

CBM  
JUR  
SCR  
1999-40



**POLITIEKE PARTICIPATIE  
VAN NATIONALE MINDERHEDEN**

*Een onderzoek naar de internationaalrechtelijke bescherming  
van het recht op politieke participatie van nationale minderheden*

**Suzanne de Groot**

**November 1999**

**POLITIEKE PARTICIPATIE  
VAN NATIONALE MINDERHEDEN**

*Een onderzoek naar de internationaalrechtelijke bescherming  
van het recht op politieke participatie van nationale minderheden*

**Afstudeerscriptie internationaal recht**

**Suzanne D.A. de Groot**

**Anr. 928267**

**17 november 1999**

**Afstudeercommissie:**

**Prof. mr. W.J.M. van Genugten**

**Mw. mr. A.K. Meijknecht**



## Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	3
Voorwoord	4
Inleiding	5
2. De OVSE: par. 35 Kopenhagen Document e.v. en de HCNM	15
2.1 Voorgeschiedenis	15
2.2 Relevante normen	16
2.3 Politieke participatie: par. 35 Kopenhagen Document en verder	19
2.4 Toezicht en implementatie	25
2.5 Status van de OVSE-documenten	31
3. De VN: art. 2 leden 2 en 3 VN-Declaratie en de VN-Werkgroep inzake Minderheden	34
3.1 Voorgeschiedenis	34
3.2 Relevante normen in de VN-Declaratie	35
3.3 Art. 2 leden 2 en 3	38
3.4 Toezicht en implementatie	45
3.5 Status van de VN-Declaratie	49
4. De Raad van Europa: art. 15 Kaderverdrag	52
4.1 Voorgeschiedenis	52
4.2 Relevante normen in het Kaderverdrag	53
4.3 Art. 15	57
4.4 Toezicht en implementatie	61
4.5 Status van het Kaderverdrag	66
5. Conclusies en aanbevelingen	69
Bijlage I : Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, deel IV	80
Bijlage II : Helsinki Decisions, deel II	83
Bijlage III : Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities	88
Bijlage IV : Framework Convention for the Protection of National Minorities	91
Literatuurlijst	99

## Lijst met afkortingen

AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
CERD	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination</i>
CSCE/CVSE	<i>Conference for Security and Co-operation in Europe/Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa</i>
DH-MIN	<i>Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities</i>
ECDL	<i>European Commission for Democracy through Law</i>
ECOSOC	Economische en Sociale Raad
EG	Europese Gemeenschappen
EHRM	Europees Hof van de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees Verdrag van de Rechten van de Mens
HCNM	Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden
ICJ	<i>International Court of Justice</i>
ILC	<i>International Law Commission</i>
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
MRC	Mensenrechtencommissie
NGO's	Non-Gouvernementele Organisaties
OSCE/OVSE	<i>Organisation for Security and Co-operation in Europe/Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa</i>
PCIJ	<i>Permanent Court of International Justice</i>
Sub-Cie	Sub-Commissie ( <i>Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities</i> )
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VN	Verenigde Naties



## Voorwoord

Tijdens mijn stage bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering, Afdeling Beleidsontwikkeling en Coördinatie werd mij gevraagd een *working paper* te schrijven over de participatie van nationale minderheden in het bestuur, waarin ik 'best practices', voorbeelden en een *checklist* behandeld heb. Eén van de deelvragen betrof de politieke participatie van nationale minderheden. Het zoeken naar een onderwerp voor mijn afstudeerscriptie was dan ook niet moeilijk: ik wilde het recht op politieke participatie van nationale minderheden gaan onderzoeken.

Tijdens het schrijven van mijn afstudeerscriptie werd ik op een goede en prettige manier begeleid door prof. dr. W.J.M. van Genugten, waarvoor mijn oprechte dank. Ook zou ik mr. Dirk Klaasen willen bedanken voor zijn kritische kanttekeningen bij een eerdere versie van deze afstudeerscriptie.

Bij het zoeken naar de juiste informatie heb ik van een groot aantal mensen bij de OVSE (met name het ODIHR en het kantoor van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden), de Raad van Europa, de Verenigde Naties, het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken en het *European Centre for Minority Issues* hulp gehad, waarvan ik in het bijzonder wil bedanken de heren John Packer (HCNM), Frank Steketee (Raad van Europa) en Harm Hazewinkel (BZ), en mevrouw Farimah Daftary (ECMI).

Tenslotte wil ik mijn familie en vrienden, in het bijzonder mijn ouders en broer, bedanken voor hun steun en vriendschap tijdens de afgelopen vijf jaren.

Suzanne de Groot

Oktober 1999

## Inleiding

Sinds de val van de Berlijnse muur en de democratisering van de voormalig communistische staten in Midden- en Oost-Europa is met de wederopkomst van het nationalisme de aandacht in internationale fora voor de effectieve bescherming van nationale minderheden explosief toegenomen. Nationale minderheden worden als een gevaar voor de internationale vrede en veiligheid gezien.<sup>1</sup> Bovendien wordt het uit oogpunt van menselijkheid door subjecten van het internationale recht wenselijk geacht de juridische, sociale en economische status van de minderheden ten aanzien van de meerderheid verbeteren. Daarom zijn het afgelopen decennium tal van nieuwe beschermende normen ontwikkeld en opgenomen in internationale (verdrags)teksten.<sup>2</sup> De belangrijkste norm is het gelijkheids- en non-discriminatie-beginsel: personen die deel uitmaken van een nationale minderheid hebben dezelfde rechten (en plichten) als leden van de meerderheidsgroep.<sup>3</sup> Daarnaast zijn bijzondere normen aanvaard om de in een permanent zwakke positie verkerende minderheid extra te beschermen, zoals die betreffende het gebruik van de eigen taal zowel privé als in het openbaar en onder voorwaarden met de overheid; toegang tot, productie en uitwisseling van informatie in de eigen taal; en het recht op participatie in het economische, culturele, sociale en openbare leven.<sup>4</sup>

Over een definitie van een nationale minderheid<sup>5</sup> is men het in internationale fora echter nooit eens geworden;<sup>6</sup> niet alleen is het moeilijk om tot een definitie te komen wegens ideologische

---

<sup>1</sup> Zie ADVISORY COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS AND FOREIGN POLICY, *National minorities, with particular reference to Central and Eastern Europe*, Den Haag, 1997, p. 1.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de VN-Declaratie inzake de Rechten van Personen Behorende tot Nationale of Etnische, Religieuze en Taalkundige Minderheden (AVVN Res. 47/135; hierna: VN-Declaratie), het Europese Verdrag voor Regionale of Minderheidstalen, het Kaderverdrag voor de Bescherming van Nationale Minderheden (hierna: Kaderverdrag), en verschillende documenten van de OVSE/CVSE zoals het Kopenhagen Document.

<sup>3</sup> Zie o.a. art. 4 lid 1 van de VN-Declaratie, par. 31 van het Kopenhagen Document en art. 4 lid 1 van het Kaderverdrag.

<sup>4</sup> Zie voor een lijst met rechten in VN- en OVSE-verband Florence BENOÎT-ROHMER & Hilde HARDEMAN, *The Minority Question in Europe – Towards the Creation of a Coherent European Regime*, Centre for European Policy Rights, CEP Paper No. 55, 1994, pp. 3 en 5-6. Zie voor een lijst met rechten in Raad van Europa-verband <http://www.dhdirhr.coe.fr/Minorities/Eng/mine.htm>.

<sup>5</sup> De term 'nationale minderheid' wordt alleen in Europese teksten gebruikt. Binnen de VN wordt gesproken van 'nationale of etnische, religieuze en taalkundige minderheden'. In deze afstudeerscriptie zal ik de termen 'nationale minderheden' en 'minderheden' gebruiken.

<sup>6</sup> De belangrijkste voorstellen komen van VN Rapporteur Francesco Capotorti ("[a] group numerically inferior to the rest of the population of a state, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if not implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language" in *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious*



verschillen, maar ook zijn staten bang dat een duidelijke definitie zal leiden tot (vergaande) aanspraken van hun minderheidsgroepen.<sup>7</sup> Het gevolg is dat staten hun eigen definitie hanteren bij het toepassen van de verschillende normen;<sup>8</sup> commissies en personen die zich binnen internationale fora met nationale minderheden bezighouden hanteren een pragmatische aanpak.<sup>9</sup> In deze afstudeerscriptie versta ik onder een nationale minderheid een numerieke minderheid in een niet-dominante positie met linguïstische, etnische, culturele of religieuze kenmerken die haar doen verschillen van de meerderheid. Op basis van deze specifieke kenmerken deelt de groep een cultuur, die zij in stand wil houden en ontwikkelen.<sup>10</sup> De groep heeft langdurige, sterke en voortdurende banden met de staat op wiens territorium zij leeft. Het hebben van de nationaliteit van de staat waarin de minderheid leeft zou dan mijns inziens geen vereiste hoeven te zijn; de staat zou hiervan misbruik kunnen maken, zoals bijvoorbeeld het geval is met de Koerdische minderheid in Syrië en de

---

*and Linguistic Minorities*, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1); lid van de VN Sub-Commissie inzake de Bescherming van Minderheden Jules Deschênes (“a group of citizens of a State, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that State, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim is to achieve equality with the majority in fact and in law” in VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31; de European Commission for Democracy Through Law (“For the purposes of this text, “minority” shall mean a group which is smaller in number than the rest of the population of a State, whose members, although nationals of that State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of the population, and are guided by the will to safeguard their culture, traditions, religion or language.”) in *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, Council of Europe, CDL(91)7, 1991, art. 2 lid 1; en het parlement van de Raad van Europa (“For the purposes of the Convention, the expression ‘national minority’ refers to a group of persons in a state who: (a) reside on the territory of that State; (b) maintain longstanding, firm and lasting ties with that State; (c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; (d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that State; (e) are motivated by the concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion and their language.”) in *Recommendation 1201* (1993), art. 1.

<sup>7</sup> Zie ADVISORY COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS AND FOREIGN POLICY (1997), *op.cit.*, p. 2.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld de verklaringen door staten gedaan bij de ratificatie van het Kaderverdrag: <http://www.coe.fr/tablconv/reservdecl/dr157e.htm#AUSTRIA>.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld de OVSE Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (hierna: HCNM) Max van der Stoel (“[...] dat ik een minderheid herken wanneer ik haar zie.”) in M. VAN DER STOEL, *Conflictvoorkoming in Europa: De rol van de Hoge Commissaris van de OVSE inzake Nationale Minderheden*, in *Internationale Spectator*, jrg. 48, maart 1994, nr. 3, pp. 102-107 op p. 104 en de VN-Werkgroep inzake Minderheden (“it was decided to adopt a pragmatic approach, based on the recognition that at this stage, it is impossible to arrive at a definition [...]”) in VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/2, p. 19.

<sup>10</sup> Zie Jean-Paul SCHREUDER, *Minority Protection Within the Concept of Self-Determination*, in *Leiden Journal of International Law*, jrg. 8, 1995, nr. 1, pp. 53-80 op p. 59 voor een vergelijkbare definitie.

Russische minderheid in de Baltische staten.<sup>11</sup> In het kader van de non-discriminatie zou het verlenen van het staatsburgerschap aan nationale minderheden wel een prioriteit moeten zijn, een mening die ik in de komende hoofdstukken uitgebreid zal toelichten.

De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan de politieke participatie van nationale minderheden.<sup>12</sup> Politieke participatie heeft verschillende doelen. Het dient de integratie en gelijkheid van verschillende bevolkingsgroepen, biedt consultatie-mogelijkheden tussen minderheden en overheid (inclusief vreedzame conflictoplossing), leidt de behoeftes en aspiraties van minderheden om hun identiteit te handhaven en ontwikkelen in goede banen, en leidt tot stabiliteit en harmonie binnen en tussen staten.<sup>13</sup> Door een representatieve overheid genomen besluiten zijn over het algemeen beter onderbouwd en daardoor legitiemer en duurzamer. Er bestaat geen definitie van politieke participatie in een internationale (verdrags)tekst. In deze afstudeerscriptie hanteer ik de volgende definitie: participatie van (leden van) een bepaalde groep in binnenlandse politieke processen die tot het vormen van voor deze groep relevante besluiten kunnen leiden.

Er is een groot aantal normen dat de politieke participatie van nationale minderheden direct dan wel indirect beschermt. Allereerst is in deze context het zelfbeschikkingsrecht van belang. Alhoewel dit recht natuurlijk niet gelijk is aan het recht op politieke participatie, bestaat er enige overlap. Sinds de jaren '50 zijn daarnaast verschillende normen ontwikkeld die het recht op politieke participatie van *burgers* ('citizens'; mensen die de nationaliteit van de staat bezitten) beschermen, en die dus ook op personen behorende tot nationale minderheden van toepassing kunnen zijn. De in de jaren '90 opgestelde teksten ter bescherming van nationale minderheden bevatten ook normen over politieke participatie. Ik zal deze normen in chronologische volgorde kort de revue laten passeren.

---

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld de beschrijving van het begrip nationale minderheid door Max van der Stoel, die ook niet aan de nationaliteit refereert: VAN DER STOEL (1994), *op.cit.*, p. 104.

<sup>12</sup> Zo heeft de HCNM een internationale conferentie getiteld 'Governance and Participation: Integrating Diversity' georganiseerd die van 18 tot 20 oktober 1998 in Locarno heeft plaatsgevonden. In oktober 1999 zijn onder auspiciën van de HCNM de *Lund Recommendations* gepubliceerd die zien op de politieke participatie van nationale minderheden. Door het Comité van Ministers van de Raad van Europa is in november 1998 middels besluit No. CM/708/252298 een Comité van Experts opgericht (*Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities*, of kortweg DH-MIN) die zich onder andere bezighoudt met de participatie van nationale minderheden in processen van besluitvorming. In de sessies van de VN-Werkgroep inzake Minderheden is de afgelopen jaren uitgebreid aandacht besteed aan dit onderwerp. Zie voor meer details de hoofdstukken 2, 3 en 4.

<sup>13</sup> Zie de inleiding bij de *Flensburg Proposals*, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4. Zie ook de HCNM, die aangeeft dat politieke participatie van nationale minderheden niet alleen een doel op zichzelf is, maar ook een manier om de noodzaak tot het gebruik van geweld door nationale minderheden te voorkomen. Zie Rachel BRETT & Elaine EDDISON, *The CSCE Duman Dimension Seminar on National Minorities – Can National Minorities be Considered Positively?*, in Helsinki Monitor, jrg. 4, 1993, nr. 3, pp. 39-43 op p. 40.



Het zelfbeschikkingsrecht is vervat in een groot aantal normen, waarvan de belangrijkste zijn artt. 1 lid 2 en 55 van het VN-Handvest, art. 1 lid 1 van het IVBPR en IVESCR, en Beginsel 8 van de *Helsinki Final Act*. De precieze inhoud ervan is controversieel. In de literatuur wordt zowel een interne als een externe component onderscheiden. Alhoewel de precieze inhoud van deze componenten, en zelfs het bestaan van de interne component,<sup>14</sup> in de literatuur omstreden is, kan over het algemeen gezegd worden dat de externe component inhoudt het recht van een volk vrij te zijn van buitenlandse overheersing (waarbij in de eerste plaats gedacht wordt aan koloniaal of militair overheerste volkeren).<sup>15</sup> De interne component geeft een volk het recht de politieke status dan wel de regering van het land te bepalen.<sup>16</sup> Ten tijde van de totstandkoming van het VN-Handvest viel het interne zelfbeschikkingsrecht in ieder geval niet onder het begrip zelfbeschikkingsrecht.<sup>17</sup> Het IVBPR en het IVESCR uit 1966 lijken een stap nader te zetten in de richting van de erkenning dat het zelfbeschikkingsrecht bestaat uit een externe én interne component, door een formulering die aan het recht van alle volken op zelfbeschikking toevoegt dat zij uit hoofde van dit recht hun politieke status in alle vrijheid mogen bepalen en vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling mogen nastreven.<sup>18</sup> Alhoewel deze mening steun lijkt te vinden in de *Travaux Préparatoires* en van de *Human Rights Committee*, is deze in de literatuur omstreden.<sup>19</sup> Teksten uit de jaren '70 en '80 lijken het bestaan van een beperkt intern zelfbeschikkingsrecht (naast een beperkt extern zelfbeschikkingsrecht) echter definitief te aanvaarden. In 1970 nam de Algemene Vergadering de *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States*<sup>20</sup> aan, waarin het zelfbeschikkingsrecht impliciet verbonden werd aan het vereiste aan staten om een regering te hebben die de gehele bevolking op het territorium vertegenwoordigt, zonder

---

<sup>14</sup> HANNIKAINEN en TOMUSCHAT zijn van mening dat het intern zelfbeschikkingsrecht niet door staten is erkend. Zie Allan ROSAS, *Internal Self-Determination*, in Christian Tomuschat (red.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londen, 1993, pp. 225-252 op p. 228 voor verwijzingen. O.a. ROSAS en EIDE accepteren het interne zelfbeschikkingsrecht wel. Zie pp. 228 en 239.

<sup>15</sup> Zie voor een uitgebreide verhandeling Antonio CASSESE, *Self-determination of peoples, A Legal Appraisal*, Cambridge University Press, Cambridge/New York/Melbourne, 1995, pp. 67-100.

<sup>16</sup> BROWNLIE en CRAWFORD accepteren slechts de minder vergaande variant. CASSESE daarentegen is van mening dat het interne zelfbeschikkingsrecht het recht om de regering te kiezen in alle vrijheid, plus de voortdurende steun van de bevolking inhoudt. Zie Guy S. GOODWIN-GILL, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Inter-Parliamentary Union, Genève, 1994, pp. 9-10 voor verwijzingen.

<sup>17</sup> Zie CASSESE (1995), *op.cit.*, p. 42.

<sup>18</sup> Zie art. 1 lid 1 van het IVBPR en het IVESCR.

<sup>19</sup> Zie ROSAS (1993), *op.cit.*, pp. 244 e.v.

<sup>20</sup> AVVN Res. 2625 (XXV), 24.10.1970, Annex.

onderscheid naar ras, geloofsovertuiging of huidskleur. Ook in de *Helsinki Final Act* uit 1975 werd impliciet een link gelegd tussen het zelfbeschikkingsrecht<sup>21</sup> en de democratische keuze van het volk. Hetzelfde geldt voor verschillende recente AVVN-resoluties.<sup>22</sup> In de loop van de decennia, en met name sinds de *Declaration on Friendly Relations*, lijkt het zelfbeschikkingsrecht zich dus ontwikkeld te hebben met een externe en een interne component.

Het zelfbeschikkingsrecht komt toe aan volken. De literatuur is verdeeld over de vraag in hoeverre dit recht aan nationale minderheden toekomt. De eerste stroming vindt dat zowel het IVBPR als de *Helsinki Final Act* een duidelijk onderscheid maken tussen een volk en een nationale minderheid, en dat een minderheid dus geen recht op zelfbeschikking heeft. De tweede stroming beweert dat de respectievelijke definities zo op elkaar lijken, dat nationale minderheden het zelfbeschikkingsrecht zou moeten toekomen. Volgens de derde stroming hebben nationale minderheden slechts recht op zelfbeschikking indien zij duurzaam door hun regering onderdrukt worden.<sup>23</sup> Gezien de vele internationale normen die nationale minderheden klaarblijkelijk als een aparte groep beschouwen, en gezien de *Friendly Relations Declaration*, voel ik het meest voor de derde stroming.

Al met al kan het zelfbeschikkingsrecht van nut zijn voor het verbeteren van de politieke participatie van nationale minderheden: het komt aan het volk als geheel toe, waarvan de minderheid deel uitmaakt. Wanneer de minderheid door de regering duurzaam onderdrukt wordt, verkrijgt zij het zelfbeschikkingsrecht. De normen die in het bijzonder op politieke participatie zien lijken mij echter van groter nut.<sup>24</sup> Niet alleen zijn zij minder omstreden en preciezer geformuleerd, ook is de implementatie ervan gemakkelijker na te streven.<sup>25</sup>

De politieke participatie van burgers wordt in een groot aantal normen beschermd. Ik zal mij hier beperken tot een korte bespreking van art. 25 IVBPR, art. 3 Eerste Protocol EVRM, par. 7 van het Kopenhagen Document en het *European Charter of Local Self-Government*.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> “ [...] By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development.” Zie de uitleg bij Beginsel 8 van de *Helsinki Final Act*.

<sup>22</sup> Zie A/RES/48/124, par. 2. Zie ook res. 46/130 en 47/130 met eenzelfde boodschap.

<sup>23</sup> Zie voor meer informatie en verwijzingen Thomas D. MUSGRAVE, *Self-Determination and National Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1997, pp. 167-171.

<sup>24</sup> Zie voor eenzelfde mening GOODWIN-GILL (1994), *op.cit.*, p. 12.

<sup>25</sup> Zo kan wel een klacht ingediend worden bij het *Human Rights Committee* wegens schending van art. 25 IVBPR, maar niet wegens schending van art. 1 lid 1 IVBPR. Zie HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment 25(17) on Article 25*, VN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 2.

<sup>26</sup> Ik heb deze keuze gemaakt, omdat deze normen het beste aansluiten bij de in deze afstudeerscriptie besproken bijzondere normen. Zie verder o.a. art. 21 van de Universele Verklaring van de



Art. 25 IVBPR is de meest vergaande (doch tamelijk vaag geformuleerde) norm. Het verleent aan *burgers*: het recht om op voet van gelijkheid rechtstreeks of middels vertegenwoordigers deel te nemen aan de behandeling van openbare gelegenheden (sub a), het passieve en actieve kiesrecht (sub b) en het recht om op voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten in hun land (sub c). De staat moet maatregelen nemen om burgers ook werkelijk in staat te stellen deze rechten te genieten.<sup>27</sup> Onder behandeling van openbare gelegenheden moet verstaan worden het uitoefenen van politieke macht, bijvoorbeeld als lid van de wetgevende of uitvoerende macht, middels het stemmen bij een referendum, middels deelname in een deelparlement of middels deelname in een adviesraad.<sup>28</sup> Sub b geeft niet aan welke organen democratisch gekozen moeten worden; de literatuur is van mening dat organen waar zowel juridisch als *de facto* macht ligt direct dan wel indirect democratisch gelegitimeerd moeten zijn.<sup>29</sup> De verkiezingen moeten periodiek, eerlijk, algemeen, vrij en geheim zijn, en aan stemmen moet gelijk gewicht worden toegekend. Sub c definieert het woord 'overheidsdiensten' niet; aangenomen mag worden dat hieronder in ieder geval de functies van de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht verstaan moeten worden, en in sommige gevallen personen die via een privaatrechtelijk contract worden ingeschakeld.<sup>30</sup> Vereist is slechts *toegang* en dus geen *recht*.<sup>31</sup> Toezicht van het IVBPR geschiedt middels een rapportageplicht (art. 40 IVBPR), een optioneel statenklachtrecht (art. 41 IVBPR) en een optioneel individueel

---

Rechten van de Mens (hierna: UVRM), art. 5(c) *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (hierna: CERD), art. 6 lid 3 *UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice 1978*, art. 4 lid 1 *UN Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief 1981* en de artt. 8B en 138 van het EG-Verdrag. Voor meer informatie verwijs ik naar Asbjørn EIDE e.a., *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Scandinavian University Press, pp. 299-317 m.b.t. art. 21 UVRM; Natan LERNER, *The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn/Rockville, 1980, m.n. pp. 54-60 m.b.t. CERD; Natan LERNER, *New Concepts in the UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice*, in *Human Rights Quarterly*, jrg. 3, 1981, nr. 1, pp. 48-61 m.b.t. de UNESCO-Declaratie; en Peter OLIVER, *Electoral Rights under Article 8B of the Treaty of Rome*, *Common Market Law Review*, jrg. 33, 1996, pp. 473-498, en Martin HEDEMANN-ROBINSON, *New Electoral and Political Rights in the Community*, in *New Law Journal*, jrg. 144, 1994, pp. 564-566 en 609-611 m.b.t. de EG-normen.

<sup>27</sup> Zie *General Comment 25(17)*, *op.cit.*, par. 1.

<sup>28</sup> Zie *General Comment 25(17)*, *op.cit.*, par. 6 t/m 10.

<sup>29</sup> Zie Dr. Iur. Manfred NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*, N.P. Engel Verlag, Kehl/Straatsburg/Arlington, 1993, p. 443.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 451.

<sup>31</sup> Volgens het *Human Rights Committee* is hiervoor nodig dat de criteria en processen voor aanstelling, promotie, schorsing en ontslag objectief en redelijk zijn. Zie *General Comment 25(17)*, *op.cit.*, par. 23.



klachtrecht (*First Optional Protocol*). Het *Human Rights Committee* kan echter geen bindende uitspraken doen.<sup>32</sup>

Art. 3 Eerste Protocol EVRM beschermt slechts het actief en passief kiesrecht van de wetgevende macht door *burgers*. Uit rechtspraak van Hof en Commissie kan opgemaakt worden dat slechts bedoeld worden organen die beschikken over aanzienlijke wetgevende bevoegdheden die onafhankelijk worden uitgeoefend, en onherroepelijk, liefst grondwettelijk, zijn overgedragen.<sup>33</sup> Aldus vallen wel onder art. 3 nationale parlementen, parlementen van deelstaten en het Europees parlement, maar niet regionale en lokale parlementen.<sup>34</sup> Art. 3 doet geen uitspraak over presidentsverkiezingen, het aanstellen van de regering middels verkiezingen, referenda of vormen van autonomie, maar verbiedt deze ook niet.<sup>35</sup> Art. 3 stelt een aantal vereisten aan de verkiezingen. Zij moeten vrij zijn, met redelijke tussenpozen plaatsvinden, universeel zijn en burgers moeten gelijke stemrechten hebben.<sup>36</sup> Art. 3 Eerste Protocol EVRM heeft het meest effectieve toezichtsmechanisme: naar aanleiding van een statenklacht ex art. 33 (nieuw) EVRM of een individuele klacht<sup>37</sup> ex art. 34 (nieuw) EVRM kan het Hof een bindende uitspraak doen.<sup>38</sup>

Paragraaf 7 van het Kopenhagen Document is de meest gedetailleerde (hoewel 'slechts' politiek verbindende)<sup>39</sup> norm met betrekking tot verkiezingen tot op heden. Het herhaalt een aantal reeds bestaande rechten,<sup>40</sup> en voegt daar een aantal nieuwe aan toe: het aantal stemmen moet eerlijk

---

<sup>32</sup> Zie voor een uitgebreidere verhandeling van de toezichtsmechanismen van het IVBPR W.J.M. VAN GENUGTEN, *Human Rights Reference Handbook*, Den Haag, 1999, C-1.5.1. Het handboek is ook te vinden op internet: <http://www.minbuza.nl>.

<sup>33</sup> Zie Christian HILLGRUBER & Matthias JESTAEDT, *The European Convention on Human Rights and the Protection of National Minorities*, Verlag Wissenschaft und Politik, Keulen, 1994, p. 58.

<sup>34</sup> Zie Jan DE MEYER, *Electoral Rights*, in R. St. J. Macdonald e.a. (red.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1993, pp. 553-569 op p. 553-557. In EHRM *Matthews v. United Kingdom*, 18.02.1999, par. 45 t/m 54 (zie <http://194.250.50.200/eng/judgments.htm> onder 'list of recent judgments') is aanvaard dat ook het Europees Parlement wetgevende macht in de zin van art. 3 Eerste Protocol EVRM is.

<sup>35</sup> Zie HILLGRUBER & JESTAEDT (1994), *op.cit.*, pp. 57-58 en DE MEYER (1993), *op.cit.*, pp. 556-557.

<sup>36</sup> Zie DE MEYER (1993), *op.cit.*, pp. 561-562.

<sup>37</sup> Zie EHRM *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 02.03.1987, Series A nr. 113, par. 48-51, waarin het individueel klachtrecht m.b.t. art. 3 Eerste Protocol is aanvaard.

<sup>38</sup> Zie voor een uitgebreidere verhandeling over het klachtrecht onder het EVRM het *Human Rights Reference Handbook* (1999), *op.cit.*, C-2.3 en C-2.4.

<sup>39</sup> De inhoud van dit begrip zal ik in par. 2.5 uitleggen.

<sup>40</sup> Dit zijn de door IVBPR en EVRM beschermde rechten op vrije verkiezingen met redelijke tussenpozen (par. 7.1), op vrije keuze van alle zetels in tenminste één van de kamers van de nationale wetgever (par. 7.2), op universeel en gelijk kiesrecht voor alle *burgers* [cursivering mijnerzijds] (par. 7.3) en op een vrije stemprocedure (par. 7.4). Het IVBPR beschermt daarnaast de participatie zonder

geteld en vastgelegd worden, waarbij de officiële resultaten openbaar moeten worden gemaakt (par. 7.4), staten moeten het recht om in volle vrijheid politieke partijen of organisaties op te richten respecteren, en aan dergelijke partijen of organisaties voldoende juridische bescherming verlenen om concurrentie op voet van gelijkheid mogelijk te maken (par. 7.6), staten moeten verzekeren dat het recht en het openbare beleid politieke campagnes in een eerlijke en vrije atmosfeer mogelijk maken (par. 7.7), staten moeten ervoor zorgen dat er geen belemmeringen bestaan die de ongehinderde toegang tot de media op een non-discriminatoire basis voor eenieder die in het politieke proces wil deelnemen in de weg staan (par. 7.8) en staten moeten verzekeren dat de rechtmatig gekozen kandidaten spoedig geïnstalleerd worden en geïnstalleerd blijven totdat de termijn rechtmatig tot een einde komt (par. 7.9). Normen van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (hierna: OVSE) kunnen niet worden afgedwongen; slechts verschillende vormen van diplomatieke onderhandelingen zijn mogelijk.<sup>41</sup>

Tenslotte nog enige woorden over het *European Charter of Local Self-Government* (ETS Nr. 122).<sup>42</sup> Het verdrag is het eerste en enige juridisch bindende verdrag dat de beginselen van lokale autonomie vastlegt en beschermt.<sup>43</sup> Lokale autoriteiten moeten volgens het subsidiariteitsbeginsel (art. 4 lid 3) een grote reeks bevoegdheden toegekend krijgen, die zij onherroepelijk, zelfstandig en onder eigen verantwoordelijkheid mogen uitoefenen (art. 3 lid 1). Zij moeten kunnen beschikken over voldoende financiële middelen (art. 9). De wetgevende resp. uitvoerende macht moeten direct resp. (in)direct gelegitimeerd zijn middels vrije en geheime verkiezingen met direct, gelijk en universeel kiesrecht (art. 3 lid 2). Directe participatie door burgers, bijvoorbeeld middels referenda, wordt hiermee echter geenszins uitgesloten.<sup>44</sup> Het verdrag ziet op alle vormen van lokaal zelfbestuur, alhoewel staten uitzonderingen mogen maken (art. 13).<sup>45</sup> Het verdrag heeft geen toezichts-

---

onderscheid in politieke en openbare diensten (par. 7.5 Kopenhagen Document).

<sup>41</sup> De toezichtsmechanismen zullen in hoofdstuk 2 uitgebreid aan de orde komen. Hier noem ik o.a. de *Follow-up Meetings*, de door het ODIHR georganiseerde implementatiebijeenkomsten, de *Vienna* en *Moscow Mechanisms*, en de *fact finding missions*. Zie verder het *Human Rights Reference Handbook* (1999), *op.cit.*, C-3.3.

<sup>42</sup> Het verdrag is op 1 september 1988 in werking getreden. Inmiddels is er ook een ontwerp *European Charter of Regional Self-Government*, aangenomen door het *Congress of Local and Regional Authorities of Europe* op 5 juni 1997 (CoE CG (5) 22). Dit ontwerp zal ik in deze scriptie wegens ruimtegebrek echter buiten beschouwing laten.

<sup>43</sup> Zie p. 9 van het *Explanatory Report*.

<sup>44</sup> Dit is dus een aanvulling op het EVRM, dat slechts ziet op verkiezingen van nationale parlementen, het Europees parlement en parlementen van deelstaten.

<sup>45</sup> Deze bevoegdheid mag echter alleen in uitzonderingssituaties worden toegepast, zoals zelfbestuur binnen een federale staat of zeer kleine autoriteiten die derhalve weinig bevoegdheden hebben. Zie p. 19 van het *Explanatory Report*.



mechanisme; staten hoeven slechts relevante informatie naar de Secretaris-Generaal te sturen (art. 14). In de praktijk heeft het in januari 1994 opgerichte *Congress of Local and Regional Authorities* middels adviezen en andersoortige steun ook bijgedragen aan implementatie van het verdrag.<sup>46</sup>

Kortom, het recht op politieke participatie van *burgers* wordt middels een keur van normen beschermd. De meest harde norm is het kiesrecht; de overige normen zijn minder precies geformuleerd en het toezicht erop is (aanzienlijk) zwakker. Aan staatlozen en buitenlanders wordt in het geheel geen bescherming verleend. Alhoewel al deze politieke rechten, in sommige gevallen zelfs uitdrukkelijk, ook aan personen behorende tot nationale minderheden (mits zij burgers zijn) op voet van gelijkheid toekomen, is in de verschillende internationale (verdrags)teksten ter bescherming van nationale minderheden ook aandacht besteed aan politieke participatie. Hierdoor wordt niet alleen het belang onderstreept van deelname van nationale minderheden aan het politieke proces, maar wordt ook onderkend dat in een democratisch stelsel waar de meerderheid de besluiten neemt een nationale minderheid en zijn rechten gemakkelijk ondergesneeuwd kunnen raken.<sup>47</sup> Voorbeelden van dergelijke ‘bijzondere’ normen zijn art. 27 van de *Vienna Declaration and Programme of Action of the World Conference on Human Rights* (1993),<sup>48</sup> artt. 7(1)(b)<sup>49</sup> en 10<sup>50</sup> van het Europese Verdrag voor

---

<sup>46</sup> Zie *Opening Speech Mr Daniel Tarschys, Secretary General of the Council of Europe*, in Council of Europe, Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-Government, proceedings, Copenhagen 17-18 April 1996, pp. 27-30 op p. 29.

<sup>47</sup> Zie Vernon BOGDANOR, *Forms of Autonomy and the Protection of Minorities*, in Daedalus, jrg. 46, voorjaar 1997, nr. 2, pp. 65-87 op p. 80, waar hij concludeert dat participatie in wetgevende organen alleen kan garanderen dat de minderheid gehoord wordt. Minderheden hebben meer dan eerlijke representatie nodig om ervoor te zorgen dat hun rechten effectief verzekerd worden. Daarom moeten zij ook deel uitmaken van het bestuur.

<sup>48</sup> “Measures to be taken [om implementatie van de VN-Declaratie te bevorderen], where appropriate, should include facilitation of their full participation in all aspects of the political, economic, social, religious and cultural life of society and in the economic progress and the development of their country.”

<sup>49</sup> “1. In respect of the regional or minority languages, within the territories in which such languages are used and according to the situation of each language, the Parties shall base their policies, legislation and practice on the following objectives and principles: (a) [...] (b) the respect of the geographical area of each regional or minority language in order to ensure that existing or new administrative divisions do not constitute an obstacle to the promotion of the regional or minority language in question; [...]”

<sup>50</sup> Art. 10 is zeer uitgebreid, en geeft in lid 1 een aantal te nemen maatregelen aan die het gebruik van de minderheidstaal in het contact tussen de overheid en de burger die de minderheidstaal spreekt in die gebieden waarin de minderheidstaal wordt gesproken kunnen bevorderen, mits het aantal sprekers van de minderheidstaal hiertoe aanleiding geeft. Lid 2 beschrijft dergelijke maatregelen met betrekking tot het contact tussen lokale en regionale autoriteiten waar een aanzienlijk aantal inwoners de minderheidstaal spreekt enerzijds, en sprekers van minderheidstalen anderzijds. Lid 3 verschaft dergelijke maatregelen voor het contact bij publieke diensten. Lid 4 bevat een aantal aanvullende vereisten: staten kunnen vertalingen verschaffen, ambtenaren aannemen of trainen en gehoor geven aan het verzoek van een ambtenaar die de minderheidstaal spreekt om in de regio’s waarin deze taal wordt gebruikt te mogen

Regionale of Minderheidstalen<sup>51</sup> en art. 12<sup>52</sup> van de *Recommendation 1202* van het Parlement van de Raad van Europa<sup>53</sup>. Ik zal mij in deze afstudeerscriptie echter beperken tot de drie meest specifieke en meest vergaande normen van de drie belangrijkste internationale organisaties op het gebied van mensenrechten in Europa: par. 35 van het Kopenhagen Document, art. 2(2) en (3) van de VN-Declaratie inzake de Rechten van Personen Behorende tot Nationale of Etnische, Religieuze en Taalkundige Minderheden (hierna: VN-Declaratie) en art. 15 van het Kaderverdrag voor de Bescherming van Nationale Minderheden (hierna: Kaderverdrag). Doel van deze eindschrift is middels een uitgebreide bespreking van bovengenoemde drie normen een antwoord te geven op de vraag in hoeverre deze internationale normen een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de politieke participatie van nationale minderheden. Daartoe zal ik in hoofdstuk 2 de relevante normen van het Kopenhagen Document bespreken, in hoofdstuk 3 de relevante normen van de VN-Declaratie en in hoofdstuk 4 de relevante normen van het Kaderverdrag. In hoofdstuk 5 volgt dan mijn conclusie.

---

werken. Lid 5 garandeert het gebruik of het aannemen van geslachtsnamen in de minderheidstaal op verzoek.

<sup>51</sup> Zie voor een bespreking van dit verdrag Athanasia Spiliopoulou ÅKERMARK, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Kluwer Law International, Londen/Den Haag/Boston, 1997, pp. 233-237. Aldaar meer verwijzingen.

<sup>52</sup> “In the regions where they are in a majority the persons belonging to a national minority shall have the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities or to have a special status, matching the specific historical and territorial situation and in accordance with the domestic legislation of the state.”

<sup>53</sup> De aanbeveling bevat een voorstel voor een *Optional Protocol* bij het EVRM. Dit voorstel is op de *Vienna Summit* in oktober 1993 verworpen. Ook het voorstel voor een *Optional Protocol* van de *European Commission for Democracy through Law* is nooit aangenomen. De aanbeveling is niettemin nog enigszins verbindend in die zin dat Midden- en Oost-Europese staten het als richtlijn hanteren bij het opstellen van bilaterale verdragen met betrekking tot nationale minderheden (zie bijvoorbeeld het Hongaars-Slowaakse verdrag, dat *Recommendation 1201* incorporeert). Daarnaast hanteert het parlement het als richtlijn bij (niet-bindende) adviezen aan het Comité van Ministers met betrekking tot de beoordeling van en voorwaarden die worden gesteld aan kandidaat-lidstaten voor de Raad van Europa, zoals blijkt uit *Parliamentary Assembly Order 484*, dat de *Legal Affairs Committee* opdraagt aandacht te besteden aan *Recommendation 1201* bij de beoordeling van de kandidaat-lidstaten, en de *Opinions* Nrs. 183 (1995), 188 (1995), 189 (1995), 190 (1995), 191 (1995), 193 (1995), 195 (1996) en 209 (1999) met betrekking tot de lidmaatschapsaanvraag van resp. Letland, Moldavië, Albanië, de Oekraïne, Macedonië, Rusland, Kroatië en Georgië.



## 2. De OVSE: par. 35 Kopenhagen Document e.v. en de HCNM

### 2.1 VOORGESCHIEDENIS

De OVSE had als Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (hierna: CVSE)<sup>54</sup> begin jaren '70 haar aftrap en is een voortdurend proces van vergaderingen en consultaties om de relaties tussen de deelnemende staten<sup>55</sup> op het gebied van Europese veiligheid (de zogenaamde *First Basket*), economie, wetenschap, technologie en milieu (de *Second Basket*) en humanitaire kwesties waaronder informatie, scholing en cultuur (de *Third Basket*) te bespreken. In het *Vienna Concluding Document* uit 1989 is daarnaast de *Human Dimension* geïntroduceerd, die ziet op mensenrechten, rechtsstaat, democratie, menselijke contacten en aanverwante onderwerpen. De vergaderingen betreffen met name implementatie en normontwikkeling en zijn gebaseerd op de soevereiniteit en gelijkheid van de lidstaten. Besluitvorming vindt plaats middels consensus, uitzonderingen daargelaten. Normen zijn vooral ontwikkeld tijdens de *Follow-up Meetings* of *Summits* (met regeringsleiders), de *Human Dimension Meetings* en de expert seminars (met experts en staatsvertegenwoordigers). Sinds de jaren '90 ligt de nadruk op conflictpreventie en -beheersing en is de CVSE enigszins geïnstitutionaliseerd:<sup>56</sup> de belangrijkste organen zijn de *Ministerial Council*, het belangrijkste besluitvormingsorgaan, de *Permanent Council*, het algemene orgaan voor politiek overleg en besluitvorming,<sup>57</sup> het *Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)*, dat zich vooral bezighoudt met de organisatie van *Implementation Meetings* en seminars en met toezicht op verkiezingen en democratisering, de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (hierna: HCNM), de *Chairman-in-Office* (het voorzitterschap, in 1999 Noorwegen), de Parlementaire Assemblée, een jaarlijkse samenkost van parlementsleden van lidstaten, en de Secretaris-Generaal, die de OVSE vertegenwoordigt en toezicht houdt op naleving van haar normen. De OVSE is echter geen rechtspersoon.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> De naam is middels de *Budapest Decisions* per 1 januari 1995 gewijzigd om de vergroting van zijn rol te onderstrepen. Zie Arie BLOED (red.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe, Basic Documents, 1993-1995*, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag/Londen/Boston, 1997, p. 153.

<sup>55</sup> De OVSE heeft 55 deelnemende staten, waaronder de VS, Canada en alle Europese staten inclusief de voormalige Sovjetrepublieken. Zie voor een volledige lijst <http://www.osce.or.at/indexe-gi.htm>.

<sup>56</sup> Zie de *Budapest Decisions*, in BLOED (1997), *op.cit.*, pp. 153 e.v.

<sup>57</sup> De *Permanent Council* heeft deze rol krachtens de *Budapest Decisions* overgenomen van de *Senior Council* (voorheen *Committee of Senior Officials*). In deze scriptie zal ik derhalve slechts spreken over de *Permanent Council*, ook wanneer het documenten van voor 1994 betreft.

<sup>58</sup> Voor meer OVSE-informatie zie *Human Rights Reference Handbook* (1999), *op.cit.*, C-3 en Arie BLOED (red.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe, Analysis and Basic*

De normcreatie heeft vooral binnen de *Third Basket* en de *Human Dimension* plaatsgehad. De vroege documenten besteden weinig aandacht aan de problematiek en beperken zich tot non-discriminatie.<sup>59</sup> Het *Vienna Concluding Document* bevat zes paragrafen over minderheden, en introduceert de verplichting voor staten om hun identiteit te beschermen.<sup>60</sup> Het Kopenhagen Document uit 1990 somt in hoofdstuk 4 een groot aantal normen op ter bescherming en bevordering van minderhedenrechten, die tot op heden ongeëvenaard zijn in het internationale recht. Tijdens de *Helsinki Summit* in 1992 werd de positie van HCNM gecreëerd.<sup>61</sup> Sindsdien is de minderhedenactie rond de HCNM gecentreerd.

## 2.2 RELEVANTE OVSE-NORMEN

De verschillende OVSE-documenten staan niet op zichzelf; zij vormen tezamen het OVSE-normenstelsel. Het recht op politieke participatie van nationale minderheden ex par. 35 Kopenhagen Document kan derhalve enkel begrepen worden na bespreking van enkele relevante CVSE/OVSE-documenten.

Geen enkel CVSE/OVSE-document bevat een definitie van een nationale minderheid. Ook de HCNM hanteert geen werkdefinitie; zijn uitgangspunt is dat hij een minderheid herkent wanneer hij er één ziet.<sup>62</sup> Welke groepen minderhedenbescherming verdienen is een herhaaldelijk terugkerende discussie. Tijdens de *Human Dimension Conference* die in 1990 in Kopenhagen plaatsvond was de vraag of alleen historische of ook 'nieuwe' minderheden (immigranten dus) onder de minderhedenbescherming vielen een groot struikelblok, die onbeantwoord bleef.<sup>63</sup> Getuige latere documenten zijn immigranten echter een aparte categorie.<sup>64</sup> Het adjectief 'nationaal' betekent volgens Heraclides en

---

*Documents, 1972-1993*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/Londen, 1993, pp. 1-44.

<sup>59</sup> Zie Beginsel VII in de *Final Act of Helsinki* uit 1975, in BLOED (1993), *op.cit.*, p. 146 en het *Concluding Document of Madrid* uit 1983, in BLOED (1993), *op.cit.*, p. 262.

<sup>60</sup> Zie BLOED (1993), *op.cit.*, p. 337, par. 19.

<sup>61</sup> Zie voor het mandaat BLOED (1993), *op.cit.*, pp. 715-721. Uitgebreider: par. 2.4.

<sup>62</sup> Zie VAN DER STOEL (1994), *op.cit.*, p. 104.

<sup>63</sup> Zie Alexis HERACLIDES, *Security and Co-operation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992*, Frank Cass & Co. Ltd, Londen/Portland, 1993, p. 124.

<sup>64</sup> Dit blijkt o.a. uit verschillende *Human Dimension Implementation Meetings*, waarin immigranten als een aparte categorie worden behandeld. Zie o.a. de *OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues* in Warschau (12-28.11.1997), op internet <http://www.osce.org/inst/odih/docs/im97-rep.htm>, waarin onder 'migrant workers' wordt voorgesteld dat de HCNM zich ook met hen bezighoudt.



Dalton dat men de nationaliteit van de staat van verblijf moet bezitten.<sup>65</sup> Alhoewel de OVSE-praktijken in een aantal (minder relevante) gevallen tegenspreekt,<sup>66</sup> verwijzen verschillende documenten inderdaad naar “personen behorende tot nationale minderheden *en andere burgers*”.<sup>67</sup> Heraclides en Dalton hebben dus gelijk. Een andere discussie is de vraag of de staat een minderheid moet erkennen wil zij recht hebben op minderhedenbescherming. De OVSE-staten zijn verdeeld,<sup>68</sup> en er is geen CVSE/OVSE-document dat een antwoord bevat. Wel bepaalt par. 32 Kopenhagen Document dat het al of niet behoren tot een nationale minderheid een individuele keuze is van een persoon, en dat geen nadeel mag worden ondervonden van de uitoefening ervan. Daarmee blijft open wie bepaalt of een groep een nationale minderheid is; de heersende leer overeenkomstig het PCIJ-arrest *Minority Schools in Albania*<sup>69</sup> is dat dit een feitelijke en geen juridische zaak is. Het *Geneva Report on National Minorities*, dat in par. 2.3 uitgebreid aan de orde zal komen, geeft aan dat niet alle etnische, culturele, taalkundige en religieuze verschillen noodzakelijkerwijs tot de creatie van nieuwe nationale minderheden leiden,<sup>70</sup> een bepaling die volgens een groot aantal staten niet tot een beperking van par. 32 mag leiden.<sup>71</sup> Kortom, het is erg onduidelijk wat nationale minderheden zijn.

Een ander heet hangijzer was het juridische probleem of minderhedenrechten groepsrechten of individuele rechten zijn. Reeds tijdens de onderhandelingen voor Beginsel VII van de *Helsinki Final Act* bleek een referentie aan de minderheid als groep voor de meeste staten onacceptabel, en

---

<sup>65</sup> Zie Alexis HERACLIDES, *The CSCE and Minorities, The Negotiations behind the Commitments, 1972-1992*, in *Helsinki Monitor*, jrg. 3, 1992, nr. 3, pp. 5-18 op p. 5; en Richard DALTON, *The Role of the CSCE*, in Hugh Miall (red.), *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime*, Pinter Publishers, Londen, pp. 99-108, eindnoot 2 op p. 108.

<sup>66</sup> Ik denk hierbij aan de activiteiten van de HCNM en veldmissies in de Baltische staten ten behoeve van de etnische Russen.

<sup>67</sup> Zie o.a. par. 32 Kopenhagen Document (“[...] special measures for the purpose of ensuring to persons belonging to national minorities full equality with the other citizens [...]”) en het *Geneva Report* onder IV (“The participating States affirm that persons belonging to a national minority will enjoy the same rights and have the same duties of citizenship as the rest of the population.”). Zie ook de *Human Dimension Implementation Meeting 1993*, in BLOED (1997), *op.cit.*, p. 95 (“It was noted that persons belonging to national minorities should enjoy the same rights and the same duties as other citizens.”)

<sup>68</sup> Frankrijk resp. Turkije zijn van mening dat slechts nationale minderheden zijn die groepen die als zodanig door de staat zijn gedefinieerd resp. als zodanig door een internationaal verdrag zijn aangewezen. Andere staten vinden het bestaan van minderheden feitelijk en niet juridisch. Zie HERACLIDES (1992), *op.cit.*, p. 5 en de *Vienna Review Meeting*, 4-22 november 1996, in *OSCE Decisions 1996, Reference Manual*, DOC.SEC/1/97, mei 1997, Praag, p. 88.

<sup>69</sup> Series A/B, 1935, nr. 64.

<sup>70</sup> Zie deel II van het *Geneva Report* in BLOED (1993), *op.cit.*, p. 596.

<sup>71</sup> Zie de *interpretative statement* bij het *Geneva Report on National Minorities* van Polen mede namens Oostenrijk, Tsjechoslowakije, Hongarije, Noorwegen, Zweden en Joegoslavië in BLOED (1993), *op.cit.*, p. 604.

werd gekozen voor de formulering ‘rechten van personen behorende tot nationale minderheden’.<sup>72</sup> Tijdens de *Vienna Follow-up Meeting* in 1989 werd een Oostenrijks compromis-voorstel geaccepteerd dat sprak over de plicht van staten om de (collectieve) identiteit van nationale minderheden te beschermen. Verder spreekt het document over ‘rechten van personen behorende tot nationale minderheden’.<sup>73</sup> Het Kopenhagen Document gaat nog een stap verder. Net als in het *Vienna Concluding Document* wordt in de gehele tekst over rechten van personen behorende tot nationale minderheden gesproken, maar wordt wel het collectieve aspect van de cultuur en identiteit van minderheden erkend (par. 33). Daarnaast bevat par. 32 de clause dat de rechten van minderheden zowel individueel als samen met andere groepsleden mogen worden uitgeoefend.<sup>74</sup> De nadruk ligt in CVSE/OVSE-teksten dus op individuele rechten, maar groepsrechten worden niet ontkend.

Par. 37 Kopenhagen Document bevat een beperkende clause. Geen van de in het document vervatte verplichtingen mag worden geïnterpreteerd als zouden zij activiteiten of acties toestaan die strijdig zijn met de doelen en beginselen van de VN, andere internationaalrechtelijke verplichtingen of de *Final Act*, het beginsel van territoriale integriteit van staten inclusief. Par. 37 is opgenomen om tegemoet te komen aan staten die vrezen dat de erkenning van minderhedenrechten zal leiden tot afbraak van hun staat. Mijns inziens verbieden deze woorden geen afscheiding in onderling overleg. Verder blijkt uit par. 37 dat het internationale recht in hiërarchie boven de CVSE-normen staat.<sup>75</sup>

De vraag in hoeverre positieve discriminatie toegestaan dan wel vereist is leverde veel discussie op tijdens de vergadering in Kopenhagen. Uiteindelijk werd gekozen voor de aanpak van art. 2 lid 4 CERD: staten zullen, waar nodig, speciale maatregelen nemen om aan personen behorende tot minderheden volledige gelijkheid met andere burgers te verzekeren in het uitoefenen en genieten van de mensenrechten (par. 31). Hiermee bedoelde men dat staten tenminste verplicht zijn ervoor te zorgen dat er geen belemmerende maatregelen bestaan die de uitoefening van de mensenrechten door personen behorende tot minderheden kan belemmeren. Een voorkeursbehandeling wordt niet verboden, maar ook niet verplicht.<sup>76</sup> Heraclides concludeert dan ook dat par.

---

<sup>72</sup> Zie HERACLIDES (1993), *op.cit.*, pp. 29-30.

<sup>73</sup> Zie par. 18 en 19 van de Beginselen van het *Vienna Document*. Zie HERACLIDES (1993), *op.cit.*, p. 105 m.b.t. de onderhandelingen en BLOED (1993) *op.cit.*, p. 337 voor de tekst van het document.

<sup>74</sup> Zie HERACLIDES (1993), *op.cit.*, pp. 123-124.

<sup>75</sup> Zie Emmanuel ROUCOUNAS, *Remarques sur la portée juridique des engagements C.S.C.E. concernant la dimension humaine*, in Emmanuel Decaux & Linos-Alexandre Sicilianos (red.), *La C.S.C.E.: Dimension Humaine et Règlement des Différends*, Centre de Droit International de Nanterre, 1993, pp. 89-114 op p. 105.

<sup>76</sup> Informatie ontleend aan een gesprek met drs. H. J. Hazewinkel, hoogste ambtenaar van de Nederlandse delegatie in Kopenhagen en woordvoerder van Nederland in de werkgroep minderheden.



31 één tree onder positieve discriminatie blijft.<sup>77</sup> Åkermark is van mening dat par. 31 in verband met par. 33 moet worden gelezen, en dat beide artikelen in het licht van het CERD moeten worden geïnterpreteerd. Positieve discriminatie zou dan gedurende een korte periode zijn toegestaan.<sup>78</sup> De totstandkomingsgeschiedenis geeft haar ongelijk. Het Kopenhagen Document gaat dus minder ver dan het CERD, wat jammer is daar het staten een uitweg geeft bij de interpretatie van mensenrechten in een concrete situatie;<sup>79</sup> par. 38 jo. 37 verplichten staten echter hun internationaal-rechtelijke verplichtingen volledig te respecteren. Ook de clause 'waar nodig' geeft staten de mogelijkheid par. 31 beperkt te interpreteren. Par. 31 bevat dus geen 'harde' verplichting.

Tenslotte de vraag welke maatregelen van staten verlangd worden. Zoals gezegd hebben staten ex par. 32 de plicht om, indien nodig, speciale maatregelen te nemen om het op voet van gelijkheid genieten van mensenrechten door personen behorende tot minderheden mogelijk te maken. Staten zijn daarnaast verplicht de etnische, culturele, taalkundige en religieuze identiteit van nationale minderheden op hun territorium te beschermen en voorwaarden voor de bevordering van die identiteit (par. 33 Kopenhagen Document) en voor het verlenen van gelijke kansen om effectief betrokken te zijn in het openbare leven, economische activiteiten en de opbouw van hun maatschappij te creëren (deel IV *Geneva Report*). De noodzakelijke maatregelen moeten volgens par. 33 na consultatie in overeenstemming met de besluitvormingsprocedures van de staat worden genomen. Het *Vienna Concluding Document* noemt als mogelijkheden wetgevende, bestuurlijke, judiciële en andere maatregelen (par. 18 van de Beginselen). Tijdens de laatste twee *Human Dimension*-implementatievergaderingen werd de informele oproep gedaan zowel effectieve wetgeving als praktische methodes te ontwikkelen om de rechten van personen behorende tot minderheden te beschermen en bevorderen.<sup>80</sup> Het vereiste pakket maatregelen is dus vrij uitgebreid.

### 2.3 POLITIEKE PARTICIPATIE: PAR. 35 KOPENHAGEN DOCUMENT EN VERDER

Het Kopenhagen Document is het eerste CVSE-document dat het recht van personen behorende tot nationale minderheden op politieke participatie erkent. Hoofdstuk 4 begint met de zeer belangrijke

---

<sup>77</sup> Zie HERACLIDES (1993), *op.cit.*, p. 124.

<sup>78</sup> Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 276.

<sup>79</sup> Zie voor een zelfde mening Arie BLOED, *A New CSCE Human Rights 'Catalogue'? A Critical Analysis*, in *Helsinki Monitor*, jrg. 1, 1990, nr. 3, pp. 36-43 op p. 43.

<sup>80</sup> Zie *Implementation Meeting on Human Dimension Issues* (1997), *op.cit.* en *The Fourth OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues*, 1998, <http://www.osce.org/inst/odhr/news/hdimrp98.htm>, onder het kopje 'national minorities'.

bepaling dat minderhedenkwesies slechtst bevredigend kunnen worden opgelost in een pluralistische democratische rechtsstaat met een onafhankelijke rechter (par. 30). Par. 35 bepaalt dat staten het recht van personen behorende tot nationale minderheden op effectieve participatie in openbare aangelegenheden moeten respecteren, waaronder participatie in zaken die te maken hebben met de bescherming en bevordering van de identiteit van zulke minderheden (overeenkomstig par. 33). Ook worden autonomie en decentralisatie genoemd, zij het zeer voorzichtig: de CVSE-staten *merken de pogingen op* die zijn ondernomen om de etnische, culturele, taalkundige en religieuze identiteit van *bepaalde* minderheden te beschermen en voorwaarden te creëren voor de bevordering van die identiteit door, *als één van de mogelijke middelen* om deze doelen te bereiken, *geschikte* lokale of autonome besturen *die aansluiten bij de specifieke historische en territoriale omstandigheden* van dergelijke minderheden en *in overeenstemming met het beleid* van de staat in kwestie (cursivering mijnerzijds). Deze formulering omvat mijns inziens territoriale én functionele autonomie. Wanneer een minderheid verspreid woont en nergens een meerderheid vormt (dit is een territoriale omstandigheid) kan functionele autonomie immers uitkomst bieden. Duidelijk is dat autonomie een groot struikelblok was en dat zij slechts met moeite is opgenomen.<sup>81</sup> Met Heraclides ben ik van mening dat het hier gezien de zeer zwakke bewoordingen slechts een feitelijke vaststelling en geen verplichting voor staten betreft.<sup>82</sup> Het Kopenhagen Document is echter het eerste en één van de weinige internationale documenten dat het belang van autonomie onderkent.<sup>83</sup>

Ook in latere documenten is de politieke participatie van minderheden aan de orde gekomen. Het *Charter of Paris* uit 1990 herhaalt de noodzaak van een democratisch politiek raamwerk, en draagt daarnaast het houden van een vergadering van experts in Genève over de minderhedenproblematiek op.<sup>84</sup> Alhoewel de naam anders zou doen vermoeden, werd deze vergadering door expert-staatsvertegenwoordigers bezocht en is het rapport ervan een volwaardig CVSE-document dat middels de consensusprocedure is aangenomen.<sup>85</sup> Het rapport vermeldt in deel III dat staten *overwegen* dat minderheden de effectieve mogelijkheid moeten hebben *in overeenstemming met de besluitvormingsprocedures* van de betreffende staten betrokken te worden bij de bespreking van zaken die te maken hebben met de situatie van nationale minderheden (cursivering mijnerzijds); een formulering die minder ver lijkt te gaan dan par. 35 Kopenhagen

---

<sup>81</sup> Zie voor een verslag van de onderhandelingen HERACLIDES (1993), *op.cit.*, pp. 127-128.

<sup>82</sup> Zie HERACLIDES (1993), *op.cit.*, p. 132.

<sup>83</sup> Zie voor een zelfde mening ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 277.

<sup>84</sup> Zie BLOED (1993), *op.cit.*, p. 542.

<sup>85</sup> Zie voor een zelfde mening ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 278.



Document. ‘Zaken die met de situatie van minderheden te maken hebben’ is immers minder breed dan ‘openbare gelegenheden’ en hetzelfde geldt voor ‘effectieve mogelijkheid’ in plaats van ‘effectieve participatie’. Ook bevat de bepaling twee formuleringen die de ‘hardheid’ ervan inperken. In deel III staat verder de ‘zwakke’ verplichting dat staten de aanwezigheid van verkiezingswaarnemers bij regionale en lokale verkiezingen *voor zover toegestaan door de wet* gunstig zullen *overwegen*, ook in gebieden die door nationale minderheden bewoond worden, en dat zij zullen *trachten* hun toegang mogelijk te maken (cursivering mijnerzijds). De *Helsinki Decisions* die in 1992 tijdens de *Helsinki Summit* werden aangenomen bepalen in par. 24 van het hoofdstuk ‘Human Dimension’ dat staten hun inspanningen moeten intensiveren om de volledige uitoefening van hun mensenrechten door personen behorende tot nationale minderheden, alleen of samen met anderen, te verzekeren, daarbij inbegrepen het recht om volledig, overeenkomstig de democratische besluitvormingsprocedures van elke staat, aan het politieke, economische, sociale en culturele leven van hun land deel te nemen, waaronder door middel van democratische participatie in de besluitvormende en consultatieve organen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, *inter alia* door middel van politieke partijen en associaties. De bepaling is preciezer dan par. 35 Kopenhagen Document door te spreken over deelname aan het politieke, economische, sociale en culturele leven in plaats van participatie in openbare aangelegenheden, waaronder identiteitszaken. ‘Openbare aangelegenheden’ lijkt mij echter een breder begrip te zijn. Uit de in par. 3.3 te bespreken totstandkomingsgeschiedenis van de VN-Declaratie blijkt namelijk dat het woord ‘openbaar’ in tegenstelling tot het woord ‘politiek’ ook bestuurlijke participatie omvat; bestuurlijke participatie lijkt dan ook niet bij de formulering van par. 24 te zijn inbegrepen. Wat verder opvalt is dat par. 24 spreekt over ‘volledige’ participatie in plaats van ‘effectieve’ participatie. Het woord ‘effectief’ houdt mijns inziens in dat personen behorende tot nationale minderheden niet simpelweg op voet van gelijkheid moeten kunnen deelnemen aan het politieke leven, maar ook de kans moeten krijgen werkelijke invloed uit te oefenen op de besluitvorming, een betekenis die ik afleid van het woord ‘effectief’ en van de praktijk, waarin zoals zal blijken in het kader van effectieve participatie een groot aantal speciale mechanismen is aanvaard. ‘Volledig’ ziet eerder op non-discriminatie. Par. 24 bevat verder de beperkende clausule ‘overeenkomstig de democratische besluitvormingsprocedures van elke staat’. Positief is de precisering dat participatie kan plaatsvinden in de besluitvormende en consultatieve organen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, *inter alia* door middel van politieke partijen en associaties. Opvallend is dat par. 35 Kopenhagen Document qua reikwijdte niet meer geëvenaard is; de latere documenten geven staten zelfs argumenten par. 35 te schenden. Deze tegenstrijdigheden kunnen echter deels worden verklaard doordat CVSE/OVSE-normen als politieke

normen in korte tijd en niet erg precies worden geformuleerd, en er moet dus niet te grote waarde aan worden gehecht.

Deze tegenstrijdigheden maken het echter wel moeilijk een precies rijtje van verplichtingen te geven, maar ik zal een poging wagen. Staten zijn verplicht als pluralistische democratische rechtsstaat te zijn ingericht (par. 30 Kopenhagen Document). Zij moeten effectieve participatie resp. de effectieve mogelijkheid tot participatie resp. volledige participatie aan personen behorende tot nationale minderheden toestaan in openbare gelegenheden, waaronder zaken die te maken hebben met de bescherming en bevordering van de identiteit van zulke minderheden resp., voor zover in overeenstemming met de besluitvormingsprocedures van die staten, in zaken die te maken hebben met de situatie van nationale minderheden resp. in het politieke, economische, sociale en culturele leven. Het Helsinki Document preciseert dat democratische participatie plaats kan vinden in besluitvormende en consultatieve organen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, *inter alia* door middel van politieke partijen en associaties. De mogelijkheden autonomie en decentralisatie worden echter in zulke voorzichtige bewoordingen beschreven dat niet van een verplichting kan worden gesproken. Het recht op politieke participatie mag overeenkomstig par. 32 Kopenhagen Document alleen en samen met andere leden van de groep worden uitgeoefend; mijns inziens houdt dit in dat ook eigen politieke partijen zijn toegestaan, een mening die steun vindt in de praktijk.<sup>86</sup> De uitoefening van het recht op politieke participatie mag ex par. 37 Kopenhagen Document echter geen inbreuk maken op het internationale recht, waaronder de territoriale integriteit van staten. Afscheiding is hiermee verboden, althans zo lang zij niet in overleg plaatsvindt. Staten moeten, waar nodig, speciale maatregelen nemen om aan personen behorende tot minderheden het genieten van politieke rechten op voet van gelijkheid te garanderen. Zij zullen daarnaast voorwaarden moeten creëren om het effectief deelnemen van minderheden aan het openbare leven te bevorderen. Daarvoor zijn de noodzakelijke wetgevende, bestuurlijke, judiciële en andere maatregelen vereist. Ook bevat het Geneefse rapport een zwakke verplichting tot het toelaten van verkiezingswaarnemers bij regionale en lokale verkiezingen. Het is aan de staat te bepalen tot welke speciale mechanismen deze norm verplicht; par. 33 Kopenhagen Document verplicht wel tot overleg met minderheden.

In de jaren '90 zijn verschillende seminars georganiseerd die tot doel hadden informatie en 'best practices' op dit terrein uit te wisselen. De bekendste lijst met 'best practices' is de niet-

---

<sup>86</sup> Lang niet alle landen hebben minderhedenpartijen, maar een verbod erop is uitzonderlijk. Albanië is hiervan een voorbeeld. Zie verder de antwoorden op vraag tien in 'Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.1, een VN-rapport naar aanleiding van een onderzoek door Speciale Rapporteur Eide.



bindende<sup>87</sup> zogenaamde 'shopping list' in het Geneefse rapport. De 'shopping list' noemt o.a. adviserende en besluitvormende organen waarin minderheden vertegenwoordigd zijn, met name op het gebied van onderwijs, cultuur en religie; gekozen organen en assemblees van minderhedenzaken; lokale en autonome besturen, evenals territoriale autonomie, inclusief het bestaan van raadgevende, wetgevende en uitvoerende organen die door middel van vrije en periodieke verkiezingen zijn gekozen; zelfbestuur door een minderheid ten aanzien van aspecten die zijn identiteit aangaat in situaties waarin territoriale autonomie niet van toepassing is; en gedecentraliseerde of lokale vormen van bestuur. In 1993 werd een seminar gehouden getiteld 'Case Studies on National Minorities Issues: Positive Results', dat bezocht werd door staatsvertegenwoordigers en experts en tot doel had op informele wijze informatie uit te wisselen, geen CVSE-document is en geen verplichtingen bevat. Genoemd worden institutionele oplossingen zoals federatie en decentralisatie; representatie van minderheden in het parlement o.a. middels het herzien van kiesdistricten, het verlagen van de kiesdrempel voor minderheden, gereserveerde zetels, het idee 'constitutional democracy' (waarin elke groep een mate van zelfbestuur heeft, macht wordt gedeeld en besluiten worden genomen door een grote coalitie), speciale procedures voor het aannemen van wetten die van essentieel belang zijn voor minderheden, comités of onafhankelijke adviesorganen; vertegenwoordiging van minderheden in het bestuur middels speciale organen, proportionele vertegenwoordiging op sommige bestuurlijke niveaus, onafhankelijke adviesorganen en een ombudsman; territoriale autonomie; en effectieve bescherming van de rechten van minderheden door middel van onafhankelijke, onpartijdige en representatieve rechtspraak.<sup>88</sup> Twee gelijksoortige seminars over democratie noemden verder de voordelen van o.a. bestuurlijke decentralisatie, lokaal bestuur en lokaal kiesrecht voor buitenlanders.<sup>89</sup> In 1998 vond in Locarno een tweede door HCNM en ODIHR georganiseerd seminar over politieke participatie van minderheden plaats getiteld 'Governance and Participation: Integrating Diversity'. Het seminar werd bezocht door staatsvertegenwoordigers, bestond uit

---

<sup>87</sup> Alhoewel het Geneefse rapport een CVSE-document is dat middels consensus is aangenomen zijn deze 'best practices' geen verplichtingen voor staten gezien de tekst van het document: zij worden door staten 'met belangstelling opgemerkt' en er wordt rekening gehouden met de 'diversiteit en de verschillende constitutionele systemen, waardoor geen standaard aanpak noodzakelijkerwijs algemeen toepasbaar is'.

<sup>88</sup> *CSCE Human Dimension Seminar on Case Studies on National Minorities Issues: Positive Results*, Warschau, 24-28 mei 1993, *Consolidated Summary*, <http://www.osce.org/inst/odihr/docs/minor-93.htm>.

<sup>89</sup> Zie *Report to the CSCE Council from the CSCE Seminar of Experts on Democratic Institutions*, Oslo, 15 november 1991, in BLOED (1993), *op.cit.*, p. 635 en *CSCE Human Dimension Seminar on Local Democracy, Consolidated Summary*, Warschau, 16-20 mei 1994, <http://www.osce.org/inst/odihr/docs/democ94.htm>, onder het kopje 'The role of local authorities and communities in promoting a positive approach to the issues of national minorities'.

voordrachten van experts en had tot doel informatie uit te wisselen over vreedzame oplossingen middels dialoog. Het leverde geen 'consolidated summary' op. Naar aanleiding van dit seminar besloot de HCNM een groep experts op te dragen de problematiek van politieke participatie te bestuderen, wat resulteerde in de in oktober 1999 gepubliceerde *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*,<sup>90</sup> die tot doel hebben de aanname van speciale maatregelen ter verlichting van minderheden-spanningen aan te moedigen en te vergemakkelijken. Het is de meest complete en gesystematiseerde lijst met 'best practices' tot op heden. Alhoewel wordt aangegeven dat het succes van de verschillende middelen afhangt van de omstandigheden van het geval, wordt geen houvast aangereikt welke middelen in welke omstandigheden kunnen werken. Het document is onderverdeeld in vier delen: deel I bevat algemene beginselen, waarin het verband tussen een vreedzame democratische samenleving en de effectieve participatie van minderheden wordt gelegd; de (Europese) ervaring heeft geleerd dat daarvoor vaak speciale regelingen nodig zijn (par. 1). Ook worden enkele internationaalrechtelijke normen herhaald. Deel II betreft participatie in de besluitvorming, dat een onderscheid maakt tussen regelingen op het niveau van de centrale overheid (zoals gereserveerde parlaments- of kabinetszetels en deelname in openbare dienst), verkiezingen (zoals adequate kiesstelsels en kiesdistricten), regelingen op regionaal en lokaal niveau en adviserende en raadgevende organen. Deel III bevat acht aanbevelingen over zelfbestuur, zowel territoriaal als functioneel, met aandacht voor het subsidiariteitsbeginsel en mogelijke bevoegdheden, zoals cultuur, onderwijs, taal, religie en andere identiteitskwesies en lokale zaken zoals milieu, planning, natuurlijke bronnen, politie, gezondheidszorg en huisvesting. Deel IV behandelt waarborgen. Bepaald wordt dat zelfbestuur (grond)wettelijk gegarandeerd moet zijn (par. 22), en dat de wet voorlopige of stapsgewijze regelingen moet toestaan voor het testen en de ontwikkeling van nieuwe regelingen (par. 23), een vernieuwende, nuttige aanbeveling. Ook (non-)judiciële geschilbeslechting moet gegarandeerd zijn (par. 24). De *Lund Recommendations* zullen evenals de *Hague Recommendations* en de *Oslo Recommendations* als referentiekader voor beleids- en wetsontwerpers kunnen dienen en derhalve aanzienlijke autoriteit verkrijgen. Momenteel worden zij door staten bestudeerd en gehoopt wordt dat zij tijdens de *Istanbul Summit* dit najaar middels een referte in het veiligheidshoofdstuk van een eventueel document onderschreven worden; een indirecte constructie die aangeeft hoe moeilijk staten zich ten aanzien van dit controversiële onderwerp binden.<sup>91</sup> Al met al biedt de OVSE staten met

---

<sup>90</sup> Verkrijgbaar bij de *Foundation on Inter-Ethnic Relations*.

<sup>91</sup> Informatie verstrekt tijdens een gesprek met leden van het kantoor van de HCNM.



dergelijke conferenties en documenten (en via de HCNM) veel niet-bindende steun bij de implementatie van hun verplichtingen.

In par. 2.3 is betoogd dat het bezitten van de nationaliteit van de verblijfsstaat deel uitmaakt van de OVSE-definitie van nationale minderheden. Daarom enige woorden over de OVSE-actie op dit terrein. Het *Geneva Report* bepaalt in deel IV dat personen behorende tot nationale minderheden dezelfde rechten en plichten van staatsburgerschap als de rest van de bevolking zullen genieten. Deze bepaling verbiedt de discriminatie van minderheden die burgers zijn; het beperken van hun politieke rechten is dus niet toegestaan. Het Helsinki Document herhaalt de internationale regels<sup>92</sup> dat iedereen het recht op nationaliteit heeft (maar welke?), dat niemand zijn nationaliteit arbitrair mag worden ontnomen, dat alle nationaliteitsaspecten bij wet geregeld moeten zijn en dat staten, waar geschikt, maatregelen moeten nemen in overeenstemming met hun grondwet om staatloosheid te voorkomen.<sup>93</sup> De OVSE-activiteit is echter vooral praktisch: tijdens *Implementation Meetings* en consultaties van de *Permanent Council* is het onderwerp aangesneden; ook OVSE-missies en de HCNM hebben aanbevelingen gedaan over nationaliteitswetgeving in nieuwe OVSE-staten zoals Estland, Letland en de Oekraïne.<sup>94</sup> Ook heeft de Parlementaire Assemblée staten de niet-bindende aanbeveling gedaan allen die een oprechte en effectieve link met het land hebben bij soevereiniteitswijzigingen het staatsburgerschap te verlenen.<sup>95</sup>

## 2.4 TOEZICHT EN IMPLEMENTATIE

De OVSE heeft een aantal toezichtsmechanismen voor de *Human Dimension* en minderheden ontwikkeld. In deze paragraaf zal ik achtereenvolgens implementatie tijdens politieke vergaderingen, het *Human Dimension* mechanisme, de *ad hoc* missies en de HCNM bespreken.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Deze zal ik in par. 3.3 uitgebreid bespreken.

<sup>93</sup> Zie par. 55-57 van de *Human Dimension*, in BLOED (1993), *op.cit.*, p. 752.

<sup>94</sup> Zie Erika B. SCHLAGER, *The right to have rights: Citizenship in newly independent OSCE countries*, in *Helsinki Monitor*, jrg. 8, 1997, nr. 1, op [http://www.fsk.ethz.ch/osce/H\\_MONIT/hel97\\_1/schlager.htm](http://www.fsk.ethz.ch/osce/H_MONIT/hel97_1/schlager.htm), onder II. De HCNM-aanbevelingen zijn te vinden op de HCNM homepage, op <http://www.osce.org/at/inst/hcnm/index.htm> onder 'Recommendations'.

<sup>95</sup> *Ottawa Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly*, 8 juli 1995, op internet <http://www.osce.org/inst/oscepa/ottawa.htm>, hoofdstuk III, par. 34.

<sup>96</sup> De voor het toezicht op de *Human Dimension*-normen minder relevante *Berlin emergency mechanism* (in juni 1991 ingesteld), *Vienna mechanism for unusual military activities* (in november 1990 ingesteld), de *Valletta procedure for the peaceful settlements of disputes* (in januari 1991 ingesteld) en de *Convention on Conciliation and Arbitration in the CSCE* (december 1992) laat ik hier wegens ruimtegebrek onbesproken.

Tijdens verschillende politieke vergaderingen wordt de implementatie van de *Human Dimension* besproken. Allereerst wordt tijdens de tweejaarlijkse *Review Conferences* (of tijdens *Review Meetings* die in 1994 en 1996 vooraf gingen aan de Conferentie en die louter bestonden uit een implementatiedebat) de implementatie van alle OVSE-normen besproken. In geval van een schending van een OVSE-norm kan de Conferentie een document aannemen, waarin die schending veroordeeld wordt of maatregelen worden bevolen. Dergelijke documenten moeten wel middels consensus worden aangenomen. Alleen indien sprake is van zeer ernstige schendingen van *Human Dimension*-verplichtingen kan een dergelijk document zonder de instemming van de overtredende staat worden aangenomen (de consensus-minus-één regel).<sup>97</sup> De sessies die betrekking hebben op de *Human Dimension* worden ook bezocht door NGO's en internationale organisaties; zij zijn echter geen partij bij het document. In de jaren dat geen *Review Conference* wordt gehouden organiseert de ODIHR een *Human Dimension Implementation Meeting*.<sup>98</sup> Ook hier betreft het een intergouvernementeel implementatiedebat, maar ook de HCNM, de Vertegenwoordiger inzake Vrijheid van de Media en de ODIHR-directeur, niet-OVSE-staten (de zogenaamde samenwerkings- en mediterrane partners), relevante internationale organisaties en instituties en relevante NGO's worden uitgenodigd om deel te nemen aan de vergadering.<sup>99</sup> De *Implementation Meeting* heeft echter niet de bevoegdheid een OVSE-document aan te nemen,<sup>100</sup> waarin maatregelen zouden kunnen worden bevolen. Wel mag zij de aandacht van de *Permanent Council* vestigen op maatregelen die zij nodig acht om de implementatie te verbeteren. Volgens de inmiddels geformaliseerde praktijk houdt dat in dat de rapporteur in het laatste plenaire debat de samenvatting van de vergaderingen, met door staten aangedragen aanbevelingen, presenteert, en die vervolgens voorlegt aan de *Permanent Council*.<sup>101</sup> De *Chairman-in-Office* bereidt op basis van dit rapport een lijst voor met onderwerpen die in het volgende jaar tijdens seminars of tijdens *Supplementary Human Dimension Meetings* kunnen worden besproken. Deze laatste zijn in 1998 ingevoerd, en worden driemaal per jaar georganiseerd om belangrijke inhoudelijke aangelegenheden van *Implementation Meetings* of *Review Conferences* te bespreken en om *follow-up* te verzekeren. Zij hebben dezelfde deelnemers als de *Implementation*

---

<sup>97</sup> Zie par. 16 van de *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures*, in BLOED (1993), *op.cit.*, p. 832.

<sup>98</sup> Zie par. VI.9 van het Helsinki Document 1992, in BLOED (1993), *op.cit.*, p. 745.

<sup>99</sup> Zie de middels *Permanent Council Decision 241* (9 juli 1998) aangenomen *Modalities for OSCE Meetings on Human Dimension Issues*, op <http://www.osce.or.at/inst/odihr/docs/modaliti.htm>.

<sup>100</sup> Zie par. VI.11 *Helsinki Decisions*, in BLOED (1993), *op.cit.*, p. 746.

<sup>101</sup> Zie *Modalities for OSCE Meetings on Human Dimension Issues*, *op.cit.*



*Meetings*.<sup>102</sup> Het implementatiedebat tijdens de *Human Dimension Seminars*, die twee maal per jaar worden georganiseerd met betrekking tot een specifiek onderwerp, is zeer beperkt en blijft hier dan ook onbesproken. Tenslotte worden implementatiezaken ook in de *Ministerial Council* en de *Permanent Council* besproken, maar gezien de overvolle agenda betreft het dan alleen acute en ernstige schendingen. Uiteraard hebben beide raden volledige bevoegdheden om middels consensus (de consensus-minus-één regel uitgezonderd) besluiten te nemen, waaronder *follow-up*-maatregelen.

Het *Vienna Mechanism* is aanvaard in het *Vienna Concluding Document*<sup>103</sup> en bestaat uit vier fasen, waarvan de eerste drie vertrouwelijk zijn. Fase één is de bevoegdheid van een OVSE-staat om informatie over een specifieke situatie te vragen. Fase twee bestaat uit een discussie tussen deze twee staten in een bilaterale overeenkomst. In fase drie wordt de aandacht van andere OVSE-staten op deze situatie gevestigd. Fase vier bestaat uit het bespreken van de informatie uit de fasen één en twee op *Review Conferences of Implementation Meetings*. Het *Vienna Mechanism* heeft een aantal voordelen in vergelijking met de politieke vergaderingen: het kan op elk willekeurig moment worden ingeroepen en staten zijn verplicht antwoord te geven op vragen. Maar ook dit mechanisme is puur intergouvernementeel en er zijn geen sancties verbonden aan overtredingen van *Human Dimension*-normen. Het in 1991 aanvaarde *Moscow Mechanism* biedt gedeeltelijk soelaas.<sup>104</sup> Het mechanisme biedt vijf aparte procedures om missies van experts of rapporteurs op te zetten, en is gedeeltelijk met het *Vienna Mechanism* verbonden. Het *Moscow Mechanism* voegt namelijk twee mogelijkheden aan de eerste twee fasen toe: de 'aanklagende' staat mag na afloop van elk van deze fasen voorstellen dat de 'aangeklaagde' staat een missie van experts toelaat. Stemt de 'aangeklaagde' staat hiermee niet in, dan kan de 'aanklagende' staat, mits hij hiervoor steun krijgt van vijf andere OVSE-staten, een missie van rapporteurs naar de 'aangeklaagde' staat sturen. *Moscow* biedt daarnaast nog de mogelijkheden dat staten op eigen initiatief een missie van experts toelaten, dat de *Permanent Council* een besluit neemt tot zending van een missie van experts of rapporteurs naar een bepaald land, en dat een missie van rapporteurs wordt gezonden wanneer er sprake is van een noodtoestand waarin er een zeer ernstige bedreiging van de implementatie van *Human Dimension*-normen is. Het mandaat verschilt van geval tot geval; experts houden zich in de regel bezig met *fact-finding* en bemiddeling om een *Human Dimension*-probleem op te lossen,

---

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> Zie BLOED (1993), *op.cit.*, pp. 367-368.

<sup>104</sup> Zie *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, in BLOED (1993), *op.cit.*, pp. 607-611.

rapporteurs doen aan *fact-finding* en bevelen oplossingen aan.<sup>105</sup> Het rapport wordt zo snel mogelijk aan de deelnemende staten verstrekt.<sup>106</sup> De *follow-up* is echter zwak: de *Permanent Council* is niet verplicht tot het bespreken van het rapport of het nemen van *follow-up*-maatregelen (middels consensus).<sup>107</sup> Het mechanisme is tot op heden nauwelijks gebruikt wegens politieke onwil en overlap met activiteiten van de *Permanent Council*.<sup>108</sup>

In de loop van de jaren negentig is een aantal *ad hoc fact-finding* expertmissies naar landen gestuurd op basis van een besluit van de *Permanent Council*. De mandaten verschilden van geval tot geval, maar er werd altijd aandacht besteed aan de mate van implementatie van *Human Dimension*-verplichtingen. Dergelijke missies werden met name naar landen gestuurd die om OVSE-lidmaatschap hadden gevraagd.<sup>109</sup> Daarnaast zijn enkele lange-termijn-missies die vooral belast waren met veiligheidstaken naar probleemgebieden gestuurd, maar de link met de *Human Dimension* was sterk.<sup>110</sup> De *Chairman-in-Office* kan daarnaast een persoonlijke vertegenwoordiger aanstellen voor specifieke situaties. Ook hier geldt dat de aanbevelingen van de missies en vertegenwoordigers de implementatie kunnen verbeteren, maar dat slechts de *Permanent Council* (middels consensus) en de *Chairman-in-Office follow-up*-maatregelen mogen nemen.

De positie van HCNM, sinds 1993 vervuld door Max van der Stoep, is niet als *Human Dimension*-instrument ingesteld, maar als instrument voor conflictpreventie. In de praktijk helpt zijn interventie de naleving van minderhedennormen te verbeteren. Het mandaat<sup>111</sup> draagt de HCNM op zich bezig te houden met 'early warning' en 'early action' (par. 2). Dat houdt in dat de HCNM moet proberen etnische spanningen in bedwang te houden en te de-escaleren, en de OVSE moet inschakelen wanneer de spanningen zich tot een dusdanig niveau ontwikkelen dat hij ze niet meer in bedwang kan houden. Volgens paragrafen 11 en 12 van het mandaat mag hij daartoe informatie ontvangen van alle bronnen (waaronder de media, NGO's en personen behorende tot nationale

---

<sup>105</sup> Zie par. 5 resp. 11 van het *Moscow Document* in BLOED (1993), *op.cit.*, pp. 608 en 610.

<sup>106</sup> Zie par. 7 en 11 van het *Moscow Document* in BLOED (1993), *op.cit.*, pp. 609 en 610.

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Zie *Human Rights Reference Handbook* (1999), *op.cit.*, p. 152. Voor meer informatie over beide mechanismen zie Arie Bloed, *Monitoring the CSCE Human Dimension: In search of its effectiveness*, in Arie Bloed e.a. (red.), *Monitoring Human Rights in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londen, 1993-a, pp. 45-91, op pp. 59-64.

<sup>109</sup> Zoals naar Albanië in 1991, naar voormalige Sovjet- en Joegoslavische staten in 1992 en naar Tsjechië en Slowakije in 1993.

<sup>110</sup> Zoals naar Servië en buurlanden, naar Estland en naar Georgië om toezicht te houden op de wapenstilstand.

<sup>111</sup> Zie de HCNM-homepage, *op.cit.*, onder 'Mandate'.



minderheden), mits die niets met terreur te maken hebben (par. 25); de situatie analyseren; en bezoeken brengen aan de betreffende landen. Die bezoeken bieden hem de mogelijkheid zich van de situatie op de hoogte te stellen door met alle betrokkene partijen te spreken (par. 11c), en bij hen *goodwill* jegens hemzelf te kweken. De HCNM stelt zich onafhankelijk en vertrouwelijk op (par. 4) en laat zijn interventie afhangen van de toestemming van alle partijen (par. 5a). Een en ander heeft het de HCNM mogelijk gemaakt zich op te stellen als een onafhankelijke bemiddelaar in situaties die de potentie hebben zich te ontwikkelen tot een conflict. Tijdens zijn eerste bezoek probeert hij de situatie in kaart te brengen. Wanneer hij een goed overzicht van de situatie heeft, stuurt hij een brief aan de regering van het bezochte land waarin hij een aantal suggesties doet om het beleid ten aanzien van nationale minderheden te verbeteren.<sup>112</sup> Wanneer nodig brengt hij nog een aantal vervolfbezoeken aan het land. Op deze wijze tracht hij de dialoog tussen partijen op gang te brengen, en vertrouwen en samenwerking tussen hen te bevorderen (par. 12). Een wezenlijk onderdeel van dit proces is alle betrokken partijen te wijzen op hun verplichtingen volgens het internationale recht, en op het belang om over en weer deze verplichtingen na te leven om zo het vertrouwen over en weer te verbeteren. Op deze wijze helpt hij mee aan de implementatie van de *Human Dimension*-normen. Grof gezegd hebben zijn aanbevelingen vaak het effect van assistentie bij een implementatie op maat van de OVSE-verplichtingen.<sup>113</sup> Een en ander wordt echter in dienst geplaatst van conflictpreventie.<sup>114</sup> Alhoewel de HCNM een instrument is voor conflictpreventie, is hij als neveneffect een zeer goed toezichtsmechanisme van de minderhedennormen: hij is onafhankelijk en niet intergouvernementeel, heeft de bevoegdheid om zowel met de overheid als met de nationale minderheden te spreken waardoor een goed inzicht in de situatie en het bevorderen van dialoog mogelijk is, en hij verleent de nieuwe democratieën steun bij een implementatie op maat van de *Human Dimension*-normen. Het mandaat bevat echter een aantal belangrijke beperkingen: de HCNM mag zich alleen mengen in situaties die zich mogelijk tot conflict kunnen ontwikkelen, is afhankelijk van de politieke wil van staten (o.a. par. 5a), terreursituaties (par. 5b) of situaties

---

<sup>112</sup> Deze aanbevelingen worden de laatste jaren in de Helsinki Monitor gepubliceerd, maar zijn ook op de HCNM-homepage te vinden, *op.cit.*

<sup>113</sup> Zie bijvoorbeeld de aanbevelingen aan Slowakije d.d. 29 september 1993 en Albanië d.d. 14 november 1994, die het Kopenhagen Document expliciet noemen, op de HCNM-homepage, *op.cit.*, onder 'Recommendations'.

<sup>114</sup> Zie voor een uitgebreide bespreking van mandaat en praktijk Rob ZAAGMAN, *The CSCE High Commissioner on National Minorities, An Analysis of the Mandate and the Institutional Context*, in Arie Bloed (red.), *The Challenges of Change, The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, Dordrecht/Boston/Londen, 1994, pp. 113-175 en FOUNDATION ON INTER-ETHNIC RELATIONS, *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention, An Introduction*, Den Haag, 1997.

waarmee de *Permanent Council* zich al heeft ingelaten (par. 7) zijn verboden terrein, en hij mag zich niet met individuele gevallen bemoeien (par. 5c). Een groot aantal situaties waarin een instrument als de HCNM een nuttige rol zou kunnen spelen blijven daarmee buiten zijn bereik.

De HCNM heeft zich in de praktijk slechts ingelaten met minderhedenkwesties in het voormalige Oostblok: Albanië, de Baltische staten (met name Estland en Letland), Hongarije, Kazakstan, Kyrgystan, Kroatië, Macedonië, de Oekraïne, Roemenië en Slowakije.<sup>115</sup> Sinds het begin van zijn mandaat brengt de HCNM één of twee bezoeken aan Letland en Estland om de gespannen verhouding tussen de oorspronkelijke bevolking en de nauwelijks geïntegreerde, staatloze Russische minderheid, die in het gebied is komen te wonen als gevolg van de politiek van russificatie door de Sovjet-Unie en derhalve door de Letse c.q. Estse overheid gediscrimineerd wordt, te verbeteren. Zijn aanbevelingen waren met name gericht op de voorbereiding en implementatie van de wetgeving aangaande het staatsburgerschap, naturalisatie en buitenlanders, bijvoorbeeld het aannemen van paspoorten voor buitenlanders om hen het reizen te vergemakkelijken,<sup>116</sup> het verlagen van de geldelijke bijdrage die verlangd wordt tijdens het naturalisatieproces,<sup>117</sup> het vereenvoudigen van de taal-,<sup>118</sup> geschiedenis-, en grondwetsexamens tijdens die procedure,<sup>119</sup> en het vereenvoudigen van de vereisten voor staatsburgerschap, met name voor in de republiek geboren staatloze kinderen.<sup>120</sup>

De HCNM raakte betrokken bij minderhedenkwesties in Slowakije en Hongarije naar aanleiding van klachten van de regeringen over en weer. Een vertrouwenwekkende maatregel in de vorm van een regelmatige betrokkenheid van een derde partij leek noodzakelijk. De HCNM besloot hierop met goedkeuring van de *Permanent Council* en beide regeringen om een missie van experts naar beide landen te sturen om de minderhedensituatie in beide landen te analyseren. De bezoeken vonden plaats van 1993 tot 1996, en de aanbevelingen betroffen jegens Hongarije onder andere de nieuwe wet inzake nationale en etnische minderheden, de vertegenwoordiging van minderheden in

---

<sup>115</sup> De aanbevelingen zijn te vinden op de homepage van de HCNM, *op.cit.*

<sup>116</sup> Zie *Documents of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, in *Helsinki Monitor*, jrg. 7, 1996, nr. 3, p. 104 (Estland) en *OSCE Newsletter April 1997*.

<sup>117</sup> Zie *Documents of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, in *Helsinki Monitor*, jrg. 9, 1998, nr. 1, p. 63 (Letland).

<sup>118</sup> Zie *Documents* (1996), *op.cit.*, p. 104 (Estland) en *OSCE Newsletter April 1997*.

<sup>119</sup> Zie *Documents* (1996), *op.cit.*, p. 104 (Estland) en *OSCE Newsletter April 1997*.

<sup>120</sup> Zie *Recommendations by the CSCE High Commissioner on National Minorities upon his visits to Estonia, Latvia and Lithuania*, in *Helsinki Monitor*, jrg. 4, 1993, nr. 3, pp. 78-79 (Estland), pp. 82-83 (Letland), *Documents* (1998), *op.cit.*, p. 63 (Letland), *OSCE Newsletter October 1997* (Letland), *OSCE Newsletter November 1997* (Estland) en *OSCE Newsletter April 1998* (op <http://www.osce.org/e/doc/newsletr/nl-98-04/nl0498e.htm>).



het parlement,<sup>121</sup> het functioneren van de lokale zelfbesturen en de financiële steun aan deze zelfbesturen.<sup>122</sup> Slowakije kreeg onder andere aanbevelingen betreffende de wetten op staats taal<sup>123</sup> en minderhedentalen,<sup>124</sup> wets hervorming en onderwijs in de Hongaarse taal<sup>125</sup> en het gebruik van minderhedentalen in officiële mededelingen.<sup>126</sup>

## 2.5 STATUS VAN DE OVSE-DOCUMENTEN

Het is algemeen geaccepteerd dat de *Helsinki Final Act* en de daaropvolgende OVSE-documenten niet juridisch bindend zijn,<sup>127</sup> een interpretatie die in overeenstemming is met de term ‘commitments’ in plaats van het gebruikelijke ‘obligations under international law’ in de verschillende documenten<sup>128</sup> en de intentie van de OVSE-staten in de totstandkomingsfase.<sup>129</sup> Dit houdt in dat staten bij schending van een OVSE-norm niet aansprakelijk kunnen worden gesteld volgens internationaal recht, en dat die schending ook geen grond kan zijn voor een schadevergoedingsclaim of een andere juridische remedie.<sup>130</sup> Dit houdt echter niet in dat staten niet gebonden zijn aan de OVSE-normen.<sup>131</sup> Alhoewel deze niet juridisch bindend zijn, zijn zij wel politiek en moreel

---

<sup>121</sup> Zie *Recommendations* (1998), *op.cit.*, p. 66, *OSCE Newsletter February 1997* en *OSCE Newsletter February 1998* (op <http://www.osce.org/e/doc/newsletr/nl-98-02/nl0298e.htm>).

<sup>122</sup> Zie *Documents* (1998), *op.cit.*, p. 67 en *OSCE Newsletter September 1997*.

<sup>123</sup> Zie *OSCE Newsletter March 1998* (op <http://www.osce.org/e/doc/newsletr/nl-98-03/nl0398e.htm>).

<sup>124</sup> Zie *OSCE Newsletter April 1997*.

<sup>125</sup> Zie *OSCE Newsletter September 1997* en *OSCE Newsletter March 1998*, *op.cit.*

<sup>126</sup> Zie *OSCE Newsletter October 1997*.

<sup>127</sup> Zie HERACLIDES (1993), *op.cit.*, p. 36 en ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 256 met verdere verwijzingen.

<sup>128</sup> ‘Commitment’ geeft een minder vergaande verplichting aan dan ‘obligation’. Het onderscheid is echter moeilijk te vertalen in het Nederlands, en ik spreek in deze afstudeerscriptie dan ook van ‘verplichtingen’.

<sup>129</sup> M.n. de Verenigde Staten en andere Westerse staten maakten duidelijk dat zij de *Final Act* niet als juridisch bindend zagen. Zo is aan het einde van de *Final Act* een paragraaf opgenomen die de regering van Finland verzoekt de *Final Act*, die niet in aanmerking komt voor registratie ex art. 102 VN Handvest, naar de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op te sturen (zie BLOED (1993), *op.cit.*, p. 210). Ook werd overeengekomen dat de Finse regering dezelfde woorden zou gebruiken in een brief aan de Secretaris-Generaal. Zie voor meer argumenten Harold S. RUSSELL, *The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput*, in *The American Journal of International Law*, jrg. 70, 1976, pp. 242-272 op pp. 246-249. De aard van de verplichtingen is sindsdien niet veranderd, zoals bijvoorbeeld blijkt uit par I.29 van de *Budapest Decisions*, die bepalen dat de naamsverandering in OVSE niet het karakter van de OVSE-verplichtingen wijzigt. Zie BLOED (1997), *op.cit.*, p. 156.

<sup>130</sup> Zie HERACLIDES (1993), *op.cit.*, p. 36.

<sup>131</sup> Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 256, die op haar beurt Bloed en Pentikäinen aanhaalt.

bindend.<sup>132</sup> Een schending van een dergelijke norm is even verwerpelijk als schending van een juridisch bindende norm,<sup>133</sup> mede gezien het feit dat staten naleving van de OVSE-normen gezien de laatste paragraaf van de *Helsinki Final Act*<sup>134</sup> hoog in het vaandel hebben. Een schending leidt dus op zijn minst tot verlies van geloofwaardigheid en prestige.<sup>135</sup> Ook is een OVSE-staat gerechtigd de schending van een OVSE-norm in een andere OVSE-staat aan te kaarten; de OVSE-normen halen deze onderwerpen dus uit de interne sfeer.<sup>136</sup> Verder verplicht een politiek verbindende norm de ambtenaren van een staat zich in overeenstemming met die norm te gedragen, wanneer nodig middels wetgevende en bestuurlijke maatregelen.<sup>137</sup> Volgens verschillende auteurs kan een schending echter ook juridische effecten hebben. Zo is betoogd dat de OVSE-normen, en met name de *Final Act*, zich tot gewoonterecht kunnen ontwikkelen.<sup>138</sup> Ook kunnen de normen gebruikt worden als gezaghebbende interpretaties en uitleggingen van dubbelzinnige internationale normen.<sup>139</sup> Schachter is van mening dat de OVSE-normen ook middels de beginselen van goede trouw en 'estoppel' juridische werking kunnen hebben. Een staat die een niet-juridische verplichting aangaat is van plan deze in goede trouw te volbrengen. Andere staten mogen dus in goed vertrouwen op de uitvoering van die verplichting rekenen. Wanneer zulks het geval is, is het de staat die de verplichting is aangegaan verboden zich in strijd met die verplichting te gedragen.<sup>140</sup> Terecht merkt Roucouas echter op dat het internationale recht zich nog aan het ontwikkelen is op dit punt, zodat geen

---

<sup>132</sup> Voor de status van de OVSE-normen zijn veel verschillende termen gehanteerd, zoals 'gezaghebbend en leidend voor staten', *soft law*, en 'van programmatisch karakter'. Zie HERACLIDES (1993), *op.cit.*, p. 36. De term 'politiek en moreel bindend' komt echter het meeste voor.

<sup>133</sup> Zie Arie BLOED, *The C.S.C.E. Human Dimension Commitments: Present and Prospects*, in Emmanuel Decaux & Linos-Alexandre Sicilianos (red.), *La C.S.C.E.: Dimension Humaine et Règlement des Différends*, Centre de Droit International de Nanterre, 1993, pp. 43-60 op p. 50.

<sup>134</sup> "Wherefore, the undersigned High Representatives of the participating States, mindful of the high political significance which they attach to the results of the Conference, and declaring their determination to act in accordance with the provisions contained in the above texts, have subscribed their signatures below: [...]"

<sup>135</sup> Zie HERACLIDES (1993), *op.cit.*, p. 36.

<sup>136</sup> Zie Oscar SCHACHTER, *International Law in Theory and Practice, General Course in International Law*, in *Recueil des Cours*, 1982, V, pp. 109-132 op p. 131. Schachter baseert deze conclusie op het feit dat een staat die een politieke verplichting aangaat, dit in goede trouw doet, zodat de uitoefening van die verplichting door de goede trouw beheerst wordt.

<sup>137</sup> Zie Oscar SCHACHTER, *The Twilight Existence of Nonbinding Agreements*, in *The American Journal of International Law*, jrg. 71, 1977, pp. 296-304 op p. 303.

<sup>138</sup> Zie RUSSELL (1976), *op.cit.*, p. 248, SCHACHTER (1982), *op.cit.*, p. 129, en HERACLIDES (1993), *op.cit.*, p. 36 met verdere verwijzingen.

<sup>139</sup> Zie HERACLIDES (1993), *op.cit.*, p. 36.

<sup>140</sup> Zie SCHACHTER (1982), *op.cit.*, pp. 130-131.



geavanceerde conclusies kunnen worden getrokken uit deze analyse.<sup>141</sup> Schachter is verder van mening dat de staat die door schending van de norm getroffen wordt alle middelen die volgens het internationaal recht toegestaan zijn gebruiken mag om de schending te stoppen en de schade vergoed te krijgen.<sup>142</sup> Hij heeft daarmee een behoorlijk vergaande theorie ontwikkeld, die echter geen grote navolging heeft gevonden in de literatuur.

Duidelijk is dat de OVSE-normen, alhoewel niet juridisch bindend, verbindend zijn voor staten en aanzienlijke kracht hebben, een feit dat bevestigd wordt door het frequente gebruik van interpretatieve verklaringen, dat een zekere bezorgdheid jegens de verplichtingen uitdrukt.<sup>143</sup> Schending is niet acceptabel, en andere OVSE-staten zijn gerechtigd deze bij de schendende staat aan te kaarten. De normen hebben echter geen rechtstreekse werking. Ook kunnen staten niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schendingen. Sommige van de OVSE-normen zijn echter herhalingen van juridisch bindende normen in verdragen. Alhoewel dit feit dergelijke OVSE-normen niet juridisch bindend maakt, zijn staten wel onverkort juridisch gebonden door de verdragsnormen,<sup>144</sup> gezien het feit dat het internationale recht boven de politiek verbindende OVSE-normen staat, zoals blijkt uit de in elke *Human Dimension* document gebezigde frases die staten verbieden acties te ondernemen die in strijd zijn met het internationale recht.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> Zie ROUCOUNAS (1993), *op.cit.*, p. 93.

<sup>142</sup> Zie SCHACHTER (1982), *op.cit.*, p. 131.

<sup>143</sup> Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 258.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 259.

<sup>145</sup> Zie ROUCOUNAS (1993), *op.cit.*, p. 105.

### 3. De VN: art. 2 leden 2 en 3 VN-Declaratie en VN-Werkgroep inzake Minderheden

#### 3.1 VOORGESCHIEDENIS

Alhoewel na rijp beraad besloten werd geen minderhedennorm in de UVRM op te nemen,<sup>146</sup> oordeelde de Algemene Vergadering dat de VN niet onverschillig kon blijven ten aanzien van het lot van minderheden. Daarom werd de *Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities* (hierna: Sub-Commissie) in het leven geroepen,<sup>147</sup> die de taak kreeg een studie van het minderhedenprobleem te maken. Deze bereikte echter meer op discriminatie- dan op minderhedengebied.<sup>148</sup> In 1966 kwam de eerste VN-minderhedennorm tot stand: art. 27 IVBPR, dat het recht op cultuur, godsdienst en taal van leden van etnische, religieuze of taalkundige minderheden beschermt.<sup>149</sup> In 1971 verzocht de Sub-Commissie Speciale Rapporteur Capotorti een studie naar de toepassing van de in art. 27 vervatte beginselen te doen. In 1977 presenteerde hij het eindrapport 'Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities', waarin de voorbereiding van een VN-Declaratie werd aanbevolen.<sup>150</sup> In 1990 nam de ontwerpwerkgroep<sup>151</sup> op basis van een Joegoslavisch voorstel<sup>152</sup> een ontwerp<sup>153</sup> aan, dat na schriftelijk commentaar van regeringen en NGO's in drie vergaderingen, die door vertegenwoordigers van staten en NGO's werden bijgewoond, aangepast werd. Dit herziene ontwerp werd in 1992 door de Mensenrechtencommissie (Res. 1992/16) en de Economische en Sociale Raad (Res. 1992/4) goedgekeurd.<sup>154</sup> De AVVN nam de Declaratie op 18 december 1992 in consensus middels Res. 47/134 aan.

---

<sup>146</sup> Zie Peter HILPOLD, *Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen – Die Deklaration vom 18. Dezember 1992*, in *Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht*, 1994, pp. 31-54 op p. 37.

<sup>147</sup> Zie AVVN Res. 217 C (III).

<sup>148</sup> Zie HILPOLD (1994), *op.cit.*, p. 39.

<sup>149</sup> "In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language."

<sup>150</sup> Zie CAPOTORTI (1977), *op.cit.*, par. 617.

<sup>151</sup> Oppericht middels MRC Res. 1989/61.

<sup>152</sup> VN Doc. E/CN.4/Sub.2/L.734.

<sup>153</sup> VN Doc. E/CN.4/1990/41, pp. 12-16.

<sup>154</sup> Uitgebreider: Patrick THORNBERRY, *The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis and Observations*, in Alan Phillips & Allan Rosas (red.), *The UN Minority Rights Declaration*, Åbo Akademis tryckeri, Turku/Åbo – Londen, 1993, pp. 11-71 op pp. 24-27.



### 3.2 RELEVANTE NORMEN IN DE VN-DECLARATIE

De VN-Declaratie bevat beginselen voor minderhedenbescherming. De preambule bevat een aantal aanwijzingen over de reikwijdte en inhoud van deze beginselen. Uit par. 3 blijkt dat de Declaratie niet op zichzelf staat, maar deel uitmaakt van en voortbouwt op een netwerk van minderhedenbescherming zoals dat vervat is in VN-documenten, te weten het Handvest, de UVRM, de Genocide Conventie, de twee mensenrechtenverdragen uit 1966, de CERD, de *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion and Belief* en het Verdrag ter Bescherming van de Rechten van het Kind. Ook regionale en bilaterale verdragen worden in dit rijtje genoemd.<sup>155</sup> De vierde paragraaf stelt dat de Declaratie is *geïnspireerd* door art. 27 IVBPR. De optie dat de Declaratie *gebaseerd* is op art. 27 IVBPR werd verworpen met de opmerking dat een dergelijke formulering het werk van de werkgroep niet goed zou weergeven.<sup>156</sup> Dit is een belangrijke vaststelling: de Declaratie is meer dan een interpretatie van art. 27 IVBPR en beperkt zich derhalve niet tot de bescherming van taal, cultuur en godsdienst van minderheden.<sup>157</sup>

De Declaratie bevat geen definitie van een minderheid. Het formuleren van een definitie zou te veel tijd in beslag nemen en niet strikt noodzakelijk zijn, nu andere minderhedendocumenten ook geen definitie bevatten; de woorden ‘nationaal of etnisch, religieus of taalkundig’ zouden duidelijk genoeg zijn.<sup>158</sup> De toevoeging van het woordje ‘nationaal’ aan de formulering van art. 27 IVBPR was niet onomstreden,<sup>159</sup> en is bedoeld om aan te sluiten bij gelijksoortige formuleringen in de CERD en Europese documenten.<sup>160</sup> Bedoeling was dus het minderhedenbegrip op te rekken en niet in te perken (tot bijvoorbeeld enkel burgers). Uit discussies binnen de in par. 3.4 te bespreken VN-Werkgroep inzake Minderheden (hierna: VN-Werkgroep) aangaande een werkdefinitie en uit de

---

<sup>155</sup> Een zeer belangrijke toevoeging, aldus ÅKERMARK, die dit als bewijs ziet van de erkenning dat minderhedenproblemen niet louter op nationaal niveau kunnen worden opgelost. Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 182.

<sup>156</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1991, VN Doc. E/CN.4/1991/53, par. 24. Oostenrijk was echter wel van mening dat de Declaratie een interpretatie van art. 27 IVBPR is. Zie *Commission of Human Rights, Forty-eighth session, Summary Record of the 17th Meeting*, VN Doc. E/CN.4/1992/SR.17, par. 17.

<sup>157</sup> Zie THORNBERRY (1993), *op.cit.*, p. 36 voor een vergelijkbare mening.

<sup>158</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1991, *op.cit.*, par. 7-10.

<sup>159</sup> Zie bijvoorbeeld *Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 30.01.1991, VN Doc. E/CN.4/1991/52, par. 82.

<sup>160</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1991, *op.cit.*, par. 28-30.

rapporten van VN Speciale Rapporteur Eide 'Possible Means and Ways of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems involving Minorities'<sup>161</sup> kan worden opgemaakt dat het bezitten van de nationaliteit van de staat waar men woont aldaar geen vereiste is (waarbij wordt gerefereerd aan art. 27 IVBPR)<sup>162</sup> en dat ook aan immigranten enig recht op minderhedenbescherming toekomt.<sup>163</sup> Alhoewel deze conclusies niet zonder meer ter interpretatie van de Declaratie kunnen worden gebruikt, is een en ander een aanwijzing dat binnen de VN een breed minderhedenbegrip wordt aangehangen. Gezien par. 4 van de preambule komt de referentie aan art. 27 IVBPR mij in ieder geval zinvol voor. Dat zou betekenen dat de Declaratie geen staatsburgerschap vereist. Deze conclusie is echter zowel voor, tijdens als na de totstandkoming van de Declaratie omstreden.<sup>164</sup> De politieke rechten in art. 2 leden 2 en 3 komen waarschijnlijk slechts aan burgers toe. Internationale normen die politieke rechten beschermen, zoals art. 25 IVBPR, vereisen immers staatsburgerschap.<sup>165</sup> Enige vorm van inspraak van niet-burgers sluit Eide echter niet uit.<sup>166</sup> De Declaratie bevat geen bepaling als par. 32 Kopenhagen Document, die stelt dat het al

---

<sup>161</sup> In Res. 1989/44 van 1 september 1989 droeg de Sub-Commissie Asbjørn Eide op een rapport voor te bereiden aangaande de nationale ervaringen met betrekking tot vreedzame en constructieve oplossingen voor problemen met minderheden. Eide stuurde daarop een *questionnaire* naar regeringen. Op basis van antwoorden en staatsrapporten werd een rapport samengesteld dat in 1993 aan de Sub-Commissie werd gepresenteerd (VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34, met vier addenda). Inmiddels heeft de Secretaris-Generaal op basis van Resolutie 1994/4 van de Sub-Commissie een rapport met reacties op de aanbevelingen uit het rapport van Eide gepresenteerd (VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/33 en Add.1).

<sup>162</sup> Zie *Report of the Working Group on Minorities on its first session*, 30.11.1995, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/2, par. 89 (voorzitter Eide); *Report of the Working Group on Minorities on its second session*, 08.07.1996, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/28, par. 143 en 145 (expert Thornberry resp. Zuid-Korea). Zie verder de *questionnaire* van Speciale Rapporteur Eide in *Protection of Minorities – Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities (Preliminary Report)*, 24.06.1991, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/43, Annex, par. 6-7. Eide en Thornberry refereren aan *General Comment 23*, 08.04.1994, par. 5.1, waarin bepaald wordt dat art. 27 IVBPR geen staatsburgerschap vereist, uitgezonderd de politieke rechten zoals in art. 25 IVBPR vervat.

<sup>163</sup> Zie *Report of the Working Group on Minorities on its second session*, *op.cit.*, par. 40 en de *questionnaire* van Speciale Rapporteur Eide, *op.cit.*, par. 7.

<sup>164</sup> Zie met betrekking tot het debat tijdens de totstandkoming van de Declaratie *Citizenship and the Minority Rights of Non-Citizens, Working Paper submitted by Asbjørn Eide*, 15.04.1999, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.3, par. 9. Een aantal staten acht bezit van staatsburgerschap essentieel. Zie bijvoorbeeld *Report of the Working Group on Minorities on its second session*, *op.cit.*, par. 8 (Oostenrijk) en *Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, *op.cit.*, par. 12 (Duitsland). Zie ook par. 54 in *Protection of Minorities – Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities (Second Progress Report)*, 01.07.1992, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/37, waarin Eide stelt dat de Declaratie geen definitie heeft en daarmee openlaat of het staatsburgerschap een vereiste is.

<sup>165</sup> Zie voor eenzelfde mening *General Comment 23*, *op.cit.*, par. 5.1 (m.b.t. art. 27 IVBPR).

<sup>166</sup> Zie *Citizenship and the Minority Rights of Non-Citizens*, *op.cit.*, par. 53.



dan niet behoren tot een minderheid een vrije keuze is.<sup>167</sup> Wel stelt art. 3 lid 2 dat geen nadeel mag worden ondervonden van het al of niet uitoefenen van de rechten in de Declaratie.<sup>168</sup> Hiermee blijft onbeslist wie bepaalt wie een nationale minderheid is: staat of minderheid; overeenkomstig het PCIJ-arrest *Minority Schools in Albania*<sup>169</sup> zou dit een feitelijke en geen juridische zaak moeten zijn.

In tegenstelling tot het Joegoslavische voorstel bevat de Declaratie meer individuele dan groepsrechten. Individuele rechten zouden de essentie uitmaken van minderhedenbescherming, maar groepen *an sich* verdienen ook bescherming,<sup>170</sup> wat tot uiting komt in art. 1, dat staten gebiedt de identiteit van minderheden te beschermen, en art. 3 lid 1, dat bepaalt dat personen behorende tot minderheden hun rechten individueel en samen met andere leden van hun groep mogen uitoefenen. In principe lenen alle artikelen in de Declaratie zich ervoor om gezamenlijk te worden uitgeoefend.<sup>171</sup> Dit is een vrij zwak groepsrecht; het betreft immers het collectief uitoefenen van individuele rechten en niet het toekennen van rechten aan een groep. In de literatuur is commentaar geleverd op het gebrek aan groepsrechten: deze waren al geaccepteerd in o.a. de CERD en zijn onmisbaar om te bereiken dat minderheden hun rechten op voet van gelijkheid kunnen genieten.<sup>172</sup>

Art. 8 definieert de verhouding van de Declaratie jegens andere internationaalrechtelijke normen. De eerste twee leden verbieden het gebruik van de Declaratie om internationale overeenkomsten of mensenrechten van derden te beperken. Lid 3 bepaalt dat *maatregelen* die staten nemen om de rechten in de Declaratie effectief te waarborgen in beginsel niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel zijn. Positieve discriminatie is dus toegestaan. In lid 4 wordt bepaald dat de Declaratie geen activiteiten toestaat die in strijd zijn met de doelen en beginselen van de VN, waaronder de soevereine gelijkheid, territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van staten. Deze bepaling is zwaar bekritiseerd, maar zoals de *Minority Rights Group* terecht opmerkt: “The

---

<sup>167</sup> De vrije wil zou wel deel moeten uitmaken van de werkdefinitie van de VN-Werkgroep. Zie *Report of the Working Group on Minorities on its second session, op.cit.*, par. 136 en 148.

<sup>168</sup> Tegen het woord ‘nadeel’ werd aanvankelijk veel bezwaar gemaakt. Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1991, *op.cit.*, par. 47-69.

<sup>169</sup> Series A/B, nr. 64.

<sup>170</sup> *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1991, *op.cit.*, par. 11-12.

<sup>171</sup> *Ibid.*, par. 13.

<sup>172</sup> Zie Gudmundur ALFREDSSON, *Minority Rights: A Summary of Existing Practice*, in Alan Phillips & Allan Rosas (red.), *The UN Minority Rights Declaration*, Åbo Akademis tryckeri, Turku/Åbo – Londen, 1993, pp. 73-79 op p. 78.

fears and apprehensions must be set to rest.”<sup>173</sup> Het recht op afscheiding van minderheden wordt hierdoor immers impliciet ontkend.<sup>174</sup> Sommige staten<sup>175</sup> en auteurs<sup>176</sup> vonden deze bepaling te ver gaan, terwijl Turkije vond dat ook de politieke eenheid van staten moest worden genoemd, een mening die de meeste delegaties afkeurden.<sup>177</sup>

Tenslotte de actie die van staten verwacht wordt. Minderhedenbescherming bestaat uit het respecteren en beschermen van rechten van minderheden door staten. De Declaratie bevat met name beschermingsmaatregelen. Art. 1 lid 2 bepaalt dat staten geschikte wettelijke en andere maatregelen moeten nemen om het bestaan en de identiteit van minderheden te beschermen. Uit het woordje ‘en’ blijkt dat beide vereist zijn, en staten dus geen keuzemogelijkheid hebben.<sup>178</sup> Artikel 4 lid 1 draagt staten op waar nodig maatregelen (zowel wettelijke als andere)<sup>179</sup> te nemen zodat personen behorende tot minderheden al hun mensenrechten effectief in gelijkheid en zonder discriminatie kunnen uitoefenen. Lid 2 bepaalt dat staten maatregelen moeten nemen om gunstige voorwaarden te creëren die het uiten van minderheden-kenmerken en van hun cultuur, taal, religie, tradities en gebruiken mogelijk maken, voor zover specifieke gebruiken niet in strijd zijn met het nationale en internationale recht. Daarbij werd gedacht aan gewoontes als vrouwenbesnijdenis, polygamie en rituele slachtingen.<sup>180</sup> Samenwerking tussen staten is vereist, zo blijkt uit de artikelen 6 en 7.

### 3.3 ART. 2 LEDEN 2 EN 3

De VN-Declaratie bevat twee bepalingen met betrekking tot politieke participatie. Art. 2 lid 2 stelt dat personen behorende tot minderheden het recht hebben effectief deel te nemen aan het culturele,

---

<sup>173</sup> Zie *Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, op.cit., par. 192.

<sup>174</sup> Uitgebreider: de inleiding.

<sup>175</sup> De Verenigde Staten zijn van mening dat een dergelijke bepaling niet thuishoort in een mensenrechtendeclaratie. Zie *Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, op.cit., par. 184.

<sup>176</sup> BOKATOLA ziet in de bepaling een aanwijzing dat de rechten van staten nog steeds voor de rechten van minderheden gaan. Zie Isse Omanga BOKATOLA, *The Draft Declaration of the United Nations on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, in *International Commission of Jurists – The Review*, 1991, nr. 46, pp. 33-41 op pp. 37-38.

<sup>177</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 16.12.1991, VN Doc. E/CN.4/1992/48, par. 59-64.

<sup>178</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 16.12.1991, op.cit., par. 12.

<sup>179</sup> Zie THORNBERRY (1993), op.cit., p. 47.

<sup>180</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 16.12.1991, op.cit., par. 21.



religieuze, sociale, economische en openbare leven. Lid 3 bepaalt dat personen behorende tot minderheden het recht hebben effectief deel te nemen aan besluitvorming op nationaal en, waar passend, op regionaal niveau betreffende de minderheid waartoe zij behoren of de regio's waar ze leven, op een wijze die niet onverenigbaar is met nationale wetgeving.

De VN-Declaratie is het eerste VN-document dat dergelijke vergaande politieke rechten aan leden behorende tot nationale minderheden toekent. Het verschil met bijvoorbeeld art. 25 IVBPR is het woord 'effectief'. Hieruit blijkt dat de minderheid niet alleen recht heeft op het genieten van politieke rechten op voet van gelijkheid en zonder discriminatie, maar dat de staat zich inspanningen moet getroosten om ervoor te zorgen dat de personen behorende tot minderheden ook werkelijk invloed kunnen uitoefenen, met name in de in lid 3 genoemde gevallen, en dat zij niet gemarginaliseerd worden. Deze betekenis blijkt ook uit de praktijk. In dit kader genomen speciale maatregelen zijn uitgebreid besproken in de VN-Werkgroep.

De politieke rechten van minderheden zijn in de *Travaux Préparatoires* uitgebreid behandeld. Het Joegoslavische voorstel bevatte slechts een vage bepaling.<sup>181</sup> Het huidige art. 2 lid 3 (ontwerp-artikel 7) werd in de eerste vergadering besproken en was aan veel kritiek onderhevig. De bedoeling was de participatie van geografisch gescheiden minderheden op regionaal en nationaal niveau te vergroten om te trachten het marginaliseren van dergelijke minderheden te minimaliseren.<sup>182</sup> Daartoe waren bepalingen opgenomen met betrekking tot effectieve participatie van minderheden in besluitvorming aangaande regio-aangelegenheden en regio-ontwikkeling.<sup>183</sup> Verschillende delegaties waren echter bang dat het artikel zou leiden tot privileges van personen behorende tot nationale minderheden, zelfs als ze in een bepaalde regio de meerderheid vormden.<sup>184</sup> Een viertal voorstellen<sup>185</sup> werd gedaan. Tijdens de vijfde sessie werd een voorstel aangenomen.<sup>186</sup> De

---

<sup>181</sup> "Member States of the United Nations shall endeavour, depending on their specific conditions, to create favourable political, educational, cultural and other conditions and to adopt adequate measures for the protection and promotion of the rights of minorities proclaimed in this Declaration." Zie art. 6 van het Joegoslavische voorstel, *op.cit.*

<sup>182</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1990, VN Doc. E/CN.4/1990/41, par. 31.

<sup>183</sup> Zie het voorstel van de *Four Directions Council* in E/CN.4/1989/38 in Annex II.

<sup>184</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1990, *op.cit.*, par. 32.

<sup>185</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1990, *op.cit.*, par. 33, 36, 38 en 44.

<sup>186</sup> (a) "[Persons belonging to] [national,] ethnic, religious or linguistic minorities have the right to preserve their identity, and to participate effectively in the affairs of the State, and in decisions concerning the regions in which they live [through national institutions and, where possible, regional institutions]. (b) National policies and programmes, as well as programmes of international co-operation

uiteindelijke versie (het huidige art. 2 lid 3) werd, na een voorstel van een informele ontwerpgroep, op de derde vergadering aangenomen.<sup>187</sup> Art. 2 lid 2 (ontwerp-artikel 3 lid 2) werd in de derde vergadering besproken. Sommige delegaties waren van mening dat het concept van zelfbestuur zou moeten worden toegevoegd, maar eerst verder moest worden uitgewerkt, terwijl andere delegaties daar op tegen waren. Besloten werd de beschouwing van dit voorstel uit te stellen.<sup>188</sup> Eveneens werd voorgesteld het aanvankelijke voorstel van “participatie in [...] het politieke leven” te vervangen door “participatie in het openbare leven”. Dit was immers een uitgebreider begrip en omvatte zowel het politieke als het bestuurlijke leven.<sup>189</sup> Na veel discussie werd dit voorstel aangenomen.<sup>190</sup>

Åkermark merkt op dat politieke participatie ex art. 2 lid 3 door staten beperkt kan worden doordat deze niet strijdig met het nationale recht mag zijn. Een staat zou echter in strijd met het internationale recht (bijvoorbeeld het IVBPR en het Kopenhagen Document) handelen door politieke participatie van minderheden geheel uit te sluiten.<sup>191</sup> Volgens het artikelsgewijs commentaar op de Declaratie door de VN-Werkgroep-voorzitter mag nationale wetgeving echter *effectieve* participatie niet onmogelijk mag maken.<sup>192</sup> Dit neemt niet weg dat de woorden van art. 2 lid 3 zich wel voor een beperkende interpretatie door staten lenen, en dus geen keiharde norm stellen. Hetzelfde geldt voor het woordje passend (“appropriate”) als vereiste voor regionale participatie, een onduidelijk begrip dat mijns inziens doelt op voldoende aanwezigheid van een minderheid in de betreffende regio. Uit het commentaar blijkt verder dat participatie ex lid 2 ook middels minderhedenassociaties (art. 2.4) en vrije contacten binnen staten en over de grenzen (art. 2.5) kan worden uitgeoefend.<sup>193</sup> Åkermark benadrukt het verband met art. 5,<sup>194</sup> een correcte interpretatie gezien de *Travaux Préparatoires*.

---

and assistance, shall be planned and implemented with due regard for their legitimate interests.” Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1990, *op.cit.*, Annex I.

<sup>187</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 16.12.1991, *op.cit.*, par. 66-69.

<sup>188</sup> *Ibid.*, par. 29.

<sup>189</sup> Zie voor eenzelfde mening *Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 13.05.1998, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1, p. 4. Het Commentaar is door VN-Werkgroep-voorzitter Eide opgesteld en tijdens de vierde sessie in 1998 gepresenteerd.

<sup>190</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 16.12.1991, *op.cit.*, par. 30-34.

<sup>191</sup> Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 184.

<sup>192</sup> Zie *Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, *op.cit.*, p. 5.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>194</sup> Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 184.



Al met al is duidelijk dat art. 2 leden 2 en 3 een recht op politieke participatie verlenen aan personen behorende tot nationale minderheden dat enerzijds zeer sterk is, doordat vereist is dat de participatie “effectief” is, maar anderzijds zwak doordat het recht beperkt mag worden door nationale wetgeving, en in geval van regionale participatie passend moet zijn. Dit recht mag, gezien art. 3 lid 1, zowel alleen als samen met anderen worden uitgeoefend. Dat houdt bijvoorbeeld in dat politieke participatie middels politieke partijen is toegestaan.<sup>195</sup> Mijns inziens zijn zelfs eigen politieke partijen toegestaan, alhoewel deze mening niet wordt geuit in literatuur of VN-Werkgroep,<sup>196</sup> maar wel steun vindt in de praktijk.<sup>197</sup> Politieke participatie ex art. 2 lid 2 omvat participatie in het politieke en in het bestuurlijke leven. Art. 2 lid 3 spreekt slechts over participatie in besluitvorming, wat een minder vergaande formulering lijkt te zijn. Uit de totstandkomingsgeschiedenis<sup>198</sup> blijkt verder dat het recht op autonomie in de Declaratie niet erkend wordt. Volgens Thornberry kan “effectieve” participatie op nationaal en regionaal niveau echter met zich meebrengen dat een autonome deelstaat moet worden gecreëerd.<sup>199</sup> Gezien de *Travaux Préparatoires* vind ik deze mening niet erg realistisch. Afscheiding is ex art. 8 lid 4 in ieder geval uit den boze. Ook het zelfbeschikkingsrecht wordt niet erkend. De Declaratie geeft niet aan op welke wijze de participatie plaats moet vinden; uit de norm (“effectieve participatie”) blijkt wel dat dit in overleg met de minderheid moet worden besloten. Uit art. 1 lid 2 kan worden afgeleid dat zowel wettelijke als andere maatregelen gebruikt moeten worden. In sommige gevallen zullen zelfs constitutionele normen moeten worden gecreëerd.<sup>200</sup> Dit verleent staten een grote keuzevrijheid ten aanzien van de middelen; wel verplicht de norm van art. 2 lid 3 (“effectieve participatie in besluitvorming betreffende hun minderheid of hun regio”) mijns inziens tot overleg met de betreffende minderheid (maar in welke vorm?). De afgelopen jaren is getracht om een aantal ‘best practices’ op een rijtje te zetten.

---

<sup>195</sup> Dit is ook de mening van Eide. Zie *Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, *op.cit.*, p. 5.

<sup>196</sup> Zo vindt Weissbrodt politieke partijen langs etnische lijnen gevaarlijk. Zie *Observations to the Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 31.03.1999, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.5, p. 7.

<sup>197</sup> Lang niet alle landen hebben minderhedenpartijen, maar een verbod erop is uitzonderlijk. Albanië is hiervan een voorbeeld. Zie verder de antwoorden op vraag tien in het eerste addendum van het eindrapport van Speciale Rapporteur Eide, *op.cit.*

<sup>198</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 16.12.1991, *op.cit.*, par. 29.

<sup>199</sup> Zie THORBERRY (1993), *op.cit.*, p. 43.

<sup>200</sup> Zie *Protection of Minorities – Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities (Recommendations)*, 11.08.1993, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4, par. 17.

Zo werden tijdens de vierde en vijfde sessie in 1998 resp. 1999 van de VN-Werkgroep drie papers besproken die aandacht besteden aan politieke participatie: 'Towards Effective Political Participation and Representation of Minorities' van De Varennes,<sup>201</sup> het artikelsgewijze commentaar op de Declaratie door Eide,<sup>202</sup> en de *Flensburg Proposals*, opgesteld door een groep experts en gepresenteerd door het *European Centre for Minority Issues*.<sup>203</sup> De Varennes vindt de naleving van internationale normen, zoals art. 25 IVBPR en het verbod op discriminatie en staatloosheid, een voorwaarde voor effectieve politieke participatie. Om een 'tirannie van de meerderheid' te voorkomen zijn speciale maatregelen nodig.<sup>204</sup> Ook Eide en de *Flensburg Proposals* noemen dergelijke maatregelen. Eide verwijst naar het *OSCE Geneva Report* en noemt het kiesstelsel proportionele vertegenwoordiging, federale systemen en 'consociational democracy'. In geval van territoriaal geconcentreerd levende minderheden moet getracht worden hen reële invloed te geven op de lokale besluitvorming.<sup>205</sup> De Varennes en de *Flensburg Proposals* noemen verder o.a. gegarandeerde zetels, een lagere kiesdrempel voor minderheden, een wetgevingsveto of gereserveerde bevoegdheden (bijzondere mechanismen die het wetgevingsproces met betrekking tot voor minderheden relevante onderwerpen met extra waarborgen moeten omgeven), bestuurlijke organen voor minderhedenzaken, adviesorganen voor regering of parlement,<sup>206</sup> het verbod openbare instituties in te stellen op grond van etnische criteria, een kiesstelsel en kiesdistricten die effectieve participatie van minderheden mogelijk maken, het opheffen van barrières voor het verkrijgen van de nationaliteit van de staat van duurzaam verblijf, en de verbetering van adviesraden en rondetafels door effectievere consultatie en meer politiek gewicht.<sup>207</sup> Op basis van deze rapporten deed de VN-Werkgroep o.a. deze aanbevelingen: minderheden moeten op lokaal, nationaal en internationaal niveau betrokken worden bij het formuleren, aannemen, en implementeren van, en het toezicht op normen en beleid dat hen aangaat; zij moeten gelijke toegang tot arbeid in de publieke sector hebben;

---

<sup>201</sup> DE VARENNES, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.4.

<sup>202</sup> Zie *Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, *op.cit.*, p. 4.

<sup>203</sup> Zie *Flensburg Proposals*, *op.cit.*

<sup>204</sup> Zie DE VARENNES (1998), *op.cit.*, pp. 4-9.

<sup>205</sup> Zie *Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, *op.cit.*, pp. 4-5.

<sup>206</sup> Zie DE VARENNES (1998), *op.cit.*, pp. 3-9.

<sup>207</sup> Zie *Flensburg Proposals*, *op.cit.*, pp. 3-6.



en decentralisatie op basis van het subsidiariteitsbeginsel, in de vorm van zelfbestuur of decentralisatie, symmetrisch of asymmetrisch, verbetert de kans op participatie.<sup>208</sup>

Ook in 'Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities' is aandacht besteed aan politieke participatie. Alhoewel dit rapport onafhankelijk van de Declaratie tot stand is gekomen, bevat het wel een aantal relevante aanwijzingen. Eide beveelt vijf speciale maatregelen aan om effectieve politieke participatie mogelijk te maken, te weten advies- en wetgevende organen waarin minderheden vertegenwoordigd zijn, gekozen organen en assemblees, zelfbestuur (functionele of culturele autonomie) op gebieden die essentieel zijn voor de identiteit van minderheden, decentralisatie, lokaal bestuur of territoriale autonomie, en speciale maatregelen om de vertegenwoordiging van minderheden in gekozen organen (waaronder het parlement) te vergroten, zoals een verlaagde kiesdrempel.<sup>209</sup>

Al met al raden de besproken documenten, die gebaseerd zijn op de praktijk in staten, verschillende maatregelen aan die in drie groepen onderverdeeld kunnen worden: territoriale onderverdeling, het vergroten van de effectieve participatie in wetgevende organen, en inspraak in het bestuur. Territoriale maatregelen omvatten de federatie, territoriale autonomie en decentralisatie. Effectieve participatie in wetgevende organen kan middels een groot aantal maatregelen bereikt worden, waarvan de meest genoemde zijn gegarandeerde zetels, het kiesstelsel proportionele vertegenwoordiging, een verlaagde kiesdrempel of een wetgevingsveto voor minderheden. Inspraak in het bestuur kan verkregen worden door middel van het instellen van onafhankelijke advies- en consultatieorganen met vertegenwoordigers van minderheden of een 'consociational democracy'. Met de *Minority Rights Group Finland* acht ik het op enigerlei wijze systematiseren en institutionaliseren van deze wirwar van informatie wenselijk.<sup>210</sup> Het voorstel van de VN-Werkgroep om een databank met 'best practices' op te laten stellen<sup>211</sup> juich ik dan ook van harte toe; een dergelijke databank kan de vrij theoretische norm in art. 2 leden 2 en 3 concretiseren, zonder bepaalde mogelijkheden uit te sluiten of te verplichten; deze informatie zou dan systematisch moeten worden gerangschikt. Idealiter zou ook aandacht moeten worden besteed aan de effectiviteit van de

---

<sup>208</sup> Zie *Report of the Working Group on Minorities on its fifth session*, 24.06.1999, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/21, par. 82.

<sup>209</sup> Zie *Protection of Minorities – Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities (Recommendations)*, *op.cit.*, par. 17. De VN Werkgroep heeft overigens verklaard dat de *Recommendations* een belangrijk element uitmaken van zijn werk.

<sup>210</sup> Zie *Protection of Minorities – Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities, Report of the Secretary-General pursuant to Subcommission resolution 1994/4*, 20.06.1995, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/33/Add.1, par. 9.

<sup>211</sup> Dit voorstel zal ik in par. 3.4 uitgebreider bespreken.

‘best practices’ en aan het verband met bepaalde omstandigheden. De VN-Werkgroep zou hiernaar onderzoek moeten (laten) doen; ook kan gebruik worden gemaakt van bestaande rapporten, zoals een in par. 4.3 te bespreken onderzoek in de Raad van Europa.

In par. 3.2 is reeds uiteengezet dat de rechten in de Declaratie mijns inziens ook toekomen aan personen behorende tot minderheden die niet de nationaliteit van het land waarin zij wonen bezitten, maar dat politieke rechten daarvan uitgezonderd zijn. Ook is aangestipt dat volgens Eide enige vorm van inspraak door buitenlanders, bijvoorbeeld middels rondetafels of adviesorganen, niet uitgesloten moet worden.<sup>212</sup> Feit blijft echter dat volledige politieke rechten slechts aan burgers *kunnen* toekomen.<sup>213</sup> De beperking van rechten voor niet-burgers is besproken door Speciale Rapporteur Eide en de Werkgroep. De Speciale Rapporteur raadt de Sub-Commissie aan een studie te laten verrichten naar minderhedenproblemen naar aanleiding van nationaliteitswetten.<sup>214</sup> Als lid van de VN-Werkgroep heeft Eide dit onderwerp bestudeerd. Het rapport, dat tijdens de vijfde sessie in 1999 gepresenteerd is, bespreekt het internationale recht op dit punt, noemt verschillende situaties en signaleert de beperkingen van een aantal rechten voor niet-burgers. Alhoewel art. 15 UVRM aan iedereen het recht op nationaliteit toekent (maar van welke staat?), bevat het internationale recht geen mensenrecht op nationaliteit. Slechts het Verdrag ter Bescherming van de Rechten van het Kind bevat een bepaling die voorschrijft dat staatloze kinderen het recht hebben de nationaliteit van het land waar zij geboren zijn te verkrijgen (art. 7 lid 2). Wel bestaat er een Europees Verdrag inzake Nationaliteit, dat volgens Eide het huidige internationale recht weergeeft, met gedetailleerde regels aangaande het nationaliteitsrecht.<sup>215</sup> Voor minderheden belangrijke hierin geregelde gevallen zijn nationaliteit bij staatsopvolging, bijvoorbeeld door middel van unificatie, aansluiting van een territoir bij een andere staat, opdeling van een staat in een aantal nieuwe staten, en afscheiding (welke regels in grote lijnen herhaald worden in een ontwerp-declaratie van de *International Law Commission* uit 1999,<sup>216</sup> die inmiddels naar de AVVN is gestuurd); en het recht op nationaliteit van immigranten. Onduidelijkheden bestaan er met name op het gebied van de opdeling of restauratie

---

<sup>212</sup> Zie *Citizenship and the Minority Rights of Non-Citizens*, *op.cit.*, par. 53.

<sup>213</sup> Uit de praktijk blijkt dat zelfs burgers om discriminerende redenen politieke rechten ontkend kunnen worden, zoals bijvoorbeeld genaturaliseerde etnische Russen in de Baltische staten.

<sup>214</sup> Zie *Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities (Recommendations)*, *op.cit.*, par. 40.

<sup>215</sup> De *Convention on the Reduction of Statelessness* bevat slechts regels tegen staatloosheid. Alleen art. 10 ziet op soevereiniteitsoverdrachten: staten moeten tot een regeling komen om staatloosheid te voorkomen, en anders moet een staat de nationaliteit schenken aan de staatlozen op zijn territoir.

<sup>216</sup> *Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States*, 27.05.1999, in A/CN.4/L.573 en Corr.1.



van een staat.<sup>217</sup> Geconcludeerd kan worden dat het internationale recht nog onvoldoende ontwikkeld is om minderheden afdoende te beschermen. Een alomvattend verdrag bestaat slechts in Europa. De VN beschermt enkel het recht op nationaliteit van staatloos geboren kinderen. Het aannemen van het ontwerp van de *International Law Commission* zou een goed begin zijn, alhoewel een verdrag in deze materie te verkiezen is. Daarnaast zou de kwestie van het (verkrijgen) van staatsburgerschap gekoppeld moeten worden aan minderhedenbescherming. Aan leden van nationale minderheden (die volgens mijn werkdefinitie al generaties lang in het land van verblijf wonen) zou mijns inziens op hun verzoek de nationaliteit van het land van duurzaam verblijf moeten worden verleend (overeenkomstig art. 18 lid 2 Europees Verdrag inzake Nationaliteit); zij moeten dan ook, uitzonderingen daargelaten, volledige politieke rechten krijgen. Het is te betreuren dat de Declaratie de kwestie van het staatsburgerschap niet behandelt; zelfs de regel van het Kinderverdrag wordt niet expliciet vermeld. Ook zou aandacht moeten worden besteed aan het verlenen van beperkte politieke rechten aan niet-burgers.

### 3.4 TOEZICHT EN IMPLEMENTATIE

De VN-Declaratie bevat geen toezichtsmechanisme. In de literatuur werd voorgesteld een speciale rapporteur, een VN HCNM of een werkgroep inzake minderheden in te stellen en het gebruik van advies- en assistentiediensten te verhogen.<sup>218</sup> De Declaratie en de begeleidende resolutie bevatten minder vergaande bepalingen. Art. 9 bepaalt dat de gespecialiseerde en andere VN-organisaties zullen bijdragen aan de volledige realisering van de Declaratie.<sup>219</sup> Deze formulering lijkt indirecte toepassing van de Declaratie door de verdragsorganen van mensenrechtenverdragen (zoals het CERD en het *Human Rights Committee*) mogelijk te maken.<sup>220</sup> Alhoewel dit artikel goed aansluit bij

---

<sup>217</sup> Zie *Citizenship and the Minority Rights of Non-Citizens, op.cit.*, par. 18-38.

<sup>218</sup> Zie o.a. THORBERRY (1993), *op.cit.*, p. 58 met verdere verwijzingen; en ALFREDSSON (1993), *op.cit.*, pp. 78-79. BOKATOLA stelt voor het instellen van nationale beroepsmogelijkheden te verplichten. In een eventuele conventie kan dan een rapportageplicht en een klachtrecht worden opgenomen. Zie BOKATOLA (1991), *op.cit.*, pp. 39-40. Hilpold daarentegen vindt het gebrek aan toezicht niet bezwaarlijk gezien de functie van de Declaratie om een discussie op gang te brengen en staten moreel-politieke verplichtingen op te leggen, en gezien de in de Declaratie vervatte minimumnormen. Zie HILPOLD (1994), *op.cit.*, pp. 51-52.

<sup>219</sup> Deze oproep is in verschillende resoluties herhaald. Zie o.a. AVVN Res. A/RES/50/180 en A/RES/51/91; MRC Res. 1995/24, 1996/20, 1997/16, 1998/19 en 1999/48.

<sup>220</sup> Zie Isse Omanga BOKATOLA, *La Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Personnes Appartenant à des Minorités Nationales ou Ethniques, Religieuses et Linguistiques*, in *Revue général de droit international publique*, jrg. 97, 1993, pp. 745-765 op p. 763.

het idee dat de Declaratie voortbouwt op en een onderdeel is van een zich nog immer ontwikkelend netwerk van minderhedennormen, is het onvoldoende, omdat het toezicht afhankelijk is van de goede wil,<sup>221</sup> de noodzakelijke overlap (alleen actie binnen het mandaat is toegestaan) en soms de gespecialiseerde kennis op minderhedengebied van de verschillende organisaties. Ook wordt het toezicht verspreid over verschillende organen. Een en ander beperkt de effectiviteit van het toezicht.

Res. 47/134 bevat ook maatregelen die de implementatie van de Declaratie moeten bevorderen: par. 4 nodigt de relevante organen en lichamen van de VN (waaronder de verdragslichamen) en de Sub-Commissie en de Mensenrechtencommissie uit om gepaste aandacht te besteden aan de Declaratie en paragrafen 5 en 6 verzoeken de Secretaris-Generaal om voorstellen te doen over geschikte wijzen voor effectieve bevordering van de Declaratie en om tijdens de achtenveertigste AVVN-sessie rapport uit te brengen over de implementatie van de Declaratie. De paragrafen 5 en 6 bieden een mogelijkheid tot toezicht en implementatie, maar voor par. 4 geldt net als voor art. 9 dat een en ander weliswaar binnen het systeem van de Declaratie past, maar een effectief toezicht onmogelijk maakt. De Secretaris-Generaal heeft inmiddels twee rapporten<sup>222</sup> aan de AVVN gepresenteerd. Staten, intergouvernementele organisaties, NGO's, speciale vertegenwoordigers, speciale rapporteurs, relevante werkgroepen en de Sub-Commissie zijn om commentaar verzocht.<sup>223</sup> De reacties zijn vervat in de rapporten, waardoor met name de activiteiten van de verschillende aan de VN verbonden organisaties beschreven worden. Door het beperkte aantal en de weinig diepgaande reacties kunnen de rapporten echter geen goed overzicht geven van de implementatie van de Declaratie door staten.<sup>224</sup> De procedure kan dus als een soort vrijwillige rapportageplicht van staten en VN-organen etc. gezien worden, maar is zeer gebrekkig: de verleende informatie is ruim onvoldoende en aanbevelingen ontbreken. De procedure zorgt er wel voor dat de Declaratie onder de aandacht blijft van organen en staten, maar heeft overigens beperkte waarde.

---

<sup>221</sup> Zie voor eenzelfde mening BOKATOLA (1993), *op.cit.*, p. 762.

<sup>222</sup> VN Doc. A/48/509 en Add.1; VN Doc. A/50/514.

<sup>223</sup> Zie *Effective promotion of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Report of the Secretary-General*, VN Doc. A/50/514, par. 3.

<sup>224</sup> *Ibid.*, par. 11.



Middels res. 1994/115 heeft de Sub-Commissie in 1994 de VN-Werkgroep opgericht.<sup>225</sup> Zij bestaat uit vijf experts die elk jaar vijf werkdagen bijeenkomen, en moet de rechten van personen behorende tot minderheden zoals uiteengezet in de Declaratie bevorderen, en meer in het bijzonder (1) de bevordering en praktische uitvoering van de Declaratie inspecteren; (2) mogelijke oplossingen voor problemen met minderheden zoeken, inclusief de bevordering van wederzijds begrip tussen minderheden en regeringen; en (3) verdere maatregelen aanbevelen voor de bevordering en bescherming van personen behorende tot minderheden. Deelname aan de vergaderingen staat open voor alle NGO's, academici, professionele onderzoekers,<sup>226</sup> regeringsvertegenwoordigers, VN- en regionale organen en organisaties.<sup>227</sup> Tijdens de sessies wordt gebruik gemaakt van informatie van regeringen, VN-verdragslichamen, gespecialiseerde organisaties, regionale intergouvernementele organisaties, NGO's, experts en erkende autoriteiten.<sup>228</sup>

De rol van de Werkgroep is gedurende de afgelopen vier jaar verduidelijkt. Tijdens de eerste sessie maakte de Werkgroep duidelijk als forum voor dialoog en uitwisseling van ideeën, informatie en ervaringen te willen functioneren, maar niet als klachtenbureau.<sup>229</sup> Tijdens de tweede sessie werd besloten kleine studies te ondernemen naar de inhoud en reikwijdte van de basisbeginselen in de Declaratie, en om de banden met verschillende VN-organen en -organisaties te versterken dan wel aan te halen. Ook werd het idee geopperd om een vrijwilligersfonds op te richten om deelname aan de werkgroep te vergemakkelijken, een voorstel dat overigens tot op heden nog niet is goedgekeurd door de Sub-Commissie.<sup>230</sup> Tijdens de derde sessie werd de oprichting door enkele NGO's van een databank met o.a. 'best practices', klachtmechanismen, publicaties en verslagen van de Werkgroep-

---

<sup>225</sup> Het voorstel hiertoe werd gedaan in Sub-Cie Res. 1994/4, wat middels MRC Res. 1995/24 en ECOSOC Res. 1995/31 werd goedgekeurd. Het mandaat werd voor onbepaalde tijd verlengd in MRC Res. 1998/19 en ECOSOC Res. 1998/246. In zijn rapporten had Speciale Rapporteur Eide het oprichten van een Werkgroep aangeraden. Zie bijvoorbeeld *Protection of Minorities – Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities (Recommendations)*, *op.cit.*, par. 44. In Resolutie 1994/115 wordt ook naar de rapporten verwezen (zie de zevende paragraaf van de preambule).

<sup>226</sup> Zie *Report of the Working Group on Minorities on its first session*, *op.cit.*, par. 15.

<sup>227</sup> *Ibid.*, par. 19.

<sup>228</sup> *Ibid.*, par. 20.

<sup>229</sup> *Ibid.*, par. 95.

<sup>230</sup> Zie *Report of the Working Group on Minorities on its second session*, *op.cit.*, par. 208 resp. 210-211 resp. 214.

sessies aanbevelen,<sup>231</sup> een plan dat de Werkgroep nog aan het uitwerken is.<sup>232</sup> Ook presenteerde Eide een artikelsgewijs commentaar op de Declaratie,<sup>233</sup> dat inmiddels voor commentaar naar staten, NGO's, experts en VN-actoren is gestuurd.<sup>234</sup> Tijdens de vierde sessie verklaarde voorzitter Eide dat de Werkgroep na de verlenging van het mandaat voor onbepaalde tijd in de positie verkeerde om een actievere rol binnen het mandaat aan te nemen. Dit blijkt uit het grote aantal vergaande voorstellen: leden van de Werkgroep mogen, op verzoek van de betreffende regering en mits er voldoende fondsen zijn, landen bezoeken; besprekingen over specifieke situaties worden aan die regeringen gemeld; contact zal worden gelegd met onderzoeksinstituten en NGO's om de informatie in staatsrapporten en van speciale rapporteurs te controleren en er worden maatregelen genomen om expertseminars in de periode tussen de sessies te bevorderen.<sup>235</sup>

Binnen haar beperkte mandaat ontwikkelt de Werkgroep zich dus tot een goed toezichtsmechanisme: tijdens de sessies worden zowel feitelijke situaties en problemen met minderheden als theoretische kwesties besproken met relevante staten en organen en gezaghebbende NGO's en experts. Er wordt een dialoog tussen minderheden, regeringen en organisaties mogelijk gemaakt, de bekendheid met hun rechten wordt bij minderheden verbeterd en regeringen krijgen enige respons op hun gedrag, vooral nu bezoeken mogelijk zijn en besprekingen aan de betreffende regeringen worden meegedeeld. Minpunt is dat de Werkgroep gezien de aard van de vergaderingen en de beperkte tijd geen gedetailleerde aanbevelingen kan geven; de besprekingen zijn nogal vrijblijvend. In de toekomst zou gezien deze vrijblijvendheid een bindend toezichtsmechanisme tot stand moeten komen, liefst met een individueel klachtrecht of anders een collectief klachtrecht dat overeenkomstig het optionele collectieve klachtrecht van het Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH) aan relevante nationale of internationale minderhedenorganisaties kan toekomen ten aanzien van grootschalige schendingen in wet, beleid of praktijk.<sup>236</sup> Een klachtrecht versterkt het toezicht, doordat in feite een nieuwe, onafhankelijke informatiebron wordt geïntroduceerd, uitspraken een precedentwerking hebben en

---

<sup>231</sup> Zie *Report of the Working Group on Minorities on its third session*, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/18, par. 108-109. De plannen zijn inmiddels uitgebreid. Zie *Report of the Working Group on Minorities on its fifth session*, *op.cit.*, par. 95-98.

<sup>232</sup> Zie *Report of the Working Group on Minorities on its fifth session*, *op.cit.*, par. 95-98.

<sup>233</sup> *Op.cit.*

<sup>234</sup> *Op.cit.*

<sup>235</sup> Zie *Report of the Working Group on Minorities on its fourth session*, 06.07.1998, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/18, par. 108.

<sup>236</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving van het collectief klachtrecht van het ESH Markus JAEGER, *The Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints*, in *Leiden Journal of International Law*, jrg. 10, 1997, pp. 69-80.



dus heel precies komt vast te staan welke gedragingen géén juiste implementatie van de normen zijn, en een individueel klachtrecht ook individuele schendingen bestraft en voor de toekomst voorkomt. Op dit moment is een dergelijk toezichtsmechanisme echter politiek onmogelijk én ongeschikt gezien het karakter van declaratie, de noodzaak de normen uit te kristalliseren en de wenselijkheid van het vinden van vreedzame oplossingen in overleg met wederzijds goedkeuren. Op deze laatste twee aspecten moet de Werkgroep zich dus richten, wat het geval is.

### 3.5 STATUS VAN DE VN-DECLARATIE

Resoluties, en de species declaraties, van de Algemene Vergadering behoren niet tot de bronnen van internationaal recht zoals opgesomd in art. 38 lid 1 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof. Volgens de letter van het VN-Handvest is de AVVN, uitzonderingen daargelaten,<sup>237</sup> slechts bevoegd aanbevelingen te doen aan staten. De VN-Declaratie zou derhalve slechts aanbevelingen aan staten bevatten, en geen bindende normen. In de jaren '60, '70 en '80 hebben echter verhitte discussies plaatsgevonden over de vraag of het internationale recht zich niet zodanig ontwikkeld heeft dat ook dit soort resoluties (en declaraties) juridisch bindend kan zijn.<sup>238</sup> In de jaren '90 lijkt de balans door te slaan naar acceptatie van het feit dat de AVVN juridisch bindende normen *kan* aannemen.<sup>239</sup> Wanneer een resolutie wordt aangenomen met de bedoeling bepaalde regels (hetzij gewoonterecht, hetzij beginselen, hetzij nieuwe of spontane regels) tot recht te verklaren, en deze resolutie wordt (bijna) unaniem of in consensus aangenomen, dan bestaat het vermoeden dat de regels en beginselen in de resolutie recht zijn, althans dat dit de *opinio juris* is.<sup>240</sup> Of en in hoeverre een resolutie die met gewone meerderheid is aangenomen zulk bewijs bevat, moet van geval tot geval

---

<sup>237</sup> Zie bijvoorbeeld de in de artt. 4, 6, 18 lid 2, 23, 61 en 63 van het VN-Handvest genoemde bevoegdheden.

<sup>238</sup> Tegenstanders waren van mening dat verdragstekst, *Travaux Préparatoires* en praktijk (het aannemen van juridisch bindende verdragen na de totstandkoming van een declaratie en het politieke stemgedrag in de AVVN) uitwezen dat declaraties slechts aanbevelingen zijn. Voorstanders wezen op drie arresten van het ICJ (*Namibia/South-West Africa*, *Western Sahara* en *Nicaragua*), waaruit zou blijken dat de AVVN juridisch bindende normen *kan* aannemen. Zie Ian BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998, voetnoot 79 op p. 14 voor de belangrijkste literatuur.

<sup>239</sup> Zie Blaine SLOAN, *United Nations General Assembly Resolutions in Our Changing World*, Transnational Publishers, Ardsley-on-Hudson, 1991, pp. 45-46 met een verwijzing naar Schachter, BROWNLIE (1998), pp. 14-15; en ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, voetnoot 286.

<sup>240</sup> Zie SLOAN (1991), *op.cit.*, p. 47 en BROWNLIE (1998), *op.cit.*, p. 14. Zie ook het arrest *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ Reports 1986, waarin bepaald werd dat instemming met resoluties zoals de *Declaration on Friendly Relations* een manier is om de *opinio juris* met betrekking tot het verbod van het gebruik van geweld uit te drukken.

bekeken worden,<sup>241</sup> waarbij aandacht moet worden besteed aan met name de termen in de resolutie en de bedoeling van staten, de stempatronen en de steun voor de resolutie, de praktijk, de herhaling van de inhoud van de resolutie in latere resoluties en eventuele implementatieprocessen.<sup>242</sup>

Tijdens de totstandkoming van de Declaratie heeft een aantal staten verklaard dat de VN-Declaratie niet bindend is.<sup>243</sup> Ook in de literatuur overheerst de mening dat zij niet juridisch bindend is, maar dat aan haar normen wel bijzonder gewicht moet worden toegekend. Thornberry verwijst daarbij naar het feit dat de Declaratie eerder een vaststelling van bestaand recht dan een afkondigen van nieuw recht is en dat zij in consensus is aangenomen met de actieve steun van veel landen uit verschillende werelddelen, zowel in de ontwerpfase<sup>244</sup> als in de AVVN.<sup>245</sup> Brownlie suggereert dat de Declaratie als een interpretatie van art. 27 IVBPR kan worden gezien, en dat de Declaratie derhalve aanzienlijke juridische kracht heeft.<sup>246</sup> De totstandkomingsgeschiedenis van de Declaratie geeft hem echter ongelijk.<sup>247</sup> Ook Åkermark kent de Declaratie een aanzienlijke juridische waarde toe, gezien de omstandigheden van het aannemen van de resolutie, de concrete normen en het bestaan van 'follow-up'-mechanismen.<sup>248</sup> Zij is van mening dat de Declaratie grotendeels reeds bestaande beginselen van internationaal recht bevestigt, gezien het bestaan van het Kopenhagen Document. Deze OVSE-regels krijgen nu wereldwijde toepassing.<sup>249</sup>

Mijns inziens heeft de Declaratie aanzienlijk gewicht, maar is zij niet juridisch bindend en heeft zij derhalve geen rechtstreekse werking. De bedoeling is geweest een kader met beginselen en minimumnormen van minderhedenbescherming op te stellen, dat wegens de controverse geen juridisch bindende kracht zou hebben. De beschermende normen (met name die in art. 2) zijn

---

<sup>241</sup> Zie BROWNLIE (1998), *op.cit.*, p. 15 en ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, voetnoot 286.

<sup>242</sup> Zie BROWNLIE (1998), *op.cit.*, p. 118.

<sup>243</sup> Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van Hongarije in *Commission of Human Rights, Forty-eighth session, Summary Record of the 17th Meeting, op.cit.*, par. 12. Hongarije heeft de Declaratie echter wel als inspiratiebron gebruikt voor het ontwerpen van nationale wetgeving inzake nationale minderheden. Zie *Report of the Working Group on Minorities on its second session, op.cit.*, par. 22.

<sup>244</sup> Zie *Commission of Human Rights, Forty-eighth session, Summary Record of the 17th Meeting, op.cit.*, par. 10, 23 en 28 met expliciete steun van resp. de Verenigde Staten, Bulgarije en Australië. Sponsors in de MRC waren Joegoslavië, Sao Tome en Principe, Gabon, het Verenigd Koninkrijk, Burundi en Costa Rica, zie *Commission on Human Rights, Forty-eighth session, Summary Record of the 38th Meeting, VN Doc. E/CN.4/1992/SR.38, par. 24-26.*

<sup>245</sup> Zie THORNBERRY (1993), *op.cit.*, p. 26.

<sup>246</sup> Zie BROWNLIE (1998), *op.cit.*, p. 699.

<sup>247</sup> Zie *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 05.03.1991, op.cit.*, par. 24 en mijn bespreking in par. 3.2.

<sup>248</sup> Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, voetnoot 286.

<sup>249</sup> Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 181.



redelijk vaag, en de verplichtingen van staten zijn verzwakt door termen als ‘where appropriate’, ‘where required’ en ‘wherever possible’. Voor het overige voldoet de Declaratie aan de door Sloan gesignaleerde vereisten: de Declaratie is in consensus met steun van veel verschillende landen uit verschillende regio’s aangenomen (en ook de ontwerp-werkgroep kreeg veel medewerking van verschillende landen uit verschillende regio’s),<sup>250</sup> de resolutie is herhaalde malen door de AVVN en de MRC aangehaald in resoluties,<sup>251</sup> er is volgens de maatstaven van een declaratie een goed toezichtsmechanisme en de praktijk leert dat een groot aantal staten tracht de bescherming van minderheden te verbeteren volgens deze beginselen<sup>252</sup>.

Het is echter de vraag of dit gebrek aan juridische kracht op dit moment bezwaarlijk is. We hebben hier te maken met een zeer controversieel en gevoelig onderwerp, dat daarnaast zeer divers is gezien het grote aantal minderheden met zeer diverse problemen en behoeftes die elk een op maat gemaakte oplossing vereisen. Gezien deze omstandigheden is de totstandkoming van deze Declaratie al een grote stap. Niet alleen juridisch bindende instrumenten zijn effectief. Een norm die met instemming van staten tot stand is gekomen heeft eveneens een goede kans navolging te vinden, zeker wanneer het toezicht op naleving van de norm goed is. De VN-Declaratie voldoet aan deze twee voorwaarden, en heeft dus een goede kans effectief te zijn.<sup>253</sup> Een effectieve VN-Declaratie zou op de lange termijn de weg kunnen vrijmaken voor een juridisch bindend verdrag met individuele rechten, zodat het toezichtsmechanisme zoals bepleit in de vorige paragraaf werkelijkheid kan worden. Nadeel van een verdrag is wel dat alleen verdragsstaten eraan gebonden zijn, en niet alle VN-leden zoals bij de VN-Declaratie het geval is. Een verdrag is mijns inziens alleen mogelijk en wenselijk wanneer dit niet zal leiden tot een verharding van posities van staten en minderheden. Hiertoe zal het onderwerp dus als minder controversieel en gevoelig moeten worden ervaren. Voorlopig is dat echter nog toekomstmuziek, en wellicht zal het dat altijd blijven.

---

<sup>250</sup> Zie THORBERRY (1993), *op.cit.*, p. 26.

<sup>251</sup> Zie bijvoorbeeld de AVVN resoluties A/RES/50/180 en A/RES/51/91; en de MRC resoluties 1995/24, 1996/20, 1997/16, 1998/19 en 1999/48.

<sup>252</sup> Ik denk met name aan de inspanningen binnen OVSE en Raad van Europa en aan de aandacht die staten besteden aan minderhedenproblematiek in de Werkgroep en in de rapporten van Eide.

<sup>253</sup> Zie voor een vergelijkbare mening Hilpold, die zich niet stoort aan de gebrekkige juridische status van de Declaratie. Zijns inziens is in casu een verdergaande norm niet alleen onmogelijk, maar ook onwenselijk wegens het nadeel voor de minderheid, die altijd afhankelijk is van de medewerking van de staat. Zie HILPOLD (1994), p. 53.

## 4. De Raad van Europa: art. 15 Kaderverdrag

### 4.1 VOORGESCHIEDENIS

Anders dan het IVBPR bevat het EVRM geen minderhedennorm. Zowel de Deense vertegenwoordiger Hermod Lannung als de *Legal Committee* maakten zich sterk voor het opnemen van een dergelijke norm in het EVRM resp. het Tweede Protocol, doch zonder succes.<sup>254</sup> Wel noemt art. 14 EVRM (het discriminatieverbod) het behoren tot een nationale minderheid als een discriminatiefactor. De judiciële bescherming door de Raad van Europa was derhalve beperkt tot de bescherming van individuele rechten, vaak gekoppeld aan het discriminatieverbod.<sup>255</sup> Als gevolg van de ontwikkelingen met betrekking tot minderheden in Midden- en Oost-Europa kwam daar in de jaren negentig verandering in. De Parlementaire Assemblée riep in *Recommendations 1134* en *1177* het Comité van Ministers op een EVRM-protocol of verdrag te ontwerpen. Het Comité aanvaardde daarop in 1992 het *European Charter for Regional or Minority Languages*. Omdat dit slechts taal betrof, presenteerde de Parlementaire Assemblée in 1993 een ontwerp-protocol in *Recommendation 1201*.<sup>256</sup> Tezelfdertijd presenteerde de *European Commission for Democracy through Law* (hierna: ECDL), dat als een onafhankelijk adviesorgaan van de Raad en haar lidstaten fungeert, haar *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*.<sup>257</sup> De minderhedenbescherming kwam echter pas echt op gang na de *Vienna Summit*, met Europese staats- en regeringshoofden, die middels de *Vienna Declaration* in 1993 het Comité van Ministers opdroeg te beginnen met het ontwerp van een kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden en een aanvullend protocol met individuele culturele rechten. Daarin moesten de politiek bindende OVSE-normen voor zover mogelijk gejuridiseerd worden.<sup>258</sup> Daartoe werd een *Ad hoc Committee for the Protection of National Minorities* (hierna: CAHMIN) opgericht, dat in 1994 het ontwerp-kaderverdrag presenteerde, dat op 10 november 1994 door het Comité werd aangenomen, op 1 februari 1998 in werking trad en inmiddels door 27 staten geratificeerd is.<sup>259</sup> Het werk aan het protocol is inmiddels gestaakt.

---

<sup>254</sup> Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, pp. 202-204.

<sup>255</sup> Zie voor een bespreking van de belangrijkste uitspraken van Hof en Commissie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, pp. 204-220.

<sup>256</sup> Zie [http://stars.coe.fr/index\\_e.htm](http://stars.coe.fr/index_e.htm), via 'Parliamentary Works' onder 'The adopted texts'.

<sup>257</sup> *Op.cit.*

<sup>258</sup> Zie <http://www.coe.fr/eng/std/viennad.htm>.

<sup>259</sup> Zie voor een volledige lijst met ondertekeningen en ratificaties <http://www.coe.fr/tablconv/157t.htm>.



## 4.2 RELEVANTE NORMEN IN HET KADERVERDRAG

Uit de preambule blijkt dat het doel van het Kaderverdrag is de beginselen neer te leggen voor de effectieve bescherming van nationale minderheden en van de rechten van personen behorende tot nationale minderheden. Deze bescherming dient in een pluralistische democratische rechtsstaat plaats te vinden.<sup>260</sup> De belangrijkste inspiratiebronnen worden specifiek vermeld: de *Vienna Declaration*, het EVRM en de minderhedennormen van VN (zoals art. 27 IVBPR en de VN-Declaratie) en OVSE, in het bijzonder het Kopenhagen Document.<sup>261</sup> Vooral het laatste zal (naast het EVRM) een rol kunnen spelen bij de interpretatie van het Kaderverdrag, gezien de *Vienna Declaration*. Het *Explanatory Report* benadrukt in par. 26 dat de referentie aan de VN-normen geen acceptatie van de daarin vervatte definities inhoudt. Het verband met internationale normen wordt in Sectie III verder uitgewerkt: de uit het Kaderverdrag voortvloeiende rechten en vrijheden die een corresponderende bepaling in het EVRM hebben, moeten in overeenstemming met het EVRM worden uitgelegd (art. 23). Ook bepaalt art. 24 dat de beginselen in het verdrag niet zodanig mogen worden uitgelegd als zouden zij mensenrechten zoals door het nationale recht of een verdrag verzekerd mogen beperken. Art. 19 in Sectie II bepaalt dat de uit het Kaderverdrag voortvloeiende rechten en vrijheden alleen mogen worden beperkt voor zover dit voor corresponderende of relevante normen in internationale verdragen, en met name het EVRM, is toegestaan; een onnodige beperking gezien het karakter van kaderverdrag, aldus Rönquist.<sup>262</sup> Duidelijk is dat bij interpretatie van de beginselen voorrang moet worden verleend aan het EVRM.

Eén van de meest in het oog springende omissies van het Kaderverdrag is het gebrek aan een definitie. Alhoewel dit geen novum is in minderhedenteksten, is het voor een juridisch bindend verdrag erg ongemakkelijk; *Recommendation 1201* en het ECDL-voorstel bevatten bijvoorbeeld wel een definitie.<sup>263</sup> Uit par. 12 van het *Explanatory Report* blijkt dat dit te wijten is aan de onmogelijkheid om tot een definitie te komen die de steun zou krijgen van alle Raad van Europa-leden. Derhalve werd tot een pragmatische aanpak besloten. Staten bepalen dus zelf op welke nationale minderheden het verdrag van toepassing is. Veel staten hebben daartoe een interpretatieve verklaring afgelegd, waarin hetzij een definitie, hetzij een rijtje minderheden, hetzij een referentie aan

---

<sup>260</sup> Zie de zevende en twaalfde paragraaf van de preambule.

<sup>261</sup> Zie de vierde, tiende en elfde paragraaf van de preambule.

<sup>262</sup> Zie Anders RÖNQUIST, *The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *Helsinki Monitor*, jrg. 6, 1995, nr. 1, pp. 38-44 op p. 43.

<sup>263</sup> Zie art. 1 van *Recommendation 1201* en art. 2 lid 1 van het ECDL-voorstel, *op.cit.*

een nationale wet jegens minderheden is vervat. Liechtenstein, Luxemburg en Malta hebben zelfs verklaard geen nationale minderheden in de zin van het Kaderverdrag te hebben. Slechts Rusland heeft deze praktijk veroordeeld.<sup>264</sup> Toch bevatten het verdrag en de *Vienna Declaration* een aantal aanwijzingen over de inhoud van het begrip 'nationale minderheid'. Geen aansluiting mag worden gezocht bij VN-definities; wel spreken par. 7 van de preambule en art. 6 van de etnische, culturele, taalkundige en religieuze identiteit van personen behorende tot minderheden. Niet alle etnische, culturele, taalkundige en religieuze verschillen leiden tot het bestaan van een nationale minderheid, aldus par. 43 van het *Explanatory Report*. Hiermee lijken volledig geïntegreerde groepen van bescherming uitgesloten te zijn.<sup>265</sup> Appendix II van de *Vienna Declaration* spreekt over 'the national minorities which the upheavals of history have established in Europe', waaruit volgens Åkermark kan worden afgeleid dat 'nationale minderheden' groepen zijn die minderheden zijn geworden binnen de grenzen van een staat door historische gebeurtenissen en tegen hun wil. Een dergelijke groep heeft langdurige banden met die staat, en zijn leden zijn burgers van de staat. De term sluit immigranten uit.<sup>266</sup> Benoît-Rohmer wijst op de ambiguïteit van 'nationaal'. In Frankrijk verwijst dat naar het staatsburgerschap, terwijl Duitsland, Hongarije, Turkije en Bulgarije denken aan de natie.<sup>267</sup> Het is inderdaad onduidelijk of de term staatsburgerschap vereist; sommige staten vinden van wel, andere van niet.<sup>268</sup> Uit de interpretatieve verklaringen blijkt wel dat immigranten niet onder de bescherming van het Kaderverdrag vallen.<sup>269</sup> Volgens art. 3 lid 1 mag een persoon die behoort tot een nationale minderheid vrij kiezen de bescherming van het Kaderverdrag te genieten, en mag geen nadeel worden ondervonden van het uitoefenen van deze keuze. Het Kaderverdrag lijkt hiermee voorzichter te zijn dan par. 32 Kopenhagen Document, dat spreekt over de keuze te behoren tot een minderheid.<sup>270</sup> Par.

---

<sup>264</sup> Zie *Framework Convention for the Protection of National Minorities, Reservations and Declarations*, op <http://www.coe.fr/tablconv/reservdecl/dr157e.htm#AUSTRIA>.

<sup>265</sup> Overeenkomstig Florence BENOÎT-ROHMER, *La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*, in *European Journal of International Law*, jrg. 6, 1995, nr. 4, pp. 573-597 op p. 580. Zie verder Theunis, die vermoedt dat het *Explanatory Report* hiermee refereert aan het vereiste van nationaliteit of van de gemeenschappelijke wil tot het behoud en de ontwikkeling van de gemeenschappelijk identiteit, in Jan THEUNIS, *Bescherming van minderheden in de Raad van Europa: een kaderverdrag maar (voorlopig?) geen aanvullend protocol bij het EVRM*, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, jrg. 51, 1996, pp. 723-736 op p. 726.

<sup>266</sup> Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 226.

<sup>267</sup> Zie BENOÎT-ROHMER (1995), *op.cit.*, pp. 579-580.

<sup>268</sup> Zie de interpretatieve verklaringen, *op.cit.*

<sup>269</sup> *Ibid.*

<sup>270</sup> Klebes vindt het Kaderverdrag hierin *genueanceerder* dan het Kopenhagen Document. Zie Heinrich KLEBES, *The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *Human Rights Law Journal*, jrg. 16, 1995, nr. 1-3, pp. 92-98 op p. 95.



35 van het *Explanatory Report* bepaalt in de bespreking van art. 3 lid 1 echter dat een individu niet arbitrair mag kiezen *of het tot een minderheid behoort* (cursivering mijnerzijds). Deze subjectieve keuze is volgens het rapport onlosmakelijk verbonden met objectieve criteria die betrekking hebben op de identiteit van die persoon. Alhoewel deze niet worden vermeld, ligt het voor de hand te denken aan de identiteitscriteria in art. 6 en de preambule. De onduidelijkheid geeft staten echter aanleiding om eigen criteria op te stellen, zoals blijkt uit de interpretatieve verklaringen; volgens de heersende leer is het bestaan van een minderheid echter een feitelijke en geen juridische kwestie.<sup>271</sup> Niettemin heeft een en ander tot gevolg dat een minderheid slechts bescherming toekomt wanneer een staat haar erkend heeft. Daarmee wordt een zeer belangrijk onderdeel van het toepassingsbereik van het verdrag op nationaal niveau beslist. Een effectief toezichtsmechanisme zou hier in de toekomst verandering in kunnen brengen.<sup>272</sup>

Alhoewel art. 1 Kaderverdrag spreekt over de 'bescherming van minderheden', worden collectieve rechten niet erkend. Consequent wordt de term 'personen behorende tot nationale minderheden' gebruikt. Anders dan het Kopenhagen Document en de VN-Declaratie<sup>273</sup> bevat het Kaderverdrag geen artikel dat staten verplicht de identiteit van *minderheden* te beschermen.<sup>274</sup> Wel bepaalt art. 3 lid 2 dat alle rechten individueel en samen met anderen (niet beperkt tot personen behorende tot de (zelfde) minderheid)<sup>275</sup> mogen worden uitgeoefend. Het *Explanatory Report* geeft in par. 37 echter duidelijk aan dat collectieve rechten hiermee niet erkend worden.

Art. 4 bevat het gelijkheidsbeginsel. Om feitelijke gelijkheid te bereiken moeten staten volgens lid 2, waar nodig, passende maatregelen nemen om de volledige en effectieve gelijkheid tussen personen behorende tot minderheden en die behorende tot de meerderheid op alle terreinen van het economische, sociale, politieke en culturele leven te bevorderen. Zij zullen hierbij rekening houden met de speciale omstandigheden van minderheden. Lid 3 bepaalt dat dergelijke maatregelen

---

<sup>271</sup> Zie *PCIJ Minority Schools in Albania*, *op.cit.*

<sup>272</sup> Conform KLEBES (1995), *op.cit.*, p. 93.

<sup>273</sup> Het ECDL-voorstel bevat wel een verwant groepsrecht op bescherming van hun bestaan in art. 3 lid 1: "Minorities shall have the right to be protected against any activity capable of threatening their existence." *Recommendation 1201* bevat geen verplichting voor staten om de identiteit van minderheden te beschermen; art. 3 verleent enkel elk persoon het recht zijn identiteit te behouden en ontwikkelen en verbiedt onvrijwillige assimilatie.

<sup>274</sup> Art. 5 verplicht staten de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor personen behorende tot nationale minderheden om hun cultuur en identiteit te beschermen en ontwikkelen. Anders dan in het Kopenhagen Document en de VN-Declaratie is niet gekozen voor een collectieve, maar voor een individuele formulering. Anders dan BENOÎT-ROHMER (1995), *op.cit.*, p. 587 zie ik hier geen verplichting tot de bescherming van de collectieve identiteit in; het betreft een verplichting jegens het individu.

<sup>275</sup> Zie par. 37 van het *Explanatory Report*.

niet discriminatoir zijn. Het woord 'passend' ziet op het proportionaliteitsbeginsel, aldus par. 39 van het *Explanatory Report*. Dat houdt o.a. in dat zulke maatregelen qua duur of reikwijdte niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is om het doel van volledige en effectieve gelijkheid te bereiken.<sup>276</sup> Evenals de VN-Declaratie, maar anders dan het Kopenhagen Document erkent het Kaderverdrag dus positieve discriminatie.<sup>277</sup>

Minderheden zijn in de uitoefening van hun uit de beginselen voortvloeiende rechten aan beperkingen gebonden. Art. 20 verplicht minderheden daarbij de nationale wet te respecteren. Par. 89 van het *Explanatory Report* legt uit dat dit staten niet het recht geeft de bepalingen van het Kaderverdrag te negeren. De nationale (grond)wet mag derhalve niet strijdig met het verdrag zijn. Anders dan het ECDL-voorstel<sup>278</sup> bevat het Kaderverdrag in navolging van het Kopenhagen Document en de VN-Declaratie dus geen loyaliteitsclausule, wat toe te juichen is wegens het gevaar van misbruik door staten.<sup>279</sup> Art. 20 verplicht minderheden daarnaast om in de uitoefening van hun rechten de rechten van anderen, met name die van personen die behoren tot de meerderheid of tot een andere minderheid, te respecteren.<sup>280</sup> Hierbij wordt vooral gedacht aan situaties waarin de minderheid in een bepaalde regio meerderheid is.<sup>281</sup> Art. 21 bepaalt dat niets in het verdrag een recht inhoudt om een activiteit of daad te ontplooiën die strijdig is met de fundamentele beginselen van het internationale recht, met name de soevereine gelijkheid, territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van staten. Ook het Kaderverdrag verbiedt dus impliciet secessie, in ieder geval zonder instemming van de staat.<sup>282</sup>

---

<sup>276</sup> Volgens Theunis blijkt hieruit dat ook deze maatregelen aan de gebruikelijke toetsing van het gelijkheidsbeginsel zijn onderworpen, en daarmee feitelijk niet als niet-discriminerend worden beschouwd, in THEUNIS (1996), *op.cit.*, p. 727. Mijns inziens vergist Theunis zich door het gelijkheidsbeginsel aan het proportionaliteitsbeginsel gelijk te stellen.

<sup>277</sup> Ook art. 4 lid 2 van het ECDL-voorstel en art. 12 lid 2 van *Recommendation 1201* staan positieve discriminatie toe.

<sup>278</sup> Zie art. 15 lid 1: "Any person who belongs to a minority shall loyally fulfil the obligations deriving from his status as a national of his State."

<sup>279</sup> Conform RÖNQUIST (1995), *op.cit.*, p. 43 en KLEBES (1995), *op.cit.*, pp. 96-97.

<sup>280</sup> Art. 14 lid 1 *Recommendation 1201* is preciezer dan art. 20 Kaderverdrag: "The exercise of the rights and freedoms listed in this protocol are not meant to restrict the duties and responsibilities of the citizens of the state. However, this exercise may only be made subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and necessary in a democratic society in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others."

<sup>281</sup> Zie par. 89 van het *Explanatory Report*.

<sup>282</sup> Conform BENOÎT-ROHMER (1995), *op.cit.*, pp. 595-596. Zie verder de paragrafen 2.2 en 3.2 voor een zelfde conclusie met betrekking tot het Kopenhagen Document en de VN-Declaratie.



Tenslotte een klein woord over de vereiste maatregelen. Uit de laatste paragraaf van de preambule blijkt dat staten verplicht zijn de in het Kaderverdrag vervatte beginselen middels nationale wetgeving en passend overheidsbeleid te implementeren. Een aantal artikelen bevat nog een extra verplichting tot maatregelen: art. 4 lid 2 en art. 6 lid 2 voor de uitbanning van discriminatie, art. 6 lid 1 voor de bevordering van wederzijds respect en begrip tussen verschillende bevolkingsgroepen, en art. 12 voor multicultureel onderwijs en onderzoek. Het Kaderverdrag is hiermee minder vergaand dan de OVSE-normen, die ook judiciële maatregelen vereisen,<sup>283</sup> maar preciezer dan de VN-Declaratie, die slechts spreekt over “wettelijke en andere maatregelen”.

#### 4.3 ART. 15

Staten zullen de voorwaarden creëren die noodzakelijk zijn voor de effectieve participatie van personen behorende tot nationale minderheden in het culturele, sociale en economische leven en in openbare aangelegenheden, met name die hen direct aangaan, zo luidt art. 15.<sup>284</sup> De norm, ‘effectieve participatie van personen behorende tot nationale minderheden in openbare aangelegenheden’ is vaag geformuleerd, een feit dat het gebrek aan consensus met betrekking tot de inhoud van de te nemen actie aantoont.<sup>285</sup> Volgens par. 80 van het *Explanatory Report* beoogt dit artikel boven alles werkelijke gelijkheid tussen personen behorende tot nationale minderheden en die behorende tot de meerderheid te bevorderen. Deze formulering komt overeen met die van art. 4 lid 2. Mijns inziens moet het woord ‘effectief’ derhalve geïnterpreteerd worden als zou het positieve discriminatie op o.a. het gebied van politieke participatie toestaan. Dit betekent concreet dat speciale regelingen zijn toegestaan die ervoor zorgen dat minderheden in een staat ondanks hun kleine aantal politiek gezien meetellen. Met name werkelijke zeggenschap over openbare aangelegenheden die hen direct aangaan is van belang. Deze mening vindt mijns inziens steun in het vervolg van par. 80, dat een vijftal van dergelijke maatregelen opsomt, en dat ik later in deze paragraaf uitgebreid zal behandelen. Ook het EHRM heeft met betrekking tot art. 3 Eerste Protocol EVRM beslist dat discriminatie (mits zij evenredig is) is toegestaan om de politieke participatie van nationale

---

<sup>283</sup> Vergelijk art. 11 van het ECDL-voorstel en art. 9 van *Recommendation 1201*, die beide vereisen dat personen behorende tot minderheden een effectief rechtsmiddel voor een overheidsinstantie moeten hebben in geval hun rechten worden geschonden.

<sup>284</sup> Het ECDL-voorstel was preciezer in art. 14 lid 1: “States shall favour the effective participation of minorities in public affairs in particular in decisions affecting the regions where they live or in the matters affecting them.”

<sup>285</sup> Conform BENOÎT-ROHMER (1995), *op.cit.*, p. 594.

minderheden te verbeteren,<sup>286</sup> en art. 23 vereist een conforme interpretatie. Onduidelijk is voor welke duur dergelijke maatregelen zijn toegestaan. In principe is de bedoeling van positieve discriminatie dat het een tijdelijke maatregel is; wanneer werkelijke gelijkheid bereikt is, moeten de speciale, want onderscheid makende, maatregelen worden afgeschaft.<sup>287</sup> Maar kan er op politiek gebied ooit definitief werkelijke gelijkheid bereikt worden zonder speciale maatregelen? Doordat de minderheid een minderheid is, en besluiten in democratische staten middels een meerderheid van stemmen worden genomen, bestaat er altijd het risico dat minderheden buiten spel worden gezet, zelfs wanneer het zaken betreft die hen direct aangaan. Derhalve moet art. 15 mijns inziens worden geïnterpreteerd als zou het permanente speciale regelingen (zowel wettelijke als beleidsmatige) toestaan, in het bijzonder ten aanzien van openbare aangelegenheden die hen direct aangaan.

Wat moet nu precies onder ‘participatie in openbare aangelegenheden’ worden verstaan? Gezien par. 35 van het Kopenhagen Document en art. 2 leden 2 en 3 van de VN-Declaratie, waardoor dit artikel geïnspireerd is, betekent dit mijns inziens zowel participatie in de wetgevende als in de bestuurlijke macht.

Welke actie concreet zal worden genomen is aan de staat; uit art. 15 (“effectieve participatie, vooral in zaken die hen rechtstreeks aangaan”) blijkt wel dat minderheden in dit besluit betrokken moeten worden. Uit artt. 22 en 23 blijkt dat voldaan moet zijn aan de vereisten van art. 3 Eerste Protocol jo. 14 EVRM: aan personen behorende tot nationale minderheden die *burgers* zijn moet zowel het actief als passief kiesrecht in nationale parlementen, parlementen van deelstaten en het Europees parlement verleend worden. Ook het *European Charter of Local Self-Government* is in deze van belang: wanneer een staat een vorm van lokaal zelfbestuur heeft toegekend aan een nationale minderheid, dan is zij krachtens art. 3 lid 2 van dit verdrag verplicht ervoor te zorgen dat de wetgevende resp. uitvoerende macht direct resp. (in)direct gelegitimeerd zijn middels vrije en geheime verkiezingen met direct, gelijk en universeel kiesrecht. Ook moeten de lokale autoriteiten zelfstandig een grote reeks bevoegdheden mogen uitoefenen (artt. 3 lid 1 en 4 lid 3), en moeten zij kunnen beschikken over voldoende financiële middelen (art. 9). Het verdrag beperkt zich echter tot beginselen ten aanzien van autonomie, en verleent dus geen recht op autonomie.<sup>288</sup> Daarnaast geeft

---

<sup>286</sup> Zie *EHRM Lindsay e.a. v. Verenigd Koninkrijk*, App.No. 8364/78, in *Common Market Law Review*, jrg. 3, 1979, pp. 166 e.v. op pp. 170-171 en *EHRM Liberal Party e.a. v. Verenigd Koninkrijk*, App.No. 8765/79, in *European Human Rights Reports*, jrg. 4, 1982, pp. 106 e.v. op pp. 120-121.

<sup>287</sup> Zie bijvoorbeeld art. 2 lid 2 CERD: “These measures shall in no case entail as a consequence the maintenance of unequal or separate rights for different racial groups after the objectives for which they were taken have been achieved.”

<sup>288</sup> Zie voor een uitgebreidere bespreking van art. 3 Eerste Protocol EVRM en het *Charter* de inleiding. Aldaar meer verwijzingen.



par. 80 van het *Explanatory Report* aanwijzingen: het noemt een vijftal maatregelen die staten in het kader van hun constitutionele systemen *kunnen* bevorderen om aan de norm van art. 15 te voldoen: consultaties met personen behorende tot minderheden, door middel van passende procedures en, met name, door middel van hun vertegenwoordigende organisaties, wanneer staten wetgeving of administratieve maatregelen overwegen die personen behorende tot minderheden waarschijnlijk direct aangaan; het betrekken van deze personen in de voorbereiding, implementatie en vaststelling van nationale en regionale ontwikkelingsplannen die hen waarschijnlijk direct aangaan; in samenwerking met deze personen studies ondernemen om de mogelijke impact van beraamde ontwikkelingsactiviteiten op hen te schatten; effectieve participatie van personen behorende tot nationale minderheden in besluitvormingsprocessen en gekozen lichamen op nationaal en lokaal niveau; gedecentraliseerde of lokale overheidsvormen. Kan onder de laatste term ook autonomie worden verstaan? Het *European Charter of Local Self-Government* spreekt over 'local autonomy', 'local self-government' en 'local authorities', terwijl het rapport spreekt over 'local forms of government'. Het verschil in taalgebruik zou erop kunnen wijzen dat geen aansluiting mag worden gezocht bij het *Charter*. Het zou mijns inziens echter in strijd met art. 23 Kaderverdrag zijn om 'local forms of government' beperkter te interpreteren dan 'local self-government' in het *Charter*, wat in principe elke vorm van lokaal zelfbestuur, waaronder territoriale autonomie, omvat.<sup>289</sup> Functionele autonomie wordt echter duidelijk niet genoemd. Art. 11 van *Recommendation 1201* erkende het recht op (territoriale) autonomie wél,<sup>290</sup> schijnbaar was dit een brug te ver voor het Kaderverdrag. Wel verbiedt art. 16 Kaderverdrag staten maatregelen te nemen die de bevolkingspercentages in gebieden die bewoond worden door minderheden te wijzigen wanneer zij bedoeld zijn om de rechten en vrijheden die voortvloeien uit het verdrag te beperken. Het *Explanatory Report* noemt in par. 81 als voorbeeld o.a. het opnieuw trekken van administratieve grenzen. Door het wijzigen van kiesdistricten of regio's kan de effectieve politieke participatie van

---

<sup>289</sup> Anders: BENOÎT-ROHMER (1995), *op.cit.*, p. 595, die meent dat art. 15 geen autonomie omvat, waarbij zij zich o.a. baseert op het feit dat Hongarije in bilaterale verdragen liever aan *Recommendation 1201* refereert. Zie echter Ferdinando ALBANESE, *Local and regional self-government and the protection of ethnic and linguistic minorities in the framework of the Council of Europe*, in Council of Europe, *Federalism, regionalism, local autonomy and minorities*, Proceedings, Studies and texts, No. 52, 1997, pp. 25-32, par. 34, die vindt dat het idee van autonomie aan o.a. art. 15 Kaderverdrag ten grondslag ligt.

<sup>290</sup> "In the regions where they are a majority the persons belonging to a national minority shall have the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities or to have a special status, matching the specific historical and territorial situation and in accordance with the domestic legislation of the state."

minderheden verslechteren.<sup>291</sup> Art. 16 werpt dus een dam op tegen dit soort praktijken.<sup>292</sup> Verder blijkt uit art. 21 van het Kaderverdrag dat secessie tegen de wil van de staat verboden is.

Verdrag of rapport geven niet aan in welke gevallen welke 'speciale maatregel' kan worden genomen; met andere woorden een effectiviteitstoets ontbreekt. De door het Comité van Ministers voor het onderzoeken van minderhedenkwesties opgerichte werkgroep voor minderheden (hierna: DH-MIN)<sup>293</sup> gaat hierin verandering brengen. De activiteit van de werkgroep op het gebied van politieke participatie betrof tot op heden het opstellen van een *questionnaire*, die ter beantwoording aan alle lidstaten van de Raad van Europa werd toegestuurd. Op dit moment is men bezig met het verwerken van deze antwoorden tot een rapport. Daarnaast is het besluit genomen om een groep experts onderzoek te laten doen naar de effectiviteit van de verschillende 'best practices'. De eerste fase betreft een onderzoek naar de juridische aspecten van de verschillende 'speciale maatregelen'. Onderzocht zal worden wat de (juridische) grondslag is voor een bepaalde maatregel, hoe een en ander is geregeld, wat de voor- en nadelen zijn van verankering in de wet, wat de verbanden zijn tussen de verschillende maatregelen en de staatsvorm, en wat het effect van het bestaan en functioneren van een bepaalde maatregel op het bestaan en functioneren van een andere maatregel is. De tweede fase betreft een onderzoek naar de effectiviteit van de verschillende maatregelen, waarbij de experts geacht worden een aantal lidstaten te bezoeken om aan de hand van de ervaringen van de verschillende betrokken partijen en eventuele objectieve factoren uit te vinden welke maatregelen goed werken en waarom. De bedoeling is dat het rapport een lijst met indicatoren voor de effectiviteit van maatregelen bevat. DH-MIN moet in het voorjaar van 2000 zijn bevindingen aan het Comité van Ministers rapporteren. Onzeker is wat het Comité met deze informatie zal gaan doen. Sommige mensen zijn voorstander van het aannemen van een politieke aanbeveling door het Comité. DH-MIN mikt daar zelf niet op wegens het gevaar dat een dergelijke aanbeveling slechts contraproductief zal blijken te zijn doordat staten minder coöperatief zullen zijn.<sup>294</sup> Dat zou kunnen kloppen. In ieder geval ben ik van mening dat een dergelijk, tot op heden uniek, en vergaand onderzoek een grote rol zal kunnen spelen in het preciseren van de norm in art. 15 Kaderverdrag, en zelfs vergelijkbare normen binnen OVSE en VN. Eén methode om die precisering te doen

---

<sup>291</sup> Art. 14 lid 2 van het ECDL-voorstel verbiedt dergelijke praktijken: "As far as possible, States shall take minorities into account when dividing the national territory into political and administrative sub-divisions, as well as into constituencies."

<sup>292</sup> Conform ALBANESE (1997), *op.cit.*, par. 20. Anders: BENOÎT-ROHMER (1995), *op.cit.*, pp. 596-597, die vindt dat het verdrag juist geen regel met betrekking tot dergelijke praktijken bevat.

<sup>293</sup> Zie Decision No. CM/708/251198.

<sup>294</sup> Ontleend aan een telefoongesprek met de heer Frank Stekete, lid van DH-MIN.



plaatsvinden is door het heropenen van onderhandelingen met als doel het tot stand brengen van zo mogelijk juridisch bindende normen. Het onderzoek zou echter ook gebruikt kunnen worden in het kader van het toezicht op de naleving van het Kaderverdrag. Met dergelijke informatie in de hand zal het gemakkelijker zijn staten gericht advies te geven om de implementatie van art. 15 te verbeteren. Gezien het feit dat de in het onderzoek vervatte informatie gebaseerd is op ‘succesverhalen’ in andere landen, zal het voor staten moreel moeilijker zijn een advies naast zich neer te leggen.

Tenslotte nog enige woorden over het staatsburgerschap. Zoals ik reeds in de voorgaande hoofdstukken uiteen heb gezet, is het bezitten van het staatsburgerschap essentieel voor een persoon behorende tot een nationale minderheid om recht te hebben op politieke participatie. In par. 3.3 heb ik reeds uiteengezet dat het internationale recht onvoldoende ontwikkeld is om nationale minderheden afdoende te beschermen, met name op het gebied van opdeling of restauratie van een staat. De Raad van Europa zou hierover een protocol bij het Europese Verdrag inzake Nationaliteit kunnen ontwerpen. Het Kaderverdrag zwijgt over nationaliteit; onenigheid heerst of minderheden burgers moeten zijn willen zij recht hebben op minderhedenbescherming. Onduidelijk is of art. 15 staatsburgerschap vereist. Gezien art. 3 Eerste Protocol EVRM jo. art. 23 Kaderverdrag is staatsburgerschap in ieder geval vereist voor actief en passief kiesrecht in parlementen van een staat, een deelstaat en de EU. Sommige maatregelen, zoals de in het *Explanatory Report* genoemde mogelijkheid van consultatie, kunnen echter ook aan niet-burgers worden verleend. Ik ben derhalve voorstander van de volgende oplossingen: de in het Kaderverdrag genoemde rechten komen ook ten goede aan niet-burgers, een interpretatie die steun kan winnen door, voor zover politiek mogelijk, actieve steun ervoor door het toezichtsmechanisme; art. 15 Kaderverdrag komt in ieder geval ten goede aan burgers en in zoveel mogelijk gevallen aan niet-burgers. Een studie binnen de Raad van Europa naar dergelijke gevallen, bijvoorbeeld door DH-MIN, lijkt mij een goede zaak.

#### 4.4 TOEZICHT EN IMPLEMENTATIE

Wegens het programmatische karakter van de in het Kaderverdrag vervatte normen, dat in de komende paragraaf zal worden besproken, speelt het toezichtsmechanisme een grote rol in de effectieve implementatie van het Kaderverdrag. Sectie IV bevat de regeling voor toezicht. Gekozen is voor een rapportageplicht.<sup>295</sup> Art. 24 lid 1 draagt het toezicht aan het Comité van Ministers op;

---

<sup>295</sup> *Recommendation 1201* voorzag als EVRM-protocol in het EVRM-toezicht. Het ECDL-voorstel voorzag in een rapportageplicht en een optioneel staten- en individueelklachtrecht, allen beoordeeld door een comité van onafhankelijke experts. Uitgebreider: Giorgio MALINVERNI, *The Draft*

krachtens art. 39 van de *Rules on the monitoring arrangements*<sup>296</sup> wordt een vertegenwoordiger van elk niet-Raad van Europa-lid (momenteel slechts Armenië) uitgenodigd de vergaderingen ex sectie IV bij te wonen, zonder recht te hebben deel te nemen in de aannahme van besluiten. Art. 25 lid 1 verplicht staten binnen een jaar na de inwerkingtreding van het Kaderverdrag in hun land een rapport te overleggen met volledige informatie over de wetgevende en andere maatregelen die genomen zijn om de beginselen van het Kaderverdrag te implementeren. Krachtens het tweede lid moet vervolgens op periodieke basis (volgens art. 21 van de *Rules on the monitoring arrangements* elke vijf jaar) en wanneer het Comité van Ministers erom vraagt een vergelijkbaar rapport met geactualiseerde informatie overlegd worden. Het Comité van Ministers zal conclusies aannemen betreffende de adequaatheid van de door de verdragsstaat ter implementatie van het Kaderverdrag genomen maatregelen. Het mag ook aanbevelingen geven, en een tijdslimiet vaststellen voor de overlegging van informatie over de implementatie ervan (art. 24 *Rules on the monitoring arrangements*). Zowel de staatsrapporten, als de conclusies en aanbevelingen samen met eventueel commentaar van de staat zullen onmiddellijk openbaar worden gemaakt (artt. 20, 25 en 27 *Rules on the monitoring arrangements*).<sup>297</sup> Volgens art. 26 lid 1 zal het Comité bij de evaluatie van de adequaatheid van de door staten genomen maatregelen geassisteerd worden door een *Advisory Committee*. Diens leden moeten erkende expertise op het gebied van bescherming van nationale minderheden hebben. Zij dienen in hun individuele capaciteit, zullen onafhankelijk en onpartijdig zijn, en beschikbaar om het *Committee* effectief te dienen.<sup>298</sup> Het *Committee* heeft tenminste twaalf en maximaal achttien gewone leden (art. 2 *Rules on the monitoring arrangements*), die op voordracht van een regering door het Comité van Ministers worden aangesteld. Van elk land mag maar één expert in het *Committee* zitting nemen (art. 4 *Rules on the monitoring arrangements*). Alhoewel een regering tenminste twee kandidaten moet voordragen (art. 8 *Rules on the monitoring arrangements*), is het Comité van Ministers verplicht één van deze kandidaten op de lijst te zetten (art. 9 *Rules on the monitoring arrangements*). Benoemingen vinden vervolgens in beginsel op chronologische volgorde

---

*Convention for the Protection of Minorities – The Proposal of the European Commission for Democracy Through Law*, in *Human Rights Law Journal*, jrg. 12, 1991, nr. 6-7, pp. 265-269 op pp. 268-269. Beide voorstellen bevatten ook een artikel dat staten verplicht personen behorende tot minderheden een effectief nationaal rechtsmiddel te bieden.

<sup>296</sup> *Rules adopted by the Committee of Ministers on the monitoring arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Resolution 97(10), 17 september 1997, op <http://www.coe.fr/cm/ta/res/1997/97x10.html>.

<sup>297</sup> Conform de aanbeveling in par. 97 van het *Explanatory Report*, dat oproept tot een transparante implementatie.

<sup>298</sup> Zie *Introduction to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, op <http://www.dhdirhr.coe.fr/Minorities/Eng/mine.htm>.



plaats (art. 14 *Rules on the monitoring arrangements*), met de beperking dat vanaf het moment dat het *Committee* uit achttien leden bestaat voorrang wordt verleend aan kandidaten van een land dat nog geen lid heeft gehad en geloot wordt bij een groter aantal kandidaten dan vacatures (art. 15 *Rules on the monitoring arrangements*). Regeringen hebben op deze wijze zeer grote invloed op de samenstelling van het *Committee*. Het *Advisory Committee* heeft volgens de artikelen 29 tot en met 32 van de *Rules on the monitoring arrangements* de volgende bevoegdheden: het mag additionele informatie van een staat vragen, informatie van andere bronnen dan de staatsrapporten ontvangen, om informatie van andere bronnen verzoeken na notificatie van het Comité van Ministers, vergaderingen met vertegenwoordigers van de regering wier rapport wordt bestudeerd beleggen (op verzoek van de betreffende staat is het daartoe zelfs verplicht), en met een speciaal mandaat van het Comité van Ministers vergaderingen beleggen om informatie uit andere bronnen te zoeken. Dergelijke vergaderingen moeten ex art. 32 *Rules on the monitoring arrangements* in besloten kring plaatsvinden.<sup>299</sup> De staatsrapporten zullen eerst door het *Advisory Committee* beoordeeld worden alvorens zij door het Comité van Ministers besproken worden (artt. 22-24 *Rules on the monitoring arrangements*). De mening van het *Advisory Committee* wordt tegelijkertijd met de conclusies en aanbevelingen van het Comité van Ministers openbaar gemaakt, tenzij het Comité in een specifiek geval anders beslist (art. 26 *Rules on the monitoring arrangements*).<sup>300</sup> Het *Advisory Committee* speelt daarnaast een bescheiden rol in de *follow-up*: het kan het Comité van Ministers uitnodigen om om een *ad hoc* rapport van een staat te verzoeken (art. 35 *Rules on the monitoring arrangements*), en het zal betrokken worden in het toezicht op de *follow-up* van de conclusies en aanbevelingen op een *ad hoc* basis, zoals geïnstrueerd door het Comité van Ministers (art. 36 *Rules on the monitoring arrangements*). Uit de *Rules of procedure*<sup>301</sup> van het *Advisory Committee* blijkt dat het *Committee* bij zijn werk ter beoordeling van specifieke vragen geassisteerd mag worden door een daarvoor opgericht subsidiair orgaan of een daarvoor aangestelde rapporteur, die aan het *Committee* moeten rapporteren (regel 35). Ook mag het *Committee* de assistentie inroepen van externe experts of consultants (regel 36). Daarnaast is het *Committee* bevoegd, waar passend, samen te werken en informatie uit te wisselen met het *Committee of Experts* van het *European Charter for Regional or Minority Languages* en andere organen van de Raad van Europa met relevante expertise (regel 39). De eerste rapporten zijn in februari 1999 door het *Committee* ontvangen. Eind augustus heeft een

---

<sup>299</sup> Dit is een beperking van de door par. 97 *Explanatory Report* verlangde transparantie.

<sup>300</sup> Conform de aanbeveling in par. 97 van het *Explanatory Report*, *op.cit.*

<sup>301</sup> CM(98)197.

delegatie van het *Committee* een eerste bezoek aan Helsinki gebracht om verdere informatie te zoeken. De delegatie heeft met gouvernementele en non-gouvernementele organen gesproken.<sup>302</sup>

Alhoewel sommige auteurs hebben gewezen op het feit dat het positief is dat een kaderverdrag met te implementeren beginselen een toezichtsmechanisme heeft,<sup>303</sup> is er veel commentaar op dit mechanisme geleverd. Zo schrijft de Parlementaire Assemblée in par. 7 van *Recommendation 1255*<sup>304</sup> dat het toezichtsmechanisme zwak is en dat het gevaar bestaat dat het toezicht volledig aan regeringen wordt overgelaten, een mening die door Klebes wordt onderschreven.<sup>305</sup> De Assemblée geeft vervolgens in par. 12 een aantal aanwijzingen voor een effectief *Advisory Committee*: het zou o.a. de bevoegdheid moeten hebben om informatie te verkrijgen van een groot aantal bronnen en om te handelen op eigen initiatief. De aanbevelingen van het *European Centre for Minority Issues* sluiten hierbij aan: het *Committee* moet concrete informatie over minderhedensituaties in verschillende contexten van verschillende onafhankelijke bronnen ontvangen, moet missies naar landen ondernemen zodat het zich kan richten op de bescherming van minderheden in de praktijk en moet voldoende tijd aan een dialoog met regeringen, minderheden en NGO's besteden.<sup>306</sup> Internationale NGO's die zich met minderheden bezighouden moeten met het werk van de *Advisory Committee* verbonden worden, en het *Advisory Committee* moet van informatie van VN, Raad van Europa, OVSE en andere relevante organisaties kunnen profiteren.<sup>307</sup> Volgens Rainer Hofmann, voorzitter van het *Advisory Committee*, tracht het *Committee* deze aanbevelingen in de praktijk te brengen.<sup>308</sup> Benoît-Rohmer vindt het toezicht beperkt nu het zich concentreert op aanmoediging van staten om hun verplichtingen correct uit te voeren, en weinig aandacht besteedt aan sancties. Ook betreurt zij dat het individu geen rol heeft gekregen in het toezicht, bijvoorbeeld middels een petitierecht. Zij hoopt dat dit middels het *Advisory Committee*

---

<sup>302</sup> Zie <http://www.coe.fr/cp/99/429a%2899%29.htm>.

<sup>303</sup> Zie KLEBES (1995), *op.cit.*, p. 94 en Stefan TROEBST, *From paper to practice: The Council of Europe's Framework Convention for the protection of national minorities*, in Helsinki Monitor, jrg. 10, 1999, nr. 1, pp. 19-27 op p. 24.

<sup>304</sup> Zie [http://stars.coe.fr/index\\_e.htm](http://stars.coe.fr/index_e.htm), via 'Parliamentary Works' onder 'The adopted texts'.

<sup>305</sup> Zie KLEBES (1995), *op.cit.*, p. 94.

<sup>306</sup> Ook Rönquist vindt dat het toezicht geen routine, maar een constructieve dialoog tussen staten moet zijn met assistentie en advies van het *Advisory Committee*. Zie RÖNQUIST (1995), *op.cit.*, p. 44.

<sup>307</sup> Zie *ECMI Recommendations*, op [http://www.ecmi.de/activities/ifc\\_recommendations.htm](http://www.ecmi.de/activities/ifc_recommendations.htm), par. 4.

<sup>308</sup> Zie Rainer HOFMANN, *Introduction*, in María Amor Martín Estébanaz & Kinga Gál (red.), *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ECMI Report # 3, Flensburg, augustus 1999, pp. 6-7 op p. 6. Het rapport is ook beschikbaar op internet: [http://www.ecmi.de/publications/working\\_papers\\_reports.htm#Monographs](http://www.ecmi.de/publications/working_papers_reports.htm#Monographs).



recht getrokken kan worden,<sup>309</sup> maar de *Rules of procedure* en de *Rules on the monitoring arrangements* verlenen het *Committee* in deze slechts zeer beperkte bevoegdheden (ontvangen mag, vragen alleen na notificatie of toestemming van het Comité van Ministers). Anderzijds meldt Klebes dat een (quasi-)judicieel toezicht niet op zijn plaats is bij een Kaderverdrag met te implementeren beginselen.<sup>310</sup> Gilbert merkt op dat de effectiviteit van het Kaderverdrag in het geding komt, nu implementatie afhangt van wettelijke en beleidsmaatregelen die staten moeten nemen, waarvan de adequaatheid door regeringen wordt beoordeeld.<sup>311</sup> Ook Troebst is negatief: de leden van het *Committee*, dat een belangrijke rol zou kunnen spelen als het de kans zou krijgen een onafhankelijke rol zou gaan spelen, worden genomineerd door hun regering en aangesteld door het Comité van Ministers, het *Committee* mag niet openbaar optreden op eigen initiatief en de mogelijkheden voor het zoeken van informatie zijn beperkt. Anderzijds ziet hij ook positieve kanten: het *Committee* mag gebruik maken van informatie uit onafhankelijke bronnen en de voorzitter en vice-voorzitter, Hofmann en Phillips, zijn vooraanstaande minderhedenexperts.<sup>312</sup>

Al met al is mijn mening over het toezichtsmechanisme gematigd optimistisch. Het is waar dat het primaat van het Comité van Ministers en het beperkte mandaat van het *Advisory Committee* een effectief en onafhankelijk toezicht op de implementatie van de beginselen van het Kaderverdrag bemoeilijken. Anderzijds is het positief dat er überhaupt een toezichtsmechanisme is.<sup>313</sup> Ook denk ik dat het *Advisory Committee* zeker mogelijkheden heeft om een redelijk onafhankelijke en actieve rol te gaan spelen. Zoals ook is gebleken bij het mandaat van de HCNM is het tot op zekere hoogte de man (of vrouw) die de functie maakt. Terecht merkt Troebst op dat het *Advisory Committee* wat dat betreft goed zit. Ook bevat het mandaat een aantal sluiptwegen om aan onafhankelijke informatie over minderhedensituaties te komen: het onbeperkte recht om informatie van andere bronnen dan staten, zoals NGO's en burgers, te ontvangen; het (beperkte) recht om bezoeken aan landen te brengen; het recht om externe experts of consultants in te schakelen; en het recht om informatie uit te wisselen met andere Raad van Europa-toezichtsmechanismen. Bovendien is er een redelijke mate van openheid: rapporten, aanbevelingen en eventueel commentaar van staten worden immer openbaar gemaakt, de mening van het *Committee* in principe ook. De openbaarheid maakt kritiek en controle door o.a. NGO's mogelijk. Al met al denk ik dat NGO's en in mindere mate externe experts

---

<sup>309</sup> Zie BENOÎT-ROHMER (1995), *op.cit.*, p. 584.

<sup>310</sup> Zie KLEBES (1995), *op.cit.*, p. 94.

<sup>311</sup> Zie GILBERT (1996), *op.cit.*, p. 188.

<sup>312</sup> Zie TROEBST (1999), *op.cit.*, pp. 25-26.

<sup>313</sup> Dit was een heet hangijzer tijdens de voorbereidingen. Zie KLEBES (1995), *op.cit.*, p. 94.

en burgers een actieve rol zullen moeten spelen om het toezicht tot een succes te maken, in de informatievoorziening en als controlerende derde. De activiteiten van NGO's tot op heden zijn wat dat betreft bemoedigend.<sup>314</sup> Positief vind ik daarnaast het feit dat het toezichtsmechanisme niet louter judicieel is, maar staten assistentie biedt bij de implementatie van de normen in het Kaderverdrag. Ik sluit mij van harte aan bij de aanbeveling van het ECMI dat het *Advisory Committee* voldoende tijd zou moeten vrijmaken om een dialoog tussen de verschillende partijen op gang te brengen. Kortom, het toezichtsmechanisme zal zich nog moeten bewijzen, maar de bevoegdheden bieden perspectieven en de activiteiten van het *Advisory Committee* tot op heden zijn bemoedigend.

In de toekomst zou wellicht een optioneel protocol kunnen worden aanvaard waarmee een collectief klachtrecht wordt erkend. De aard van de normen (programmatische bepalingen zonder rechtstreekse werking, zie de komende paragraaf) maakt een individueel klachtrecht onmogelijk. Een collectief klachtrecht in de lijn van het ESH, dat toekomt aan relevante nationale of internationale minderhedenorganisaties ten aanzien van grootschalige schendingen in wet, beleid of praktijk,<sup>315</sup> is mijns inziens een zinvolle aanvulling op het toezicht, omdat in feite een nieuwe, onafhankelijke informatiebron wordt geïntroduceerd en uitspraken een precedentwerking hebben zodat heel precies komt vast te staan welke gedragingen géén correcte implementatie van de normen zijn. Gezien de moeizame onderhandelingen voor het bestaande toezichtsmechanisme is een dergelijk protocol echter nog toekomstmuziek.

#### 4.5 STATUS VAN HET KADERVERDRAG

Het Kaderverdrag is alom als het eerste multilaterale juridisch bindende document erkend.<sup>316</sup> Tegelijkertijd is er echter veel commentaar geleverd op het beperkte juridische gehalte van de normen; wederom een bewijs van de aarzelende houding van staten ten aanzien van dit onderwerp.<sup>317</sup> Het woord 'kaderverdrag' zegt het eigenlijk al: het verdrag bevat slechts een aantal *programmatische bepalingen* of beginselen, die staten moeten implementeren middels wetgeving en

---

<sup>314</sup> Zo werkt de *Minority Rights Group International* momenteel aan een rapport over de implementatie van het Kaderverdrag door verdragsstaten. Het ECMI heeft in juni 1998 een congres over de implementatie van het Kaderverdrag georganiseerd. Het rapport is te vinden op internet, *op.cit.*

<sup>315</sup> Zie voor een beschrijving van het ESH-collectief klachtrecht JAEGER (1997), *op.cit.*

<sup>316</sup> Zie bijvoorbeeld de *Introduction to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, *op.cit.*

<sup>317</sup> Zie bijvoorbeeld RÖNQUIST (1995), *op.cit.*, p. 38, die meent dat staten wilden voorkomen dat de normen rechtstreekse werking zouden hebben, en BENOÎT-ROHMER (1995), *op.cit.*, p. 576.



beleid. Hoe dat moet gebeuren is een zaak voor de staten in kwestie; zij hebben dus *beleidsvrijheid*. Zoals ook blijkt uit de paragrafen 11 en 29 van het *Explanatory Report* hebben de in het verdrag vervatte beginselen *geen rechtstreekse werking*,<sup>318</sup> en kunnen personen behorende tot nationale minderheden er in rechte dus geen beroep op doen.<sup>319</sup> Ook de bewoordingen van het verdrag zijn zwak:<sup>320</sup> niet alleen worden de normen omschreven als verplichtingen van staten en dus niet als rechten van personen, maar ook worden voor deze verplichtingen zwakke formuleringen zoals “states undertake to guarantee”, “states undertake to adopt measures” en “states undertake to promote the conditions” gekozen en bevatten veel bepalingen ontsnappingsclausules zoals “where appropriate”, “where necessary” of “if those persons so request and where such a request corresponds to a real need”.<sup>321</sup> De bewoordingen van art. 15 zijn overigens verhoudingsgewijs sterk: “states shall create the conditions necessary”, alhoewel ook hier geen sprake is van een recht van personen behorende tot minderheden dat rechtstreekse werking heeft.

Toch zijn er ook positieve aspecten. Allereerst zijn staten voor het eerst juridisch gebonden aan een aantal normen ter bescherming van minderheden. Dit betekent dat zij internationaal gezien aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schendingen. Het lastige van programmatische bepalingen is echter dat erg moeilijk vast te stellen is wanneer er sprake is van een schending; in ieder geval wanneer partijen geen of regressieve maatregelen nemen.<sup>322</sup> Een voordeel van de gekozen aanpak lijkt mij een grote flexibiliteit ten aanzien van een zeer divers thema. Troebst merkt optimistisch op dat staten bij de implementatie de normen ook veel meer inhoud mee kunnen geven dan waartoe het verdrag verplicht,<sup>323</sup> een opmerking die mijns inziens ook voor niet-kaderverdragen geldt.

Ik kan echter niet anders dan concluderen dat zowel de keuze voor een kaderverdrag als het juridische gehalte van de normen daarin zwak is. Alhoewel sommige normen zich in mijn visie niet

---

<sup>318</sup> Wat door de Parlementaire Assemblée in *Recommendation 1255*, par. 7 is bekritiseerd. Zie ÅKERMARK (1997), *op.cit.*, p. 231, voor een zelfde mening.

<sup>319</sup> Conform par. 11 van het *Explanatory Report*.

<sup>320</sup> Wat door de Parlementaire Assemblée in *Recommendation 1255*, par. 7 is bekritiseerd.

<sup>321</sup> Het ECDL-voorstel bevat rechten voor (personen behorende tot) minderheden, en dus geen staatsverplichtingen, die voor een groot deel rechtstreekse werking zouden hebben. *Recommendation 1201* bevat louter rechten voor (personen behorende tot) minderheden met rechtstreekse werking.

<sup>322</sup> De laatste jaren is zeer uitgebreid aandacht besteed aan deze problemen in het kader van de economische, sociale en culturele rechten. Zo worden in par. 14 van de zogenaamde *Maastricht Guidelines* zeven situaties opgesomd waarin er sprake zou zijn van schending. De problematiek van de schendingen is onderdeel van het vraagstuk van de juridische status van economische, sociale en culturele rechten. Zie voor meer informatie over dit vraagstuk A.P.M. COOMANS, A.W. HERINGA & I. WESTENDORP (red.), *De toenemende betekenis van economische, sociale en culturele rechten*, Leiden, 1994.

<sup>323</sup> Zie TROEBST (1999), *op.cit.*, p. 20.

lenen om rechtstreekse werking te hebben, waaronder art. 15 waarvan de implementatie keuzes over de inrichting van staat en democratisch stelsel met zich meebrengt, zijn er ook een aantal normen opgenomen die reeds in het EVRM beschermd zijn. Al met al houdt de keuze voor een kaderverdrag in dat ook normen die zich zouden lenen voor een verdergaande juridische bescherming (wat rechtstreekse werking kan inhouden) nu slechts als programmatische bepaling zijn opgenomen. Daarnaast is het juridische gehalte van deze programmatische bepalingen zwak: vage beginselen, behoorlijk wat ontsnappingsclausules, en daarbovenop een toezichtsmechanisme dat op het eerste gezicht niet al te sterk is. Uiteraard is het een grote stap vooruit dat staten bereid zijn zich juridisch te binden ten aanzien van dit zeer controversiële en gevoelige onderwerp. Wil het Kaderverdrag echter werkelijke verbetering van de positie van minderheden tot gevolg hebben, dan zal effectief toezicht moeten worden gehouden op de naleving van het Kaderverdrag.



## 5. Conclusies en aanbevelingen

Het heeft lang geduurd, maar de afgelopen tien jaar zijn binnen de OVSE, de VN en de Raad van Europa documenten met normen ter bescherming van personen behorende tot nationale minderheden aanvaard. Elk van deze documenten bevat een artikel dat de effectieve politieke participatie van nationale minderheden moet beschermen. Dit zijn respectievelijk par. 35 Kopenhagen Document, art. 2 leden 2 en 3 VN-Declaratie en art. 15 Kaderverdrag.

De drie artikelen komen op het eerste gezicht inhoudelijk redelijk overeen: de effectieve politieke participatie van personen behorende tot nationale minderheden moet door staten gegarandeerd worden. Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat participatie in wetgevende én bestuurlijke macht zijn bedoeld. De artikelen verplichten staten speciale regelingen in het leven te roepen die het personen behorende tot nationale minderheden mogelijk maken om ondanks hun numerieke minderheid toch invloed uit te oefenen op bepaalde besluitvorming. Deze verplichting kan worden afgeleid van het woord 'effectief' en van de praktijk, waarin staten in dit kader tijdens conferenties en in documenten, zoals het Geneefse rapport en het *Explanatory Report* van het Kaderverdrag, allerlei speciale regelingen besproken hebben. Een uitgebreide analyse in samenhang met andere relevante artikelen maakt echter duidelijk dat er onderling behoorlijk wat kleine, maar significante verschillen zijn. Zo wordt de norm in alle drie gevallen op een andere wijze gespecificeerd: de OVSE-normen resp. het Kaderverdrag specificeren dat effectieve politieke participatie in het bijzonder gegarandeerd moet worden ten aanzien van de bescherming en bevordering van hun identiteit ofwel zaken die te maken hebben met hun situatie resp. zaken die hen rechtstreeks aangaan; het OVSE Helsinki Document voegt hieraan toe dat politieke participatie op nationaal, regionaal en lokaal niveau kan plaatsvinden, waaronder door middel van politieke partijen en associaties. De VN-Declaratie tenslotte noemt het recht op participatie op nationaal en, waar passend, regionaal niveau betreffende de minderheid waartoe zij behoren of de regio's waar zij leven, op een wijze die niet strijdig is met het nationale recht. Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt echter dat men autonomie met deze woorden niet wilde verplichten. Ook binnen de OVSE bestaat er geen recht op autonomie; par. 35 noemt weliswaar decentralisatie en (territoriale en functionele) autonomie als mogelijke oplossingen, maar in zulke zwakke bewoordingen dat er geen sprake is van een verplichting. Het Kaderverdrag noemt vormen van decentralisatie en territoriale autonomie alleen in het *Explanatory Report* (waarbij het woord autonomie niet wordt gebruikt). Al met al bestaat er geen recht op autonomie van nationale minderheden, alhoewel autonomie en vooral decentralisatie als geaccepteerde vormen van politieke participatie worden gezien. Deze visie is

mijns inziens ook de beste. Autonomie is wegens de veel gemaakte link met afscheiding een zeer gevoelig onderwerp voor staten, wat al gauw tot de verharding van de wederzijdse standpunten leidt. Daarnaast is het een zeer vergaande institutionele oplossing: een gedeelte van het gezag wordt definitief overgedragen aan het autonome bestuur, dat bovendien gezien de onontkoombare overlap aan bevoegdheden goed zal moeten kunnen samenwerken met de centrale overheid. Alhoewel het belang van autonomie, dat minderheden de mogelijkheid geeft een groot aantal zaken die hen direct aangaan zelf op democratische wijze te regelen, benadrukt moet worden, is het om bovengenoemde redenen op dit moment nog niet geschikt om als recht of verplichting in een internationaal document op te nemen. Wat betreft afscheiding, dat wordt door de verschillende documenten verboden, in ieder geval wanneer de afscheiding niet in onderling overleg tot stand komt, daar acties die in strijd zijn met de territoriale integriteit van staten niet toegestaan zijn. Dit benadrukt nogmaals het feit dat het extern zelfbeschikkingsrecht niet aan nationale minderheden toekomt. Kortom: de wijze waarop de politieke participatie plaats moet vinden wordt niet voorgeschreven; wel verplichten het Kopenhagen Document en het Kaderverdrag tot een democratische rechtsstaat. Daarnaast verlangt de verplichting tot effectieve politieke participatie naar mijn mening dat staten de methode(n) in onderling overleg met de minderheid uitkiezen. Het betreft hier immers voor minderheden belangrijke zaken, zoals genoemd in de verschillende artikelen. Maar ook de vorm van overleg wordt niet voorgeschreven. Wel stellen alle documenten dat de rechten zowel individueel als samen met anderen kunnen worden uitgeoefend, wat mijns inziens inhoudt dat eigen politieke partijen zijn toegestaan. Overigens houdt 'anderen' volgens het Kaderverdrag alle andere mensen in, en niet alleen andere personen behorende tot dezelfde minderheid. De verschillende documenten aanvaarden daarmee geen groepsrechten, alhoewel het Kopenhagen Document en de VN-Declaratie staten wel verplichten de identiteit van minderheden te beschermen. Dit gebrek aan groepsrechten hoeft mijns inziens geen belemmering voor de bescherming van het recht op politieke participatie van nationale minderheden te zijn. Of bescherming moet worden verleend middels groepsrechten of middels individuele rechten is eerder een juridisch probleem: het komt er immers op neer dat aan de gehele groep, namelijk alle personen behorende tot nationale minderheden, bepaalde rechten moeten worden verleend. In zekere zin verlenen individuele rechten zelfs betere waarborgen: zo is aan een groepsrecht op effectieve politieke participatie voldaan wanneer er een speciaal mechanisme is gecreëerd dat naar behoren functioneert. Aan een individueel recht op effectieve participatie is slechts voldaan wanneer elk individu kan deelnemen aan het politieke proces. Ook wordt zo het probleem omzeilt aan welke groepen het groepsrecht toekomt (met andere woorden: de definitie van



een minderheid en haar erkenning) en wie haar kan vertegenwoordigen. Verder is het aanvaarden van groepsrechten politiek onmogelijk.

Elk van de besproken documenten verplicht tot bepaalde maatregelen om aan de daarin vervatte verplichtingen te voldoen. Deze maatregelen verschillen per document. Het Kaderverdrag stelt positieve discriminatie verplicht, de VN-Declaratie acht positieve discriminatie niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel en daarmee toegestaan, en het Kopenhagen Document bevat slechts een gebod om belemmerende maatregelen te verwijderen. De OVSE geeft heel precies aan dat de te nemen maatregelen wettelijk, bestuurlijk, judicieel of anders kunnen zijn. Het Kaderverdrag heeft het over wettelijke en beleidsmaatregelen, en de VN-Declaratie over wettelijke en andere maatregelen.

Welke groepen zijn nu minderheden in de zin van bovengenoemde documenten? Geen van allen bevat een definitie van de term 'minderheid'. Ik heb getracht enige elementen uit tekst en praktijk af te leiden. Daaruit blijkt dat de verschillende documenten een ander minderhedenbegrip hanteren. De VN lijkt het meest uitgebreide begrip te hanteren: immigranten kunnen onder de bescherming van de VN-Declaratie vallen, en de nationaliteit van de staat van verblijf lijkt niet vereist te zijn. De OVSE sluit immigranten van minderhedenbescherming uit en verlangt dat minderheden burgers zijn. De Raad van Europa sluit immigranten eveneens uit, maar onduidelijk is of het staatsburgerschap vereist is; sommige staten vinden van wel, andere van niet. Het is duidelijk dat dit gebrek aan een definitie kan leiden tot het uitsluiten van bepaalde minderheden, mede gezien het feit dat het probleem van zelfidentificatie (is het de minderheid of de staat die bepaalt wie minderheid is) door de verschillende documenten niet wordt opgelost. In alle gevallen is de politieke participatie in ieder geval aan burgers voorbehouden, wat mij bij het volgende probleem brengt: de documenten besteden geen aandacht aan het nijpende probleem dat sommige staten hun nationale minderheden het recht op nationaliteit onthouden. Het internationale recht is in het algemeen onvoldoende ontwikkeld om in dergelijke gevallen staatloosheid of ongewenst staatsburgerschap te voorkomen, met name waar het soevereiniteitswijzigingen als gevolg van het opsplitsing of restauratie van staten betreft.

De juridische status van bovengenoemde normen is gezien hun status als mensenrechten-documenten ronduit zwak. De OVSE-normen zijn weliswaar politiek en moreel bindend, maar niet juridisch bindend. Het onjuist naleven van de normen kan derhalve nooit tot aansprakelijkheid leiden. Wel hebben de normen aanzienlijke kracht en zijn staten verplicht ze na te leven; bij niet-naleving mogen andere staten dit aankaarten. De normen hebben uiteraard geen rechtstreekse werking. De status van de VN-Declaratie is nog zwakker: alhoewel in de literatuur wordt aangenomen dat de AVVN juridisch bindende normen *kan* aannemen, kan uit de totstandkomings-

geschiedenis, de vaagheid van de normen, het toezichtsmechanisme en de praktijk worden afgeleid dat de VN-Declaratie slechts als een aanbeveling met aanzienlijke kracht moet worden gezien, die niet juridisch bindend is (en dus geen rechtstreekse werking heeft). Ook hier kan schending dus niet tot aansprakelijkheid leiden. Het Kaderverdrag is wel juridisch bindend, maar gekozen is voor de zwakste vorm van bescherming: programmatische bepalingen, beleidsvrijheid voor staten bij de implementatie van deze bepalingen, en geen rechtstreekse werking. Schending van het Kaderverdrag leidt wel tot aansprakelijkheid van de staat. Wegens de programmatische bepalingen en de beleidsvrijheid is echter moeilijk vast te stellen wanneer er sprake is van een schending; hiervan is in ieder geval sprake bij een regressieve maatregel of een stilzitten.

Gezien bovengenoemde zwakheden is het essentieel dat de toezichtsmechanismen een effectieve rol kunnen spelen. Binnen de OVSE bestaat een groot aantal toezichtsmechanismen, waaronder de politieke vergaderingen, het *Human Dimension*-mechanisme en de *ad hoc* missies. De HCNM, ingesteld als een instrument voor conflictpreventie, is echter de belangrijkste. Hij stelt zich op als een onafhankelijk bemiddelaar in situaties die de potentie hebben zich te ontwikkelen tot een conflict, waarbij hij tracht de dialoog tussen partijen op gang te brengen, en vertrouwen en samenwerking tussen hen te bevorderen. Een wezenlijk onderdeel van dit proces is het wijzen van partijen op hun verplichtingen. Op deze wijze verleent hij steun bij de implementatie op maat van de *Human Dimension*-verplichtingen. Aldus heeft de HCNM zich als neveneffect tot een zeer effectief toezichtsmechanisme ontwikkeld: hij is onafhankelijk, heeft vergaande onderzoeksbevoegdheden (vrijwel onbeperkt recht om landen te bezoeken en informatie te ontvangen c.q. verzoeken), bevordert dialoog tussen minderheid en staat, en geeft advies over implementatie op maat. Zijn mandaat bevat echter een aantal belangrijke beperkingen: hij is afhankelijk van de politieke wil van staten, en mag zich niet mengen in individuele gevallen, terreursituaties, situaties waarmee de *Permanent Council* zich al heeft ingelaten, situaties waarin geweld is uitgebroken of situaties waarin geen sprake is van een potentieel conflict. Een en ander heeft ertoe geleid dat hij zich tot nu toe slechts met Midden- en Oost-Europese staten heeft ingelaten. Deze manco's worden door de andere toezichtsmechanismen slechts gedeeltelijk opgeheven. Alhoewel staten verplicht zijn hun medewerking te verlenen aan het *Human Dimension*-mechanisme, dat een vorm van politieke en morele druk uitoefent, is de OVSE voor het opleggen van dwingende sancties afhankelijk van de consensus-regel, situaties waarin zeer ernstige mensenrechtenschendingen plaatsvinden uitgezonderd. Er bestaat geen individueel of collectief klachtrecht. Weliswaar kan middels politieke vergaderingen en *Human Dimension*-mechanisme aandacht worden besteed aan de situaties waarin de HCNM geen rol mag spelen, maar dit is politiek toezicht met verplichte consensus. De *ad hoc*



missies werden tot op heden slechts naar voormalige Oostblokstaten gestuurd, en binnen de politieke vergaderingen en het *Human Dimension*-mechanisme is weliswaar plaats voor commentaar op West-Europese staten, maar doordat deze vaak als EU-blok handelen is dat beperkt. Het OVSE-toezicht richt zich daarmee vooral op de oostelijk gelegen staten.

De VN-Declaratie draagt alle gespecialiseerde en andere VN-organisaties op bij te dragen aan de volledige realisering ervan, nodigt de Sub-Commissie en de Mensenrechtencommissie uit om gepaste aandacht aan de Declaratie te besteden en verzoekt de Secretaris-Generaal om rapport uit te brengen over de implementatie ervan. De eerste twee mogelijkheden zijn goed omdat erkend wordt dat de Declaratie onderdeel uitmaakt van een netwerk van mensenrechten, maar falen overigens omdat de noodzakelijke goede wil van VN-organen, overlap in mandaat en de versplintering van het toezicht een effectief toezicht onmogelijk maken. De inspanningen van de Secretaris-Generaal hebben geleid tot een soort vrijwillige rapportageplicht van staten en VN-organen, die wegens onvoldoende informatie en gebrek aan aanbevelingen zeer gebrekkig was. Inmiddels is de VN-Werkgroep inzake Minderheden opgericht, die zich bezighoudt met de bevordering en praktische uitvoering van de Declaratie, het zoeken naar mogelijke oplossingen voor minderhedenproblemen en het aanbevelen van verdere maatregelen voor de bevordering en bescherming van minderheden. De vergaderingen staan open voor alle NGO's, academici, professionele onderzoekers, regerings-vertegenwoordigers, VN- en regionale organen en organisaties. Tijdens de sessies wordt gebruik gemaakt van informatie van regeringen, VN-verdragslichamen, gespecialiseerde organisaties, regionale intergouvernementele organisaties, NGO's, experts en erkende autoriteiten. Daarnaast mogen leden van de Werkgroep op verzoek van de betreffende regering bezoeken aan landen brengen. De Werkgroep houdt zich zowel met feitelijke situaties als met theoretische kwesties bezig. De Werkgroep is zich aan het ontwikkelen tot een nuttig toezichtsmechanisme: zij bevordert de dialoog tussen staat en minderheid, heeft vergaande onderzoeksmogelijkheden, en tracht regeringen enige respons op hun gedrag te geven. Wegens de vorm van de sessies en de beperkte tijd is het echter onmogelijk om gedetailleerde aanbevelingen te geven; de besprekingen zijn nogal vrijblijvend. Ook kan de Werkgroep niet op acute situaties reageren wegens het feit dat zij slechts vijf werkdagen per jaar bijeenkomt. De Werkgroep heeft expliciet te kennen gegeven niet als klachtenbureau voor minderheden te willen spelen; ook hier dus geen individueel of collectief klachtrecht. Zij heeft daarnaast niet de mogelijkheid sancties op te leggen (dit is immers de bevoegdheid van de Veiligheidsraad); alles gebeurt middels dialoog.

Het toezichtsmechanisme van het Kaderverdrag is pas dit jaar in werking getreden. Het is enigszins teleurstellend: gekozen is voor een rapportageplicht waarvan het toezicht is opgedragen

aan het Comité van Ministers, dat daarin bij zal worden gestaan door een *Advisory Committee*. Dit *Committee* heeft slechts beperkte bevoegdheden: het mag additionele informatie van een staat vragen, informatie uit andere bronnen ontvangen en na notificatie van het Comité van Ministers verzoeken, en met een speciaal mandaat vergaderingen beleggen om informatie uit andere bronnen te zoeken. In de praktijk kan dit betekenen dat een delegatie van het *Committee* een bezoek aan een staat brengt. Het *Committee* kan daarnaast assistentie inroepen van externe experts of consultants, of speciale organen of rapporteurs aanstellen voor de beantwoording van specifieke vragen. Het mag ook informatie uitwisselen met andere relevante Raad van Europa-organen. De mening van het *Committee* wordt in principe tegelijkertijd met de conclusie en eventuele aanbevelingen van het Comité van Ministers betreffende de adequaatheid van de genomen maatregelen gepubliceerd. Ook het staatsrapport en een eventuele reactie van een staat worden openbaar gemaakt. Het Comité mag in zijn aanbeveling een tijdslimiet opnemen voor notificatie van de wijze van implementatie van deze aanbevelingen door staten. Gezien het feit dat de leden van het *Advisory Committee* op voordracht van staten worden benoemd, en gezien de beperkte mogelijkheden om onafhankelijk informatie in te winnen en een onafhankelijke rol te spelen, kan geconcludeerd worden dat het toezicht op naleving van het Kaderverdrag voornamelijk politiek is.

Tenslotte enige woorden over de overlap tussen de verschillende systemen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de verschillende documenten blijkt dat zij inhoudelijk door elkaar geïnspireerd zijn. Uit mijn analyse blijkt duidelijk dat ik dit als reden zie om de overige normen te gebruiken bij de interpretatie van een bepaalde norm. Wat betreft de hiërarchie bepaalt de OVSE dat juridisch bindende normen voorgaan op inhoudelijk gelijke of relevante OVSE-normen. Kaderverdrag, OVSE-normen en VN-Declaratie hangen daarnaast het principe aan dat de norm die de beste bescherming verleent voorgaat op andere normen. Dit zou een oplossing kunnen zijn voor de hierboven gesignaleerde tegenstrijdigheden betreffende de verplichting tot effectieve politieke participatie van nationale minderheden. Toezichtsmatig is er vrijwel geen samenwerking. Internationale en regionale organisaties hebben het recht de vergaderingen van de VN-Werkgroep bij te wonen; hetzelfde geldt bij de *OVSE Implementation Meetings*, maar binnen het toezichtsmechanisme van het Kaderverdrag geldt een dergelijke regel niet. Wel wordt of mag worden gebruik gemaakt van informatie van andere organisaties in de VN-Werkgroep en het *Advisory Committee* en door de HCNM.

In hoeverre kunnen par. 35 Kopenhagen Document, art. 2 leden 2 en 3 VN-Declaratie en art. 15 Kaderverdrag nu een bijdrage leveren aan de politieke participatie van nationale minderheden? Uit bovengenoemde analyse blijkt duidelijk dat er inhoudelijk, toezichtsmatig en qua



(juridische) status nogal wat haken en ogen aan de verschillende documenten zitten. Deze gebreken zijn het gevolg van de gevoeligheid en complexiteit van het onderwerp; ik geloof derhalve niet dat het mogelijk is dat op korte termijn nieuwe normen of documenten met althans minder van dergelijke gebreken worden aanvaard. Mijns inziens zijn er echter ondanks deze, soms ernstige, gebreken in de bestaande documenten voldoende elementen aanwezig om te komen tot een internationaal normencomplex dat een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de effectieve politieke participatie van nationale minderheden. Daartoe zullen de verschillende toezichtsmechanismen echter wel een aanzienlijke inspanning moeten leveren.

De in de verschillende artikelen gehanteerde norm van politieke participatie is tamelijk vaag: tot welke actie zijn staten nu precies verplicht? Mijns inziens moet voorop worden gesteld dat de norm staten verplicht in overleg met nationale minderheden speciale regelingen te aanvaarden die de effectieve participatie van nationale minderheden in het vormen van besluiten die hen direct aangaan garandeert. Het feit dat onduidelijk is welke speciale regelingen genomen moeten worden is enerzijds positief, omdat er een groot aantal staten, een groter aantal minderheden, en een nog groter aantal situaties bestaat, en er derhalve een grote diversiteit aan problemen en oplossingen is. De vage of brede norm sluit in principe niets uit. Anderzijds is de vaagheid negatief, omdat het staten mogelijkheden geeft geen concrete actie te nemen: waartoe is men immers verplicht, en hoe kan een toezichtsmechanisme hierop toezicht houden? De afgelopen jaren is een ontwikkeling gaande om de onduidelijkheid te verkleinen: binnen de VN-Werkgroep, DH-MIN en in OVSE-conferenties is een groot aantal 'best practices' naar boven gehaald. Wil deze wirwar van informatie toegankelijk zijn, dan zal zij gesystematiseerd moeten worden. Binnen de VN-Werkgroep bieden de plannen om een databank op te richten daartoe de mogelijkheid; de zojuist gepubliceerde *Lund Recommendations* kunnen gezien worden als een dergelijke systematisering en mijn verwachting is dat zij op korte termijn de informatie die in OVSE-conferenties is uitgewisseld zullen verdringen. Zeer behulpzaam daarvoor zou een referentie aan de *Lund Recommendations* in een eventueel document van de *Istanbul Summit* in november zijn; en hoe meer ondersteuning de tekst geeft, hoe beter. Gezien de grote gevoeligheid van het onderwerp ligt een uitgebreide, positieve ondersteuning echter niet in de lijn der verwachtingen. Een derde stap in de verduidelijking van de norm is inmiddels ook genomen: DH-MIN heeft het plan opgevat een onderzoek naar de effectiviteit van de 'best practices' te doen. Ik ondersteun dit onderzoek ten zeerste. Een dergelijk onderzoek kan namelijk van groot nut zijn bij het toezicht op naleving van het Kaderverdrag: wanneer meer bekend is van de verbanden tussen verschillende omstandigheden, dan kan een gericht advies aan staten worden gegeven, dat enerzijds gemakkelijker na te volgen is dan een vaag advies, en anderzijds dwingender is doordat het is

afgeleid van de situatie in andere staten, en dus niet puur theoretisch is. Het effectiviteitsonderzoek is ook nuttige informatie voor de VN en de OVSE. Het zou bijvoorbeeld tijdens de volgende vergadering van de VN-Werkgroep kunnen worden aangeboden, wat de VN-Werkgroep zou kunnen helpen bij het geven van aanbevelingen aan staten. Ook zou het ter beschikking van de HCNM, de *Permanent Council* en de lidstaten van de Raad van Europa moeten worden gesteld, zodat de informatie binnen de verschillende OVSE-toezichtsmechanismen gebruikt kan worden.

Een tweede inhoudelijk probleem betreft de afwezigheid van een definitie. Gezien het feit dat daarover reeds decennialang gebakkeleid is verwacht ik niet dat er op korte termijn een definitie tot stand zal kunnen komen, zowel wegens politieke dwarsliggerij als wegens de grote diversiteit in nationale minderheden. De aanpak van het Permanente Hof van Justitie, inhoudende dat het bestaan van een minderheid een feitelijke en geen juridische zaak is, is derhalve de beste oplossing. Gezien het feit dat de verschillende documenten het recht op zelfidentificatie niet erkennen, ligt hier een grote verantwoordelijkheid voor staten: zij zullen een open oog moeten houden voor het bestaan en ontstaan van nationale minderheden, in de eerste plaats door een dialoog te voeren met de verschillende groepen in de samenleving. De verschillende toezichtsmechanismen moeten toezicht houden op het correct uitvoeren van deze taak. Daartoe zullen zij onafhankelijk moeten kunnen vaststellen welke groepen voor minderhedenbescherming in aanmerking komen. Daarvoor zijn het recht om bezoeken aan het land in kwestie te brengen (inclusief het recht met de verschillende partijen te spreken) en het recht om informatie te ontvangen en te vragen van NGO's, experts, personen e.d. onmisbaar. De HCNM heeft deze bevoegdheden, de VN-Werkgroep ook (alhoewel het recht om bezoeken aan een land te brengen beperkt wordt door de vereisten van toestemming en voldoende bronnen), het *Advisory Committee* van het Kaderverdrag echter niet: dat mag weliswaar informatie ontvangen, maar moet het Comité van Ministers op de hoogte stellen van een verzoek om informatie en heeft zelfs toestemming van het Comité nodig alvorens zij een land bezoekt. Op dit moment kan het *Advisory Committee* niet meer doen dan gebruik maken van de bevoegdheden die het gekregen heeft. Het zal zo vaak als het nodig acht bezoeken aan staten moeten brengen en hopen dat het daarvoor toestemming krijgt. Het beperkte mandaat inzake informatievoorziening kan omzeild worden door een actieve opstelling van NGO's, en in mindere mate experts en personen. In de loop der tijd zal het *Advisory Committee* wellicht meer bevoegdheden toegewezen krijgen, met name wanneer het een grote autoriteit op weet te bouwen. Dat kan het alleen maar doen als het zijn werk goed doet zonder de grenzen van zijn mandaat te overschrijden.

Een hiermee samenhangend inhoudelijk probleem is het totaal ontbreken van de kwestie van het staatsburgerschap in de behandelde documenten. Ook is het internationaal recht op dit gebied



onderontwikkeld. Mijns inziens moet grote spoed worden gezet achter de aanname van de ontwerp-declaratie van de *International Law Commission* (over nationaliteit en soevereiniteitswijzigingen). De lacunes op het gebied van opdeling of restauratie van een staat zouden middels een protocol bij het Europees Verdrag inzake Nationaliteit kunnen worden opgevuld. Daarnaast ben ik gezien het beginsel van non-discriminatie voorstander van het op hun verzoek verlenen van het staatsburgerschap aan personen behorende tot nationale minderheden zoals begrepen in mijn werkdefinitie. Juridisch gezien is het uiteraard het beste wanneer deze regel in een internationaal verdrag of ander document wordt opgenomen. Aangezien de in deze afstudeerscriptie behandelde documenten reeds afgesloten zijn en het heropenen van de onderhandelingen zeer moeilijk en gezien het gevaar van het opnieuw ter discussie stellen van controversiële regels zelfs onwenselijk is, is het mijns inziens te verkiezen dat de verschillende toezichtsmechanismen zich tot implementatie van deze 'regel' zetten. Daarnaast zou binnen de internationale fora meer aandacht moeten worden besteed aan politieke participatie door niet-burgers. In de 'systematiseringsfase' van de 'best practices' zou een aparte categorie voor niet-burgers moeten worden gecreëerd. Ik denk daarbij aan mogelijkheden als beperkt kiesrecht (bijvoorbeeld alleen voor lokale besturen, zoals in Nederland het geval is) en consultatie-organen op verschillende niveaus. Uiteraard zouden deze mogelijkheden in de 'effectiviteitsfase' moeten worden onderzocht.

Uit bovengenoemde drie aanbevelingen blijkt reeds dat de verschillende toezichtsmechanismen een centrale rol zullen gaan spelen in het succes van de minderhedenbescherming. Effectieve toezichtsmechanismen zijn daarom van primair belang. Wat dat betreft heb ik de volgende aanbevelingen. Effectiviteit vereist een duidelijke taakverdeling tussen de verschillende toezichtsmechanismen, met name binnen Europa. Gezien het feit dat de OVSE zich vooral richt op conflictpreventie en -beheersing, zouden zijn minderhedenactiviteiten ook daarop gericht moeten zijn. De HCNM speelt hierin reeds een belangrijke en succesvolle rol. Afstemming van de OVSE-activiteiten op de activiteiten van de VN is een must. Betere communicatie is daarom noodzakelijk; hetzij via directe kanalen, maar tenminste via de Ministeries van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. De Raad van Europa heeft een uniek juridisch apparaat opgebouwd, en zou zich in de toekomst in die richting moeten ontwikkelen op minderhedenterrein. Een klachtrecht zou mijns inziens bij de Raad van Europa het best op zijn plaats zijn. De verdragsvorm en het politieke toezichtsmechanisme maken een vorm van individueel klachtrecht op dit moment echter onmogelijk; wellicht dat in de toekomst een collectief klachtrecht overeenkomstig het ESH kan worden aanvaard. Juist binnen de Raad van Europa is het dus van belang tot een uitkristallisering van de normen in het Kaderverdrag te komen, zodat het toezicht kan verscherpen en naar een uitwerking van de beginselen

toe gewerkt kan worden. Gezien het feit dat de VN geen juridisch bindend verdrag heeft aangaande minderheden, en de VN-Werkgroep geen vergaande conflictvoorkomende of -beheersende bevoegdheden heeft, zal de VN-Werkgroep moeten trachten resultaat te boeken als een groep van onafhankelijke experts die de dialoog met betrekking tot minderhedenproblemen op gang brengt en aanbevelingen over de implementatie van de normen in de Declaratie doet. Voor Europese landen moet aansluiting worden gezocht bij of verwezen worden naar de aanbevelingen van de HCNM en het Comité van Ministers. Gezien het feit dat de VN-Werkgroep geen sanctie-apparaat heeft, zullen samenwerking en onpartijdigheid de sleutelwoorden moeten zijn. Wil de VN-Werkgroep deze rol kunnen spelen, dan zal zij wel een meer permanente status moeten krijgen. Idealiter zou een effectieve VN-Werkgroep de weg vrij kunnen maken voor de aanvaarding van een verdrag in de verre toekomst, met een bindend toezichtsmechanisme en een individueel en/of collectief klachtrecht, zodat de bescherming van nationale minderheden nog effectiever kan worden. Een verdrag is op dit moment echter politiek onmogelijk, en zal het wellicht ook altijd blijven.

Tenslotte een aantal aanbevelingen voor het verbeteren van de verschillende toezichtsmechanismen. De HCNM functioneert goed; wel is het van essentieel belang dat na het aflopen van het mandaat van Max van der Stoep op 31 december 1999 door de OVSE een waardige opvolger wordt gekozen. Verder zou ik de suggestie willen doen dat de *Permanent Council* de HCNM raadpleegt of inschakelt wanneer zij situaties beoordeelt waarin de HCNM zich krachtens zijn mandaat niet mag mengen; de HCNM heeft namelijk een aanzienlijke ervaring en autoriteit op dit terrein en zou ook in terreursituaties of situaties met gewapend conflict een nuttige bijdrage kunnen leveren. Het mandaat, en een eventuele wijziging ervan, zouden middels een besluit van de *Permanent Council* omzeild kunnen worden. Een dergelijke uitbreiding van de taak van de HCNM noodzaakt dan wel een uitbreiding van het kantoor van de HCNM. Overigens vrees ik dat deze suggestie niet kan rekenen op een gewillig oor bij staten. Het was juist dankzij de beperkingen dat het mandaat aanvaard is.

De VN-Werkgroep is goed op weg, maar zal zich nog verder moeten ontwikkelen. Wil de Werkgroep een dialoog tussen minderheid en staat op gang kunnen brengen, en aanbevelingen kunnen doen, dan zal zij in de eerste plaats een permanente rol binnen het VN-toezicht moeten krijgen. Dit vraagt om een nieuw mandaat, en meer mankracht. Het is zeer twijfelachtig of dat op korte termijn mogelijk zal zijn, mede gezien het feit dat het hier toezicht op een declaratie, en niet op een verdrag betreft. Wellicht kan wel een eerste stap in de richting van deze ontwikkeling worden gezet door effectief gebruik te maken van het recht om landen te bezoeken, actief te lobbyen voor het aannemen door de Sub-Commissie van het voorstel om een fonds op te richten voor het



vereenvoudigen van deelname aan de vergaderingen, aanmoediging van NGO's en minderhedenorganisaties om deel te nemen aan de vergaderingen en het (wegens het gebrek aan tijd en mankracht en de gevoeligheid van het onderwerp) op verzoek van staten formuleren van aanbevelingen voor de verbetering van de implementatie van de VN-Declaratie. Ook moet de samenwerking met de OVSE en de Raad van Europa verbeterd worden. De VN-Werkgroep moet immer op de hoogte zijn van gegeven aanbevelingen. In geval tijdens de sessies ernstige mensenrechtenschendingen naar boven komen, zouden deze ogenblikkelijk aan de Veiligheidsraad moeten worden doorgegeven.

Wil het toezichtsmechanisme van het Kaderverdrag effectief zijn, dan zal in de loop der tijd het *Advisory Committee* als onafhankelijk orgaan met experts het primaat moeten krijgen. Hiertoe zal het *Committee* autoriteit moeten opbouwen. Dit kan het doen door de grenzen van het mandaat niet te overschrijden, maar wel effectief gebruik te maken van de mogelijkheden die het biedt. Aan informatie 'van de wederpartij' kan het *Committee* komen door een actieve opstelling van NGO's, minderhedenorganisaties, personen etc. Hiervoor is een goede bekendheid van het Kaderverdrag en zijn rechten essentieel. Daarnaast is het belangrijk dat de Werkgroep uit de eerste hand geïnformeerd wordt over de activiteiten en aanbevelingen van de HCNM en de VN-Werkgroep. Ook zou het *Committee* zoveel mogelijk gebruik moeten maken van het recht om landen te bezoeken. De eerste activiteiten van het *Committee* zijn wat dat betreft veelbelovend. Op grond van deze wat onafhankelijker informatie zal het *Committee* beter in staat zijn zinnige aanbevelingen te doen.

Een individueel of collectief klachtrecht is mijns inziens een wezenlijk onderdeel van effectieve minderhedenbescherming. Een klachtrecht versterkt het toezicht, doordat in feite een nieuwe, onafhankelijke informatiebron wordt geïntroduceerd, uitspraken een precedentwerking hebben en dus precies komt vast te staan welke gedragingen géén juiste implementatie zijn, en een individueel klachtrecht ook individuele schendingen bestraft en voor de toekomst voorkomt. Het zou bij de Raad van Europa (en bij een toekomstig VN-verdrag) het best op zijn plaats zijn, maar voorlopig is daar de tijd nog niet rijp voor. In plaats daarvan zouden staten op nationaal niveau die mogelijkheid moeten bieden. De verschillende toezichtsmechanismen zouden daarop moeten aandringen, en NGO's, minderhedenorganisaties en bijvoorbeeld de databank van de VN-Werkgroep zouden aan deze mogelijkheden bekendheid moeten geven.

## BIJLAGE I

### DOCUMENT OF THE COPENHAGEN MEETING OF THE CONFERENCE ON THE HUMAN DIMENSION OF THE CSCE

(Copenhagen, 29 June 1990)

#### IV.

(30) The participating States recognize that the questions relating to national minorities can only be satisfactorily resolved in a democratic political framework based on the rule of law, with a functioning independent judiciary. This framework guarantees full respect for human rights and fundamental freedoms, equal rights and status for all citizens, the free expression of all their legitimate interests and aspirations, political pluralism, social tolerance and the implementation of legal rules that place effective restraints on the abuse of governmental power.

They also recognize the important role of non-governmental organizations, including political parties, trade unions, human rights organizations and religious groups, in the promotion of tolerance, cultural diversity and the resolution of questions relating to national minorities.

They further reaffirm that respect for the rights of persons belonging to national minorities as part of universally recognized human rights is an essential factor for peace, justice, stability and democracy in the participating States.

(31) Persons belonging to national minorities have the right to exercise fully and effectively their human rights and fundamental freedoms without any discrimination and in full equality before the law.

The participating States will adopt, where necessary, special measures for the purpose of ensuring to persons belonging to national minorities full equality with the other citizens in the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms.

(32) To belong to a national minority is a matter of a persons's individual choice and no disadvantage may arise from the exercise of such choice.

Persons belonging to national minorities have the right freely to express, preserve and develop their ethnic, cultural, linguistic or religious identity and to maintain and develop their culture in all its aspects, free of any attempts at assimilation against their will. In particular, they have the right

(32.1) - to use freely their mother tongue in private as well as in public;

(32.2) - to establish and maintain their own educational, cultural and religious institutions, organizations or associations, which can seek voluntary financial and other contributions as well as public assistance. in conformity with national legislation;

(32.3) - to profess and practice their religion, including the acquisition, possession and use of religious materials, and to conduct religious educational activities in their mother tongue;

(32.4) - to establish and maintain unimpeded contacts among themselves within their country as well as contacts across frontiers with citizens of other States with whom they share a common ethnic or national origin, cultural heritage or religious beliefs;

(32.5) - to disseminate, have access to and exchange information in their mother tongue;

(32.6) - to establish and maintain organizations or associations within their country and to participate in international non-governmental organizations.

Persons belonging to national minorities can exercise and enjoy their rights individually as well as in community with other members of their group. No disadvantage may arise for a person belonging to a national minority on account of the exercise or non-exercise of any such rights.



(33) The participating States will protect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities on their territory and create conditions for the promotion of that identity. They will take the necessary measures to that effect after due consultations, including contacts with organizations or associations of such minorities, in accordance with the decision-making procedures of each State. Any such measures will be in conformity with the principles of equality and nondiscrimination with respect to the other citizens of the participating State concerned.

(34) The participating States will endeavor to ensure that persons belonging to national minorities, notwithstanding the need to learn the official language or languages of the State concerned, have adequate opportunities for instruction of their mother tongue or in their mother tongue, as well as, wherever possible and necessary, for its use before public authorities, in conformity with applicable national legislation. In the context of the teaching of history and culture in educational establishments, they will also take account of the history and culture of national minorities.

(35) The participating States will respect the right of persons belonging to national minorities to effective participation in public affairs, including participation in the affairs relating to the protection and promotion of the identity of such minorities. The participating States note the efforts undertaken to protect and create conditions for the promotion of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of certain national minorities by establishing, as one of the possible means to achieve these aims, appropriate local or autonomous administrations corresponding to the specific historical and territorial circumstances of such minorities and in accordance with the policies of the State concerned.

(36) The participating States recognize the particular importance of increasing constructive cooperation among themselves on questions relating to national minorities. Such cooperation seeks to promote mutual understanding and confidence, friendly and good neighborly relations, international peace, security and justice.

Every participating State will promote a climate of mutual respect, understanding, cooperation and solidarity among all persons living on its territory, without distinction as to ethnic or national origin or religion, and will encourage the solution of problems through dialogue based on the principles of the rule of law.

(37) None of these commitments may be interpreted as implying any right to engage in any activity or perform any action in contravention of the purposes and principles of the Charter of the United Nations, other obligations under international law or the provisions of the Final Act, including the principle of territorial integrity of States.

(38) The participating States, in their efforts to protect and promote the rights of persons belonging to national minorities, will fully respect their undertakings under existing human rights conventions and other relevant international instruments and consider adhering to the relevant conventions, if they have not yet done so, including those providing for a right of complaint by individuals.

(39) The participating States will co-operate closely in the competent international organizations to which they belong, including the United Nations and, as appropriate, the Council of Europe, bearing in mind their on-going work with respect to questions relating to national minorities.

They will consider convening a meeting of experts for a thorough discussion of the issue of national minorities.

(40) The participating States clearly and unequivocally condemn totalitarianism, racial and ethnic hatred, Anti-Semitism, xenophobia and discrimination against anyone as well as persecution on religious and ideological grounds. In this context, they also recognize the particular problems of Roma (gypsies).

They declare their firm intention to intensify the efforts to combat these phenomena in all their forms and therefore will

(40.1) - take effective measures, including the adoption, in conformity with their constitutional systems and their international obligations, of such laws as may be necessary, to provide protection against any acts that constitute incitement to violence against persons or groups based on national, racial, ethnic or religious discrimination, hostility or hatred, including Anti-Semitism;

(40.2) - commit themselves to take appropriate and proportionate measures to protect persons or groups who may be subject to threats or acts of discrimination, hostility or violence as a result of their racial, ethnic, cultural, linguistic or religious identity, and to protect their property.

(40.3) - take effective measures, in conformity with their constitutional systems; at the national, regional and local levels to promote understanding and tolerance, particularly in the fields of education, culture and information,

(40.4) - endeavor to ensure that the objectives of education include special attention to the problem of racial prejudice and hatred and to the development of respect for different civilizations and cultures;

(40.5) - recognize the right of the individual to effective remedies and endeavor to recognize, in conformity with national legislation, the right of interested persons and groups to initiate and support complaints against acts of discrimination, including racist and xenophobic acts;

(40.6) - consider adhering, if they have not yet done so, to the international instruments which address the problem of discrimination and ensure full compliance with the obligations therein, including those relating to the submission of periodic reports;

(40.7) - consider, also accepting those international mechanisms which allow States and individuals to bring communications relating to discrimination before international bodies.



## **BIJLAGE II**

### **HELSINKI DECISIONS**

#### **II**

#### **CSCE HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES**

(1) The participating States decide to establish a High Commissioner on National Minorities.

##### **Mandate**

(2) The High Commissioner will act under the aegis of the CSO and will thus be an instrument of conflict prevention at the earliest possible stage.

(3) The High Commissioner will provide "early warning" and, as appropriate, "early action" at the earliest possible stage in regard to tensions involving national minority issues which have not yet developed beyond an early warning stage, but, in the judgement of the High Commissioner, have the potential to develop into a conflict within the CSCE area, affecting peace, stability or relations between participating States, requiring the attention of and action by the Council or the CSO.

(4) Within the mandate, based on CSCE principles and commitments, the High Commissioner will work in confidence and will act independently of all parties directly involved in the tensions.

(5a) The High Commissioner will consider national minority issues occurring in the State of which the High Commissioner is a national or a resident, or involving a national minority to which the High Commissioner belongs, only if all parties directly involved agree, including the State concerned.

(5b) The High Commissioner will not consider national minority issues in situations involving organized acts of terrorism.

(5c) Nor will the High Commissioner consider violations of CSCE commitments with regard to an individual person belonging to a national minority.

(6) In considering a situation, the High Commissioner will take fully into account the availability of democratic means and international instruments to respond to it, and their utilization by the parties involved.

(7) When a particular national minority issue has been brought to the attention of the CSO, the involvement of the High Commissioner will require a request and a specific mandate from the CSO.

##### **Profile, appointment, support**

(8) The High Commissioner will be an eminent international personality with long-standing relevant experience from whom an impartial performance of the function may be expected.

(9) The High Commissioner will be appointed by the Council by consensus upon the recommendation of the CSO for a period of three years, which may be extended for one further term of three years only.

(10) The High Commissioner will draw upon the facilities of the ODIHR in Warsaw, and in particular upon the information relevant to all aspects of national minority questions available at the ODIHR.

### **Early warning**

(11) The High Commissioner will:

(11a) collect and receive information regarding national minority issues from sources described below (see Supplement paragraphs (23)-(25));

(11b) assess at the earliest possible stage the role of the parties directly concerned, the nature of the tensions and recent developments therein and, where possible, the potential consequences for peace and stability within the CSCE area;

(11c) to this end, be able to pay a visit, in accordance with paragraph (17) and Supplement paragraphs (27)-(30), to any participating State and communicate in person, subject to the provisions of paragraph (25), with parties directly concerned to obtain first-hand information about the situation of national minorities.

(12) The High Commissioner may during a visit to a participating State, while obtaining first-hand information from all parties directly involved, discuss the questions with the parties, and where appropriate promote dialogue, confidence and co-operation between them.

### **Provision of early warning**

(13) If, on the basis of exchanges of communications and contacts with relevant parties, the High Commissioner concludes that there is a prima facie risk of potential conflict (as set out in paragraph (3)) he/she may issue an early warning, which will be communicated promptly by the Chairman-in-Office to the CSO.

(14) The Chairman-in-Office will include this early warning in the agenda for the next meeting of the CSO. If a State believes that such an early warning merits prompt consultation, it may initiate the procedure set out in Annex 2 of the Summary of Conclusions of the Berlin Meeting of the Council ("Emergency Mechanism").

(15) The High Commissioner will explain to the CSO the reasons for issuing the early warning.

### **Early action**

(16) The High Commissioner may recommend that he/she be authorized to enter into further contact and closer consultations with the parties concerned with a view to possible solutions, according to a mandate to be decided by the CSO. The CSO may decide accordingly.

### **Accountability**

(17) The High Commissioner will consult the Chairman-in-Office prior to a departure for a participating State to address a tension involving national minorities. The Chairman-in-Office will consult, in confidence, the participating State(s) concerned and may consult more widely.



(18) After a visit to a participating State, the High Commissioner will provide strictly confidential reports to the Chairman-in-Office on the findings and progress of the High Commissioner's involvement in a particular question.

(19) After termination of the involvement of the High Commissioner in a particular issue, the High Commissioner will report to the Chairman-in-Office on the findings, results and conclusions. Within a period of one month, the Chairman-in-Office will consult, in confidence, on the findings, results and conclusions the participating State(s) concerned and may consult more widely. Thereafter the report, together with possible comments, will be transmitted to the CSO.

(20) Should the High Commissioner conclude that the situation is escalating into a conflict, or if the High Commissioner deems that the scope for action by the High Commissioner is exhausted, the High Commissioner shall, through the Chairman-in-Office, so inform the CSO.

(21) Should the CSO become involved in a particular issue, the High Commissioner will provide information and, on request, advice to the CSO, or to any other institution or organization which the CSO may invite, in accordance with the provisions of Chapter III of this document, to take action with regard to the tensions or conflict.

(22) The High Commissioner, if so requested by the CSO and with due regard to the requirement of confidentiality in his/her mandate, will provide information about his/her activities at CSCE implementation meetings on Human Dimension issues.

## **Supplement**

### **Sources of information about national minority issues**

(23) The High Commissioner may:

(23a) collect and receive information regarding the situation of national minorities and the role of parties involved therein from any source, including the media and non-governmental organizations with the exception referred to in paragraph (25);

(23b) receive specific reports from parties directly involved regarding developments concerning national minority issues. These may include reports on violations of CSCE commitments with respect to national minorities as well as other violations in the context of national minority issues.

(24) Such specific reports to the High Commissioner should meet the following requirements:

- they should be in writing, addressed to the High Commissioner as such and signed with full names and addresses;
- they should contain a factual account of the developments which are relevant to the situation of persons belonging to national minorities and the role of the parties involved therein, and which have taken place recently, in principle not more than 12 months previously. The reports should contain information which can be sufficiently substantiated.

(25) The High Commissioner will not communicate with and will not acknowledge communications from any person or organization which practises or publicly condones terrorism or violence.

Parties directly concerned

(26) Parties directly concerned in tensions who can provide specific reports to the High Commissioner and with whom the High Commissioner will seek to communicate in person during a visit to a participating State are the following:

(26a) governments of participating States, including, if appropriate, regional and local authorities in areas in which national minorities reside;

(26b) representatives of associations, non-governmental organizations, religious and other groups of national minorities directly concerned and in the area of tension, which are authorized by the persons belonging to those national minorities to represent them.

### **Conditions for travel by the High Commissioner**

(27) Prior to an intended visit, the High Commissioner will submit to the participating State concerned specific information regarding the intended purpose of that visit. Within two weeks the State(s) concerned will consult with the High Commissioner on the objectives of the visit, which may include the promotion of dialogue, confidence and co-operation between the parties. After entry the State concerned will facilitate free travel and communication of the High Commissioner subject to the provisions of paragraph (25) above.

(28) If the State concerned does not allow the High Commissioner to enter the country and to travel and communicate freely, the High Commissioner will so inform the CSO.

(29) In the course of such a visit, subject to the provision of paragraph (25) the High Commissioner may consult the parties involved, and may receive information in confidence from any individual, group or organization directly concerned on questions the High Commissioner is addressing. The High Commissioner will respect the confidential nature of the information.

(30) The participating States will refrain from taking any action against persons, organizations or institutions on account of their contact with the High Commissioner.

### **High Commissioner and involvement of experts**

(31) The High Commissioner may decide to request assistance from not more than three experts with relevant expertise in specific matters on which brief, specialized investigation and advice are required.

(32) If the High Commissioner decides to call on experts, the High Commissioner will set a clearly defined mandate and time-frame for the activities of the experts.

(33) Experts will only visit a participating State at the same time as the High Commissioner. Their mandate will be an integral part of the mandate of the High Commissioner and the same conditions for travel will apply.

(34) The advice and recommendations requested from the experts will be submitted in confidence to the High Commissioner, who will be responsible for the activities and for the reports of the experts and who will decide whether and in what form the advice and recommendations will be communicated to the parties concerned. They will be non-binding. If the High Commissioner decides to make the advice and recommendations available, the State(s) concerned will be given the opportunity to comment.



(35) The experts will be selected by the High Commissioner with the assistance of the ODIHR from the resource list established at the ODIHR as laid down in the Document of the Moscow Meeting.

(36) The experts will not include nationals or residents of the participating State concerned, or any person appointed by the State concerned, or any expert against whom the participating State has previously entered reservations. The experts will not include the participating State's own nationals or residents or any of the persons it appointed to the resource list, or more than one national or resident of any particular State.

### **Budget**

(37) A separate budget will be determined at the ODIHR, which will provide, as appropriate, logistical support for travel and communication. The budget will be funded by the participating States according to the established CSCE scale of distribution. Details will be worked out by the Financial Committee and approved by the CSO.

## **BIJLAGE III**

### **DECLARATION ON THE RIGHTS OF PERSONS BELONGING TO NATIONAL OR ETHNIC, RELIGIOUS OR LINGUISTIC MINORITIES**

**Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992**

The General Assembly,

Reaffirming that one of the basic aims of the United Nations, as proclaimed in the Charter, is to promote and encourage respect for human rights and for fundamental freedoms for all, without distinction as to race, sex, language or religion,

Reaffirming faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small,

Desiring to promote the realization of the principles contained in the Charter, the Universal Declaration of Human Rights, the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, and the Convention on the Rights of the Child, as well as other relevant international instruments that have been adopted at the universal or regional level and those concluded between individual States Members of the United Nations,

Inspired by the provisions of article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights concerning the rights of persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities,

Considering that the promotion and protection of the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities contribute to the political and social stability of States in which they live,

Emphasizing that the constant promotion and realization of the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, as an integral part of the development of society as a whole and within a democratic framework based on the rule of law, would contribute to the strengthening of friendship and cooperation among peoples and States,

Considering that the United Nations has an important role to play regarding the protection of minorities,

Bearing in mind the work done so far within the United Nations system, in particular by the Commission on Human Rights, the Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities and the bodies established pursuant to the International Covenants on Human Rights and other relevant international human rights instruments in promoting and protecting the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities,

Taking into account the important work which is done by intergovernmental and non-governmental organizations in protecting minorities and in promoting and protecting the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities,



Recognizing the need to ensure even more effective implementation of international human rights instruments with regard to the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities,

Proclaims this Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities:

#### **Article 1**

1. States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity.
2. States shall adopt appropriate legislative and other measures to achieve those ends.

#### **Article 2**

1. Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (hereinafter referred to as persons belonging to minorities) have the right to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, and to use their own language, in private and in public, freely and without interference or any form of discrimination.
2. Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in cultural, religious, social, economic and public life.
3. Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in decisions on the national and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation.
4. Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain their own associations.
5. Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain, without any discrimination, free and peaceful contacts with other members of their group and with persons belonging to other minorities, as well as contacts across frontiers with citizens of other States to whom they are related by national or ethnic, religious or linguistic ties.

#### **Article 3**

1. Persons belonging to minorities may exercise their rights, including those set forth in the present Declaration, individually as well as in community with other members of their group, without any discrimination.
2. No disadvantage shall result for any person belonging to a minority as the consequence of the exercise or non-exercise of the rights set forth in the present Declaration.

#### **Article 4**

1. States shall take measures where required to ensure that persons belonging to minorities may exercise fully and effectively all their human rights and fundamental freedoms without any discrimination and in full equality before the law.
2. States shall take measures to create favourable conditions to enable persons belonging to minorities to express their characteristics and to develop their culture, language, religion, traditions and customs, except where specific practices are in violation of national law and contrary to international standards.

3. States should take appropriate measures so that, wherever possible, persons belonging to minorities may have adequate opportunities to learn their mother tongue or to have instruction in their mother tongue.

4. States should, where appropriate, take measures in the field of education, in order to encourage knowledge of the history, traditions, language and culture of the minorities existing within their territory. Persons belonging to minorities should have adequate opportunities to gain knowledge of the society as a whole.

5. States should consider appropriate measures so that persons belonging to minorities may participate fully in the economic progress and development in their country.

#### **Article 5**

1. National policies and programmes shall be planned and implemented with due regard for the legitimate interests of persons belonging to minorities.

2. Programmes of cooperation and assistance among States should be planned and implemented with due regard for the legitimate interests of persons belonging to minorities.

#### **Article 6**

States should cooperate on questions relating to persons belonging to minorities, *inter alia*, exchanging information and experiences, in order to promote mutual understanding and confidence.

#### **Article 7**

States should cooperate in order to promote respect for the rights set forth in the present Declaration.

#### **Article 8**

1. Nothing in the present Declaration shall prevent the fulfilment of international obligations of States in relation to persons belonging to minorities. In particular, States shall fulfil in good faith the obligations and commitments they have assumed under international treaties and agreements to which they are parties.

2. The exercise of the rights set forth in the present Declaration shall not prejudice the enjoyment by all persons of universally recognized human rights and fundamental freedoms.

3. Measures taken by States to ensure the effective enjoyment of the rights set forth in the present Declaration shall not *prima facie* be considered contrary to the principle of equality contained in the Universal Declaration of Human Rights.

4. Nothing in the present Declaration may be construed as permitting any activity contrary to the purposes and principles of the United Nations, including sovereign equality, territorial integrity and political independence of States.

#### **Article 9**

The specialized agencies and other organizations of the United Nations system shall contribute to the full realization of the rights and principles set forth in the present Declaration, within their respective fields of competence.



## **BIJLAGE IV**

### **FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES**

Strasbourg, 1.II.1995

The member States of the Council of Europe and the other States, signatories to the present framework Convention,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that one of the methods by which that aim is to be pursued is the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms;

Wishing to follow-up the Declaration of the Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe adopted in Vienna on 9 October 1993;

Being resolved to protect within their respective territories the existence of national minorities;

Considering that the upheavals of European history have shown that the protection of national minorities is essential to stability, democratic security and peace in this continent;

Considering that a pluralist and genuinely democratic society should not only respect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of each person belonging to a national minority, but also create appropriate conditions enabling them to express, preserve and develop this identity;

Considering that the creation of a climate of tolerance and dialogue is necessary to enable cultural diversity to be a source and a factor, not of division, but of enrichment for each society;

Considering that the realisation of a tolerant and prosperous Europe does not depend solely on co-operation between States but also requires transfrontier co-operation between local and regional authorities without prejudice to the constitution and territorial integrity of each State;

Having regard to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocols thereto;

Having regard to the commitments concerning the protection of national minorities in United Nations conventions and declarations and in the documents of the Conference on Security and Co-operation in Europe, particularly the Copenhagen Document of 29 June 1990;

Being resolved to define the principles to be respected and the obligations which flow from them, in order to ensure, in the member States and such other States as may become Parties to the present instrument, the effective protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities, within the rule of law, respecting the territorial integrity and national sovereignty of states;

Being determined to implement the principles set out in this framework Convention through national legislation and appropriate governmental policies,

Have agreed as follows:

## **SECTION I**

### **Article 1**

The protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities forms an integral part of the international protection of human rights, and as such falls within the scope of international co-operation.

### **Article 2**

The provisions of this framework Convention shall be applied in good faith, in a spirit of understanding and tolerance and in conformity with the principles of good neighbourliness, friendly relations and co-operation between States.

### **Article 3**

Every person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice.

Persons belonging to national minorities may exercise the rights and enjoy the freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention individually as well as in community with others.

## **SECTION II**

### **Article 4**

The Parties undertake to guarantee to persons belonging to national minorities the right of equality before the law and of equal protection of the law. In this respect, any discrimination based on belonging to a national minority shall be prohibited.

The Parties undertake to adopt, where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority. In this respect, they shall take due account of the specific conditions of the persons belonging to national minorities.

The measures adopted in accordance with paragraph 2 shall not be considered to be an act of discrimination.

### **Article 5**

The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage.

Without prejudice to measures taken in pursuance of their general integration policy, the Parties shall refrain from policies or practices aimed at assimilation of persons belonging to national



minorities against their will and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation.

#### **Article 6**

The Parties shall encourage a spirit of tolerance and intercultural dialogue and take effective measures to promote mutual respect and understanding and co-operation among all persons living on their territory, irrespective of those persons' ethnic, cultural, linguistic or religious identity, in particular in the fields of education, culture and the media.

The Parties undertake to take appropriate measures to protect persons who may be subject to threats or acts of discrimination, hostility or violence as a result of their ethnic, cultural, linguistic or religious identity.

#### **Article 7**

The Parties shall ensure respect for the right of every person belonging to a national minority to freedom of peaceful assembly, freedom of association, freedom of expression, and freedom of thought, conscience and religion.

#### **Article 8**

The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to manifest his or her religion or belief and to establish religious institutions, organisations and associations.

#### **Article 9**

The Parties undertake to recognise that the right to freedom of expression of every person belonging to a national minority includes freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas in the minority language, without interference by public authorities and regardless of frontiers. The Parties shall ensure, within the framework of their legal systems, that persons belonging to a national minority are not discriminated against in their access to the media.

Paragraph 1 shall not prevent Parties from requiring the licensing, without discrimination and based on objective criteria, of sound radio and television broadcasting, or cinema enterprises.

The Parties shall not hinder the creation and the use of printed media by persons belonging to national minorities. In the legal framework of sound radio and television broadcasting, they shall ensure, as far as possible, and taking into account the provisions of paragraph 1, that persons belonging to national minorities are granted the possibility of creating and using their own media.

In the framework of their legal systems, the Parties shall adopt adequate measures in order to facilitate access to the media for persons belonging to national minorities and in order to promote tolerance and permit cultural pluralism.

#### **Article 10**

The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to use freely and without interference his or her minority language, in private and in public, orally and in writing.

In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if those persons so request and where such a request corresponds to a real need, the Parties

shall endeavour to ensure, as far as possible, the conditions which would make it possible to use the minority language in relations between those persons and the administrative authorities.

The Parties undertake to guarantee the right of every person belonging to a national minority to be informed promptly, in a language which he or she understands, of the reasons for his or her arrest, and of the nature and cause of any accusation against him or her, and to defend himself or herself in this language, if necessary with the free assistance of an interpreter.

#### **Article 11**

The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to use his or her surname (patronym) and first names in the minority language and the right to official recognition of them, according to modalities provided for in their legal system.

The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to display in his or her minority language signs, inscriptions and other information of a private nature visible to the public.

In areas traditionally inhabited by substantial numbers of persons belonging to a national minority, the Parties shall endeavour, in the framework of their legal system, including, where appropriate, agreements with other States, and taking into account their specific conditions, to display traditional local names, street names and other topographical indications intended for the public also in the minority language when there is a sufficient demand for such indications.

#### **Article 12**

The Parties shall, where appropriate, take measures in the fields of education and research to foster knowledge of the culture, history, language and religion of their national minorities and of the majority.

In this context the Parties shall inter alia provide adequate opportunities for teacher training and access to textbooks, and facilitate contacts among students and teachers of different communities.

The Parties undertake to promote equal opportunities for access to education at all levels for persons belonging to national minorities.

#### **Article 13**

Within the framework of their education systems, the Parties shall recognise that persons belonging to a national minority have the right to set up and to manage their own private educational and training establishments.

The exercise of this right shall not entail any financial obligation for the Parties.

#### **Article 14**

The Parties undertake to recognise that every person belonging to a national minority has the right to learn his or her minority language.

In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if there is sufficient demand, the Parties shall endeavour to ensure, as far as possible and within the framework of their education systems, that persons belonging to those minorities have adequate opportunities for being taught the minority language or for receiving instruction in this language.

Paragraph 2 of this article shall be implemented without prejudice to the learning of the official language or the teaching in this language.



## **Article 15**

The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them.

## **Article 16**

The Parties shall refrain from measures which alter the proportions of the population in areas inhabited by persons belonging to national minorities and are aimed at restricting the rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention.

## **Article 17**

The Parties undertake not to interfere with the right of persons belonging to national minorities to establish and maintain free and peaceful contacts across frontiers with persons lawfully staying in other States, in particular those with whom they share an ethnic, cultural, linguistic or religious identity, or a common cultural heritage.

The Parties undertake not to interfere with the right of persons belonging to national minorities to participate in the activities of non-governmental organisations, both at the national and international levels.

## **Article 18**

The Parties shall endeavour to conclude, where necessary, bilateral and multilateral agreements with other States, in particular neighbouring States, in order to ensure the protection of persons belonging to the national minorities concerned.

Where relevant, the Parties shall take measures to encourage transfrontier co-operation.

## **Article 19**

The Parties undertake to respect and implement the principles enshrined in the present framework Convention making, where necessary, only those limitations, restrictions or derogations which are provided for in international legal instruments, in particular the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in so far as they are relevant to the rights and freedoms flowing from the said principles.

## **SECTION III**

### **Article 20**

In the exercise of the rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention, any person belonging to a national minority shall respect the national legislation and the rights of others, in particular those of persons belonging to the majority or to other national minorities.

## **Article 21**

Nothing in the present framework Convention shall be interpreted as implying any right to engage in any activity or perform any act contrary to the fundamental principles of international law and in particular of the sovereign equality, territorial integrity and political independence of States.

## **Article 22**

Nothing in the present framework Convention shall be construed as limiting or derogating from any of the human rights and fundamental freedoms which may be ensured under the laws of any Contracting Party or under any other agreement to which it is a Party.

## **Article 23**

The rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention, in so far as they are the subject of a corresponding provision in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms or in the Protocols thereto, shall be understood so as to conform to the latter provisions.

## **SECTION IV**

### **Article 24**

The Committee of Ministers of the Council of Europe shall monitor the implementation of this framework Convention by the Contracting Parties.

The Parties which are not members of the Council of Europe shall participate in the implementation mechanism, according to modalities to be determined.

### **Article 25**

Within a period of one year following the entry into force of this framework Convention in respect of a Contracting Party, the latter shall transmit to the Secretary General of the Council of Europe full information on the legislative and other measures taken to give effect to the principles set out in this framework Convention.

Thereafter, each Party shall transmit to the Secretary General on a periodical basis and whenever the Committee of Ministers so requests any further information of relevance to the implementation of this framework Convention.

The Secretary General shall forward to the Committee of Ministers the information transmitted under the terms of this Article.

### **Article 26**

In evaluating the adequacy of the measures taken by the Parties to give effect to the principles set out in this framework Convention the Committee of Ministers shall be assisted by an advisory committee, the members of which shall have recognised expertise in the field of the protection of national minorities.



The composition of this advisory committee and its procedure shall be determined by the Committee of Ministers within a period of one year following the entry into force of this framework Convention.

## **SECTION V**

### **Article 27**

This framework Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. Up until the date when the Convention enters into force, it shall also be open for signature by any other State so invited by the Committee of Ministers. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

### **Article 28**

This framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which twelve member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of Article 27.

In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

### **Article 29**

After the entry into force of this framework Convention and after consulting the Contracting States, the Committee of Ministers of the Council of Europe may invite to accede to the Convention, by a decision taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, any non-member State of the Council of Europe which, invited to sign in accordance with the provisions of Article 27, has not yet done so, and any other non-member State.

In respect of any acceding State, the framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

### **Article 30**

Any State may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories for whose international relations it is responsible to which this framework Convention shall apply.

Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this framework Convention to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the framework Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The

withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

### **Article 31**

Any Party may at any time denounce this framework Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

### **Article 32**

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council, other signatory States and any State which has acceded to this framework Convention, of:

a any signature;

b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;

c any date of entry into force of this framework Convention in accordance with Articles 28, 29 and 30;

d any other act, notification or communication relating to this framework Convention. In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this framework Convention.

Done at Strasbourg, this 1st day of February 1995, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State invited to sign or accede to this framework Convention.



## Literatuurlijst

### BOEKEN

- ADVISORY COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS AND FOREIGN POLICY, *National minorities, with particular reference to Central and Eastern Europe*, Den Haag, 1997
- Athanasia Spiliopoulou ÅKERMARK, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Kluwer Law International, London/The Hague/Boston, 1997
- Florence BENOÎT-ROHMER & Hilde HARDEMAN, *The Minority Question in Europe – Towards the Creation of a Coherent European Regime*, Centre for European Policy Rights, CEP Paper No. 55, 1994
- Arie BLOED (red.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe, Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993
- Arie BLOED (red.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe, Basic Documents, 1993-1995*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston, 1997
- Ian BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998
- Francesco CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1
- Antonio CASSESE, *Self-determination of peoples, A Legal Appraisal*, Cambridge University Press, Cambridge/New York/Melbourne, 1995
- A.P.M. COOMANS, A.W. HERINGA & I. WESTENDORP (red.), *De toenemende betekenis van economische, sociale en culturele rechten*, Leiden, 1994
- Asbjørn EIDE e.a., *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Scandinavian University Press
- FOUNDATION ON INTER-ETHNIC RELATIONS, *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention, An Introduction*, Den Haag, 1997
- W.J.M. VAN GENUGTEN, *Human Rights Reference Handbook*, Den Haag, 1999. Op internet: <http://www.minbuza.nl>.
- Guy S. GOODWIN-GILL, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1994
- Alexis HERACLIDES, *Security and Co-operation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992*, Frank Cass & Co. Ltd, London/Portland, 1993
- Christian HILLGRUBER & Matthias JESTAEDT, *The European Convention on Human Rights and the Protection of National Minorities*, Verlag Wissenschaft und Politik, Keulen, 1994
- Natan LERNER, *The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn/Rockville, 1980
- María Amor MARTÍN ESTÉBENAZ & Kinga GÁL (red.), *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ECMI Report # 3, Flensburg, Augustus 1999
- Thomas D. MUSGRAVE, *Self-Determination and National Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1997
- Dr. Iur. Manfred NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*, N.P. Engel Verlag, Kehl/Strasbourg/Arlington, 1993
- Blaine SLOAN, *United Nations General Assembly Resolutions in Our Changing World*, Transnational Publishers, Ardsley-on-Hudson, 1991

- *Recommendations by the CSCE High Commissioner on National Minorities upon his visits to Estonia, Latvia and Lithuania*, in Helsinki Monitor, 1993, vol. 4, nr. 3, pp. 78-79 en pp. 82-83
- *Opening Speech Mr Daniel Tarschys, Secretary General of the Council of Europe*, in Council of Europe, Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-Government, proceedings, Copenhagen 17-18 April 1996, pp. 27-30
- *Documents of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, in Helsinki Monitor, 1996, nr. 3, p. 104
- *Documents of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, in Helsinki Monitor, 1998, nr. 1, p. 63
- Ferdinando ALBANESE, *Local and regional self-government and the protection of ethnic and linguistic minorities in the framework of the Council of Europe*, in Council of Europe, Federalism, regionalism, local autonomy and minorities, Proceedings, Studies and texts, No. 52, 1997, pp. 25-32
- Gudmundur ALFREDSSON, *Minority Rights: A Summary of Existing Practice*, in Alan Phillips & Allan Rosas (red.), *The UN Minority Rights Declaration*, Åbo Akademis tryckeri, Turku/Åbo – London, 1993, pp. 73-79
- Florence BENOÎT-ROHMER, *La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*, in European Journal of International Law, vol. 6, 1995, nr. 4, pp. 573-597
- Arie BLOED, *A New CSCE Human Rights 'Catalogue'? A Critical Analysis*, in Helsinki Monitor, 1990, vol. 1, nr. 3, pp. 36-43
- Arie BLOED, *The C.S.C.E. Human Dimension Commitments: Present and Prospects*, in Emmanuel Decaux & Linos-Alexandre Sicilianos (red.), *La C.S.C.E.: Dimension Humaine et Règlement des Différends*, Centre de Droit International de Nanterre, 1993, pp. 43-60
- Arie BLOED, *Monitoring the CSCE Human Dimension: In search of its effectiveness*, in Arie Bloed e.a. (red.), *Monitoring Human Rights in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993-a, pp. 45-91
- Vernon BOGDANOR, *Forms of Autonomy and the Protection of Minorities*, in Daedalus, vol. 46, nr. 2, voorjaar 1997, pp. 65-87
- Isse Omanga BOKATOLA, *The Draft Declaration of the United Nations on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, in International Commission of Jurists – The Review, 1991, nr. 46, pp. 33-41
- Isse Omanga BOKATOLA, *La Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Personnes Appartenant à des Minorités Nationales ou Ethniques, Religieuses et Linguistiques*, in Revue général de droit international publique, vol. 97 (1993), pp. 745-765
- Rachel BRETT & Elaine EDDISON, *The CSCE Human Dimension Seminar on National Minorities – Can National Minorities be Considered Positively?*, in Helsinki Monitor, vol. 4, nr. 3 (1993), pp. 39-43
- Richard DALTON, *The Role of the CSCE*, in Hugh Miall (red.), *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime*, Pinter Publishers, London, pp. 99-108
- Martin HEDEMANN-ROBINSON, *New Electoral and Political Rights in the Community*, in New Law Journal 1994, vol. 144, pp. 564-566 en 609-611
- Alexis HERACLIDES, *The CSCE and Minorities, The Negotiations behind the Commitments, 1972-1992*, in Helsinki Monitor, 1992, vol. 3, nr. 3, pp. 5-18



- Peter HILPOLD, *Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen – Die Deklaration vom 18. Dezember 1992*, in *Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht* 1994, pp. 31-54
- Markus JAEGER, *The Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints*, in *Leiden Journal of International Law*, jrg. 10, 1997, pp. 69-80
- Heinrich KLEBES, *The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *Human Rights Law Journal*, 1995, vol. 16, nr. 1-3, pp. 92-98
- Natan LERNER, *New Concepts in the UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 3, 1981, No. 1, pp. 48-61
- Giorgio MALINVERNI, *The Draft Convention for the Protection of Minorities - The Proposal of the European Commission for Democracy through Law*, in *Human Rights Law Journal*, vol. 12, 1991, no. 6-7, pp. 265-269
- Jan DE MEYER, *Electoral Rights*, in R. St. J. Macdonald e.a. (red.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1993
- Peter OLIVER, *Electoral Rights under Article 8B of the Treaty of Rome*, *Common Market Law Review*, 1996, vol. 33, pp. 473-498
- Anders RÖNQUIST, *The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *Helsinki Monitor*, 1995, nr. 1, pp. 38-44
- Allan ROSAS, *Internal Self-Determination*, in Christian Tomuschat (red.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993, pp. 225-252
- Emmanuel ROUCOUNAS, *Remarques sur la portée juridique des engagements C.S.C.E. concernant la dimension humaine*, in Emmanuel Decaux & Linos-Alexandre Sicilianos (red.), *La C.S.C.E.: Dimension Humaine et Règlement des Différends*, Centre de Droit International de Nanterre, 1993, pp. 89-114
- Harold S. RUSSELL, *The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput*, in *The American Journal of International Law*, vol. 70, 1976, pp. 242-272
- Oscar SCHACHTER, *The Twilight Existence of Nonbinding Agreements*, in *The American Journal of International Law*, vol. 71, 1977, pp. 296-304
- Oscar SCHACHTER, *International Law in Theory and Practice, General Course in International Law*, in *Recueil des Cours*, 1982, V, pp. 109-132
- Erika B. SCHLAGER, *The right to have rights: Citizenship in newly independent OSCE countries*, in *Helsinki Monitor*, vol. 8 (1997), nr. 1, op [http://www.fsk.ethz.ch/osce/H\\_MONIT/hel97\\_1/schlager.htm](http://www.fsk.ethz.ch/osce/H_MONIT/hel97_1/schlager.htm)
- Jean-Paul SCHREUDER, *Minority Protection Within the Concept of Self-Determination*, in *Leiden Journal International Law*, jaargang 8, nr. 1 (1995), pp. 53-80
- M. VAN DER STOEL, *Conflictvoorkoming in Europa: De rol van de Hoge Commissaris van de CVSE inzake Nationale Minderheden*, in *Internationale Spectator*, vol. 48, nr. 3 (maart 1994), pp. 102-107
- Jan THEUNIS, *Bescherming van minderheden in de Raad van Europa: een kaderverdrag maar (voorlopig?) geen aanvullend protocol bij het EVRM*, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1996, vol. 51, pp. 723-736
- Patrick THORNBERRY, *The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis and Observations*, in Alan Phillips & Allan Rosas (red.), *The UN Minority Rights Declaration*, Åbo Akademis tryckeri, Turku/Åbo – London, 1993, pp. 11-71

- Stefan TROEBST, *From paper to practice: The Council of Europe's Framework Convention for the protection of national minorities*, in Helsinki Monitor , 1999, nr. 1, pp. 19-27
- Rob ZAAGMAN, *The CSCE High Commissioner on National Minorities, An Analysis of the Mandate and the Institutional Context*, in Arie Bloed (red.), *The Challenges of Change, The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, Dordrecht/Boston/London, 1994, pp. 113-175

#### DOCUMENTEN VAN INTERNATIONALE FORA EN NGO'S

- VN Doc. E/CN.4/Sub.2/L.734 (Joegoslavisch voorstel voor een VN-Declaratie)
- VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31
- Voorstel van de *Four Directions Council* in E/CN.4/1989/38 in Annex II
- *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1990, VN Doc. E/CN.4/1990/41
- *Protection of Minorities – Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities (Preliminary Report)*, 24.06.1991, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/43
- *Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 30.01.1991, VN Doc. E/CN.4/1991/52
- *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 05.03.1991, VN Doc. E/CN.4/1991/53
- *Commission of Human Rights, Forty-eighth session, Summary Record of the 17th Meeting*, VN Doc. E/CN.4/1992/SR.17
- *Commission on Human Rights, Forty-eighth session, Summary Record of the 38th Meeting*, VN Doc. E/CN.4/1992/SR.38
- *Protection of Minorities – Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities (Second Progress Report)*, 01.07.1992, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/37
- *Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 16.12.1991, VN Doc. E/CN.4/1992/48
- *Protection of Minorities – Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34, met vier addenda
- *Protection of Minorities – Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities (Recommendations)*, 11.08.1993, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4
- *Protection of Minorities – Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities, Report of the Secretary-General pursuant to Subcommission resolution 1994/4*, 20.06.1995, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/33 en Add.1
- *Report of the Working Group on Minorities on its first session*, 30.11.1995, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/2
- *Report of the Working Group on Minorities on its second session*, 08.07.1996, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/28
- *Report of the Working Group on Minorities on its third session*, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/18
- *Report of the Working Group on Minorities on its fourth session*, 06.07.1998, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/18



- *Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 13.05.1998, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1
- Fernand DE VARENNES, *Towards Effective Political Participation and Representation of Minorities*, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.4
- *Citizenship and the Minority Rights of Non-Citizens*, Working Paper submitted by Asbjorn Eide, 15.04.1999, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.3
- *Flensburg Proposals*, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4
- *Observations to the Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 31.03.1999, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.5
- HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment 23*, 08.04.1994
- HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment 25(17) on Article 25*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7
- *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States*, AVVN Resolutie 2625 (XXV), 24.10.1970, Annex
- A/RES/48/124
- A/RES/50/180
- VN Doc. A/48/509 en Add.1
- *Effective promotion of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, Report of the Secretary-General, VN Doc. A/50/514
- A/RES/51/91
- *Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States*, 27.05.1999, in A/CN.4/L.573 en Corr.1.
- MRC resolutie 1995/24
- MRC resolutie 1996/20
- MRC resolutie 1997/16
- MRC resolutie 1998/19
- MRC resolutie 1999/48
  
- *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, Council of Europe, CDL(91)7, 1991
- Council of Europe Vienna Document, <http://www.coe.fr/eng/std/viennad.htm>
- *Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1201* (1993)
- *Introduction to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, op <http://www.dhdirhr.coe.fr/Minorities/Eng/mine.htm>
- <http://www.dhdirhr.coe.fr/Minorities/Eng/mine.htm>
- <http://www.coe.fr/tabconv/reservdecl/dr157e.htm#AUSTRIA>
- *Rules adopted by the Committee of ministers on the monitoring arrangements under Articles 24 to 26 of the framework Convention for the Protection of National Minorities*, Resolution 97(10), 17 september 1997, op <http://www.coe.fr/cm/ta/res/1997/97x10.html>
- *Framework Convention for the Protection of National Minorities, Rules of procedure of the Advisory Committee*, CM(98)197
- <http://www.coe.fr/cp/99/429a%2899%29.htm> (The Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities visits Finland)
  
- HCNM-homepage op <http://www.osce.or.at/inst/hcnm/index.htm> met mandaat en aanbevelingen

- *Modalities for OSCE Meetings on Human Dimension Issues*, op <http://www.osce.or.at/inst/odihr/docs/modaliti.htm>
- *CSCE Human Dimension Seminar on Case Studies on National Minorities Issues: Positive Results*, Warschau, 24-28 mei 1993, *Consolidated Summary*, <http://www.osce.org/inst/odihr/docs/minor-93.htm>
- *CSCE Human Dimension Seminar on Local Democracy, Consolidated Summary*, Warschau, 16-20 mei 1994, <http://www.osce.org/inst/odihr/docs/democ94.htm>
- *Ottawa Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly*, 8 juli 1995, op internet <http://www.osce.org/inst/oscepa/ottawa.htm>
- *Vienna Review Meeting*, 4-22 november 1996, in *OSCE Decisions 1996, Reference Manual*, DOC.SEC/1/97, Praag, mei 1997
- *OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues in Warschau* (12-28 november 1997), op internet <http://www.osce.org/inst/odihr/docs/im97-rep.htm>
- *The Fourth OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues*, 1998, <http://www.osce.org/inst/odihr/news/hdimrp98.htm>
- *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*
- *OSCE Newsletter February 1997*
- *OSCE Newsletter April 1997*
- *OSCE Newsletter September 1997*
- *OSCE Newsletter October 1997*
- *OSCE Newsletter November 1997*
- *OSCE Newsletter February 1998*, op <http://www.osce.org/e/doc/newsletr/nl-98-02/nl0298e.htm>
- *OSCE Newsletter March 1998*, op <http://www.osce.org/e/doc/newsletr/nl-98-03/nl0398e.htm>
- *OSCE Newsletter April 1998*, op <http://www.osce.org/e/doc/newsletr/nl-98-04/nl0498e.htm>
- *ECMI Recommendations*, op [http://www.ecmi.de/activities/ifc\\_recommendations.htm](http://www.ecmi.de/activities/ifc_recommendations.htm)
- *Maastricht Guidelines*

#### JURISPRUDENTIE

- *PCIJ Minority Schools in Albania*, Series A/B, 1935, nr. 64
- *EHRM Lindsay e.a. v. Verenigd Koninkrijk*, App.No. 8364/78, in *Common Market Law Review*, 1979, vol. 3, pp. 166 e.v. op pp. 170-171
- *EHRM Liberal Party e.a. v. Verenigd Koninkrijk*, App.No. 8765/79, in *European Human Rights Reports*, 1982, vol. 4, pp. 106 e.v.
- *EHRM Matthews v. United Kingdom*, 18.02.1999, par. 45 t/m 54 (zie <http://194.250.50.200/eng/judgments.htm> onder 'list of recent judgments')



Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01575948 4