



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Kaderverdrag Nationale Minderheden: Nuttig of nutteloos? [Bespreking van: A. Verstichel, A. Alen (2008) The framework convention for the protection of national minorities: A useful pan-European instrument?]

Donders, Y.M.

Published in:
Internationale Spectator

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Donders, Y. (2008). Kaderverdrag Nationale Minderheden: Nuttig of nutteloos? [Bespreking van: A. Verstichel, A. Alen (2008) The framework convention for the protection of national minorities: A useful pan-European instrument?]. *Internationale Spectator*, 62(7/8), 438-439.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

- and held the Rwandan government responsible for these atrocities.'
- 4 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9 december 1948, 78 UNTS 277, artikelen 1 en 8.
- 5 2005 World Summit Outcome, UN Doc. A/60/L.1*, paras 138-140.
- 6 R. Kapusciński, *Ebbenhout*, De Arbeiderspers, 2000, blz. 158 e.v. (zie in dit blad ook A.A. Trouwborst, 'Ruanda en Burundi: historische achtergronden', juli/augustus 1994, blz. 345-348; toevoeging eindred.).
- 7 Van den Herik, blz. 32.
- 8 K. Jaspers, *The Question of German Guilt*, 2000.
- 9 Zie Hannah Arendt, *Eichmann in*

- Jerusalem; a report on the banality of evil*, Harmondsworth: Penguin, 1977, blz. 278.
- Sarah Nouwen
- Mr Sarah Nouwen MPhil is voormalig medewerker van de Nederlandse ambassade in Khartoem; zij promoveert aan de Universiteit van Cambridge op internationaal strafrecht.

Kaderverdrag Nationale Minderheden: nuttig of nutteloos?

A. Verstichel, A. Alen, B. De Witte & P. Lemmens (red.)

The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a Useful Pan-European Instrument?

Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia, 2008; xv + 282 blz.; 66,- euro; ISBN: 978-90-5059-643-7

Ruim tien jaar geleden trad het Kaderverdrag inzake de Bescherming van Nationale Minderheden (hierna kaderverdrag) in werking. Destijds werd dit verdrag door velen bekritiseerd. Zo stelden de critici dat de bepalingen uit het Kaderverdrag te programmatisch en vaag waren, vooral gericht tot staten en zonder concrete rechten voor minderheden. Daarmee werd de partijstaten de mogelijkheid gelaten de bepalingen naar eigen inzicht in te vullen en konden (personen behorend tot) minderheden zich niet rechtstreeks op deze rechten beroepen voor de nationale rechter. Het internationale toezicht op de naleving van het Kaderverdrag is in handen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, bijgestaan door een Adviescomité bestaande uit onafhankelijke experts. Dit Adviescomité heeft echter geen

bindende bevoegdheden en daarmee, zo stelden de critici, is het toezicht op de naleving van het Kaderverdrag niet onafhankelijk, maar een simpel onderonsje tussen partijstaten.

De meeste kritiek was echter gericht op het feit dat het Kaderverdrag géén definitie bevat van 'nationale minderheid'. Staten konden hierover geen overeenstemming bereiken en dus werd gekozen voor een pragmatische benadering. Bij de ratificatie van het Kaderverdrag mogen staten middels een verklaring bepalen welke groepen op hun grondgebied onder de werking van het verdrag vallen. Critici stelden dat op deze manier partijstaten teveel ruimte kregen om arbitrair te bepalen welke groepen wel en niet de rechten in het verdrag toekomen. Is juist niet vaak het kernprobleem van minderheden dat zij niet als zodanig door de staat worden erkend?

Ook Nederland heeft lange tijd geworsteld met de invulling van het begrip 'nationale minderheid'. Waar de Tweede Kamer in 2001 nog opteerde voor een ruime invulling van dit begrip, inclusief mogelijk bepaalde 'nieuwe' minderheden, zoals migranten, is uiteindelijk gekozen voor een zeer beperkte benadering. Bij de ratificatie in 2005 heeft Nederland bepaald dat alléén de Friezen onder de

werking van het Kaderverdrag vallen.

Dit boek maakt de balans op na tien jaar Kaderverdrag. De bijdragen behandelen de historie van het verdrag, de toepassing ervan door partijstaten op uiteenlopende groepen, de inhoud van de bepalingen, het internationale toezicht op de naleving, de werking van het Kaderverdrag in de nationale rechtsorde en de verhouding tussen het Kaderverdrag en andere Europese verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ook de verhouding met andere Europese instellingen, zoals de Europese Unie en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, meer specifiek de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, wordt behandeld.

Het boek probeert antwoorden te vinden op twee vragen: in hoeverre is het Kaderverdrag een pan-Europees verdrag en wat is de toegevoegde waarde van dit verdrag voor de bescherming van de rechten van minderheden? De eerste vraag heeft betrekking op het feit dat weliswaar vele – 39 om precies te zijn – maar nog niet *alle* lidstaten van de Raad van Europa het Kaderverdrag hebben geratificeerd. Vier landen hebben het verdrag helemaal niet ondertekend (Andorra, Monaco, Frankrijk en Turkije), terwijl vier andere landen

(België, Griekenland, IJsland en Luxemburg) het verdrag wel hebben ondertekend, maar nog niet geratificeerd. België heeft moeite met de balans tussen de territoriale indeling van het land en de taalminoriteiten, terwijl Frankrijk en Turkije het beginsel van interne diversiteit niet officieel erkennen, aangezien de grondwetten van deze landen de individuele gelijkheid en het burgerschap benadrukken.

Naar aanleiding van de tweede vraag schetsen vrijwel alle auteurs een positief beeld. Het Kaderverdrag blijkt meer te zijn dan een opsomming van vage normen die door partijstaten naar believen kunnen worden uitgevoerd of niet. Eén van de voornaamste factoren in dit succes is de rol van het Adviescomité. Dit Comité bezoekt alle partijstaten en maakt gebruik van informatie van diverse bronnen, zowel vanuit de overheid als vanuit belangenorganisaties. Ondanks het beperkte mandaat is dit Comité erin geslaagd de vrijblijvendheid van de definitie van 'nationale minderheid' en van de normen in het Kaderverdrag te beperken door concrete aanwijzingen te doen aan staten hoe dit verdrag te implementeren. Zo spoort het Comité staten aan om per verdragsartikel te bekijken welke groepen hiervan zouden kunnen, of moeten, profiteren. Hoewel enkele auteurs in het boek wijzen op het feit dat dit kan leiden tot een wirwar aan bescherming en rechtsonzekerheid, lijkt het een goede methode partijstaten te bewegen ruimere toepassing te geven aan het Kaderverdrag dan zij op grond van hun aanvankelijke verklaringen zouden doen. Op basis van de verschillende rapporten van het Adviescomité heeft één van de auteurs een impliciete definitie van 'nationale minderheid' geëxtraheerd.

Op Europees niveau bewijst het Kaderverdrag zijn nut dank zij het

gebruik ervan door andere Europese instellingen, zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden. Ook de EU zal in de toekomst meer aandacht moeten schenken aan het bevorderen van de diversiteit en rechten van minderheden in Europa. In dit kader is het van belang dat het Verdrag van Lissabon, aangenomen na het afronden van de bijdragen in dit boek, in Artikel 2 stelt: '[d]e waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren' (mijn cursivering, YMD). Diverse auteurs tekenen hier wel bij aan dat de samenwerking tussen de diverse Europese toezichhouders zal moeten worden versterkt om verschil in interpretatie te voorkomen.

Interessant is ook dat het Kaderverdrag, ondanks de discussie over de rechtstreekse werking van de bepalingen, wel degelijk als referentie-instrument wordt gebruikt door nationale rechters. Hoewel de reeks bijdragen in het boek de diversiteit laten zien tussen de landen in het erkennen van minderheden in de grondwet, alsmede in de toepassing van het Kaderverdrag door nationale rechters, lijkt er wel een consensus te zijn over het belang van dit verdrag. Het voornaamste punt voor staten is hierbij het vinden van een evenwicht tussen de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie en de bescherming van de specifieke culturele identiteit van minderheden. Waar de meeste mensenrechtennormen de nadruk leggen op het eerste, bevat het Kaderverdrag diverse artikelen die juist het behoud van de eigen cultuur en taal van de minderheden benadrukken, inclusief de actieve rol van de staat hierbij.

Het boek bevat een compleet over-

zicht van de aspecten van de inhoud en de werking van het Kaderverdrag. De hoofdstukken zijn geschreven door auteurs die nauw bij het verdrag zijn betrokken, dan wel vanuit hun academische instelling, vanuit hun functie als (voormalig) lid van het Adviescomité of als medewerker van één van de Europese organisaties die zich met minderheden bezighouden. De kracht van het boek ligt in de eenheid van de stukken. Ondanks de grote variëteit aan onderwerpen komen alle bijdragen samen in de beantwoording van de centrale vragen. Ook wordt in diverse stukken naar andere bijdragen verwezen, waarmee onnodige overlap van informatie wordt voorkomen.

Het is duidelijk dat men tijdens de conferentie waar de ontwerpstukken werden besproken, een goed beeld heeft gekregen van andermans werk en ideeën. Het boek bevat heldere analyses en inzichten en de meeste bijdragen bespreken niet alleen de knelpunten, maar geven concrete aanwijzingen voor oplossingen of verbeteringen. Enkele auteurs benadrukken in hun bijdrage de noodzaak van meer en betere informatie over de concrete werking van het Kaderverdrag, aangezien dit verdrag in diverse landen en op diverse overheidsniveaus nog erg onbekend is. Met dit boek wordt direct de daad bij het woord gevoegd.

Yvonne Donders

Dr. Y.M. Donders is adjunct-directeur van het Amsterdam Center for International Law (ACIL), Universiteit van Amsterdam.