



Straatsburg, 5 juli 2012

Openbaar

ACFC/44DOC(2012)001 rev
[Non official translation into Dutch]

**ADVIESCOMITÉ VOOR HET KADERVERDRAG INZAKE DE BESCHERMING VAN NATIONALE
MINDERHEDEN**

THEMATISCH COMMENTAAR Nr. 3

**DE TAALRECHTEN VAN PERSONEN DIE TOT NATIONALE MINDERHEDEN BEHOREN VOLGENS
HET KADERVERDRAG**

Goedgekeurd op donderdag 24 mei 2012

INHOUDSOPGAVE

DEEL I INLEIDING ...3

DEEL II TAALRECHTEN EN IDENTITEITEN ...6

1. Taal en persoonlijke identiteiten ...6
 - 1.1. Inclusieve benadering...6
 - 1.2. Keuzevrijheid, meervoudige en situationele affiliatie ...6
 - 1.3. Het verzamelen van gegevens ...7
2. De wezenlijke elementen van de identiteit van minderheden, waaronder taal, bevorderen ...8

DEEL III TAALRECHTEN EN GELIJKHEID ...10

1. Gelijkheid voor de wet en gelijke bescherming door de wet, daadwerkelijke gelijkheid op alle terreinen van het leven ...10
2. Verdraagzaamheid, interculturele dialoog en non-discriminatie ...11
 - 2.1. Culturele en linguïstische diversiteit weerspiegelen ...11
 - 2.2. Onderlinge relaties tussen de sprekers van meerderheids- en minderheidstalen ...12

DEEL IV: TAALRECHTEN EN MEDIA ...14

1. Publieke media ...14
2. Private media ...15
3. Gedrukte media ...15
4. Technologische vooruitgang in de media en de uitwerkingen op minderheden ...16
5. Film-/muziekindustrie en minderheidstalen ...16

DEEL V: HET GEBRUIK VAN MINDERHEIDSTALEN IN HET OPENBAAR EN PRIVÉ ...17

1. Het gebruik van minderheidstalen in het openbaar, in het bestuur en in het justitiële stelsel...17
 - 1.1. Officiële taalwetten of 'staatstaalwetten' ...17
 - 1.2. Het gebruik van minderheidstalen in betrekkingen met bestuurlijke instanties in gebieden die van oudsher of in groten getale worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren ...18
 - 1.3. Recht op informatie in strafprocedures ...19
 - 1.4. Alfabet van minderheidstalen...19
2. Uitingen van minderheidstalen: persoonsnamen, plaatsnamen en topografische aanduidingen ...19
 - 2.1. Persoonsnamen en geslachtsnamen ...19
 - 2.2. Voor het publiek zichtbare informatie van particuliere aard ...20
 - 2.3. Openbare tekens en borden ...20

DEEL VI: TAALRECHTEN EN ONDERWIJS ...22

1. Toegang tot onderwijs ...22
2. Voldoende mogelijkheden voor het leren of onderwijzen van of in minderheidstalen ...22
 - 2.1. Open en inclusieve benadering van minderheidstalen in het onderwijs ...22
 - 2.2. Middelen die het mogelijk maken de rechten op onderwijs volledig te genieten ...24
 - 2.3. Een evenwicht aanbrengen tussen meerderheids- en minderheidstalen in het onderwijs ...25
 - 2.4. De bevordering van linguïstische diversiteit en intercultureel onderwijs ...26

DEEL VII TAALRECHTEN EN DEELNAME ...27

1. Taalrechten en daadwerkelijke deelname aan het culturele, sociale en economische leven ...27
2. Taalrechten en daadwerkelijke deelname aan openbare aangelegenheden ...28

DEEL VIII CONCLUSIES ...30

DEEL I INLEIDING

1. Vanwege het centrale belang van linguïstische rechten voor de doeltreffende bescherming van alle rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren en gezien het belang van taal als uiting van individuele en collectieve identiteit, wijdt het Adviescomité voor het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden zijn derde thematische commentaar aan de linguïstische rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren.

2. Het Kaderverdrag verplicht staten ertoe om op alle terreinen van het economische, sociale, politieke en culturele leven volledige en daadwerkelijke gelijkheid te bevorderen voor personen die tot een nationale minderheid behoren. Deze gelijkheid houdt het recht in op gelijke bescherming door en voor de wet, evenals het recht op bescherming tegen alle vormen van discriminatie, onder andere op grond van etnische herkomst en taal. Volledige en daadwerkelijke gelijkheid houdt ook in dat overheden speciale maatregelen moeten treffen om ongelijkheden uit het verleden of structurele ongelijkheden weg te nemen en moeten toezien op gelijke kansen voor iedereen, ook voor personen die tot een nationale minderheid behoren. In aanvulling hierop omvat het Kaderverdrag een verplichting voor staten die partij zijn bij het Kaderverdrag ('verdragsstaten') om "de omstandigheden te bevorderen die voor personen die tot een nationale minderheid behoren, noodzakelijk zijn om hun cultuur in stand te houden en tot ontwikkeling te brengen en om de wezenlijke elementen van hun identiteit, te weten hun godsdienst, taal, tradities en cultureel erfgoed te bewaren".¹

3. Het Kaderverdrag beschermt de rechten van individuele personen die tot een nationale minderheid behoren, maar met het uitoefenen van bepaalde rechten gaat een collectieve dimensie gepaard.² Bepaalde rechten, waaronder het recht om een minderheidstaal in het openbaar te gebruiken, kunnen alleen samen met anderen effectief uitgeoefend worden. Er zijn onderlinge verbanden tussen vrijwel alle rechten van minderheden. Dit geldt met name voor taalrechten. Omdat taal een centrale vorm van uiting en communicatie is, moet de bescherming van linguïstische rechten in samenhang met andere rechten, zoals onder andere het recht op onderwijs, toegang tot de media en deelname aan het culturele, sociale en economische leven en aan openbare aangelegenheden, gegarandeerd worden.

4. Het Commentaar gaat eerst in op het centrale belang van taalrechten voor het behoud van de identiteit(en) van een persoon (Deel II - artikel 3 en 5 van het Kaderverdrag). Deel III verkent taalrechten met betrekking tot de evenzeer centrale beginselen van non-discriminatie en het bevorderen van volledige en daadwerkelijke gelijkheid (artikel 4 en artikel 6 van het Kaderverdrag). De delen IV tot en met VII van het Commentaar gaan vervolgens in op relevante clusters linguïstische rechten met betrekking tot media, het gebruik van talen in de privéomgeving en in het openbaar, onderwijs en daadwerkelijke deelname (artikel 9 tot en met 17 van het Kaderverdrag).

5. Na een zorgvuldige vergelijkende en analytische lezing van de eerder door het Adviescomité vastgestelde Adviezen, bevat dit Commentaar de belangrijkste conclusies van het Adviescomité met betrekking tot taalrechten die het Adviescomité in landspecifieke Adviezen (eerste, tweede en/of derde cyclus) heeft ontwikkeld.³ Dit Commentaar is gebaseerd op zorgvuldige monitoring van de uitvoering van het Kaderverdrag in de Verdragsstaten sinds 1998 en bouwt voort op twee eerdere thematische commentaren van het Adviescomité: het Eerste thematische commentaar over onderwijs krachtens het Kaderverdrag van 2 maart 2006,⁴ en het Tweede thematische commentaar over de daadwerkelijke deelname van personen die tot een nationale minderheid behoren aan het culturele, sociale en economische leven en aan openbare aangelegenheden van 27 februari 2008.⁵ Vertegenwoordigers van nationale minderheden en het maatschappelijk middenveld,⁶ academici en andere gesprekspartners hebben ook waardevolle input geleverd, onder andere in het kader van breder overleg tijdens het opstellen van de definitieve versie van dit Commentaar.

¹ Zie artikel 5, lid 1, van het Kaderverdrag.

² Zie ook artikel 3, lid 2, van het Kaderverdrag: "Personen die tot een nationale minderheid behoren, kunnen zowel individueel als te zamen met anderen de rechten uitoefenen en de vrijheden genieten die voortvloeien uit de in dit Kaderverdrag vervatte beginselen". Dit gezamenlijk uitoefenen van de rechten en vrijheden wordt, volgens punt 37 van het Toelichtend Rapport, H(1995)010, februari 1995, onderscheiden van het begrip collectieve rechten.

³ In het Commentaar wordt een aantal malen verwezen naar landspecifieke adviezen (eerste, tweede en derde cyclus) waarin bepaalde conclusies zijn getrokken. Deze verwijzingen dienen uitsluitend ter illustratie. Er is getracht een breed beeld van de conclusies uit de verschillende verdragsstaten te geven. Aangezien taalrechten echter niet overal aan de orde zijn, wordt slechts naar 34 van de 39 verdragsstaten verwezen.

⁴ Zie het Eerste commentaar van het Adviescomité voor het Kaderverdrag (ACFC) over onderwijs op basis van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, ACFC/25DOC(2006)002, vastgesteld op 2 maart 2006, www.coe.int/minorities.

⁵ Zie het tweede commentaar van het ACFC over de daadwerkelijke deelname van personen die tot een nationale minderheid behoren aan het culturele, sociale en economische leven en aan openbare aangelegenheden, ACFC/31DOC(2008)001, 5 mei 2008, www.coe.int/minorities.

⁶ De term 'vertegenwoordiger van een minderheid' zoals die in deze tekst wordt gebruikt, is geen juridisch concept, maar verwijst naar pleitbezorgers of woordvoerders die naar voren zijn gekomen en hun visie hebben gedeeld.

6. De terminologie die in het Commentaar wordt gebruikt, sluit aan op de flexibele benadering die het Adviescomité tot dusver gevolgd heeft. ‘Minderheidstaal’ verwijst in dit Commentaar naar elk van de verschillende termen die de lidstaten gebruiken, zoals ‘taal van de nationale minderheid’, ‘door de nationale minderheid gebruikte taal’, ‘taal van personen die tot een nationale minderheid behoren’ of ‘moedertaal’.⁷ Dit betekent niet dat de minderheidstaal officieel als ‘minderheidstaal’ is erkend door de overheid.

7. Toenemende mobiliteit en migratie zijn actuele maatschappelijke verschijnselen die ook tot diversificatie van communicatiemiddelen hebben geleid. Een gevolg daarvan is dat sociolinguïstische benaderingen van het concept ‘taal’ aan het veranderen zijn. Tot voor kort werd aangenomen dat ‘taal’ nauw verband hield met statische concepten als grondgebied en tot een groep behoren. Het Kaderverdrag is gebaseerd op een benadering die uitgaat van individuele rechten en richt zich niet op taal op zich of op een taalgemeenschap, maar op de sprekers. Hun communicatierepertoire kan allerlei linguïstische middelen (standaard en niet-standaard vormen van talen, dialecten etc.) omvatten en blijft zich, als gevolg van interactie en mobiliteit, vaak het hele leven lang ontwikkelen.

8. Staten blijven een essentiële rol spelen bij het definiëren van de wetgeving inzake het gebruik van talen, maar ook andere entiteiten krijgen meer momentum. Dit geldt onder andere voor lokale, regionale en grensoverschrijdende organen waar verschillende actoren van invloed zijn op de functionaliteit en het prestige van talen. Ongelijke machtsverhoudingen tussen verschillende groepen sprekers kunnen tot sociale hiërarchieën leiden die ook kunnen worden weerspiegeld in taalpraktijken en het politieke discours over talen. Dit is van invloed op hoe sprekers van bepaalde talen door anderen gezien worden en, tot op zekere hoogte, zichzelf zien. Taalbeleid dat gericht is op het waarderen van linguïstische middelen op individueel en maatschappelijk niveau dient daarom ook in te gaan op de kwestie van hiërarchie in taal en in de samenleving, en de kwestie van ongelijke toegang tot volledige deelname aan de samenleving.

9. De in het Kaderverdrag vastgelegde bescherming van nationale minderheden en van de rechten en vrijheden van personen die tot een nationale minderheid behoren, maakt onlosmakelijk deel uit van de internationale bescherming van mensenrechten.⁸ Het in artikel 10, lid 1, van het Kaderverdrag vervatte recht van iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort om vrijelijk en zonder inmenging zijn minderheidstaal te gebruiken, in het privéleven en in het openbaar, mondeling en in geschrifte, maakt daarom ook deel uit van internationale normen inzake mensenrechten.

10. In aanvulling op het Kaderverdrag zijn andere internationale instrumenten relevant voor de bescherming van de linguïstische rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren. Het Adviescomité heeft bij het opstellen van dit Commentaar rekening gehouden met deze instrumenten. Ze lopen uiteen van wettelijk bindende normen tot aanbevelingen en richtlijnen. Wettelijk bindende normen zijn onder andere de normen die zijn opgenomen in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de desbetreffende jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het herziene Europees Sociaal Handvest. Ook de door de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE gepubliceerde *Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities* (aanbevelingen van Oslo met betrekking tot de linguïstische rechten van nationale minderheden) en de linguïstische dimensie van zijn overige aanbevelingen, zoals de *Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities* (aanbevelingen van 's Gravenhage met betrekking tot de onderwijsrechten van nationale minderheden), heeft het Adviescomité zorgvuldig in overweging genomen.

⁷ De term ‘moedertaal’ heeft niet per se een etnische connotatie, maar wijst vooral op de taal die men uit vrije keuze thuis spreekt; dat kan zowel een minderheidstaal als de officiële taal zijn.

⁸ Zie artikel 1 van het Kaderverdrag.

Ook diverse instrumenten van de Verenigde Naties hebben bijgedragen aan het ontwikkelen van normen op het gebied van linguïstische rechten, met name de Verklaring over de rechten van personen behorend tot nationale of etnische, religieuze en taalkundige minderheden, evenals het Commentaar van de Werkgroep Minderheden op deze verklaring, de Verklaring over de Rechten van Inheemse Volkeren, en relevante aanbevelingen van het Minderhedenforum van de VN, met name met betrekking tot onderwijs en deelname. Op een meer algemeen niveau is ook rekening gehouden met het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, en het Verdrag inzake de rechten van het kind. Het Adviescomité heeft ook gekeken naar de praktijk van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), evenals – waar relevant en van toepassing – het EU-*acquis* inzake taalrechten.

11. Het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden is bijzonder relevant met betrekking tot taal. Het Handvest benadrukt de verplichting van de staat om regionale of minderheidstalen als cultureel erfgoed te beschermen en te bevorderen, in plaats van linguïstische rechten aan de sprekers van deze talen te verlenen. Het is een uniek internationaal instrument dat van groot belang is op dit gebied en het speelt een aanvullende rol bij het Kaderverdrag. Met name in de gedetailleerde bepalingen van Deel III van het Handvest zijn significante overeenkomsten tussen de bepalingen van het Kaderverdrag en het Handvest te vinden. Deel III is echter uitsluitend van toepassing op die minderheidstalen die de staat die partij is bij het Handvest ten tijde van de bekrachtiging van het Handvest heeft gespecificeerd. Bovendien hebben verdragsstaten een discretionaire bevoegdheid om te bepalen tot welke van de verplichtingen van Deel III, die vaak uitgebreider zijn dan de in het Kaderverdrag vervatte taalrechten, zij zich voor elke taal verbinden. Waar de aard en de reikwijdte van de twee instrumenten derhalve uiteen kunnen lopen, leiden de individuele-rechtenbenadering van het Kaderverdrag en de bredere benadering van culturele bescherming en bevordering van het Handvest tot een versterking van het algehele rechtskader dat relevant is voor de bescherming van de linguïstische rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren.

12. Dit Commentaar is bedoeld als uitgebreid instrument voor verdragsstaten en voor personen die tot een nationale minderheid behoren, het maatschappelijk middenveld en de academische wereld. Het schetst enerzijds de uiteenlopende rollen van taal als cruciaal en identificerend kenmerk van minderheden en is anderzijds een belangrijk instrument voor het bevorderen van volledige en daadwerkelijke gelijkheid en integratie van multiculturele, en vanuit linguïstisch oogpunt diverse, gemeenschappen. Ook wil dit Commentaar de belangrijkste uitdagingen weergeven waarvoor personen die tot een nationale minderheid behoren zich met betrekking tot hun taalrechten op dit moment gesteld zien. In dit opzicht dient het als levend document te worden beschouwd waarvan de interpretatie wordt ontwikkeld naarmate het monitoringproces uit hoofde van het Kaderverdrag zich verder ontwikkelt.

DEEL II TAALRECHTEN EN IDENTITEITEN

13. Taal is een essentieel bestanddeel van individuele en collectieve identiteit. Voor personen die tot een nationale minderheid behoren, is taal vaak een van de belangrijkste aspecten van hun minderheidsidentiteit en identificatie. Evenals identiteit is taal niet statisch, maar ontwikkelt taal zich gedurende iemands leven. De volledige en effectieve waarborg van het recht om een minderheidstaal of minderheidstalen te gebruiken houdt in dat de overheid vrije identificatie van personen door taal toestaat en zich ervan onthoudt persoonlijke identiteiten tot starre taalcategorieën te beperken. Volgens artikel 3, lid 1, van het Kaderverdrag heeft iedereen die tot een nationale minderheid behoort de vrije keuze om al dan niet als lid van die nationale minderheid behandeld te worden. Dit hoofdstuk gaat in op de dimensie van taalrechten die verband houdt met persoonlijke/individuele identiteit en identiteiten en met de daaraan verbonden rechten.

1. TAAL EN PERSOONLIJKE IDENTITEITEN

1.1. Inclusieve benadering

14. Staten die partij zijn bij het Kaderverdrag hebben een discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van de personele werkingssfeer van het verdrag. Aanwijzing als nationale of linguïstische minderheid mag echter niet tot een willekeurig of ongerechtvaardigd onderscheid in de behandeling van dergelijke groepen leiden.⁹

15. In verschillende verdragsstaten zijn verzoeken gedaan door groepen die als nationale minderheid erkend willen worden en de bescherming van het Kaderverdrag willen genieten. Het Adviescomité roept de betrokken instanties op tot een open en inclusieve benadering en roept ze ertoe op te overwegen de bescherming van het Kaderverdrag uit te breiden tot groepen die er eigenlijk niet onder vallen.¹⁰ De personele werkingssfeer zou zich, waar van toepassing, ook moeten uitstrekken tot niet-burgers, met name indien uitsluiting op grond van burgerschap tot ongerechtvaardigd en willekeurig onderscheid kan leiden, bijvoorbeeld indien die uitsluiting stateloze personen betreft die tot een nationale minderheid behoren met vaste verblijfplaats op een bepaald grondgebied.¹¹ Dit sluit aan op de bredere inspanningen op Europees niveau om een meer genuanceerde benadering te ontwikkelen voor de toepassing van het burgerschaps criterium bij de bescherming van nationale minderheden.¹²

1.2. Keuzevrijheid, meervoudige en situationele affiliatie

16. In artikel 3.1 van het Kaderverdrag staat “Iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort, heeft het recht vrijelijk te kiezen om al dan niet als zodanig te worden behandeld en er mag geen nadeel voortvloeien uit deze keuze of uit de uitoefening van de met die keuze verband houdende rechten”. Naleving van het beginsel van vrije zelfidentificatie is daarom van het hoogste belang bij de interpretatie en uitvoering van het Kaderverdrag.¹³ Waar taal in het algemeen als essentieel kenmerk van identiteit wordt gezien, mogen taalcompetenties, of het gebrek daaraan, evenals het gebruik van een taal op zich, niet vanzelfsprekend worden gekoppeld aan affiliatie met een bepaalde groep.¹⁴ Daarentegen mag de mogelijkheid om linguïstische of culturele rechten uit te oefenen niet afhankelijk worden gemaakt van hoe goed iemand de minderheidstaal of andere talen beheerst.¹⁵

⁹ Zie bijvoorbeeld tweede advies inzake Polen; eerste advies inzake Albanië.

¹⁰ Eerste advies inzake Bosnië en Herzegovina; tweede advies inzake Kroatië.

¹¹ Zie bijvoorbeeld het tweede advies inzake de Russische Federatie; derde advies inzake Kroatië.

¹² Zie ook Commissie van Venetië, *Report on Non-Citizens and Minority Rights* (Verslag inzake niet-burgers en minderheidsrechten), CDL-AD(2007)001, 18 januari 2007, vastgesteld door de Commissie van Venetië tijdens haar 69e plenaire sessie op 15 - 16 december 2006.

¹³ Zie ook het eerste thematische commentaar van het ACFC over onderwijs.

¹⁴ Personen die tot een nationale minderheid behoren affiliëren zich op basis van linguïstische criteria vaak met een bepaalde minderheid. Dit Commentaar gaat echter niet in op de rechten van personen die tot linguïstische minderheden behoren, maar op de linguïstische rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren.

¹⁵ Tweede advies inzake Zweden; tweede advies inzake Oekraïne.

17. Affiliatie met een minderheidsgroep is een persoonlijke keuze die echter gebaseerd moet zijn op bepaalde objectieve criteria die relevant zijn voor de identiteit van de persoon.¹⁶ De keuze om zich met een bepaalde groep te affiliëren mag niet tot enig nadeel leiden. Er moet naar behoren rekening worden gehouden met keuzevrijheid. Dit geldt met name als de verklaring wat betreft affiliatie met een minderheid niet anoniem is, gedurende lange tijd niet veranderd kan worden en de weigering om, bijvoorbeeld, een linguïstische affiliatie met een van de vooraf vastgestelde taalcategorieën uit te spreken tot uitsluiting uit bepaalde politieke of burgerrechten kan leiden.¹⁷ Personen zonder hun toestemming op basis van zichtbare of linguïstische kenmerken of op basis van een veronderstelling met een specifieke groep associëren is niet verenigbaar met het Kaderverdrag.¹⁸

18. Bovendien is het mogelijk dat een persoon zich met meer groepen wil identificeren. Het fenomeen meervoudige affiliatie komt in de praktijk vaak voor, bijvoorbeeld bij gemengde huwelijken of statenopvolging. Een persoon kan zich op verschillende manieren voor verschillende doeleinden identificeren, afhankelijk van hoe relevant de identificatie in een bepaalde situatie voor hem of haar is. Het Adviescomité is van mening dat het in artikel 3 van het Kaderverdrag opgenomen beginsel van zelfidentificatie ook de mogelijkheid van meervoudige affiliatie waarborgt. Dit houdt in dat, in beginsel, een persoon met betrekking tot een aantal minderheidstalen aanspraak kan maken op linguïstische rechten, zolang wordt voldaan aan de relevante voorwaarden, zoals vraag en/of bewoning van oudsher, die zijn opgenomen in de desbetreffende artikelen van het Kaderverdrag.¹⁹

1.3. Het verzamelen van gegevens

19. Het Adviescomité benadrukt het belang van het verzamelen van betrouwbare uitgesplitste gegevens voor het op doeltreffende wijze opstellen, implementeren en evalueren van beleid dat de linguïstische behoeften en rechten van personen die tot verschillende groepen behoren in acht neemt en bevordert. Bij het verzamelen, opslaan en gebruiken van dergelijke gegevens moeten bestaande normen ten aanzien van het verzamelen van persoonsgegevens ten volle worden nageleefd.²⁰ Het is belangrijk dat staten ertoe worden gestimuleerd gegevens uit allerlei bronnen, naast volkstellingen, te verzamelen. Zulke bronnen zijn onder andere formele en informele enquêtes onder huishoudens of op scholen en onafhankelijk onderzoek. Bij het interpreteren van de verzamelde gegevens moeten de instanties zich ervan bewust zijn dat het mogelijk is dat mensen door ervaringen uit het verleden en vanwege de angst voor discriminatie hun linguïstische affiliatie en identiteit verbergen.²¹ Om betrouwbare informatie te verkrijgen voor het opzetten van taalbeleid mag men daarom niet alleen uitgaan van kwantitatieve gegevens, maar moeten deze gegevens worden aangevuld met kwalitatieve sociologische, etnografische en andere wetenschappelijke onderzoeken. Dit geldt met name als de trend is dat het aantal sprekers van een bepaalde taal afneemt of indien de statistische gegevens afwijken van de ramingen die zijn gedaan door de vertegenwoordigers van minderheden.

20. Taal als kenmerk van de etnische groep waartoe men behoort, is in de 19e eeuw in volkstellingen geïntroduceerd. Op basis van de aanname dat elke persoon een dominante taal heeft, werden alle personen die meer dan één taal opgaven meestal toch als eentalig behandeld voor volkstellingsdoeleinden. Met het oog op actuele uitdagingen moet taalbeleid echter zowel rekening houden met individuele meertaligheid als met de sociale en linguïstische diversiteit van hedendaagse samenlevingen. Het is mogelijk dat sprekers van minderheidstalen de officiële taal of talen regelmatig gebruiken en vaak zijn ze beter geletterd in deze taal of talen. Dit zou ze er echter niet van mogen weerhouden zich ook als moedertaalsprekers van de minderheidstaal te identificeren. Om te voorkomen dat de sprekers van minderheidstalen tot slechts één taalcategorie worden beperkt, moeten enquêtes, ook als het statistische doeleinden betreft, respondenten de kans bieden meer dan één taal aan te geven. Optionele vragen en open lijsten met alternatieve antwoorden, zonder de verplichting zich te affiliëren met een vastgestelde categorie, zijn essentieel om zeker te stellen dat de resultaten de keus van de individuele persoon weerspiegelen.²²

¹⁶ Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden en Toelichtend verslag, H(1995)010, februari 1995, punt 35.

¹⁷ Eerste advies inzake Italië; derde advies inzake Cyprus.

¹⁸ Eerste advies inzake Duitsland; eerste advies inzake de Slowaakse Republiek.

¹⁹ Tweede advies inzake Armenië.

²⁰ Zie bijvoorbeeld het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (ETS nr. 108) en de Aanbeveling Rec (97)18 van het Comité van Ministers inzake de bescherming van voor statistische doeleinden verzamelde en verwerkte persoonsgegevens.

²¹ Tweede advies inzake Kroatië.

²² Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Finland waar de (enkele) taalaffiliatie die in het bevolkingsregister was opgegeven ook bepalend was voor de taal van de beschikbare dagopvang.

21. Het Adviescomité roept de overheden ertoe op gegevens strikt conform het beginsel van zelfidentificatie en de aanbevelingen van de Conferentie van Europese Statistici te verzamelen.²³ Het Adviescomité roept de overheden er verder toe op specifieke initiatieven te nemen om ook personen die tot een nationale minderheid behoren en personen die relevante minderheidstalen spreken als tellers voor de volkstelling aan te stellen. Enquêtes en andere instrumenten voor gegevensverzameling behoren vertaald te worden in minderheidstalen. Bovendien behoort men tijdens de voorbereidende fasen de vertegenwoordigers van minderheden te raadplegen over de tijdens het verzamelen van gegevens te gebruiken methoden, waaronder vragen met betrekking tot iemands etnische of linguïstische affiliatie. Deze beginselen zijn van toepassing op alle vormen van gegevensverzameling, zoals vormen die verband houden met het leveren van overheidsdiensten, maatschappelijke onderzoeken, en ander relevant onderzoek met betrekking tot nationale minderheden, waaronder in de privésfeer.

2. DE WEZENLIJKE ELEMENTEN VAN DE IDENTITEIT VAN MINDERHEDEN, WAARONDER TAAL, BEVORDEREN

22. Het Adviescomité is van mening dat de overheden, in nauw overleg met vertegenwoordigers van nationale minderheden, evenwichtige en coherente strategieën behoren te ontwikkelen voor het bevorderen van de omstandigheden die voor personen die tot een nationale minderheid behoren noodzakelijk zijn om hun cultuur in stand te houden en tot ontwikkeling te brengen en om de wezenlijke elementen van hun identiteit, waaronder taal, te bewaren. Het Adviescomité onderstreept de specifieke koppeling tussen taal en het behouden of bewaren van cultuur in een aantal landspecifieke adviezen, met name in verband met numeriek kleine minderheden en inheemse volken waarvan de tradities en culturen onder andere door het voortdurende gebruik van hun talen bewaard worden.²⁴ De rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren op het gebruik van hun talen behoren daarom duidelijk gedefinieerd en afdoende bij wet beschermd te worden en de uitvoering ervan behoort regelmatig te worden gemonitord.²⁵

23. Overheden behoren projecten voor het bewaren en tot ontwikkeling brengen van minderheidsculturen en -talen in overleg met vertegenwoordigers van nationale minderheden te blijven ondersteunen en behoren volgens eerlijke en transparante toewijzingsprocedures steun toe te wijzen, afgestemd op de behoeften van de verschillende groepen.²⁶ Bovendien moet tijdens het beslissen over de toewijzing van fondsen worden geluisterd naar, en op doeltreffende wijze rekening worden gehouden met, wat personen die tot een nationale minderheid behoren bezighoudt met betrekking tot hun recht op het bewaren en tot ontwikkeling brengen van hun specifieke identiteit en cultuur.²⁷ Bij het beheren van programma's en projecten met betrekking tot de culturele activiteiten van een nationale minderheid behoren, waar mogelijk, vertegenwoordigers van de minderheden te worden betrokken; als de aanbevelingen van verenigingen van minderheden of raadgevende instanties niet worden opgevolgd, behoort dit met redenen te worden omkleed.

²³ UN Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Census of Population and Housing. In samenwerking met het Europees statistiekbureau Eurostat (EUROSTAT) opgesteld. UN economic commission for Europe, Genève (2006): §430-436 over taal.

²⁴ Zie bijvoorbeeld derde advies inzake de Russische Federatie.

²⁵ Derde advies inzake het Verenigd Koninkrijk; tweede advies inzake Zwitserland.

²⁶ Derde advies inzake Armenië; derde advies inzake Cyprus.

²⁷ Zie ook het tweede commentaar van het ACFC over daadwerkelijke deelname.

24. Het Adviescomité merkt op dat het voorkomen van assimilatie niet alleen vergt dat men zich onthoudt van beleid dat duidelijk gericht is op het in de normale samenleving assimileren van personen die tot een nationale minderheid behoren.²⁸ Zoals vermeld in artikel 5, lid 1, van het Kaderverdrag is ook positief handelen nodig om “de omstandigheden te bevorderen die voor personen die tot een nationale minderheid behoren, noodzakelijk zijn om hun cultuur in stand te houden en tot ontwikkeling te brengen en om de wezenlijke elementen van hun identiteit, [...] te bewaren”, waaronder hun taal. Met name met betrekking tot numeriek kleinere minderheden vereist deze verplichting het actief bevorderen en stimuleren van het gebruik van minderheidstalen en het realiseren van een omgeving die het gebruik van deze talen bevordert en voorkomt dat ze uit het openbare leven verdwijnen. Assimilatie kan een vrijwillig individueel proces zijn, maar dit wordt vaak voorafgegaan door een periode van culturele, sociale of politieke ongelijkheid tussen de meerderheids- en de minderheidsbevolking die er vervolgens toe leidt dat personen die tot een nationale minderheid behoren instemmen met assimilatie.

25. In tegenstelling tot assimilatie wordt integratie als legitiem doel gezien waaraan zowel de meerderheids- als minderheidsculturen bijdragen. In deze context wordt dit gezien als een proces van sociale cohesie dat op respectvolle wijze ruimte biedt aan diversiteit en dat tegelijkertijd voor alle leden van de samenleving een positief gevoel van erbij horen bevordert. Het realiseren van geschikte omstandigheden om personen die tot een nationale minderheid behoren in staat te stellen hun cultuur in stand te houden en tot ontwikkeling te brengen en hun desbetreffende identiteiten te doen gelden, wordt derhalve als essentieel voor een geïntegreerde samenleving beschouwd.²⁹ Als tweerichtingsproces vereist integratie erkenning en respect van beide kanten en kan het vaak leiden tot veranderingen binnen zowel de meerderheids- als de minderheidsculturen. Dit impliceert een open houding bij de meerderheidsbevolking en de bereidheid tot verandering en openstaan voor de verrijking die minderheidsculturen bieden.

²⁸ Eerste advies inzake Noorwegen.

²⁹ Eerste advies inzake Bulgarije; eerste advies inzake Denemarken; derde advies inzake Finland.

DEEL III TAALRECHTEN EN GELIJKHEID

26. Volgens artikel 3, lid 2, van het Kaderverdrag, kunnen de in het Verdrag vervatte rechten zowel individueel als tezamen met anderen worden uitgeoefend. Hoewel minderheidsrechten onder het Kaderverdrag niet als collectieve rechten worden beschouwd, kennen sommige van die rechten, waaronder met name taalrechten, een collectieve dimensie. Aangezien de term 'tezamen met anderen' ook leden van andere minderheden of de meerderheidsbevolking kan omvatten, heeft het uitoefenen van deze rechten bovendien een interculturele dimensie. Dit veronderstelt een algemeen klimaat van gelijkheid en tolerantie in de samenleving (artikel 4 en 6). Deze specifieke sociale dimensie van taalrechten, die uitgaat van de toepassing van het beginsel van non-discriminatie en het bevorderen van daadwerkelijke gelijkheid, wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd.

1. GELIJKHEID VOOR DE WET EN GELIJKE BESCHERMING DOOR DE WET, DAADWERKELIJKE GELIJKHEID OP ALLE TERREINEN VAN HET LEVEN

27. Veel van de beginselen waarnaar in andere hoofdstukken van dit Commentaar wordt verwezen, hebben betrekking op de effectieve toepassing van de beginselen van gelijkheid voor de wet, gelijke bescherming door de wet en daadwerkelijke gelijkheid op alle terreinen van het leven, zoals vervat in artikel 4 van het Kaderverdrag. Het Adviescomité roept alle verdragsstaten ertoe op een duidelijk wetgevingskader voor de bescherming van nationale minderheden vast te stellen. Dit behoort niet alleen het bewustzijn te verhogen over de betrokkenheid van de overheden bij, en hun verbintenis tot, het beschermen en bevorderen van de rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren, maar het behoort ook specifieke bepalingen met zich mee te brengen die gericht zijn op het bevorderen van daadwerkelijke gelijkheid. Artikel 4.2 maakt duidelijk dat het beginsel van gelijkheid geen identieke behandeling en benadering van alle talen en situaties veronderstelt. Integendeel: maatregelen om gelijkheid te bevorderen moeten gericht zijn op de specifieke behoeften van de sprekers van diverse minderheidstalen. Er kunnen aparte bepalingen nodig zijn om de talen van numeriek kleinere minderheden in het openbare leven te doen heropleven, terwijl andere minderheidstalen die door meer mensen worden gesproken wellicht andere bevorderingsmethoden vereisen.

28. Staten kunnen allerlei methoden toepassen om gelijkheid te bevorderen en toe te zien op de uitvoering van gelijkheidswetgeving, waaronder het in het leven roepen van specifieke antidiscriminatie-instanties, ombudspersonen of andere gespecialiseerde instellingen. Personen die tot een nationale minderheid behoren moeten toegang hebben tot informatie, zo mogelijk in de eigen taal, over hun rechten, het werk van de antidiscriminatie-instellingen en de beschikbare rechtsmiddelen tegen elke vorm van discriminatie, ook waar het indirecte vormen van discriminatie en gevallen van meervoudige discriminatie betreft.

29. Het Adviescomité is bovendien van mening dat, om gelijke bescherming voor de wet te realiseren, discriminatoire behandeling ook in alle verdragsstaten bij wet strafbaar gesteld en bestraft behoort te worden. Het strafrecht behoort bepalingen te bevatten die het uitdrukkelijk mogelijk maken dat rechters bij alle strafbare feiten discriminatoire motivaties op basis van taal, cultuur, etniciteit of godsdienst als verzwarende omstandigheid in aanmerking nemen.³⁰ Haat zaaien en het aanzetten tot vormen van vijandigheid op basis van etnische, culturele, linguïstische of godsdienstige identiteit moet ook worden opgenomen in strafrechtbepalingen, zodat dergelijke strafbare feiten afdoende bestraft worden.

30. Het Adviescomité heeft vaak geconstateerd dat personen die tot kwetsbare groepen behoren, zoals Roma, met bepaalde vormen van vooroordeel en discriminatie geconfronteerd worden. Om dergelijke discriminatie te helpen bestrijden, behoren specifieke maatregelen voor het bevorderen van volledige en daadwerkelijke gelijkheid voor personen die tot kwetsbare groepen behoren in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van de betrokken groepen ontwikkeld, geïmplementeerd en regelmatig gemonitord te worden. Belemmeringen voor het genieten van volledige en daadwerkelijke gelijkheid gaan normaal gesproken veel verder dan taal. Het Adviescomité nodigt de overheden er daarom toe uit de verbreiding van stereotypen en discriminatoire behandeling en feitelijke ongelijkheid van personen die tot kwetsbare groepen behoren, zoals de Roma, op alle terreinen van het leven grondig aan te pakken om zo te proberen de maatschappelijke houdingen ten opzichte van dergelijke groepen te veranderen. Een van de inspanningen op dit gebied kan bijvoorbeeld, waar van toepassing, het bevorderen van het gebruik van het Romani zijn.

³⁰ Zie onder andere het eerste advies inzake Albanië.

31. Sommige verdragsstaten stellen taaleisen voor overheidsbetrekkingen of, in sommige gevallen, het burgerschap. Voor personen die tot een nationale minderheid behoren, kunnen deze eisen hun vermogen om gelijke kansen te genieten onevenredig belemmeren en daardoor indirect discriminerend werken. Dergelijke eisen moeten daarom niet-discriminerend en transparant worden opgesteld en geïmplementeerd. Ze moeten mechanismen bevatten voor de periodieke beoordeling en evaluatie ervan, onder andere met betrekking tot de gevolgen voor gelijke kansen voor personen die tot een nationale minderheid behoren. In deze context is het Adviescomité van mening dat gemakkelijke toegang tot hoogwaardige taalcurricula voor de officiële taal of talen voor personen die tot een nationale minderheid behoren een nuttig instrument kan zijn om ongelijkheden terug te dringen en meer daadwerkelijke gelijkheid te bevorderen.³¹

2. VERDRAAGZAAMHEID, INTERCULTURELE DIALOOG EN NON-DISCRIMINATIE

32. Artikel 6 van het Kaderverdrag is van toepassing op alle personen die wonen op het grondgebied van een staat die partij is bij het Kaderverdrag. Deze bepaling is gericht op samenlevingen in hun geheel en roept op tot beleid dat diversiteit weerspiegelt en bevordert, barrières wegneemt en contacten en samenwerking tussen personen uit verschillende groepen aanmoedigt, met name op het terrein van onderwijs, cultuur en de media. De verplichting om tolerantie en wederzijds begrip te bevorderen en alle vormen van discriminatie te bestrijden ondersteunt daarmee alle linguïstische rechten. Bijgevolg, en overeenkomstig de algemene geest van twee- en meertaligheid die uit het Kaderverdrag spreekt,³² is het werk van het Adviescomité gebaseerd op het erkennen en waarderen van de voordelen van meertaligheid voor het bevorderen van tolerantie en respect voor diversiteit in samenlevingen.

33. Taalbeleid behoort te bewerkstelligen dat alle talen die in de samenleving bestaan hoorbaar en zichtbaar in het openbaar aanwezig zijn, zodat iedereen zich bewust is van het meertalige karakter van de samenleving en zichzelf als integraal onderdeel van de samenleving herkent. Om respect te creëren voor minder gebruikte talen, behoort het taalbeleid het gebruik van verschillende talen op openbare locaties, zoals lokale bestuurscentra, en in de media te stimuleren. Bovendien is het niet alleen voor sprekers van minderheidstalen belangrijk om meerderheidstalen te leren, maar ook omgekeerd. Overeenkomstig de beginselen van artikel 6 van het Kaderverdrag behoort een inclusief taalbeleid rekening te houden met ieders behoeften, waaronder die van personen die tot een nationale minderheid behoren en buiten hun traditionele vestigingsgebieden wonen, immigranten en niet-burgers.³³

2.1. Culturele en linguïstische diversiteit weerspiegelen

34. Het Adviescomité heeft herhaaldelijk kritiek geuit op situaties waarin minderheidsculturen en -talen niet als integraal onderdeel van de normale samenleving worden bevorderd, maar in plaats daarvan als “marginaal” worden afgeschilderd. Dit kan ertoe leiden dat minderheidsculturen en -talen geïsoleerd raken en dat personen die tot een nationale minderheid behoren geassimileerd raken in de meerderheidscultuur, die wellicht als meer ‘geavanceerd’ beschouwd wordt. Het Adviescomité beveelt daarom aan minderheidsculturen als integraal onderdeel van de algemene culturele ontwikkeling op te nemen, met voldoende aandacht voor hun specifieke kenmerken en positieve bijdrage aan de samenleving. Het Adviescomité heeft de overheden er met name toe opgeroepen maatregelen te treffen om het publieke bewustzijn van de talen en culturen van personen die tot een nationale minderheid behoren via lesprogramma's voor scholen te verbeteren. Dit zou op het volledige grondgebied van de verdragsstaat moeten gebeuren, en niet alleen daar waar minderheden van oudsher wonen. Het Adviescomité spoort de overheden ertoe aan de bewustwordingsinspanningen die zijn ontwikkeld via de media en in scholen voort te zetten om zo de culturele en linguïstische diversiteit van samenlevingen te bevorderen en speciale aandacht te geven.³⁴ In dit kader behoren onder andere inter- en multiculturele evenals mensenrechten-gerelateerde trainingen en opleidingen te worden aangeboden aan leerkrachten en overheidsfunctionarissen, waaronder de politie.³⁵

³¹ Eerste advies inzake Letland.

³² Zie Eerste thematische commentaar inzake onderwijs, deel 2.1.2.

³³ Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Oostenrijk.

³⁴ Derde advies inzake Hongarije.

³⁵ Eerste advies inzake Liechtenstein.

2.2. Onderlinge relaties tussen de sprekers van meerderheids- en minderheidstalen

35. Het Adviescomité maakt zich zorgen over de toenemende spanningen en verdeeldheid met betrekking tot taalgerelateerde kwesties die zich zelfs kunnen voordoen in samenlevingen die in het algemeen worden gekenmerkt door vreedzame betrekkingen tussen verschillende groeperingen. Het Adviescomité vindt het met name zorgwekkend wanneer linguïstische verdelingen voor politieke doeleinden worden gebruikt en als oorzaak van splitsingen in de samenleving worden gepresenteerd, en wanneer intolerantie op basis van linguïstische affiliatie in het politieke discours wordt aangewakkerd. Dergelijke ontwikkelingen kunnen goede betrekkingen in samenlevingen gedurende vele tientallen jaren schaden.³⁶

36. Onvoldoende kennis van de officiële taal of talen vormt vaak de rechtvaardiging voor discriminerend(e) beleid en maatregelen, met name op het gebied van onderwijs. In deze context heeft het Adviescomité raciaal gemotiveerde discriminatie en segregatie van Roma veroordeeld en heeft het opgeroepen tot maatregelen die gelijke toegang tot het leren van Romani en van de meerderheidstalen bevorderen voor personen die tot de Roma-minderheid behoren. Het Adviescomité nodigt de overheden ook uit tot een meer flexibele benadering ten aanzien van personen die tot de Roma-minderheid behoren en geen staatsburger zijn. Waar relevant behoren de overheden te overwegen deze personen gebruik te laten maken van maatregelen, met name op het gebied van onderwijs, die zijn genomen met betrekking tot leden van de Roma-minderheid die wel staatsburger zijn.³⁷

37. Er behoort speciale aandacht te worden besteed aan de linguïstische belemmeringen met betrekking tot de toegang tot diensten voor personen die tot bepaalde minderheden behoren. In sommige gevallen kunnen deze belemmeringen op indirecte discriminatie neerkomen. Dit kan het geval zijn voor numeriek kleine groepen sprekers van talen met officiële status, voor nationale minderheden binnen het toepassingsgebied van het Kaderverdrag buiten hun traditionele vestigingsgebieden en voor sprekers van talen zonder wettelijke bescherming.

38. Het Adviescomité is verheugd over door overheden getroffen maatregelen om de integratie van kinderen van migranten en vluchtelingen in scholen en met name het leren van de moedertaal en intercultureel onderwijs te bevorderen. Het Adviescomité heeft de betreffende overheden ertoe opgeroepen deze maatregelen te versterken.³⁸ Het Adviescomité merkt op dat kinderen van migranten zich onder andere door taalbarrières voor problemen met toegang tot onderwijs gesteld kunnen zien; dit leidt vaak tot een oververtegenwoordiging op de lagere niveaus van het voortgezet onderwijs en een ondervertegenwoordiging op de hogere niveaus van het voortgezet en hoger onderwijs. Om de toegang en effectieve integratie van deze kinderen tot, en op, school te verbeteren, zijn er extra ondersteunende maatregelen nodig, zoals intensieve taallessen, bijles en informatie, evenals voorlichting voor gezinnen. Het Adviescomité is ook verheugd over het feit dat migrantengezinnen, en met name vrouwen met een migratieachtergrond, worden ondersteund door ze cursussen in de officiële taal, counseling-diensten en informatie aan te bieden.

³⁶ Derde advies inzake Moldavië; derde advies inzake het Verenigd Koninkrijk; derde advies inzake de “voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.”

³⁷ Derde advies inzake Duitsland; derde advies inzake Italië. Een dergelijke praktijk werd door het Adviescomité positief ontvangen in zijn derde adviezen inzake Noorwegen en Oostenrijk.

³⁸ Derde advies inzake Finland.

39. Het Adviescomité merkt ook op dat bepaalde staten integratiecontracten met vreemdtalige migranten hebben ingevoerd. Het Adviescomité erkent het belang van taal als hulpmiddel voor integratie, maar hecht eraan te benadrukken dat integratie zowel de meerderheids- als de minderheidsgemeenschappen betreft en niet buitenproportioneel mag afhangen van de inspanningen van migranten.³⁹ In dit opzicht heeft het Adviescomité met name kritiek geuit op het gebruik van sancties in de context van integratiecontracten, zoals het korten van uitkeringen of het niet verlengen van verblijfsvergunningen en het dreigen met uitzetting. Volgens het Adviescomité is dwang geen geschikte maatregel om integratie te bevorderen.⁴⁰ Bovendien moeten alle stappen die worden ondernomen de persoon in kwestie in staat stellen zijn of haar volledige linguïstische repertoire te behouden en te ontwikkelen, waaronder de moedertaal. Het beschermen en ontwikkelen van de identiteit en cultuur van een persoon, met inbegrip van meervoudige identiteitsaffiliatie en meertalige repertoires, moet gerespecteerd en ondersteund worden. Dit is niet alleen nodig vanwege de aanzienlijke cognitieve voordelen ervan voor de persoon in kwestie, maar het is ook een belangrijke voorwaarde voor geslaagde maatschappelijke integratie.

³⁹ Derde advies inzake Liechtenstein.

⁴⁰ Derde advies inzake Oostenrijk.

DEEL IV: TAALRECHTEN EN MEDIA

40. De media spelen een belangrijke rol voor de linguïstische rechten van nationale minderheden. Het recht om informatie en denkbeelden in een minderheidstaal te ontvangen en te verstrekken, zoals verwoord in artikel 9 van het Kaderverdrag, is afhankelijk van daadwerkelijke kansen voor toegang tot de media. Bovendien is de mogelijkheid om informatie te ontvangen en te verstrekken in een taal die men volledig begrijpt en waarin men volledig kan communiceren een voorwaarde voor gelijke en daadwerkelijke deelname aan het culturele, sociale en economische leven. Verder moet de taal, om zich op alle terreinen te ontwikkelen en de spreker als allesomvattend communicatiemiddel van dienst te zijn, in het openbaar aanwezig zijn, dus ook in publieke media. De aanwezigheid van minderheidstalen in publieke media versterkt de sociale cohesie verder. Het weerspiegelt immers een algeheel inclusief beleid richting minderheden, gebaseerd op erkenning en het aanmoedigen van zelferkenning.

1. PUBLIEKE MEDIA

41. Om een afspiegeling te kunnen geven van de culturele en linguïstische diversiteit binnen de samenleving, moeten publieke omroepen waarborgen dat er voldoende personen aanwezig zijn die tot minderheden en minderheidstalen behoren, met inbegrip van numeriek kleinere nationale minderheden. Dit brengt met zich mee dat steun moet worden verleend aan de media en programma's voor, door en over nationale minderheden in minderheids- en meerderheidstalen, evenals in een twee- of meertalig format. Minderheidsbelangen en -thema's behoren ook te worden geïntegreerd in reguliere uitzendingen in plaats van ze tot incidentele programma's te beperken. Tevens behoren de reguliere media zich bezig te houden met een breder politiek debat dat van belang is voor personen die tot een nationale minderheid behoren.⁴¹ Hiervoor behoort men actief journalisten met een minderheidsachtergrond voor reguliere mediaprogramma's te werven en behouden en erop toe te zien dat minderheden ook in uitzendraden vertegenwoordigd zijn. Om zeker te stellen dat deze programma's de belangen en thema's van minderheidsgemeenschappen afdoende weerspiegelen behoren bovendien personen die deel uitmaken van een nationale minderheid deel te nemen aan de ontwikkeling van uitzendingen in de minderheidstaal. Men behoort ervoor te zorgen dat er hoogwaardige programma's in de minderheidstalen worden gemaakt die aantrekkelijk zijn voor een breed publiek en die op geschikte tijdstippen worden uitgezonden.⁴²

42. Aangezien het uitzenden in minderheidstalen vaak extra inspanningen vereist voor het vertalen en voor het ontwikkelen van passende terminologie, moet het budget dat aan dergelijke programma's wordt toegewezen worden aangepast.⁴³ De toegang van minderheidsorganisaties en mediakanalen tot overheidsmiddelen moet vergemakkelijkt worden door uitzonderingen op algemene criteria, zoals het minimale distributie- of uitzendgebied, mogelijk te maken of door specifieke voorwaarden in te stellen voor deelname aan aanbestedingen.⁴⁴ Er behoort speciale aandacht te worden besteed aan de behoeften van numeriek kleinere minderheden of bijzonder kwetsbare groepen zoals Roma-gemeenschappen die meestal zeer beperkt toegang hebben tot media in hun eigen taal en waarbij er sprake is van een gebrek aan gekwalificeerde journalisten die ervoor zijn opgeleid om in een minderheidstaal te werken. Wanneer de media een centrale rol spelen in een lopend proces voor linguïstische revitalisering, is daar daadkrachtige steun van de overheid voor nodig. De overheden behoren aan organisaties of mediakanalen die deze minderheden vertegenwoordigen meer middelen te verstrekken om de identiteit, taal, historie en cultuur van deze minderheden onder aandacht te brengen bij de meerderheid.

43. Het Adviescomité merkt op dat een aantal landen aanzienlijke quota heeft vastgesteld voor het uitzenden in de officiële taal of talen. Zonder af te doen aan de legitimiteit van het doel de officiële taal of talen te bevorderen, heeft het Adviescomité in zijn conclusies constant onderstreept dat er speciale bepalingen behoren te worden ingesteld om te bewerkstelligen dat de linguïstische rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren gegarandeerd worden, bijvoorbeeld door de flexibele implementatie van dergelijke quota en/of door vrijstellingen voor regio's waar minderheidsgemeenschappen in groten getale wonen.⁴⁵ Het instellen van taalquota mag nooit regels voor de inhoud met zich meebrengen en moet de vrijheid van de media volledig respecteren. Bij het toewijzen van overheidsmiddelen aan media in minderheidstalen behoort rekening te worden gehouden met de kosten van vertaling of ondertiteling om aan die quota te kunnen voldoen.

⁴¹ Derde advies inzake Kroatië.

⁴² Tweede advies inzake Roemenië.

⁴³ Derde advies inzake Hongarije.

⁴⁴ Derde advies inzake de Russische Federatie en derde advies inzake Oostenrijk.

⁴⁵ Tweede advies inzake Oekraïne.

44. Het is bovendien belangrijk op te merken dat artikel 6 van het Kaderverdrag expliciet tot handelen op mediagebied oproept om tolerantie en interculturele dialoog in de samenleving en sociale cohesie te bevorderen. Het Adviescomité heeft herhaaldelijk de belangrijke rol onderstreept van de media bij het bevorderen van tolerantie en respect voor diversiteit en heeft media bekritiseerd vanwege het door vertekende verslaggeving aanzetten tot interetnische vijandigheden.⁴⁶ Het is belangrijk er in deze context op toe te zien dat er regelgevingsinstanties worden ingesteld om ethische journalistiek te bevorderen, onder andere door gerichte opleidings- en bewustzijnsverhogingsactiviteiten. In die instanties zouden ook vertegenwoordigers van minderheden zitting moeten hebben en die instanties zouden regelmatig met minderheidsgemeenschappen moeten overleggen.

2. PRIVATE MEDIA

45. Het Adviescomité waardeert de grote rol die private en gemeenschapsmedia spelen bij het realiseren van linguïstische rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren en heeft aangegeven verheugd te zijn over de bijdrage die de private media hebben geleverd aan integratie en aan de algemene waardering van culturele diversiteit in de samenleving.⁴⁷ Gezien het concurrentievermogen van de private mediasector behoren de overheden te overwegen stimuleringsmaatregelen voor private en gemeenschapsmedia-aanbieders in het leven te roepen, bijvoorbeeld door het financieren en toewijzen van frequenties, om de toegang tot en aanwezigheid in de media van met name numeriek kleinere minderheden en hun talen te vergroten. Er behoort in dit opzicht speciale aandacht te worden besteed aan de specifieke behoeften van plattelands- en afgelegen gebieden waar personen die tot een nationale minderheid behoren van oudsher of in groten getale wonen.

46. Wat betreft de toepassing van quota voor officiële talen in de private mediasector, is het Adviescomité van mening dat er met name aandacht moet worden besteed aan het bewerkstelligen dat private initiatieven niet bovenmatig beperkt worden en dat taalquota het oprichten of voortzetten van media in minderheidstalen niet belemmeren.⁴⁸ Het Adviescomité is van mening dat het aan de private mediasector opleggen van een quotum van 75% voor de officiële taal niet verenigbaar is met artikel 9.3 van het Kaderverdrag.⁴⁹ Negatieve gevolgen waarvoor kanalen voor minderheidstalen zich gesteld kunnen zien, zijn wellicht onder andere inperking van de uitzendtijd, verhoogde kosten vanwege de noodzaak van vertaling of ondertiteling in de officiële taal, en zelfs, in bepaalde gevallen, boetes voor schendingen van wetsvoorschriften binnen dit kader.

3. GEDRUKTE MEDIA

47. Waar artikel 9.3 vooral een negatieve verplichting bevat om de oprichting en het gebruik van gedrukte media *niet te belemmeren*, heeft het Adviescomité in een aantal landspecifieke adviezen het bijzondere belang ervan onderstreept voor personen die tot een nationale minderheid behoren.⁵⁰ Gedrukte uitgaven in minderheidstalen fungeren als belangrijk en traditioneel middel om informatie en nieuws te ontvangen, met name voor de oudere leden van de minderheidsgemeenschap in kwestie. Bovendien zijn ze van aanzienlijke symbolische en ‘emblematische’ waarde voor de gemeenschap als geheel, aangezien ze het bestaan van de taal in het openbare domein bevestigen. Ook heeft het Adviescomité herhaaldelijk opgemerkt dat minderheidsgemeenschappen de gedrukte media in hun minderheidstaal als een belangrijk middel zien om hun specifieke cultuur en taal binnen de normale samenleving in stand te houden en tot ontwikkeling te brengen. Het Adviescomité heeft daarom benadrukt dat het noodzakelijk is dat de steun voor dergelijke uitgaven wordt volgehouden. Deze uitgaven zijn vanwege hun geringe omvang vaak vanuit commercieel oogpunt niet levensvatbaar, maar zijn van groot belang voor de minderheidsgemeenschap en kunnen niet door moderne, elektronische media worden vervangen. Het Adviescomité heeft staten ertoe opgeroepen te bewerkstelligen dat hun algemene regels ten aanzien van subsidies voor de pers, die vaak voorwaarden bevatten als een minimumoplage of verspreiding in de hele staat, niet worden toegepast op media in minderheidstalen waarvan het niet waarschijnlijk is dat ze aan deze voorwaarden zullen voldoen.⁵¹ Wanneer er subsidies en steun voor gedrukte media in minderheidstalen worden gegeven, behoren deze overeenkomstig duidelijke en transparante procedures en met volledige inachtneming van de vrijheid van meningsuiting te worden toegewezen.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Oekraïne; derde advies inzake de Russische Federatie.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Oostenrijk.

⁴⁸ Derde advies inzake Moldavië.

⁴⁹ Tweede advies inzake Oekraïne.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Finland.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Oostenrijk; derde advies inzake Finland.

4. TECHNOLOGISCHE VOORUITGANG IN DE MEDIA EN DE UITWERKINGEN OP MINDERHEDEN

48. Evenals het aanbod aan programma's in een minderheidstaal in de private mediasector neemt ook het aanbod aan publicaties in minderheidstalen op internet geleidelijk toe. Elektronische media spelen vaak een belangrijke rol bij de verspreiding van informatie in minderheidstalen. Hoewel ze de traditionele gedrukte media niet vervangen, moet er wel rekening met elektronische media worden gehouden bij het toekennen van steun voor de productie van media in minderheidstalen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat er behoefte is aan professionele en financiële ondersteuning voor het onderhoud van websites en aan meer training van journalisten die voor elektronische media in minderheidstalen werken.⁵²

49. Technische en technologische ontwikkelingen op mediagebied, waaronder sociale media, bieden kansen, maar kunnen ook obstakels worden voor de toegang tot media in minderheidstalen. Dit is afhankelijk van hoe deze veranderingen geïntroduceerd worden en hoe de ontvangst ervan door geïnteresseerde groepen ondersteund wordt. Er moet rekening worden gehouden met speciale behoeften, belangen en interesses van minderheidsgemeenschappen, bijvoorbeeld als een frequentie verandert.⁵³ Er is slechts een beperkt aantal frequenties voor terrestrische uitzendingen beschikbaar, maar het aantal uitzendkanalen kan door digitalisatie veeleer toenemen. Het is echter van essentieel belang dat personen die tot een nationale minderheid behoren niet door vooruitgang op het gebied van het digitaliseren van de media worden beperkt in hun vermogen om media in hun talen te ontvangen. De introductie van nieuwe technologieën kan het ook gemakkelijker maken in andere landen (vaak buurlanden) geproduceerde programma's in de talen van minderheden te ontvangen, zoals wordt gestimuleerd door artikel 17 van het Kaderverdrag. Dit behoort echter niet als vervanging te worden beschouwd van lokaal geproduceerde programma's die normaal gesproken beter voldoen aan de behoeften, belangen en interesses van minderheidsgemeenschappen.⁵⁴

5. FILM-/MUZIEKINDUSTRIE EN MINDERHEIDSTALEN

50. In het eigen land geproduceerde films of muziek in minderheidstalen kunnen ook een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van het prestige en de aanwezigheid van de minderheidstaal in het openbare leven en worden in gelijke mate beschermd door de bepalingen van artikel 9 van het Kaderverdrag. Het Adviescomité stelde bijvoorbeeld dat overheden geen overmatige eisen mogen opstellen wat betreft nasynchroniseren of ondertitelen in de officiële taal, aangezien dit de productie en vertoning van films in minderheidstalen disproportioneel zou kunnen belemmeren.⁵⁵

⁵² Derde advies inzake Cyprus.

⁵³ Derde advies inzake de Slowaakse Republiek.

⁵⁴ Derde advies inzake Duitsland; derde advies inzake Moldavië.

⁵⁵ Tweede advies inzake Oekraïne.

DEEL V: HET GEBRUIK VAN MINDERHEIDSTALEN IN HET OPENBAAR EN PRIVÉ**1. HET GEBRUIK VAN MINDERHEIDSTALEN IN HET OPENBAAR, IN HET BESTUUR EN IN HET JUSTITIËLE STELSEL**

51. Taalrechten zijn alleen effectief als men ze in het openbaar kan uitoefenen. Artikel 10 van het Kaderverdrag bevat de belangrijkste beginselen met betrekking tot het recht om minderheidstalen mondeling en in geschrifte, in het privéleven en in het openbaar, waaronder, onder bepaalde voorwaarden, in betrekkingen met bestuurlijke instanties, te gebruiken. Gezien het belang van dit recht is het essentieel dat elke beslissing die verband houdt met taalbeleid en het uitoefenen van taalrechten in nauw overleg met vertegenwoordigers van minderheden wordt genomen. Zo kan worden gewaarborgd dat er daadwerkelijk naar behoren rekening wordt gehouden met de belangen van personen die tot een nationale minderheid behoren.

1.1. Officiële taalwetten of ‘staatstaalwetten’

52. Het recht om de eigen taal in het privéleven en in het openbaar, mondeling en in geschrifte, vrijelijk en zonder inmenging te gebruiken, wordt beschouwd als een van de voornaamste middelen om linguïstische identiteit te doen gelden en beschermen. Hoewel inmenging in het recht een minderheidstaal te gebruiken nooit is toegestaan, beperkt artikel 10, lid 1, ook staatsinmenging in het gebruik van een minderheidstaal in het openbaar, zoals op openbare plekken en in de aanwezigheid van anderen. Wetgeving inzake taal mag het uitsluitende gebruik van talen alleen beperken in gevallen waar de activiteiten van private ondernemingen, organisaties of instellingen van invloed zijn op een legitiem openbaar belang, zoals de openbare veiligheid, volksgezondheid, bescherming van de rechten van consumenten en werknemers, of veiligheid op de werkplek. De noodzaak en proportionaliteit van dergelijke maatregelen moet van geval tot geval worden vastgesteld, waarbij telkens rekening moet worden gehouden met de rechten en belangen van de betrokken personen. Het concept van legitiem openbaar belang moet daarom krap geïnterpreteerd worden. Een voorbeeld hiervan is dat bij consumentenrechten mogelijke gezondheids- en veiligheidsgevolgen (bijvoorbeeld met betrekking tot medicijnen) zwaarder moeten wegen dan het feit dat de meerderheid van de consumenten de voorkeur geeft aan de officiële taal.

53. Staten kunnen wetten aannemen die gericht zijn op het versterken en beschermen van de officiële taal of talen.⁵⁶ Dit legitieme doel moet echter worden nagestreefd op een manier die aansluit bij de in artikel 10 en 11 en andere relevante bepalingen van het Kaderverdrag vervatte rechten en de algemene geest ervan dat tolerantie en wederzijds begrip binnen de samenleving moeten worden aangemoedigd. Artikel 10, lid 1, verleent personen die tot een nationale minderheid behoren het uitdrukkelijke recht om hun taal vrijelijk en zonder inmenging te gebruiken. Als gevolg daarvan mogen staatswetten inzake taal met name geen inbreuk vormen op de privésfeer van een persoon. Op het bevorderen van officiële talen gerichte maatregelen moeten dusdanig worden geïmplementeerd dat de identiteit en de linguïstische behoeften van personen die tot een nationale minderheid behoren in acht genomen worden. Overheden moeten een gepast evenwicht nastreven tussen het beschermen van de officiële taal of talen en de linguïstische rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren. In dit opzicht zijn promotie- en op stimuleringsmaatregelen gebaseerde maatregelen een veel doeltreffendere benadering voor het versterken van de kennis en het gebruik van de officiële taal of talen door alle leden van de bevolking dan dwang.

54. Om het gebruik van de officiële taal af te dwingen hebben sommige staten strafmaatregelen zoals boetes of het intrekken van beroepsvergunningen ingesteld en voeren ze deze ook uit.⁵⁷ Het Adviescomité is van mening dat bij sancties van welke aard dan ook, op het niet naleven van de bepalingen van staatstaalwetten, de grenzen van proportionaliteit strikt in acht moeten worden genomen en er sprake moet zijn van een duidelijk aangetoond, legitiem en zwaarder wegend openbaar belang. In dit opzicht heeft het Adviescomité zich op het standpunt gesteld dat de wettelijke mogelijkheid om aan rechtspersonen of zelfstandige natuurlijke personen boetes op te leggen voor het gebruik van hun minderheidstaal in de privésfeer, niet verenigbaar is met de bepalingen van het Kaderverdrag. Het instellen van taalinspectiesystemen in de private sector is evenzeer onverenigbaar met het Kaderverdrag, aangezien deze een disproportionele inmenging in de privésfeer van het individu kunnen betekenen.⁵⁸

⁵⁶ In een aantal landen wordt de officiële taal (zoals bedoeld in artikel 14, lid 3, van het Kaderverdrag en het Toelichtend Rapport) aangeduid als ‘staatstaal’, hetgeen een belangrijke staatsidentificatiefunctie van taal inhoudt.

⁵⁷ Derde advies inzake de Slowaakse Republiek; eerste en tweede advies inzake Estland.

⁵⁸ Eerste advies inzake Letland.

1.2. Het gebruik van minderheidstalen in betrekkingen met bestuurlijke instanties in gebieden die van oudsher of in groten getale worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren

55. Artikel 10, lid 2, verwijst naar de voorwaarden die het mogelijk maken minderheidstalen in betrekkingen met bestuurlijke instanties te gebruiken. Dit doet geen afbreuk aan de officiële taal of talen. Hoewel staten over een discretionaire bevoegdheid beschikken met betrekking tot het identificeren van gebieden waar minderheden “in groten getale” wonen, hebben ze de plicht duidelijke criteria te geven voor wat een “voldoende groot aantal” is.⁵⁹ Het mag niet uitsluitend aan de lokale instanties worden overgelaten om te bepalen of het mogelijk is minderheidstalen te gebruiken tijdens interacties met het bestuur in alle gebieden waar aan de door artikel 10, lid 2, van het Kaderverdrag gestelde criteria wordt voldaan. Het is daarom belangrijk duidelijke en transparante procedures op te stellen over hoe en wanneer het gebruik van minderheidstalen, waaronder in schriftelijke vorm, wordt ingesteld om te waarborgen dat het recht op gelijke wijze kan worden uitgeoefend.

56. De rechten van artikel 10, lid 2, zijn afhankelijk van één van de twee hoofdcriteria (in groten getale *of* van oudsher bewoond gebied). Ze zijn dus ook van toepassing op gebieden waar een betrekkelijk gering percentage personen die tot een nationale minderheid behoren woont, op voorwaarde dat personen die tot een nationale minderheid behoren *van oudsher* de gebieden in kwestie bewonen, dat er een verzoek wordt gedaan door deze personen, en dat een dergelijk verzoek in een werkelijke behoefte voorziet. Staten behoren de vraag zorgvuldig te bestuderen en de bestaande behoeften te beoordelen in de geografische gebieden die in groten getale of van oudsher worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren, en behoren daarbij ook rekening te houden met de specifieke lokale situatie.⁶⁰ ‘Behoeft’ impliceert in deze context niet het onvermogen van personen die tot een nationale minderheid behoren de officiële taal te spreken en hun afhankelijkheid van diensten in hun minderheidstaal die daarvan het gevolg is. Een bedreiging van de functionaliteit van de minderheidstaal als communicatiemiddel in een bepaalde regio is voldoende om uit te gaan van een ‘behoefte’ zoals bedoeld in artikel 10, lid 2, van het Kaderverdrag.⁶¹ Er moeten beschermingsregelingen worden ingesteld om diensten in de minderheidstaal in stand te houden, zelfs als deze taal niet breed wordt gebruikt, aangezien deze anders uit de openbare sfeer zou kunnen verdwijnen. Bovendien behoren staten beslissingen over het bestaan van voldoende vraag niet te baseren op discussies die zijn gehouden in organen waar personen die tot een nationale minderheid behoren niet effectief vertegenwoordigd worden.⁶²

57. Numerieke drempels mogen geen onterecht obstakel vormen voor het officiële gebruik van bepaalde minderheidstalen in gebieden die van oudsher of in groten getale worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren. Met name een eis dat de minderheidsgroep ten minste de helft van de bevolking van een district moet uitmaken om het gebruik van de minderheidstaal in contacten met lokale bestuurlijke instanties toe te staan, is niet verenigbaar met het Kaderverdrag.⁶³ Waar er drempels bestaan, mogen deze niet star worden toegepast en moet er flexibel en met zorg worden gehandeld.⁶⁴ De flexibiliteit die bepaalde lokale ambtenaren hebben getoond bij het toepassen van starre wetsvoorschriften met betrekking tot het gebruik van minderheidstalen door, in de praktijk, communicatie en correspondentie in minderheidstalen nog steeds te accepteren en de schriftelijke antwoorden in de officiële taal te stellen, is door het Adviescomité positief ontvangen.⁶⁵ In het algemeen roept het Adviescomité staten ertoe op zorgvuldig na te denken over het opstellen van drempels voor het bepalen of gebieden in groten getale bewoond worden door personen die tot een nationale minderheid behoren en is het Adviescomité verheugd over door de overheden getroffen maatregelen voor het verlagen van die drempels waar van toepassing.

⁵⁹ Eerste advies inzake Armenië.

⁶⁰ Eerste advies inzake Bulgarije.

⁶¹ Eerste advies inzake Nederland.

⁶² Eerste advies inzake Italië.

⁶³ Tweede advies inzake Bosnië en Herzegovina.

⁶⁴ Zie het derde advies inzake de Slowaakse Republiek met betrekking tot een drempel van 20%.

⁶⁵ Derde advies inzake Estland.

58. Het Adviescomité roept staten ertoe op maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de wet biedt om het gebruik van minderheidstalen in contacten met bestuurlijke instanties op lokaal niveau en in het onderwijs toe te staan. Overheden behoren dergelijke maatregelen te ondersteunen en actief te stimuleren door een omgeving te realiseren die bevorderlijk is voor het gebruik van minderheidstalen, onder andere door de nodige financiële en personele middelen toe te wijzen.⁶⁶ In deze context worden overheden er ook toe opgeroepen zorgvuldig na te denken over de situatie van die nationale minderheden en taalgemeenschappen waarvan de leden in groten getale buiten de gebieden wonen waar zij van oudsher wonen (vaak in hoofdsteden). Het Adviescomité heeft in dit opzicht herhaald dat aan de voorwaarden van artikel 10, lid 2, wordt voldaan zolang er vraag is en personen die tot een nationale minderheid behoren in groten getale in het gebied in kwestie wonen.⁶⁷

1.3. Recht op informatie in strafprocedures

59. Volgens artikel 10, lid 3, van het Kaderverdrag heeft iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort het recht om onverwijld, in een taal die hij verstaat, op de hoogte te worden gesteld van de redenen voor zijn arrestatie en van de aard en de reden van een tegen hem ingebrachte beschuldiging. Deze rechten worden ook gegarandeerd door artikel 5 en 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Adviescomité heeft echter herhaaldelijk opgemerkt dat, hoewel er afdoende wetsvoorschriften kunnen bestaan, dit recht vanwege ontoereikende financiële middelen en/of een gebrek aan gekwalificeerde tolken vaak niet stelselmatig wordt geïmplementeerd. Dit geldt met name voor de talen van numeriek kleinere minderheden. Het Adviescomité heeft de overheden er constant toe aangemoedigd alle noodzakelijke maatregelen te treffen om te bewerkstelligen dat het justitiële stelsel de rechten van minderheidstalen volledig waarborgt, ook tijdens de onderzoeksfase en de fase voorafgaand aan het proces.⁶⁸ Bovendien is het Adviescomité verheugd over de garantie van het recht op vertolking naar een minderheidstaal, niet alleen in de context van een strafrechtelijke procedure, maar ook in die van civiele en bestuursrechtelijke procedures.⁶⁹

1.4. Alfabet van minderheidstalen

60. Artikel 10 behandelt de kwestie van de keuze van een alfabet niet afzonderlijk van het recht om een minderheidstaal te gebruiken. Het Adviescomité beschouwt het alfabet als een integraal onderdeel van taal en dringt er derhalve op aan geen onderscheid tussen de twee concepten te maken en geen aparte regels op te stellen. Bovendien stelt het Adviescomité zich op het standpunt dat waar het gebruik van een taal geen verband houdt met betrekkingen met overheidsinstanties, de keuze van het alfabet in de regel behoort te worden overgelaten aan de personen in kwestie en niet moet worden onderworpen aan normatieve beperkingen.⁷⁰

2. UITINGEN VAN MINDERHEIDSTALEN: PERSOONSNAMEN, PLAATSNAMEN EN TOPOGRAFISCHE AANDUIDINGEN

2.1. Persoonsnamen en geslachtsnamen

61. Eenieders recht om zijn of haar persoonsnaam in een minderheidstaal te gebruiken en deze officieel te laten erkennen is een essentieel linguïstisch recht, dat nauw gerelateerd is aan persoonlijke identiteit en waardigheid. Het Adviescomité heeft dit in een aantal landspecifieke adviezen benadrukt.⁷¹ Verdragsstaten moeten ervoor zorgen dat personen niet door obstakels of druk worden beperkt in het gebruik en de erkenning van hun namen in hun eigen taal. Dit betekent dat relevante ambtenaren, zoals de ambtenaren die geboortecertificaten afgeven, zich bewust moeten zijn van hun verplichtingen. De bepaling is dusdanig verwoord dat verdragsstaten deze in het licht van hun eigen specifieke omstandigheden en rechtsstelsel kunnen toepassen, maar er behoort een duidelijk wetgevingskader overeenkomstig internationale normen te bestaan dat op gelijke wijze ten uitvoer wordt gebracht.

⁶⁶ Derde advies inzake Slovenië; tweede advies inzake Zwitserland.

⁶⁷ Derde advies inzake Finland; eerste advies inzake Noorwegen.

⁶⁸ Eerste advies inzake Tsjechië.

⁶⁹ Eerste advies inzake Georgië; tweede advies inzake Roemenië.

⁷⁰ Tweede en derde advies inzake de Russische Federatie.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld het tweede advies inzake Litouwen; derde advies inzake Finland.

62. Waar mensen ertoe verplicht zijn gesteld hun naam te wijzigen of deze niet meer te gebruiken, vereist artikel 11 van het Kaderverdrag dat het mogelijk moet zijn de oorspronkelijke vorm van de naam aan paspoorten, identiteitsdocumenten of geboortecertificaten toe te voegen. Registratie behoort plaats te vinden op verzoek van de betrokken persoon of zijn/haar ouders.⁷² Indien daarvan documentair bewijs moet worden overgelegd, mag dit in de praktijk het recht om de oorspronkelijke vorm van de namen aan identiteitsdocumenten te laten toevoegen niet bovenmatig beperken en mogen de kosten daarvan ook niet buitensporig zijn.⁷³ Overheden mogen, overeenkomstig artikel 11, vereisen dat persoonlijke identiteitsdocumenten een fonetische transcriptie van de persoonsnaam in het officiële alfabet bevatten, indien deze vreemde tekens bevat. De transcriptie behoort echter zo nauwkeurig mogelijk te zijn en niet te worden losgekoppeld van de essentiële elementen van de minderheidstaal, zoals het alfabet en de grammatica van die taal. Bovendien verwacht het Adviescomité dat het recht op officiële erkenning van namen in minderheidstalen altijd volledig in acht wordt genomen.⁷⁴ Nu nieuwe technologieën het gebruik van diakritische tekens en alfabetten van nationale minderheden mogelijk maken, worden staten ertoe aangemoedigd gebruik te maken van alle beschikbare technische mogelijkheden om de rechten waarin artikel 11 van het Kaderverdrag voorziet volledig en effectief te waarborgen.⁷⁵

63. Er kunnen zich problemen voordoen als taaltradities met elkaar botsen, bijvoorbeeld bij het bepalen van achtervoegsels voor de namen van gehuwde vrouwen, hetgeen ook gevolgen kan hebben voor de namen van kinderen. Het Adviescomité is verheugd over wetgeving die het mogelijk maakt achternamen in registers in te voeren zonder het vrouwelijke achtervoegsel dat bepaalde Slavische taalregels vereisen, en over wetgeving die een Slavisch achtervoegsel mogelijk maakt in landen die dit gebruik normaal gesproken niet kennen, waarbij de regel voor het op basis van geslacht verbuigen van namen wordt gevolgd.⁷⁶

2.2. Voor het publiek zichtbare informatie van particuliere aard

64. Bepalingen die het gebruik van een minderheidstaal (alleen of als aanvulling op de officiële taal) in advertenties en aankondigingen, tekens en borden en andere voor het publiek zichtbare informatie van particuliere aard bovenmatig beperken, zijn niet verenigbaar met artikel 11, lid 2, van het Kaderverdrag. In dit verband wijst het Adviescomité erop dat de uitdrukking “van particuliere aard” in artikel 11 van het Kaderverdrag naar alle niet officiële manifestaties van een minderheidstaal verwijst, waaronder bijvoorbeeld borden, posters of advertenties. Het Adviescomité is ook verheugd over maatregelen om het profiel van minderheidstalen en de geschiedenis van minderheden op landkaarten naar voren te brengen.⁷⁷

2.3. Openbare tekens en borden

65. Volgens artikel 11, lid 3, van het Kaderverdrag moet ernaar worden gestreefd topografische aanduidingen ook in minderheidstalen aan te geven in gebieden die van oudsher “in groten getale worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren”. Deze voorwaarden zijn strenger dan de voorwaarden van artikel 10, lid 2, aangezien volgens lid 3 de bewoning zowel van oudsher als in groten getale moet zijn. Evenals in artikel 10, lid 2, is er geen minimumpercentage vastgesteld voor bewoning in groten getale. Verdragsstaten moeten transparante procedures opstellen, met duidelijke criteria voor wat ‘in groten getale’ inhoudt, bijvoorbeeld in de vorm van een drempel. Hoewel staten een bepaalde beslissingsbevoegdheid hebben bij het vaststellen van de drempel, moet worden voorkomen dat de drempel een disproportioneel obstakel vormt voor bepaalde minderheidstalen. Het Adviescomité betwijfelt bijvoorbeeld of de eis van een absolute of relatieve meerderheid in stedelijke, gemeentelijke of lokale gemeenschappen verenigbaar is met artikel 11 van het Kaderverdrag.⁷⁸ De relatief flexibele bewoordingen van deze bepaling komen voort uit de wens naar behoren rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden die zich voordoen in de verschillende verdragsstaten. Bovendien houdt artikel 11, lid 3, waar van toepassing, ook rekening met bestaande overeenkomsten met andere staten zonder echter een verplichting voor staten in te stellen om dergelijke overeenkomsten aan te gaan.⁷⁹

⁷² Eerste advies inzake Litouwen; eerste advies inzake Oekraïne.

⁷³ Eerste advies inzake Letland.

⁷⁴ Eerste advies inzake Azerbeidzjan; zie in deze context ook de uitspraak van de VN-Mensenrechtenraad in de zaak *Raihan vs. Latvia*, waar de Commissie van mening was dat het omzetten van een persoonsnaam overeenkomstig de Letse grammaticale regels een inbreuk vormde op het IVBPR.

⁷⁵ Derde advies inzake Finland; tweede advies inzake Polen.

⁷⁶ Eerste advies inzake Tsjechië; derde advies inzake Duitsland.

⁷⁷ Derde advies inzake Duitsland.

⁷⁸ Eerste advies inzake Bosnië en Herzegovina; tweede advies inzake Polen.

⁷⁹ Zie het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden en *Explanatory Report* (Toelichtend verslag), H(1995)010, februari 1995, punt 70.

66. Het Adviescomité is altijd blij met het verlagen van drempels. Aangezien artikel 11, lid 3, van het Kaderverdrag naar gebieden verwijst die “van oudsher” in groten getale worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren, behoort men naar de demografische opbouw van het gebied in kwestie gedurende een bepaalde periode te kijken om zeker te stellen dat meer recente assimilatietendensen het behoud van de minderheidstaal niet tegenwerken.⁸⁰ Overheden behoren wetgeving daarom flexibel te interpreteren en toe te passen zonder zich te strikt op de drempels te verlaten.

67. Artikel 11, lid 3, van het Kaderverdrag vereist een duidelijke, eenduidige wettelijke basis voor het gebruik van tekens en borden in minderheidstalen. Het is niet voldoende als dit in de praktijk wordt toegestaan, maar niet door de wet wordt ondersteund.⁸¹ Verkeersveiligheid of het gebruik van verschillende alfabetten mogen niet als argument tegen tweetalige wegwijzers worden gebruikt.⁸² Het is juist zo dat tweetaligheid op wegwijzers bevorderd zou moeten worden, aangezien dit de boodschap overbrengt dat verschillende bevolkingsgroepen harmonieus een bepaald gebied delen.⁸³

⁸⁰ Derde advies inzake Oostenrijk.

⁸¹ Eerste advies inzake Georgië.

⁸² Eerste advies inzake Denemarken.

⁸³ Derde advies inzake Italië.

DEEL VI: TAALRECHTEN EN ONDERWIJS**1. Toegang tot onderwijs**

68. Volgens artikel 12 van het Kaderverdrag moeten verdragsstaten zich verbinden tot het bevorderen van gelijke toegang tot onderwijs op alle niveaus voor personen die tot een nationale minderheid behoren.⁸⁴ Taal kan echter een belangrijke beperkende factor zijn en wordt daarom als cruciaal element voor de toegang tot alle onderwijsniveaus beschouwd. Zaken als het uitsluiten van minderheidstalen uit het onderwijs, een tekort aan afdoende mogelijkheden om (in) een minderheidstaal of -talen te leren, en op taal gebaseerde of gerechtvaardigde scheiding in ‘speciale scholen’ of ‘speciale klassen’ kunnen tot nadelen en discriminatie leiden.⁸⁵ In vergelijking met het officieel voorgeschreven onderwijsprogramma kan het lesprogramma in dergelijke klassen vaak zeer beperkt van omvang, volume en kwaliteit zijn. De nadelen zijn zichtbaar in hoge ongeletterdheidspercentages, lage aanmeldingscijfers, hoge schooluitval, van school gestuurd worden en een aanzienlijke ondervertegenwoordiging in het voortgezet en hoger onderwijs van personen die tot een nationale minderheid behoren. Hoewel het Adviescomité zich in dit opzicht met name zorgen maakt over de situatie van de Roma, vereist het ontwikkelen van inclusief onderwijsbeleid in het algemeen aandacht.

69. Overheden moeten ook rekening houden met demografische ontwikkelingen. Personen die tot een nationale minderheid behoren, kunnen namelijk buiten de gebieden gaan wonen die ze van oudsher bewonen (zie de opmerkingen met betrekking tot artikel 10, lid 2, hierboven). Het behoud van lokale netwerken van scholen waar onderwijs van of in minderheidstalen plaatsvindt moet gewaarborgd worden en personen die buiten de van oudsher bewoonde gebieden wonen behoren, indien praktisch uitvoerbaar en in gebieden waar ze in groten getale wonen, kansen te krijgen om onderwijs van of in hun taal te krijgen.⁸⁶ De mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 14 met betrekking tot de vraag naar onderwijs van of in minderheidstalen en het in groten getale in bepaalde gebieden wonen van personen die tot een nationale minderheid behoren kan verschillen. Daarom behoren de maatregelen die staten treffen om onderwijs van of in minderheidstalen aan te bieden flexibel te worden opgezet, zodat ze goed aan de specifieke situatie kunnen worden aangepast.⁸⁷ Voor minderheidstalen die slechts door weinig mensen worden gesproken, kan er een bepaalde behoefte zijn om de taal te doen heropleven, bijvoorbeeld door het opzetten van aparte klassen of door onderdompeling in de taal. De functies en behoeften van de verschillende talen en sprekers van die talen moeten daarom worden beoordeeld om vast te stellen of er sprake is van ‘vraag’ overeenkomstig artikel 14.2. Bovendien moet op redelijke wijze worden omgegaan met verzoeken om onderwijs van of in een minderheidstaal en moeten afwijzingen wettelijk kunnen worden aangevochten.⁸⁸ De taalvaardigheden binnen de gemeenschap van minderheidstaalsprekers kunnen variëren. Het is echter onaanvaardbaar leerlingen uitsluitend op basis van het feit dat hun taalvaardigheden onvoldoende zijn van de toegang tot onderwijs van of in minderheidstalen uit te sluiten.

2. VOLDOENDE MOGELIJKHEDEN VOOR HET LEREN OF ONDERWIJZEN VAN OF IN MINDERHEIDSTALEN**2.1. Open en inclusieve benadering van minderheidstalen in het onderwijs**

70. Overheden worden ertoe opgeroepen om gedetailleerde waarborgen voor het beschermen en bevorderen van minderheidstalen in formeel en informeel onderwijs in de wetgeving op te nemen en de implementatie van wetsvoorschriften in de praktijk regelmatig te monitoren. Het Adviescomité is verheugd over maatregelen waardoor de waarborgen van artikel 14 naar andere groepen worden uitgebreid en over wetgeving waarin extra minderheidstalen worden opgenomen. Er moet speciale aandacht worden besteed aan de talen van numeriek kleinere minderheden, zoals die van inheemse groepen, aangezien deze talen vaak extra bedreigd worden.⁸⁹ Staten zouden ook moeten overwegen waarborgen te verlenen aan geografisch verspreide minderheden en de talen van die minderheden, zoals het Romani.⁹⁰

⁸⁴ Het Adviescomité heeft zijn eerste thematische commentaar gewijd aan onderwijs op basis van het Kaderverdrag, zie voetnoot 3.

⁸⁵ Derde advies inzake Kroatië. Zie ook *D.H. and Others v. the Czech Republic*, aanvraagnr. 57325/00, beslissing van 13 november 2007, <http://www.echr.coe.int/echr>.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Duitsland; derde advies inzake Oostenrijk,

⁸⁷ Zie ook het eerste thematische commentaar van het ACFC over onderwijs.

⁸⁸ Tweede advies inzake Oekraïne.

⁸⁹ Derde advies inzake de Russische Federatie.

⁹⁰ Tweede advies inzake Spanje.

71. Het Adviescomité waardeert het feit dat onderwijs in of van minderheidstalen vaak als reactie op lokale vraag wordt aangeboden en roept er daarom toe op die vraag regelmatig te monitoren. Een zuiver passieve benadering door de overheden is geen afdoende reactie; de vraag naar onderwijs in een minderheidstaal behoort in feite te worden gestimuleerd door voorlichting aan ouders en jongeren en door bestaande mogelijkheden voor onderwijs in of van minderheidstalen te bevorderen. Ouders die tot een nationale minderheid behoren, moeten in staat worden gesteld weloverwogen keuzes te maken wat betreft het taalonderwijs voor hun kinderen.

72. Artikel 14, lid 1, van het Kaderverdrag betreft het recht om de eigen minderheidstaal te leren en te ontwikkelen. Dit houdt niet alleen verband met het beschermen van individuele identiteit, maar het vormt ook een belangrijke basis voor het ontwikkelen van het individuele linguïstische repertoire en het verwerven van extra talen.⁹¹ De mogelijkheid in een minderheidstaal te worden onderwezen kan ook een belangrijke factor zijn bij het waarborgen van gelijke toegang tot onderwijs en een belangrijke bijdrage aan volledige en daadwerkelijke deelname aan de samenleving. Het is echter even belangrijk, zoals wordt benadrukt in artikel 14, lid 3, dat behoorlijke kennis wordt verkregen van de officiële taal of talen, aangezien gebrekkige kennis daarvan personen die tot een nationale minderheid behoren beperkt in hun mogelijkheden om daadwerkelijk deel te nemen aan het openbare leven en hun toegang tot universitair onderwijs kan belemmeren.⁹² De keuze een minderheidstaal te leren behoort er niet toe te leiden dat het niet meer mogelijk is de officiële taal of talen te leren, en de keuze de officiële taal of talen te leren behoort er niet toe te leiden dat het niet meer mogelijk is een minderheidstaal te leren. Bovendien behoren overheden meertalige onderwijsmodellen te stimuleren, evenals onderwijsmodellen met twee media, die zowel kinderen met een meerderheids- als kinderen met een minderheidsachtergrond aantrekken en die toegerust zijn voor kinderen die tweetalig of in ‘gemengde’ gezinnen opgroeien.⁹³ Twee- of meertalig onderwijs dat toegankelijk is voor leerlingen uit alle linguïstische groepen, waaronder minderheden en de meerderheid, biedt niet alleen aanmerkelijke cognitieve voordelen voor de individuele personen, maar kan ook bijdragen aan intercultureel begrip en samenwerking.

73. De mogelijkheden voor het onderwijzen en leren van en in minderheidstalen kunnen afhankelijk van de specifieke lokale situatie verschillen: twee- of meertalige scholen kunnen parallel aan het onderwijs in de officiële taal onderwijs in de minderheidstaal aanbieden of lessen in de minderheidstaal kunnen in het openbare onderwijsstelsel worden opgenomen. Ook kunnen er door gemeenschappen – al dan niet met steun van buurstaten of de verdragsstaat – georganiseerde ‘zondagsscholen’ of particuliere scholen zijn die in de minderheidstaal onderwijzen.⁹⁴ Het Adviescomité roept ertoe op minderheidstalen in het openbare schoolstelsel en in het verplichte lesprogramma op te nemen, met inbegrip van talen van numeriek kleinere minderheden. Waar van toepassing behoren scholen ook onderwijs in en van het Romani aan te bieden.⁹⁵ In deze context wordt speciaal gewezen op het door de Raad van Europa ontwikkelde *Curriculum Framework for Romani*.⁹⁶ Bovendien verwelkomt het Adviescomité ook door de overheden ondersteunde private of gemeenschapsinitiatieven.

74. Er kan zich een aantal specifieke problemen voordoen met betrekking tot de kansen voor het onderwijs in minderheidstalen. Voorbeelden hiervan zijn een ontoereikend aantal lessen van of in een minderheidstaal, het organiseren van lessen buiten de normale schooltijden, hoge numerieke drempels voor het opzetten van lessen in minderheidstalen, het tekort aan leerkrachten en les- of leermaterialen en de ontoereikende beschikbaarheid van leslokalen als gevolg van sluiting of fusie van dorpsscholen. Dit is wellicht niet verenigbaar met artikel 14, lid 2, zelfs in die gevallen waar de overheid vervoer naar alternatieve scholen regelt en financieel ondersteunt.⁹⁷ Het is vooral belangrijk dat minderheidsvertegenwoordigers afdoende worden geraadpleegd over alle wijzigingen in verband met onderwijs hervormingen of decentralisatie, aangezien deze vaak direct en negatief van invloed zijn op de mogelijkheden voor onderwijs van of in minderheidstalen. In het geval van fusies tussen scholen kan men bijvoorbeeld trachten verschillende taallessen binnen één school te behouden of twee- of meertalige onderwijsmethoden te ontwikkelen om de negatieve gevolgen voor de minderheidsgemeenschappen te beperken.

⁹¹ OSCE HCNM, *The Hague Recommendations* (De aanbevelingen van 's Gravenhage), 1996.

⁹² Zie bijvoorbeeld het eerste advies inzake Georgië.

⁹³ Eerste advies inzake Servië en Montenegro; tweede advies inzake Noorwegen.

⁹⁴ Zie ook het eerste thematische commentaar van het ACFC over onderwijs.

⁹⁵ Derde advies inzake Hongarije; derde advies inzake Cyprus; derde advies inzake Kroatië; tweede advies inzake Polen.

⁹⁶ *A Curriculum Framework for Romani*. Language Policy Division, Raad van Europa, Straatsburg, 2008, opgesteld in samenwerking met het Europese Roma and Travellers Forum.

⁹⁷ Derde advies inzake Duitsland.

75. Om vaardigheden in een minderheidstaal als toegevoegde waarde voor de sprekers ervan te ontwikkelen, moet er continuïteit zijn in de toegang tot het onderwijzen en leren van en in minderheidstalen op alle niveaus van het onderwijsstelsel, vanaf het kleuteronderwijs tot en met het hoger en volwassenonderwijs. Het is hierbij niet van belang of de sprekers in kwestie al dan niet tot een minderheid behoren. Er worden met name in het kleuteronderwijs en het voortgezet onderwijs vaak zwaktes in het aanbod van onderwijs in of van minderheidstalen geconstateerd. Een gebrek aan stimuleringsmaatregelen of onvoldoende mogelijkheden in het kleuter-, voortgezet of hoger onderwijs kan het leren van een minderheidstaal op het niveau van het basisonderwijs aanzienlijk minder aantrekkelijk maken. Een andere specifieke belemmering doet zich voor doordat eindexamens voor het voortgezet onderwijs of universitaire toelatingsexamens alleen in de officiële taal worden aangeboden. Dit kan personen die tot een nationale minderheid behoren aanzienlijk beperken in hun kansen om toegang tot het hoger onderwijs te verkrijgen en kan daardoor negatieve gevolgen hebben voor hun latere loopbaankansen. Aangezien universitaire toelatingsexamens meestal niet voor meertalige doeleinden worden ontwikkeld en niet worden aangepast aan de behoeften en vaardigheden van de sprekers van minderheidstalen, kunnen deze het op academisch niveau leren van minderheidstalen op het hoogste vaardigheidsniveau ontmoedigen. Dit vermindert de acceptatie en functionaliteit van een minderheidstaal in het openbare leven verder. Het Adviescomité heeft daarentegen herhaaldelijk positief gereageerd op het bieden van toegang tot universitair onderwijs in minderheidstalen als belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling en het prestige van minderheidstalen in een land.⁹⁸

2.2. Middelen die het mogelijk maken de rechten op onderwijs volledig te genieten

76. Om de kwaliteit van onderwijs in en van minderheidstalen zeker te stellen, moeten er afdoende lesprogramma's voor scholen en normen worden ontwikkeld en moeten onderwijsmethodieken en -materialen worden aangepast. Een aspect dat met name belangrijk is bij het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs in en van minderheidstalen is de opleiding van leerkrachten. Het is essentieel dat er voldoende leerkrachten worden opgeleid die in minderheidstalen werken en dat deze opleiding van een voldoende hoge kwaliteit is, zodat leerkrachten voor alle onderwijsniveaus worden voorbereid, waaronder het peuter- en kleuteronderwijs. In tal van situaties moeten deze leerkrachten in een twee- of drietalige context werken. Aangezien het lastig is leerkrachten te werven en op te leiden die lesgeven in een minderheidstaal en die in staat zijn in een dergelijke omgeving te werken, verwelkomt het Adviescomité de ontwikkeling van moderne en interactieve methodieken die geschikt zijn voor meertalige onderwijsomgevingen en moedigt het deze ontwikkeling aan.

77. Het Adviescomité beschouwt de beschikbaarheid van lesboeken in minderheidstalen als een vereiste voor het versterken van de interesse bij leerlingen en ouders in het leren van minderheidstalen en als een onmisbaar element voor het bieden van hoogwaardig onderwijs. Hoewel het Adviescomité zich bewust is van de hoge kosten van het produceren van materialen die slechts in kleine aantallen verspreid kunnen worden, is het van mening dat dergelijke materialen gratis zouden moeten zijn of in ieder geval niet duurder mogen zijn dan materialen in meerderheidstalen. Met name op het niveau van het voortgezet onderwijs is er vaak een meer algemeen tekort aan lesmateriaal. Aangezien het belangrijk is dat de inhoud en het taalgebruik worden afgestemd op de specifieke behoeften van de minderheidsgroepen in kwestie, onder andere wat betreft specifieke technische terminologie in de minderheidstaal, behoort prioriteit te worden gegeven aan in het land geproduceerde materialen. Ook kunnen in buurlanden ontwikkelde materialen, indien van toepassing, worden goedgekeurd en beschikbaar worden gesteld.⁹⁹ Deze vorm van samenwerking wordt uitdrukkelijk aangemoedigd in artikel 17 van het Kaderverdrag. Er mag echter niet voorbij worden gegaan aan het risico dat dit met zich kan meebrengen op het ontstaan van parallelle onderwijsstelsels die een bedreiging kunnen vormen voor de sociale cohesie.¹⁰⁰

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Roemenië.

⁹⁹ Derde advies inzake Cyprus; derde advies inzake Kroatië.

¹⁰⁰ Tweede advies inzake Bosnië en Herzegovina.

78. Bovendien worden maatregelen aangemoedigd om studenten aan te trekken die minderheidstalen willen studeren of in minderheidstalen willen worden onderwezen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het reserveren van plekken op universiteiten of het afschaffen van beperkende quota.¹⁰¹ Onderzoek naar minderheidstalen en linguïstische praktijken speelt een specifieke rol met het oog op het ontwikkelen van hoogwaardige onderwijs- en leermethoden en -materialen. Dit geldt in gelijke mate voor het ontwikkelen van terminologie, tolken en vertalen. De overheden worden ertoe opgeroepen om op dit gebied speciale aandacht te besteden aan de talen van numeriek kleine of verspreide minderheden die men aan het codificeren is.¹⁰² In deze context moet er aandacht worden besteed aan het voorkomen dat het codificatieproces de taal ‘bevriest’ en aan het zeker stellen dat de meningen van sprekers centraal blijven staan in het begrip van de taal.

2.3. Een evenwicht aanbrengen tussen meerderheids- en minderheidstalen in het onderwijs

79. Artikel 12 van het Kaderverdrag roept op tot concrete maatregelen voor het bevorderen van kennis over minderheids- en meerderheidstalen. Taal speelt een belangrijke rol bij het bevorderen van integratie, wederzijds respect tussen groepen en sociale solidariteit. Dit houdt niet alleen het bieden van taalonderwijs voor leden van gemeenschappen van nationale minderheden in, maar ook het bieden van onderwijs over en in minderheidstalen voor de sprekers van de meerderheidstaal en de samenleving als geheel. Als het voor de sprekers van de meerderheidstaal mogelijk is minderheidstalen te leren en als het voor iedereen mogelijk wordt twee- en meertalig onderwijs te volgen, kan dit intercultureel begrip en samenwerking verbeteren.¹⁰³ In het kader van permanente educatie omvat dit ook onderwijs voor volwassenen. Indien staten maatregelen hebben ingevoerd voor het bevorderen van de officiële taal of talen, is het met name belangrijk dat deze vergezeld gaan van maatregelen voor het beschermen en tot ontwikkeling brengen van de talen van minderheden, aangezien deze bevorderingsmaatregelen anders eerder tot assimilatie dan tot integratie zou kunnen leiden.

80. Een gebrekkige kennis van de officiële taal of talen kan daarentegen de mogelijkheden van gelijke deelname aan de samenleving en van toegang tot hoger onderwijs en werkgelegenheid beperken. Als gevolg daarvan zouden ouders er de voorkeur aan kunnen geven hun kinderen op reguliere scholen in te schrijven, aangezien deze betere kansen voor integratie in de samenleving en voor het krijgen van betaald werk lijken te bieden. Scholen waar in een minderheidstaal wordt onderwezen, moeten er daarom in voorzien dat de sprekers van de minderheidstaal voldoende vaardigheden in de officiële taal of talen ontwikkelen. Er moet in dit opzicht echter voor worden gewaakt dat de algemene onderwijsnormen verlaagd worden als gevolg van beleid waardoor er plotseling meer onderwijs in de officiële taal of talen wordt geïntroduceerd. Dit kan een risico zijn als leerkrachten die normaal gesproken in een minderheidstaal onderwijzen gevraagd wordt om zonder goede ondersteuning en voorbereiding in de officiële taal te onderwijzen.¹⁰⁴ Onderwijshervormingen met als doel het bevorderen van meer onderwijs in de officiële taal op scholen waar minderheidstalen worden gebezigd, moeten geleidelijk en flexibel geïmplementeerd worden om afstemming op de behoeften van de betreffende leerkrachten en leerlingen mogelijk te maken. In deze context is het belangrijk de kwaliteit van het geboden onderwijs tijdens het hervormingsproces regelmatig te monitoren. Dit behoort in nauw overleg met vertegenwoordigers van het schoolbestuur en van organisaties van leerkrachten en ouders te worden gedaan.

81. Het Adviescomité moedigt de ontwikkeling aan van twee- of meertalige onderwijsmodellen in het kader van het verplichte lesprogramma voor scholen.¹⁰⁵ Idealiter kunnen, als de situatie dit toelaat, benaderingen met twee media worden vastgesteld waarbij de minderheids- en meerderheidstalen in gelijke mate aanwezig zijn. In specifieke situaties kan het echter ook nuttig zijn één of nog een taal te bevorderen als tegenwicht tegen verschillen in het prestige van talen, om de rechten te waarborgen van sprekers van numeriek kleine minderheidstalen en om te voldoen aan de legitieme behoeften van ouders en kinderen die door het Kaderverdrag beschermd worden. Benaderingen met twee media kunnen in hun opzet slagen door de talen op basis van de dag van de week of het onderwerp af te wisselen, of door het model van één leerkracht, één taal toe te passen. Als de talen per onderwerp bepaald worden, behoren minderheidstalen niet tot culturele of historische onderwerpen beperkt te worden. Het Adviescomité doet de aanbeveling dat overheden, in nauw overleg met personen die tot een nationale minderheid behoren, een uitgebreide strategie voor de lange termijn ontwikkelen om meertalige ontwikkeling in onderwijsbeleid te bevorderen.¹⁰⁶

¹⁰¹ Derde advies inzake Duitsland.

¹⁰² Derde advies inzake Noorwegen.

¹⁰³ Zie ook het eerste thematische commentaar van het ACFC over onderwijs.

¹⁰⁴ Derde advies inzake Estland.

¹⁰⁵ Derde advies inzake Hongarije; eerste advies inzake Zweden; tweede advies inzake Zwitserland.

¹⁰⁶ Zie ook het eerste thematische commentaar van het ACFC over onderwijs.

2.4. De bevordering van linguïstische diversiteit en intercultureel onderwijs

82. Het onderwijs op scholen behoort een eerlijke afspiegeling te bieden van de linguïstische en culturele diversiteit van de samenleving en daarmee de waarden van tolerantie, interculturele dialoog en wederzijds respect te bevorderen. Naast het onderwijs in en van minderheidstalen behoort het verplichte lesprogramma daarom ook informatie te omvatten over de geschiedenis van minderheden en hun bijdrage aan het culturele erfgoed en de maatschappij van de staat die partij is bij het Kaderverdrag. Om het bewustzijn van en respect voor de linguïstische diversiteit van de samenleving al vanaf jonge leeftijd overal in het land te bevorderen, behoort dit onderwijs niet beperkt te worden tot gebieden die van oudsher bewoond worden door nationale minderheden. In deze context is het Adviescomité verheugd over het gebruik van landkaarten voor geschiedenis- en aardrijkskundeonderwijs waarop gebieden worden aangegeven die van historisch belang zijn voor nationale minderheden en waarop de lokale namen in minderheidstalen vermeld zijn. In aanvulling daarop heeft het Adviescomité het belang onderstreept van het introduceren van meerdere zienswijzen in het geschiedenisonderwijs.¹⁰⁷

83. Wat betreft sociale cohesie is het Adviescomité verheugd over initiatieven die het voor kinderen uit andere gemeenschappen aantrekkelijk maken zich in te schrijven op scholen waar minderheidstalen als les- en leermedium worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor maatregelen die interculturele en grensoverschrijdende contacten stimuleren en die het leren van talen via programma's met gedeeltelijke of volledige onderdompeling in de taal bevorderen. Bij het ontwikkelen van dergelijke interculturele benaderingen is het belangrijk dat zowel de structuur van het onderwijsstelsel (zoals via gediversifieerde klassen, scholen en schoolbesturen) als de inhoud van het onderwijs op zich de waarden van wederzijds en interetnisch begrip bevorderen en tegelijkertijd rekening houden met andere elementen van identiteit zoals geloofsovertuiging, geografische locatie of geslacht.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Derde advies inzake Estland.

¹⁰⁸ Zie ook het eerste thematische commentaar van het ACFC over onderwijs.

DEEL VII TAALRECHTEN EN DEELNAME

84. Het recht van personen die tot een nationale minderheid behoren op daadwerkelijke deelname aan openbare aangelegenheden is vervat in artikel 15. Dit artikel wordt als een centrale bepaling van het Kaderverdrag beschouwd en het Adviescomité heeft daar zijn tweede thematische commentaar aan gewijd.¹⁰⁹ Daadwerkelijke deelname is essentieel om volledig te kunnen genieten van andere door het Kaderverdrag beschermde rechten, vergemakkelijkt interculturele dialoog en bevordert sociale cohesie. Taalbarrières kunnen deze aspecten van deelname echter problematisch maken voor personen die tot een nationale minderheid behoren. Dit hoofdstuk over taalrechten en deelname raakt daarom aan overwegingen die ook van belang zijn in andere hoofdstukken van dit thematische commentaar, zoals de thema's gelijkheid en non-discriminatie, het gebruik van minderheidstalen in het openbaar, en het leren in en van minderheids- en officiële talen.

85. De thema's taal en taalwetgeving staan vaak centraal bij minderheidsgemeenschappen en kunnen tot spanningen binnen de samenleving leiden. Daarom moet er gelaveerd worden tussen twee doelen die even belangrijk zijn: waarborgen en respect voor het gebruik van minderheidstalen enerzijds en sociale cohesie anderzijds. Dit laatste concept kent vaak verwijzingen naar één officiële hoofdtaal. Het Adviescomité heeft in een aantal relevante landspecifieke adviezen de legitimiteit herhaald van het bevorderen van de officiële taal, aangezien dit een zeer belangrijke rol speelt bij het realiseren van hechte samenlevingen en het stimuleren van daadwerkelijke deelname aan het openbare leven door personen die tot een nationale minderheid behoren. Kennis van de officiële taal vergemakkelijkt identificatie als inwoner en actieve burger van een staat en is daarom onmisbaar om het voor personen die tot een nationale minderheid behoren mogelijk te maken om daadwerkelijk aan het openbare leven deel te nemen. Daar staat tegenover, zoals hierboven gesteld, dat vaardigheid in de officiële taal en het uitoefenen van de specifieke linguïstische rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren elkaar niet uitsluiten. Alle plannen of maatregelen om de officiële taal te versterken moeten via tijdige en openbare raadplegingsprocessen worden besproken. Om de doeltreffende bescherming van minderheidstaalrechten te waarborgen, moeten vertegenwoordigers van nationale minderheden actief aan deze processen deelnemen.

1. TAALRECHTEN EN DAADWERKELIJKE DEELNAME AAN HET CULTURELE, SOCIALE EN ECONOMISCHE LEVEN

86. Voor personen die tot een nationale minderheid behoren is de toegang tot de arbeidsmarkt, het onderwijs en opleidingen, huisvesting, gezondheidszorg en andere maatschappelijke diensten vaak aanzienlijk lastiger dan voor anderen. Dit is onder andere vaak ook het gevolg van taalbarrières die verband houden met een onvoldoende beheersing van de officiële taal.¹¹⁰ De situatie kan zelfs nog slechter zijn voor personen die tot een nationale minderheid behoren die, vanwege de lage kwaliteit van de mogelijkheden om de minderheidstaal te leren, met slechts beperkte vaardigheden in de minderheidstaal en zonder enige beheersing van de officiële taal afstuderen. In de meeste gevallen is hoogwaardig onderwijs in en beheersing van de officiële taal een voorwaarde voor daadwerkelijke deelname aan het culturele, sociale en economische leven. Het leren van de officiële taal door personen die tot een nationale minderheid behoren, behoort daarom vergemakkelijkt te worden voor alle leeftijdsgroepen, ook voor mensen die al een dienstverband in de openbare of private sector hebben. Met name in staten waar er nieuwe officiële talen geïntroduceerd zijn, behoren de instanties het voor personen die tot een nationale minderheid behoren aantrekkelijk te maken om de nieuwe officiële taal te leren, bijvoorbeeld door loopbaankansen te bieden aan personen die officiële en minderheidstalen spreken.

¹⁰⁹ Tweede commentaar van het ACFC over de daadwerkelijke deelname van personen die tot een nationale minderheid behoren aan het culturele, sociale en economische leven en aan openbare aangelegenheden, zie voetnoot 4.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld het eerste advies inzake Georgië.

87. Voor personen die tot een nationale minderheid behoren, kunnen overmatige eisen met betrekking tot de beheersing van de officiële taal of talen voor toegang tot bepaalde functies of het verkrijgen van specifieke goederen en diensten de toegang tot werk en sociale bescherming onnodig beperken.¹¹¹ Verdragsstaten behoren daarom doeltreffende maatregelen te treffen om eventuele disproportionele beperkingen op de toegang tot de arbeidsmarkt weg te nemen. Wat betreft functies waar beheersing van de officiële taal een legitieme voorwaarde is, moeten taalbeheersingseisen in elk geval evenredig zijn aan het nagestreefde openbare belang en mogen ze hetgeen nodig is om dat doel te bereiken niet te boven gaan. Om het leren van de officiële taal mogelijk te maken en discriminatie van, of onvoldoende deelname door, medewerkers of sollicitanten die tot een nationale minderheid behoren te voorkomen, behoren er verder taalcursussen en, waar nodig, gerichte ondersteuning beschikbaar te worden gesteld alvorens taaleisen op te leggen.¹¹²

88. Er mogen geen onnodige taal- of verblijfseisen worden gesteld die de toegang tot socialezekerheidsuitkeringen en tot bepaalde openbare diensten en voorzieningen belemmeren.¹¹³ Informatie en advies in de talen van nationale minderheden over openbare diensten en bijstandsinstanties behoort, indien van toepassing, gemakkelijk toegankelijk en beschikbaar gemaakt te worden.¹¹⁴ In gebieden die in groten getale bewoond worden door personen die tot een nationale minderheid behoren, behoort medisch en administratief personeel in de gezondheids- en ouderenzorg diensten in minderheidstalen te kunnen verlenen. Ook behoort dit personeel training te krijgen over de culturele en linguïstische achtergrond van nationale minderheden om zodoende adequaat op de specifieke behoeften van de desbetreffende personen te kunnen reageren. Het Adviescomité heeft in deze context opgemerkt dat lokale autoriteiten actief behoren te streven naar het werven van naar behoren gekwalificeerde medewerkers met de benodigde linguïstische competenties.¹¹⁵ Bovendien kan het in dienst nemen van zorgbemiddelaars of zorgassistenten die tot een nationale minderheid behoren (of in ieder geval tolken die de minderheidstaal spreken) aan verbeterde communicatie bijdragen.¹¹⁶

89. Verder behoren verdragsstaten binnen de administratieve en openbare diensten, zowel op nationaal als lokaal niveau, de werving, promotie en het behoud te bevorderen van personen die tot een nationale minderheid behoren en/of de taal of talen van nationale minderheden spreken. Voor het verwezenlijken van het recht om minderheidstalen te gebruiken tijdens contacten met de instanties is het essentieel dat ervoor wordt gezorgd dat personen die tot een nationale minderheid behoren en/of een minderheidstaal of -talen spreken daadwerkelijk deelnemen aan het bestuur, waartoe ook politie en justitie worden gerekend. Bovendien draagt een voldoende aanwezigheid van minderheidstalen in het openbare en officiële leven bij aan het bewerkstelligen dat de minderheidstaal voldoende prestige ontwikkelt of behoudt om een aantrekkelijk leerdoel te zijn voor zowel jongeren die tot een nationale minderheid behoren als jongeren uit de meerderheid. Hiervoor is het nodig dat beheersing van de minderheidstaal altijd als een meerwaarde wordt gezien. In gebieden die van oudsher worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren zou dit zelfs een eis moeten zijn voor wervingsprocedures voor de overheidsdienst.

2. TAALRECHTEN EN DAADWERKELIJKE DEELNAME AAN OPENBARE AANGELEGENHEDEN

90. Het Adviescomité erkent dat een federale structuur, decentralisatie en diverse stelsels van autonomie gunstig kunnen zijn voor personen die tot een nationale minderheid behoren.¹¹⁷ Regelingen voor culturele autonomie kunnen er bijvoorbeeld op gericht zijn belangrijke competenties op het gebied van minderheidscultuur, -taal of onderwijs aan organisaties van nationale minderheden te delegeren. Waar er sprake is van zulke regelingen, moeten de aard en omvang van het autonomiestelsel duidelijk in de grondwet en de wetgeving worden omschreven. De betrekkingen tussen relevante staatsinstellingen en het financieringsstelsel behoren bij wet duidelijk te worden gemaakt.¹¹⁸ Het nalaten beleid te implementeren dat gericht is op het bevorderen van de condities voor personen die tot een nationale minderheid behoren om hun cultuur en taal tot ontwikkeling te brengen kan men niet rechtvaardigen door zich te beroepen op de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheidsniveaus. De centrale overheid blijft immers volledig verantwoordelijk voor het in acht nemen van de internationale verplichtingen op dit gebied, waaronder de in het Kaderverdrag vervatte verplichtingen.¹¹⁹

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld het eerste advies inzake Azerbeidzjan.

¹¹² Zie het tweede thematische commentaar van het ACFC over daadwerkelijke deelname.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid. Derde advies inzake Denemarken.

¹¹⁵ Derde advies inzake Estland; derde advies inzake Zweden.

¹¹⁶ Zie het tweede thematische commentaar van het ACFC over daadwerkelijke deelname.

¹¹⁷ Zie ook de *OSCE HCNM Lund Recommendations*, 1999.

¹¹⁸ Zie het tweede thematische commentaar van het ACFC over daadwerkelijke deelname.

¹¹⁹ Derde advies inzake Italië.

91. Als autoriteiten op het aanpassen van bestuurlijke grenzen gerichte hervormingen overwegen, behoren zij personen die tot een nationale minderheid behoren te raadplegen, zodat deze kunnen nadenken over de mogelijke gevolgen van dergelijke hervormingen voor de uitoefening van hun linguïstische rechten. Er behoren in geen geval maatregelen te worden vastgesteld die als doel hebben het aandeel van de bevolking in door personen die tot een nationale minderheid behoren bewoonde gebieden te verkleinen of de door het Kaderverdrag beschermde rechten te beperken. Het Adviescomité heeft voor een klein aantal landen gekeken naar de situatie van personen die tot de meerderheidsbevolking behoren en een minderheid vormen in de gebieden in het land waar zij wonen. De linguïstische rechten van deze zogenaamde ‘meerderheid binnen een minderheid’-situaties vereisen volgens het Adviescomité soortgelijke waarborgen als die van personen die tot een nationale minderheid behoren.¹²⁰ Het Adviescomité kwam bijvoorbeeld tot de conclusie dat in deze situaties verlaagde drempels zouden moeten gelden voor het minimumaantal leerlingen per klas, zoals ook het geval is in scholen waar in de minderheidstaal wordt onderwezen, zodat er effectief onderwijs in en van de ‘feitelijke’ minderheidstaal kan worden geboden.¹²¹

92. Verdragsstaten behoren erop toe te zien dat politieke partijen die personen die tot een nationale minderheid behoren vertegenwoordigen of als leden hebben gelijke kansen hebben bij het voeren van campagnes voor verkiezingen. Dit kan inhouden dat verkiezingsreclame in minderheidstalen wordt vertoond. De overheid behoort ook te overwegen mogelijkheden te bieden voor het gebruik van minderheidstalen in tv- en radioprogramma's van overheidswege met betrekking tot verkiezingscampagnes, op stembiljetten en in andere verkiezingsmaterialen in gebieden die van oudsher of in groten getale worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren. Als er taalbeheersingseisen worden opgelegd aan kandidaten voor parlementaire en lokale verkiezingen is dit wellicht niet verenigbaar met artikel 15 van het Kaderverdrag. Dergelijke eisen kunnen immers van negatieve invloed zijn op de deelname van personen die tot een nationale minderheid behoren aan openbare aangelegenheden.¹²² Met name binnen lokaal verkozen organen kan de mogelijkheid gebruik te maken van minderheidstalen het voor personen die tot een nationale minderheid behoren mogelijk maken doeltreffender deel te nemen aan de besluitvorming. Het Adviescomité heeft aangegeven verheugd te zijn over initiatieven die het mogelijk maken minderheidstalen intern te gebruiken in het openbare bestuur in gebieden die in groten getale worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren.¹²³

93. Het recht minderheidstalen mondeling en in geschrifte, in het privéleven en in het openbaar, en in betrekkingen met bestuurlijke instanties te gebruiken, is ook een belangrijke factor die de deelname aan openbare aangelegenheden door personen die tot een nationale minderheid behoren bevordert, met name in gebieden waar personen die tot een nationale minderheid behoren van oudsher of in groten getale wonen. De mogelijkheid minderheidstalen in betrekkingen met bestuurlijke instanties te gebruiken kan vaak bijdragen aan doeltreffendere communicatie inzake kwesties die nationale minderheden direct raken. Het uitsluitende gebruik van de officiële taal of talen kan daarentegen de effectieve raadpleging of daadwerkelijke deelname van deze minderheden ernstig belemmeren. Het is daarom belangrijk erop toe te zien dat aan minderheidsgemeenschappen de nodige tolk- of vertaaldiensten worden aangeboden als er bijvoorbeeld relevante wetsvoorstellen worden besproken. Zo krijgen zij echt een kans om zich uit te spreken over hun eigen zorgpunten. Bovendien moeten er waarborgen zijn ingesteld die bewerkstelligen dat bijdragen die de vertegenwoordigers van minderheden leveren op afdoende wijze worden verwerkt door raadplegingsmechanismen voor personen die tot een nationale minderheid behoren, zoals adviesraden, en effectief in aanmerking worden genomen tijdens het besluitvormingsproces.

¹²⁰ Een soortgelijke benadering zou ook gebruikt moeten worden met betrekking tot situaties die worden aangeduid als ‘minderheid binnen een minderheid’-situaties.

¹²¹ Derde advies inzake Finland; derde advies inzake Estland; derde advies inzake Roemenië.

¹²² Eerste advies inzake Georgië.

¹²³ Derde advies inzake Estland; tweede advies inzake Oekraïne.

DEEL VIII CONCLUSIES

94. Door het Kaderverdrag te bekrachtigen hebben de verdragsstaten afgesproken “de omstandigheden te bevorderen die voor personen die tot een nationale minderheid behoren, noodzakelijk zijn om hun cultuur in stand te houden en tot ontwikkeling te brengen en om de wezenlijke elementen van hun identiteit”, met inbegrip van taal, “te bewaren”. Dit Commentaar geeft een inventarisatie van hoe het Adviescomité taalgerelateerde bepalingen van het Kaderverdrag interpreteert en heeft als doel richtlijnen voor de lange termijn te geven voor het verbeteren van de implementatie van de beginselen van het Kaderverdrag. Het Commentaar is gericht aan overheden, besluitvormers, vertegenwoordigers van minderheden, ambtenaren, niet-gouvernementele organisaties, academici en andere relevante stakeholders. Het geeft adviezen en praktische aanbevelingen die eraan bijdragen dat wetgeving en beleid die van invloed zijn op de taalrechten van personen die tot een nationale minderheid behoren zodanig worden opgesteld dat dit de ontwikkeling van een hechte samenleving bevordert.

95. De minderheidsrechten die uit het Kaderverdrag volgen en verder worden ontwikkeld door het proces van monitoring, vereisen inclusief taalbeleid. Dit impliceert dat iedereen het recht heeft verschillen te uiten en dat dergelijke verschillen erkend moeten worden. Deze erkenning mag er echter niet toe leiden dat er vastgestelde identiteiten worden gecreëerd. Aangezien taal nauw verband houdt met ideologie en hiërarchische betrekkingen, kan het categoriseren van personen die tot een nationale minderheid behoren ertoe leiden dat hen een gelijke status in sociale interactie wordt ontzegd. De erkenning van verschillen moet gebaseerd worden op volledige en daadwerkelijke gelijkheid van alle leden van de samenleving, ongeacht hun identiteit en taalaffiliatie. Het bevorderen van deze gelijkheid vereist het vaststellen van maatregelen die gelijke toegang tot middelen en rechten, ondanks verschillen, en verschil-overschrijdende sociale interactie mogelijk maken.

96. Het Kaderverdrag richt zich als instrument voor individuele rechten op de individuele spreker en zijn of haar rechten en vrijheden tijdens interactie in een sociale context. Bij beleid waarmee het Kaderverdrag wordt geïmplementeerd moet er derhalve rekening mee worden gehouden dat taalaffiliatie op vrije zelfidentificatie gebaseerd is en niet statisch of uitsluitend is. Waar specifieke bepalingen gericht zijn op groepen van individuen, bijvoorbeeld om hun daadwerkelijke gelijkheid te bevorderen, moet uitgebreid beleid voor het bevorderen van de volledige ontwikkeling van taalrechten zich ook op de samenleving als geheel richten.

97. Afgezien van de algemene beginselen van volledige en daadwerkelijke gelijkheid en de bevordering van tolerantie en wederzijds respectvolle relaties tussen verschillende etnische groepen biedt het Kaderverdrag een groot aantal speciale bepalingen over sectoren die essentieel zijn voor de evenwichtige ontwikkeling van taalrechten van personen die tot een nationale minderheid behoren enerzijds, en de bevordering van veelzijdige samenlevingen anderzijds. Deze betreffen onder andere de media (zowel publieke als private, traditionele en internetmedia), het gebruik van talen in de privésfeer en in het openbaar, onderwijs en daadwerkelijke deelname. Dit Commentaar gaat daarom met name op die terreinen in.

98. Om bij te dragen aan het algehele doel van het bevorderen van sociale cohesie door het waarborgen van de rechten en vrijheden van personen die tot een nationale minderheid behoren, moeten oplossingen op maat worden afgestemd op de situatie van elke nationale minderheid binnen de specifieke context in de staat die partij is bij het Kaderverdrag. Aangezien er sprake is van constante evolutie, waarborgen maatregelen die verdragsstaten als reactie op bepaalde omstandigheden identificeren niet per se dat de normen van het Kaderverdrag in de toekomst worden nageleefd. Daarom moeten beleid, wetgevingskader en implementatiemechanismen die direct of indirect van invloed zijn op de taalrechten van personen die tot een nationale minderheid behoren voortdurend worden gemonitord, geëvalueerd en gewijzigd, in nauw overleg met de betrokken groepen. Dienovereenkomstig zal het Adviescomité ook, in latere monitoringcycli, maatregelen van staatswege die van invloed zijn op taalrechten opnieuw beoordelen en zijn conclusies verder ontwikkelen. Zoals in de inleiding vermeld, dient het Commentaar als een levend instrument te worden beschouwd, waarvan de interpretatie ontwikkeld moet worden naarmate de monitoring uit hoofde van het Kaderverdrag zich verder ontwikkelt. ***