

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



Straatsburg, 27 mei 2016

ACFC/56DOC(2016)001  
[Non official translation into Dutch]

**Het Kaderverdrag: een essentieel instrument voor het beheren van diversiteit via  
minderheidsrechten**

**THEMATISCH COMMENTAAR Nr. 4  
HET TOEPASSINGSGEBIED VAN HET KADERVERDRAG INZAKE  
DE BESCHERMING VAN NATIONALE MINDERHEDEN**

*Goedgekeurd op 27 mei 2016*

## INHOUD

<b>BEKNOPTE SAMENVATTING</b>	<b>3</b>
<b>DEEL I            INLEIDING</b>	<b>4</b>
<b>DEEL II            HET RECHT OP VRIJE ZELFIDENTIFICATIE</b>	<b>7</b>
1. Algemene overwegingen	7
2. Vrije zelfidentificatie in de context van volkstellings- en andere algemene processen voor het verzamelen van gegevens	8
<b>DEEL III            DOOR VERDRAGSSTATEN GEVOLGDE BENADERINGEN VOOR HET TOEPASSINGSGEBIED VAN HET KADERVERDRAG 10</b>	
1. Verklaringen en voorbehouden op het moment van bekrachtiging	10
2. Door verdragsstaten toegepaste criteria	12
<b>DEEL IV            DOOR HET ADVIESCOMITÉ ONTWIKKELDE CONTEXTSPECIFIEKE PUNTSGEWIJZE BENADERING</b>	<b>17</b>
1. Uitgangspunten	17
2. Praktijk	18
<b>DEEL V            OP ALLE PERSONEN TOEPASSELIJKE RECHTEN UIT HET KADERVERDRAG</b>	<b>21</b>
1. Bescherming tegen discriminatie – artikel 6	21
2. Onderwijs en de media als hulpmiddelen voor integratie – artikel 6, lid 1, en artikel 12	23
<b>DEEL VI            MINDERHEIDSRECHTEN MET EEN BREDE REIKWIJDTE</b>	<b>25</b>
1. Gelijkheid – artikel 4	25
2. Cultuur – artikel 5	26
3. Vereniging en geloofsovertuiging – artikel 7 en 8	26
4. Media – artikel 9	27
5. Taal – artikel 10, lid 1 en lid 3, en artikel 11, lid 1 en lid 2	28
6. Onderwijs – artikel 12, lid 3, artikel 14, lid 1, en artikel 14, lid 3	28
7. Deelname – artikel 15	29
<b>DEEL VII            MINDERHEIDSRECHTEN MET EEN SPECIFIEKE REIKWIJDTE</b>	<b>31</b>
<b>DEEL VIII          CONCLUSIES</b>	<b>33</b>

## Beknopte samenvatting

Diversiteit is al eeuwenlang een integraal onderdeel en belangrijke meerwaarde van samenlevingen in Europa en blijft een essentiële eigenschap van hedendaagse samenlevingen. Het doel van dit Commentaar is de manier consolideren waarop het Adviescomité in de loop der jaren het toepassingsgebied van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (ETS nr. 157) heeft geïnterpreteerd, rekening houdend met specifieke maatschappelijke, economische en demografische ontwikkelingen.

Het Commentaar toont aan dat het Kaderverdrag al sinds 1995 een essentieel instrument is dat staten in staat stelt via de bescherming van minderheden dusdanig ruimte te bieden aan het toenemende pluralisme dat er een zorgvuldig evenwicht ontstaat tussen de bredere belangen en zorgen in de maatschappij en de rechten van individuen. Door passende maatschappelijke voorwaarden te creëren die het uiten en bevestigen van verschillen, gelijke toegang tot rechten en middelen ondanks verschillen, en verschillenoverschrijdende maatschappelijke interactie en inclusie mogelijk maken, ondersteunt het Kaderverdrag staten die partij zijn bij het Kaderverdrag bij het managen van diversiteit.

Het Kaderverdrag is gebaseerd op het beginsel dat het beschermen van nationale minderheden essentieel is voor stabiliteit, democratische zekerheid en vrede. Het belangrijkste doel is interetnische spanningen voorkomen en dialoog in open en inclusieve samenlevingen bevorderen. Dienovereenkomstig onderstreept dit Commentaar dat het Kaderverdrag zich op de samenleving als geheel richt en niet slechts op individuen of specifieke groepen. In plaats van te vragen “wie” er beschermd zou moeten worden, vraagt het “wat” er nodig is om diversiteit zo doeltreffend mogelijk te managen door minderheidsrechten te beschermen. Het Verdrag bevat daarom ook geen definitie van de term “persoon die tot een nationale minderheid behoort”.

Het Kaderverdrag is met opzet als levend instrument opgezet. De interpretatie ervan moet regelmatig worden bijgesteld om erop toe te zien dat minderheidsrechten effectief kunnen worden uitgeoefend in samenlevingen die aan constante transformatie, onder andere door mobiliteit en migratie, onderhevig zijn. Het recht op vrije zelfidentificatie staat centraal bij de bescherming van minderheden en dit omvat het recht op meervoudige en situationele affiliatie. Dit recht mag niet door opgelegde categorisering op basis van vooraf vastgestelde kenmerken worden ontzegd. Via allerlei gedeelde praktijken, die zich geleidelijk ontwikkelen, en via de gemeenschappelijke uitoefening van rechten identificeren individuen zich en vormen ze gemeenschappen. Veranderingen in de maatschappij zijn ook van invloed op identiteitspercepties van individuen en van gemeenschappen en, als gevolg daarvan, op de toepasselijkheid van minderheidsrechten.

Er zijn veel rechten vervat in het Kaderverdrag. Een aantal daarvan is uitdrukkelijk van toepassing op alle personen op het grondgebied van de staat, terwijl de toepassing van andere rechten aan specifieke voorwaarden verbonden kan zijn. Bij het onderzoeken van de tenuitvoerlegging van het Kaderverdrag door staten die partij zijn bij het Kaderverdrag heeft het Adviescomité daarom de overheden er constant toe aangemoedigd inclusief en contextspecifiek te zijn en op artikelsgewijze basis na te denken over welke rechten aan wie beschikbaar moeten worden gesteld om de meest doeltreffende uitvoering van het Kaderverdrag op basis van feiten in plaats van status te bewerkstelligen.

De conclusie van dit Commentaar is dat toegang tot minderheidsrechten alleen kan worden gewaarborgd in een samenleving waar dialoog, begrip en culturele diversiteit als bronnen van verrijking worden gezien en niet als bronnen van verdeeldheid.

## Deel I Inleiding

1. Dit Commentaar richt zich op staten die partij zijn bij het Kaderverdrag ('verdragsstaten'), personen die tot een nationale minderheid behoren, internationale organisaties en het maatschappelijk middenveld en de academische wereld en is bedoeld als richtlijn voor het lopende debat over het toepassingsgebied van het Kaderverdrag. Het is gebaseerd op een zorgvuldige vergelijkende en analytische lezing van de adviezen die het Adviescomité sinds 1998 heeft vastgesteld tijdens vier monitoring-cycli in de verdragsstaten,<sup>1</sup> en het bouwt voort op drie eerdere door het Adviescomité vastgestelde thematische commentaren: inzake onderwijs in 2006;<sup>2</sup> inzake daadwerkelijke deelname aan het openbare leven in 2008;<sup>3</sup> en inzake taalrechten in 2012.<sup>4</sup> Er is ook waardevolle input verkregen van vertegenwoordigers van nationale minderheden en het maatschappelijk middenveld,<sup>5</sup> academici en andere gesprekspartners, onder andere in het kader van breder overleg dat tijdens het definitieve opstellen van dit Commentaar plaatsvond.

2. Minderheidsrechten worden op individueel niveau verleend aan elke persoon die tot een nationale minderheid behoort. Verder wordt in artikel 3, lid 2, van het Kaderverdrag gespecificeerd dat deze personen die minderheidsrechten "zowel individueel als tezamen met anderen [...] [kunnen] uitoefenen". Een aantal rechten is alleen zinvol indien ze tezamen met anderen worden uitgeoefend en de uitoefening van bepaalde rechten veronderstelt de aanwezigheid van, of zelfs een formele vereniging met, anderen. Minderheidsrechten hebben daarom een individuele, een maatschappelijke en een collectieve dimensie. Ondanks dat een aantal internationale instrumenten naar minderheidsculturen, -talen of -tradities verwijst en er een bepaald algemeen inzicht bestaat in wat de term 'minderheid' inhoudt, is er nog nooit een universeel gedeelde definitie geweest.<sup>6</sup> In lijn met deze traditie bevat het Kaderverdrag geen definitie van de term 'nationale minderheid' en ook niet van de frase 'persoon die tot een nationale minderheid behoort'. De vraag wie als houder van rechten uit hoofde van het Kaderverdrag erkend moet worden is daarom al sinds het vaststellen van dit verdrag onderwerp geweest van uitgebreid debat op internationaal en nationaal, academisch en politiek niveau.

3. Het doel van het Kaderverdrag is waarborgen dat de ruimte voor diversiteit en voor "anders" zijn in de samenleving beschermd en bevestigd wordt. Dit bevordert de integratie en cohesie van samenlevingen.<sup>7</sup> Bredere vragen met betrekking tot de integratie van samenlevingen hebben altijd een rol gespeeld in de monitoringactiviteiten van het Adviescomité en dit heeft soms tot afkeuring geleid bij de desbetreffende staat die partij is bij het Kaderverdrag.<sup>8</sup> Als gevolg van de toegenomen diversiteit van samenlevingen in Europa in de afgelopen jaren is er door een aantal actoren meer aandacht besteed aan de noodzaak inclusieve en geïntegreerde samenlevingen te vormen waar diversiteit gerespecteerd en in stand gehouden wordt.<sup>9</sup> Dat indachtig, en om meer duidelijkheid te geven over de persoonlijke en materiële reikwijdte van zijn werkzaamheden, acht het Adviescomité het gepast dat zijn Vierde thematische commentaar wordt gewijd aan het toepassingsgebied van het Kaderverdrag.

1. In het Commentaar wordt verwezen naar landspecifieke adviezen (eerste, tweede, derde en vierde cyclus) waarin specifieke, voor het toepassingsgebied relevante conclusies zijn getrokken. Deze verwijzingen dienen uitsluitend ter illustratie.

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

3. 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, 27 februari 2008, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

4. Zie het derde commentaar van het ACFC inzake de taalrechten van personen die tot een nationale minderheid behoren volgens het Kaderverdrag, ACFC/44DOC(2012)001, 24 mei 2012, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

5. 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 hun visie hebben gedeeld.

6. Zie *travaux préparatoires*, diverse pogingen binnen de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE), en met name het Commentaar van de Werkgroep inzake minderheden bij de VN-verklaring van 1992 over de rechten van personen behorende tot nationale, etnische, godsdienstige of taalkundige minderheden.

7. Zie de Preambule van het Kaderverdrag: "[...] Overwegende dat het scheppen van een klimaat van verdraagzaamheid en dialoog noodzakelijk is om mogelijk te maken dat de culturele verscheidenheid niet een bron en een factor van verdeeldheid is, maar een bron en een factor van verrijking voor elke samenleving [...]".

8. Zie onder andere het eerste advies inzake Denemarken en de opmerkingen van de regering op het eerste advies inzake Denemarken, en het eerste advies inzake Duitsland en de opmerkingen van de regering op het eerste advies inzake Duitsland.

9. De toegenomen preoccupatie met problemen die verband houden met integratie wordt bijvoorbeeld weerspiegeld in de werkzaamheden van de Hoge Commissaris inzake nationale minderheden (HCNM) van de OVSE (zie de richtlijnen van Ljubljana inzake integratie van diverse samenlevingen, november 2012) evenals in het feit dat de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) in de vijfde ronde van haar landenverslagen integratiebeleid heeft opgenomen in de vier voor alle lidstaten gemeenschappelijke onderwerpen.

4. In de nasleep van gewelddadige conflicten in Europa werd het Kaderverdrag in 1995 vastgesteld als enig wettelijk bindend internationaal instrument inzake de rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren. Hiermee werd de bescherming van minderheidsrechten stevig verankerd binnen het universele stelsel van multilateraal erkende mensenrechten. Minderheidsrechten vormen volgens artikel 1 van het Kaderverdrag onderdeel van het internationale stelsel voor de bescherming van mensenrechten. Dit stelsel is gebaseerd op de premisse dat iedereen vrij, en met gelijke waardigheid en rechten wordt geboren.<sup>10</sup> Het onderschrijven van minderheidsrechten als integraal onderdeel van mensenrechten had niet als doel het concept van gelijkwaardigheid tussen alle personen in twijfel te trekken, maar dit juist verder te bevorderen door een aantal specifieke rechten op te stellen voor personen die tot een nationale minderheid behoren. Zo wordt gewaarborgd dat zij in staat zijn volledig en in gelijkheid deel te nemen aan de maatschappij en tegelijkertijd tegen assimilatie beschermd worden. Een belangrijk aspect is dat personen die tot een nationale minderheid behoren waarborgen nodig hebben om ze in staat te stellen: (i) uiting te geven aan verschillen en erkenning te krijgen van die verschillen; (ii) gelijke toegang te krijgen tot middelen en rechten, ondanks verschillen; en (iii) maatschappelijke interactie aan te gaan op basis van respect en begrip, ongeacht verschillen.

5. Soms wordt de oppervlakkige conclusie getrokken dat het ontbreken van een definitie van 'nationale minderheid' er in de praktijk toe leidt dat de toepassing van het Kaderverdrag uitsluitend wordt overgelaten aan het oordeel van verdragsstaten. Deze interpretatie is echter niet juist en druist in tegen artikel 26 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht en het basisbeginsel *pacta servanda sunt*. Het doel van dit Commentaar is duidelijk maken dat het ontbreken van een definitie in het Kaderverdrag inderdaad niet alleen opzettelijk is, maar ook nodig is om ervoor te zorgen dat de specifieke maatschappelijke (waaronder ook begrepen economische en demografische) omstandigheden van verdragsstaten naar behoren in aanmerking worden genomen bij het vaststellen van de toepasselijkheid van minderheidsrechten. Het Kaderverdrag is met opzet als levend instrument opgezet waarvan de interpretatie zich geleidelijk moet ontwikkelen en regelmatig op basis van uitdagingen in de maatschappij moet worden bijgesteld. Meervoudige identiteiten en toenemende mobiliteit zijn bijvoorbeeld reguliere kenmerken van Europese samenlevingen geworden. Deze kenmerken mogen de toegang tot minderheidsrechten echter niet beperken. Deze benadering sluit geheel aan op het door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ontwikkelde beginsel van dynamische interpretatie.

6. Hoewel het Kaderverdrag vanaf het moment van inwerkingtreding binnen het nationale rechtsstelsel bindend is voor verdragsstaten, vereist het raamwerkarakter ervan extra wettelijke instrumenten op nationaal niveau om het volledig operationeel te maken. In veel staten zijn in de nationale wetgeving definities van de houders van rechten vastgesteld om uitvoering te geven aan de in het Kaderverdrag opgenomen bepalingen. Het Adviescomité heeft constant erkend dat verdragsstaten binnen deze context over een bepaalde beoordelingsmarge beschikken, maar heeft ook aangetekend dat deze marge overeenkomstig de algemene regels van het internationale recht, zoals vervat in artikel 31 tot en met 33 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, moet worden uitgeoefend. Deze marge moet met name overeenkomstig de verplichting een verdrag te goeder trouw en in het licht van het doel en oogmerk ervan uit te leggen worden uitgeoefend. In het geval van het Kaderverdrag wijzen de in de preambule vervatte uitgangspunten de verdragsstaten erop dat ze in al hun handelingen met betrekking tot het beschermen van minderheden moeten streven naar maximale uiting van de geest van vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking. Om te zorgen dat verdragsstaten de vele uiteenlopende belangen die worden geraakt door de uitvoering van het Kaderverdrag met elkaar kunnen verenigen, onderstreept artikel 2 van het Kaderverdrag bovendien het essentiële karakter van de beginselen van te goeder trouw, goed nabuurschap en het zich onthouden van inmenging in de interne zaken van een andere staat.<sup>11</sup>

10. Zie artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

11. Zie ook het Toelichtend Rapport bij het Kaderverdrag, punt 32: "Dit artikel voorziet in beginselen voor de toepassing van het Kaderverdrag. [...] De in deze bepaling vermelde beginselen zijn van algemene aard, maar zijn vooral van belang voor het door het Kaderverdrag afgedekte terrein".

7. Tijdens het onderzoeken van de benaderingen die verdragsstaten met betrekking tot het toepassingsgebied van het Kaderverdrag hebben gevolgd, heeft het Adviescomité de overheden er daarom consequent toe opgeroepen inclusief en contextspecifiek te zijn en op artikelsgewijze basis na te denken over welke rechten aan wie beschikbaar moeten worden gesteld. Een dergelijke benadering zorgt niet alleen voor de meest doeltreffende uitvoering van het Kaderverdrag op basis van feiten in plaats van status, maar het bevordert ook een maatschappelijk klimaat van dialoog en begrip, waar culturele diversiteit als bron van verrijking wordt gezien en niet als bron van verdeeldheid.

8. Dit Commentaar start met een analyse van het recht van personen die tot een nationale minderheid behoren op vrije zelfidentificatie als hoeksteen van minderheidsrechten (Deel II). Daarna gaat het in op de uiteenlopende praktijken die verdragsstaten hebben ontwikkeld om aan de hand van persoonlijke en andere criteria te definiëren wie er recht heeft op minderheidsrechten (Deel III). Deel IV geeft uitleg over de open en contextuele benadering die het Adviescomité tijdens de monitoringactiviteiten voortdurend heeft toegepast, overeenkomstig de in artikel 3 tot en met 6 van het Kaderverdrag vervatte basisbeginselen. Op basis van de van meet af aan door het Adviescomité ontwikkelde artikelsgewijze benadering, geven deel V tot en met VII een analyse van het toepassingsgebied van de verschillende in het Kaderverdrag vervatte rechten. Waar sommige artikelen uitdrukkelijk zijn gericht op alle personen op het grondgebied van de staat die partij is bij het Kaderverdrag (Deel V), zijn er bepaalde minderheidsrechten met een breed toepassingsgebied die, gezien hun aard, van toepassing moeten zijn op alle nationale minderheden (Deel VI), terwijl er andere minderheidsrechten zijn waarbij verdragsstaten specifieke voorwaarden kunnen stellen aan de uitoefening ervan (Deel VII).

## Deel II Het recht op vrije zelfidentificatie

### 1. Algemene overwegingen

9. Het in artikel 3 van het Kaderverdrag vervatte recht op vrije zelfidentificatie is een hoeksteen van minderheidsrechten.<sup>12</sup> Het Adviescomité heeft het centrale belang van deze bepaling constant onderstreept. “Vrij” houdt in deze context het individueel vastgestelde en weloverwogen besluit in om te profiteren van de bescherming van het Kaderverdrag. Artikel 3 is daarmee van toepassing op iedereen, aangezien iedere persoon het recht moet hebben zich vrijelijk te identificeren als lid van een bepaalde groep, of ervoor te kiezen dit niet te doen. Het Toelichtend Rapport bij het Kaderverdrag wijst er echter op dat de keuze van het individu niet arbitrair mag zijn, maar aan bepaalde objectieve criteria gekoppeld moet zijn.<sup>13</sup>

10. Het Adviescomité heeft er zich bewust van onthouden uit te leggen wat die objectieve criteria kunnen zijn, aangezien uit de formulering van het Toelichtend Rapport duidelijk is dat deze alleen ten opzichte van de subjectieve keuze van het individu beoordeeld mogen worden. Objectieve criteria zijn daarmee geen element van een definitie. Zelfidentificatie begint met het vrije besluit van het individu dat, indien er geen motivering bestaat voor het tegendeel, de basis moet vormen voor elke persoonsidentificatie.<sup>14</sup> Het Adviescomité is van mening dat de vrije zelfidentificatie van een persoon alleen in zeldzame gevallen in twijfel mag worden getrokken, bijvoorbeeld als deze niet op goede trouw is gebaseerd. Identificatie met een nationale minderheid die uitsluitend is ingegeven door de wens bepaalde voordelen te verkrijgen kan bijvoorbeeld indruisen tegen de beginselen en oogmerken van het Kaderverdrag, met name indien dit de beoogde voordelen en rechten die beschikbaar zijn voor personen die tot een nationale minderheid behoren vermindert.

11. Hoewel de officiële registratie van een zelfidentificatie in sommige gevallen bewijs van objectieve criteria kan vereisen,<sup>15</sup> mag een minderheidsidentiteit niet extern worden opgelegd. Het Adviescomité heeft zich kritisch uitgelaten over de verplichte registratie van etniciteit in identiteitsdocumenten of in interne registraties van bestuurlijke entiteiten, waaronder de politie en zorginstellingen, aangezien dit indruist tegen het recht op vrije zelfidentificatie.<sup>16</sup> Bovendien is het Adviescomité van mening dat vrije zelfidentificatie het recht inhoudt om op basis van de situatie te kiezen wanneer men zich al dan niet identificeert als persoon die tot een nationale minderheid behoort.<sup>17</sup>

12. In de praktijk betekent dit dat het elke persoon die tot een nationale minderheid behoort vrijstaat te beslissen aanspraak te maken op bepaalde in het Kaderverdrag vervatte rechten en er onder bepaalde omstandigheden of met betrekking tot bepaalde rechten voor te kiezen die rechten niet uit te oefenen.<sup>18</sup> Dergelijke individuele beslissingen mogen er echter nooit toe leiden dat andere personen die zich met dezelfde minderheid identificeren worden uitgesloten van het recht minderheidsrechten te claimen. In deze context herhaalt het Adviescomité de mening dat eventuele numerieke drempels die als voorwaarde worden gesteld voor de toepasselijkheid van bepaalde minderheidsrechten flexibel geïnterpreteerd moeten worden (zie ook punt 82). Anders zou aan personen die tot een nationale minderheid behoren een indirecte verplichting tot zelfidentificatie worden opgelegd om te waarborgen dat ze hun toegang tot een specifiek recht behouden. Tegelijkertijd moeten anderen, die zich met dezelfde groep affiliëren, een individuele beslissing om zich al dan niet met een bepaalde minderheid te identificeren respecteren. Zij mogen ook geen enkele vorm van druk uitoefenen.

12. 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”.

13. Volgens punt 35, houdt artikel 3, lid 1, “geen recht in voor een individu om er willekeurig voor te kiezen om tot om het even welke nationale minderheid te behoren. De subjectieve keus van het individu is onlosmakelijk verbonden met objectieve criteria die relevant zijn voor de identiteit van de persoon.”

14. Zie ook Algemene aanbeveling VIII van het Committee on the Elimination of Racial Discrimination (commissie inzake de uitbanning van rassendiscriminatie) (1990).

15. Zie ook *Ciobotaru v. Moldova* (aanvraagnr. 27138/04), uitspraak van 27 april 2010, waar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevestigde dat een regering het recht heeft het bestaan van objectief bewijs van een geclaimde identiteit te verlangen.

16. Zie het vierde advies inzake Tsjechië, het eerste advies inzake Duitsland, het derde advies inzake Ierland, het eerste en derde advies inzake de Russische Federatie en het eerste en tweede advies inzake Oekraïne.

17. Personen die tot een nationale minderheid behoren mogen er bijvoorbeeld voor kiezen hun naam officieel in een minderheidstaal te laten erkennen, maar tegelijkertijd hun minderheidstaal niet te gebruiken tijdens contacten met lokale bestuurlijke instanties. Zie ook het Derde thematische commentaar (voetnoot 4), met name punt 16 tot en met 18.

18. Personen die tot een nationale minderheid behoren mogen bijvoorbeeld een weloverwogen besluit nemen om hun kinderen op reguliere scholen in te schrijven, zonder dat dit tot nadelen leidt wat betreft de toegang tot andere minderheidsrechten, en zonder dat zo'n besluit gevolgen heeft voor de algemene beschikbaarheid van onderwijs in of van minderheidstalen voor andere leden van dezelfde groep.

13. Het recht op vrije zelfidentificatie geldt ook in het geval van meervoudige affiliatie. Het Kaderverdrag erkent meervoudige affiliatie impliciet door het behoud van minderheidsidentiteiten parallel aan geslaagde en daadwerkelijke integratie in het bredere openbare leven te bevorderen. Personen die tot een nationale minderheid behoren, zouden echter nooit verplicht mogen worden om een keuze te maken tussen het behouden van hun minderheidsidentiteit of het claimen van de meerderheidscultuur, aangezien beide opties voor hen volledig beschikbaar moeten zijn.<sup>19</sup> Dit houdt in dat praktijken waardoor een persoon zich met een bepaalde minderheid affilieert niet als uitsluitend behoren te worden gezien, aangezien hij of zij zich tegelijkertijd met andere minderheden of de meerderheid kan identificeren.<sup>20</sup> In sommige gevallen kan een dergelijke keuze het gevolg zijn van een eerder proces van assimilatie in de meerderheid of in een andere dominante minderheid. Dit mag echter niet worden gebruikt als argument tegen de rechten op vrije zelfidentificatie en op het claimen van bescherming als minderheid van personen die tot een nationale minderheid behoren.

14. Het Adviescomité heeft er bij verdragsstaten verder op aangedrongen erop toe te zien dat alle personen en groepen die van het Kaderverdrag kunnen profiteren daarvan bewust worden gemaakt en in staat worden gesteld gebruik te maken van het recht op vrije zelfidentificatie om toegang te krijgen tot de in het Kaderverdrag vervatte rechten. Dit is het geval indien de keuze om zich met een minderheid te affiliëren in de praktijk niet wordt bemoeilijkt en als wordt gewaarborgd dat de keuze wordt gemaakt zonder dat men bang hoeft te zijn dat daaruit nadelen voortvloeien of iemands maatschappelijk prestige erdoor wordt aangetast.

## **2. Vrije zelfidentificatie in de context van volkstellings- en andere algemene processen voor het verzamelen van gegevens**

15. In landen waar gegevens over nationale, etnische of godsdienstige affiliatie in de context van bredere volkstellingsactiviteiten worden verzameld, moeten die activiteiten overeenkomstig internationaal erkende beginselen, waaronder normen voor de bescherming van persoonsgegevens, worden georganiseerd en uitgevoerd.<sup>21</sup> Verder volgt uit het recht op vrije zelfidentificatie dat de deelname aan gegevensverzamelingsactiviteiten met betrekking tot etnische achtergrond vrijwillig moet zijn. Er mogen met name niet automatisch conclusies worden getrokken tussen verschillende gegevens die verstrekt worden (bijvoorbeeld tussen taalgebruik en geloofsovertuiging of etniciteit) en er mogen geen aannames van bepaalde linguïstische, religieuze of etnische affiliaties worden gedaan op basis van iemands naam of andere kenmerken.<sup>22</sup>

---

19. Zie ook het Eerste en Derde thematische commentaar (voetnoot 2 en 4).

20. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij gemengde gezinnen waar verschillende talen op gelijke basis gesproken worden.

21. In de context van volkstellingsactiviteiten heeft het Adviescomité verdragsstaten ertoe opgeroepen zich te houden aan de aanbevelingen van EUROSTAT/UN voor het organiseren van volks- en woningtellingen. Zie de aanbevelingen van de Conferentie van Europese Statistici voor de volks- en woningtellingen voor 2010, die zijn opgesteld in samenwerking met het Europees statistiekbureau (EUROSTAT) en de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, punt 426: "het moet respondenten vrij staan meer dan één etnische affiliatie of een combinatie van etnische affiliaties op te geven indien zij dat wensen," punt 431: "Vragen verwijzen in het algemeen naar slechts één taal. Er kunnen meer vragen vereist zijn voor de moedertaal en voor de hoofdtalen van minderheidsgroepen". Zie bijvoorbeeld het vierde advies inzake Cyprus, de derde adviezen inzake Estland en Roemenië.

22. Zie bijvoorbeeld de opeenvolgende adviezen inzake Italië en het Verenigd Koninkrijk.



16. Het recht op zelfidentificatie is in elke gegevensverzamelactiviteit afzonderlijk van toepassing. Dit betekent dat van personen die tot een nationale minderheid behoren niet mag worden geëist dat ze zich altijd op dezelfde manier identificeren. Lijsten van mogelijke antwoorden op vragen met betrekking tot identiteit moeten open zijn in plaats van gesloten, en de kans om meer affiliaties op te geven moet expliciet worden geboden. Gezien het belang dat in bepaalde verdragsstaten voor de toegang tot minderheidsrechten met de grootte van een minderheidsbevolking is verbonden, is het niet voldoende meervoudige affiliaties te registreren, maar moeten ze ook naar behoren verwerkt, geanalyseerd en weergegeven worden. Deze overwegingen met betrekking tot het verzamelen, verwerken en rapporteren van gegevens moeten ook worden toegepast op andere situaties (bijvoorbeeld schoolinschrijvingen) die zelfidentificatie kunnen inhouden.

17. In situaties waar het uitoefenen van bepaalde minderheidsrechten aan numerieke drempels gekoppeld is,<sup>23</sup> vereist het recht op vrije zelfidentificatie verder dat personen die tot een nationale minderheid behoren op de hoogte worden gebracht van het belang dat overheden hechten aan volkstellingen en andere gegevensverzamelingsactiviteiten. Het Adviescomité heeft er daarom verdragsstaten stelselmatig toe aangespoord alle informatie over de methodiek en het doel van het verzamelen van gegevens in de talen van nationale minderheden beschikbaar te stellen en personen die tot een nationale minderheid behoren te betrekken bij het organiseren en uitvoeren van de desbetreffende processen, met name in gebieden die in groten getale door nationale minderheden bewoond worden.<sup>24</sup>

18. Tegelijkertijd heeft het Adviescomité verdragsstaten gewaarschuwd dat ze zich niet uitsluitend moeten verlaten op officiële statistieken en cijfers, aangezien deze om allerlei redenen wellicht niet de volledige waarheid weergeven.<sup>25</sup> De resultaten behoren van tijd tot tijd opnieuw beoordeeld en flexibel geanalyseerd te worden, in nauw overleg met de vertegenwoordigers van minderheden. De overheden zouden ook gebruik moeten maken van andere informatiebronnen, waaronder algemene arbeidskrachten- en andere enquêtes, evenals onafhankelijk kwalitatief en kwantitatief onderzoek dat beschikbaar is naar thema's die betrekking hebben op de rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren.

---

23. Het openen van scholen waar (in) de minderheidstaal wordt onderwezen of het officiële gebruik van minderheidstalen op lokaal niveau bijvoorbeeld kan gekoppeld zijn aan het daadwerkelijke aantal personen dat tot een nationale minderheid behoort (zie ook Deel VII).

24. Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Hongarije en het tweede advies inzake Slovenië.

25. Vanwege nadelen, discriminatie of zelfs vervolging op basis van etnische herkomst in het verleden, zijn bepaalde personen die tot een nationale minderheid behoren nog altijd niet bereid hun etnische achtergrond met een officiële instantie te delen. Misvattingen over het gebruik of de ogenschijnlijke gevaren die inherent zijn aan volkstellingsactiviteiten worden soms om politieke redenen onder minderheidsbevolkingen verspreid juist met als doel te voorkomen dat er grote aantallen van worden geteld.

### Deel III Door verdragsstaten gevolgde benaderingen voor het toepassingsgebied van het Kaderverdrag

#### 1. Verklaringen en voorbehouden op het moment van bekrachtiging

19. Het Kaderverdrag staat open voor ondertekening door lidstaten van de Raad van Europa en, in beginsel, ook door andere staten.<sup>26</sup> Momenteel zijn 39 staten partij bij het Kaderverdrag; dit zijn allemaal lidstaten van de Raad van Europa. De laatste bekrachtiging was in 2006 toen Montenegro zich als partij bij het Verdrag aansloot.<sup>27</sup> In aanvulling op de 39 verdragsstaten, waar de uitvoering van het Kaderverdrag door het Adviescomité wordt gemonitord, geldt voor Kosovo\* een specifieke monitoring-regeling overeenkomstig de overeenkomst uit 2004 tussen het interim-bestuur van de Verenigde Naties in Kosovo (UNMIK) en de Raad van Europa.

20. Acht lidstaten van de Raad van Europa zijn geen partij bij het Kaderverdrag. België, Griekenland, IJsland en Luxemburg hebben het Kaderverdrag ondertekend en hebben zich daarom verbonden tot handelen overeenkomstig de doelstellingen en het oogmerk van het Kaderverdrag,<sup>28</sup> terwijl Andorra, Frankrijk, Monaco en Turkije het verdrag niet ondertekend en ook niet bekrachtigd hebben.

21. Het Adviescomité is van mening dat de uitvoering van de in het Kaderverdrag vervatte rechten, gezien de doelstellingen ervan, namelijk diversiteit beheren door minderheidsrechten doeltreffend te beschermen<sup>29</sup> en evenwichtige benaderingen bevorderen voor de soms tegenstrijdige doelen van het beschermen van de rechten van individuen en het waarborgen van bredere staatsbelangen, voor alle samenlevingen voordelen biedt. Het Adviescomité tekent hierbij aan dat eventuele redeneringen die in de jaren 90 van de twintigste eeuw werden aangevoerd voor het niet bekrachtigen van het Kaderverdrag regelmatig heroverwogen moeten worden, aangezien samenlevingen sindsdien aanmerkelijk zijn veranderd. Zo is het ook goed mogelijk dat het argument dat er geen nationale minderheden in het land bestaan niet langer de hedendaagse realiteit weerspiegelt. Om dezelfde reden nodigt het Adviescomité ook regelmatig verdragsstaten die het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (ECRML, ETS nr. 148) nog niet hebben bekrachtigd ertoe uit dit alsnog te bekrachtigen. Waar de nadruk wordt gelegd op de verplichting van de staat om regionale of minderheidstalen in het kader van cultureel erfgoed te beschermen en te bevorderen, in plaats van individuele rechten aan de sprekers van deze talen te verlenen, vertegenwoordigt het Handvest een uniek internationaal instrument in dit veld en speelt het een aanvullende rol bij het Kaderverdrag.

22. Volgens artikel 27 van het Kaderverdrag mogen andere staten dan de lidstaten van de Raad van Europa het Kaderverdrag op uitnodiging van het Comité van Ministers bekrachtigen. In het Toelichtend Rapport wordt duidelijk gemaakt dat artikel 27 verwijst naar staten die deelnemen aan de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Het Adviescomité is het ermee eens dat het Kaderverdrag inderdaad bijzonder relevant zou kunnen zijn in bepaalde staten die deelnemen aan de OVSE, zoals staten in Centraal-Azië, gezien de brede diversiteit van hun samenlevingen. Verder merkt het Adviescomité op dat er al van enige belangstelling in dit opzicht blijkt is gegeven. Overeenkomstig het algehele beginsel van dynamische interpretatie is het Adviescomité echter de mening toegedaan dat de uitleg dat het Toelichtend Rapport zou voorkomen dat andere staten die op allerlei manieren, bijvoorbeeld als waarnemer, met de Raad van Europa samenwerken partij worden bij het Kaderverdrag niet gerechtvaardigd is.

26. Zie de formulering van artikel 27 van het Kaderverdrag.

27. Na de onafhankelijkheidsverklaring op 3 juni 2006 werd het Kaderverdrag op 6 juni 2006 bekrachtigd.

\* Alle verwijzingen naar Kosovo, ongeacht of dit het grondgebied, de instellingen of de bevolking betreft, in deze tekst moeten geheel overeenkomstig Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties worden gelezen en doen geen enkele afbreuk aan de status van Kosovo.

28. Zie artikel 18 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

29. Zie het Toelichtend Rapport, punt 28.

30. Zie ook het Derde thematische commentaar (voetnoot 4), punt 11.

23. Verdragsstaten hebben allerlei benaderingen ontwikkeld om vast te stellen wie de rechthebbenden zijn voor de in het Kaderverdrag vervatte rechten. In 18 gevallen werden er verklaringen en voorbehouden gedeponneerd ten tijde van het bekrachtigen of ondertekenen, waarin verklaard werd op wie de in het Kaderverdrag vervatte rechten moeten worden toegepast of hoe bepaalde bepalingen moeten worden uitgelegd.<sup>31</sup> In de verklaringen wordt meestal een algemene definitie vastgesteld met specifieke criteria waaraan moet worden voldaan,<sup>32</sup> wordt uitdrukkelijk opgesomd welke groepen afgedekt moeten worden,<sup>33</sup> of wordt verklaard dat er geen nationale minderheden op het grondgebied aanwezig zijn.<sup>34</sup> In twee gevallen zijn er voorbehouden afgegeven op het moment van ondertekenen of bekrachtigen.<sup>35</sup>

24. Het Adviescomité heeft stelselmatig beoordeeld wat de gevolgen van deze verklaringen en voorbehouden zijn voor personen die tot een nationale minderheid behoren en voor hun toegang tot rechten. Om zeker te stellen dat de benadering voor het toepassingsgebied nauwkeurig de hedendaagse maatschappelijke context weerspiegelt, behoren de betrokken verdragsstaten de relevantie ervan regelmatig te beoordelen, aangezien de verklaringen in veel gevallen uit het einde van de jaren 90 van de twintigste eeuw stammen en de omstandigheden in verdragsstaten sindsdien aanmerkelijk gewijzigd zijn.

25. Andere verdragsstaten hebben verklaringen in het eerste staatsrapport opgenomen of wetgeving vastgesteld die verwijzingen bevat(ten) naar de groepen personen die geacht worden tot nationale minderheden te behoren. Ook deze definities zijn meestal weer als belemmeringen op het toepassingsgebied geformuleerd, hetzij door uitdrukkelijk specifieke groepen rechthebbenden te benoemen, hetzij door de voorwaarden op te sommen waaraan personen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor het uitoefenen van rechten uit het Kaderverdrag.<sup>36</sup>

26. Volgens artikel 26 van het Kaderverdrag moet het Adviescomité het Comité van Ministers bijstaan bij de beoordeling van de toereikendheid van de maatregelen die zijn genomen om uitvoering te geven aan de in dit Kaderverdrag neergelegde beginselen. In dit kader heeft het Adviescomité de maatregelen die door verdragsstaten met betrekking tot het toepassingsgebied zijn genomen op dezelfde manier beoordeeld als alle andere maatregelen die gericht zijn op het uitvoeren van het Kaderverdrag. Het Adviescomité ziet het met name als zijn taak te beoordelen of de voor het toepassingsgebied gekozen benadering te goeder trouw is en geen bron is van willekeurig of ongerechtvaardigd onderscheid tussen gemeenschappen met betrekking tot de toegang tot rechten.<sup>37</sup> In zijn werk heeft het Adviescomité op deze manier de verschillende benaderingen en belemmeringen beoordeeld die door verdragsstaten zijn vastgesteld om ervoor te zorgen dat het Kaderverdrag van toepassing wordt en die vaak op de onderstaande elementen gebaseerd zijn.

31. Zie de volledige lijst van voorbehouden en verklaringen voor het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (ETS nr. 157) [www.coe.int/en/web/dlapil/treaty-office](http://www.coe.int/en/web/dlapil/treaty-office).

32. Zie de verklaringen van Oostenrijk, Estland, Letland, Luxemburg, Polen en Zwitserland.

33. Zie de verklaringen van Albanië, Denemarken, Duitsland, Nederland, Noorwegen, Zweden, de Slowaakse Republiek, Slovenië en "de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië".

34. Zie de verklaringen van Liechtenstein, Luxemburg en San Marino. Sommige staten verklaarden dat zij het bekrachtigen van het Kaderverdrag als daad van solidariteit met de doelstellingen van het Verdrag zagen. Zie de eerste staatsrapporten die zijn ingediend door Liechtenstein en Malta.

35. België verklaarde dat het Kaderverdrag onder voorbehoud van de grondwettelijke bepalingen en beginselen en wetsvoorschriften ten aanzien van het gebruik van talen behoort te worden toegepast en dat het concept van nationale minderheid op nationaal niveau gedefinieerd zou worden. Malta heeft zich het recht voorbehouden in bepaalde opzichten niet aan de bepalingen van artikel 15 gebonden te worden.

36. Zie de eerste staatsrapporten die zijn ingediend door Armenië, Bulgarije en Hongarije.

37. Verwijzingen naar deze taak zijn te vinden in alle eerste adviezen van het Adviescomité.

## 2. Door verdragsstaten toegepaste criteria

### a) *Formele erkenning*

27. Om personen die tot een nationale minderheid behoren toegang tot minderheidsrechten te verlenen, is in een aantal verdragsstaten vereist dat de nationale minderheid als zodanig formeel erkend is. Het Adviescomité heeft deze benadering consequent bekritiseerd. Deze is namelijk per definitie uitsluitend en sluit niet aan op de in het Kaderverdrag vervatte beginselen. Sommige verdragsstaten hebben uitdrukkelijk erkend dat het niet praktisch is zich op een formele erkenning te verlaten voor de toepassing van minderheidsrechten.<sup>38</sup> Een aantal andere staten heeft in de praktijk een eis voor formele erkenning genegeerd en daardoor het toepassingsgebied van het Kaderverdrag in de praktijk verbreed.<sup>39</sup> Het Adviescomité heeft dergelijke ontwikkelingen altijd positief ontvangen en als inspanningen gezien om de tekortkomingen recht te zetten die voortkomen uit het toepassen van formele criteria die te star zijn, of die de feitelijke situatie niet meer weerspiegelen. Bovendien bevestigt dit des te meer dat het Kaderverdrag niet geschikt is voor statische definities of criteria.

28. Het Adviescomité heeft verder opgemerkt dat de opname, in de praktijk, van rechthebbenden onder de bescherming van (bepaalde artikelen van) het Kaderverdrag vaak onderdeel is van een ontwikkelingsproces dat uiteindelijk tot formele erkenning kan leiden. Te beginnen met de vrije zelfidentificatie van individuen die door de samenleving erkend worden als een onderscheiden, maar gelijk gewaardeerde, minderheid, wordt er vervolgens toegang tot rechten verleend om de praktijken waarmee de groep zich definieert te bevorderen en in stand te houden. In sommige gevallen leidt dit tot de opname van de minderheid in formele mechanismen voor bescherming van nationale minderheden.<sup>40</sup> Zo vormen officiële erkenning als nationale minderheid of het verlenen van een specifieke status niet het begin van het proces van de bescherming van minderheidsrechten en zijn zij ook niet essentieel voor de toepassing van het Kaderverdrag of van specifieke artikelen ervan. Erkenning als nationale minderheid heeft eerder een declaratoir dan constitutief karakter. Toegang tot minderheidsrechten behoort derhalve niet af te hangen van formele erkenning.

### b) *Burgerschap*

29. Een voorwaarde die verdragsstaten herhaaldelijk gebruiken, is de eis dat een persoon die tot een nationale minderheid behoort alleen van de bescherming van het Kaderverdrag kan profiteren als deze persoon een staatsburger is. Het Adviescomité heeft er in dit opzicht op gewezen dat het opnemen van de burgerschapseis beperkend en discriminerend kan werken. Het zijn namelijk vaak de leden van sterk achtergestelde groepen en minderheden, waaronder mensen die geleden hebben onder, en ontheemd zijn door, een conflict, die zich voor problemen gesteld zien bij het verkrijgen van burgerschap en derhalve nadelig door deze beperking geraakt worden.

38. Zie het eerste staatsrapport dat is overgelegd door Finland, waarin wordt gesteld dat "het bestaan van minderheden niet afhankelijk is van een verklaring van de regering, maar van de feitelijke situatie in het land".

39. Roma zijn in Cyprus bijvoorbeeld opgenomen onder de door het Kaderverdrag geboden bescherming, ondanks dat ze niet officieel als nationale minderheden erkend zijn. Zie het tweede staatsrapport dat is overgelegd door Cyprus. Finland heeft waarborgen toegepast die zijn verleend aan zowel "Oude Russen" als aan nieuwere immigranten die Russisch spreken. Zie het derde advies inzake Finland.

40. In Tsjechië en Finland bijvoorbeeld zijn immigrantengroepen zoals Somaliërs en Vietnamezen ook vertegenwoordigd in culturele raadplegingsmechanismen en krijgen ze staatssteun voor hun werkzaamheden.

30. De oprichting van nieuwe staten heeft er in een aantal regio's in Europa toe geleid dat personen die tot een nationale minderheid behoren hun burgerschap zijn kwijtgeraakt of zelfs stateloos zijn geworden, ondanks dat ze langdurige banden hadden met hun woonplaats. Het Adviescomité heeft constant de specifieke uitdagingen onderstreept waarvoor personen die tot een nationale minderheid behoren en die *de jure* of *de facto* stateloos zijn zich gesteld zien en heeft in deze context de aandacht gevestigd op het in het Europees Verdrag inzake nationaliteit (ETS nr. 166) vervatte recht van elke persoon op een nationaliteit.<sup>41</sup> Voor elk recht afzonderlijk behoort te worden beoordeeld of er legitieme gronden zijn om voor de toepassing ervan onderscheid te maken op basis van burgerschap.<sup>42</sup> Het Adviescomité is altijd verheugd met gevallen waar verdragsstaten minderheidsrechten hebben verleend aan niet-burgers, waardoor ze in de praktijk voorbij zijn gegaan aan een officieel nog steeds bestaande voorwaarde van burgerschap.<sup>43</sup> In sommige gevallen heeft het Adviescomité uitdrukkelijk de consequentere toepassing van minderheidsrechten op “niet-burgers” aanbevolen.<sup>44</sup>

### **c) Lengte van verblijf**

31. In hun definities van nationale minderheden verwijst een aantal verdragsstaten naar de lengte van verblijf van een bepaalde groep op het grondgebied van de staat.<sup>45</sup> In deze context zijn pogingen ondernomen om tijdsgrenzen in definities te realiseren, zoals “voor de 20e eeuw”,<sup>46</sup> of “circa 100 jaar”.<sup>47</sup> Er zijn ook minder absolute concepten ontwikkeld die het onderwerp zijn van interpretatie, zoals het concept van “traditionele verblijfplaats”, “traditionele minderheden” of de term “autochtone nationale minderheden”.<sup>48</sup> In sommige gevallen wordt het concept “langdurige banden met een bepaalde regio” toegepast, onder andere met betrekking tot niet-inwoners die aangeven bereid te zijn naar de regio in kwestie terug te keren en van de bescherming van het Kaderverdrag gebruik te maken.<sup>49</sup> Het Adviescomité is van mening dat uit het feit dat er alleen in artikel 10, lid 2, artikel 11, lid 3, en artikel 14, lid 2, van het Kaderverdrag specifieke waarborgen worden gesteld in gebieden die van oudsher worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren, impliciet volgt dat de lengte van verblijf in het land niet mag worden beschouwd als bepalende factor voor de toepasselijkheid van het Kaderverdrag in zijn geheel (zie ook Deel VII).<sup>50</sup> Bovendien heeft het Adviescomité zich constant op het standpunt gesteld dat eventuele tijdsbeperkingen flexibel beschouwd behoren te worden en dat onderscheiden in de behandeling van overigens soortgelijke groepen zuiver op basis van de lengte van hun verblijf op het grondgebied onrechtvaardig kunnen zijn.<sup>51</sup>

41. Zie met name artikel 4 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit (ETS nr. 166).

42. Zie ook Commissie van Venetië, *Report on Non-Citizens and Minority Rights* (Verslag inzake niet-burgers en minderheidsrechten) (CDL-AD(2007)001), vastgesteld tijdens de 69e plenaire sessie van deze Commissie (Venetië, 15 en 16 december 2006), waarin een uitgebreide analyse wordt gegeven van internationale en Europese normen en praktijken met betrekking tot de relevantie van burgerschap en andere criteria voor het definiëren van de rechthebbenden van minderheidsrechten en waarin wordt opgeroepen tot een genuanceerde benadering van het burgerschaps criterium voor de toepasselijkheid van minderheidsrechten, afhankelijk van het specifieke recht in kwestie.

43. Zie het derde advies inzake Tsjechië bijvoorbeeld.

44. Zie het tweede advies inzake Letland.

45. Zie onder andere Oostenrijk, Denemarken, Duitsland en Hongarije. Het verzoek om toegang tot minderheidsrechten voor de Poolse minderheid in Oostenrijk is bijvoorbeeld afgewezen op basis van het argument dat er geen sprake is van ononderbroken verblijf “van oudsher”. Zie het vierde staatsrapport van Oostenrijk.

46. Zie bijvoorbeeld het eerste staatsrapport van Zweden.

47. Zie bijvoorbeeld het eerste staatsrapport van Oostenrijk.

48. Op het moment van nederlegging van de akte van bekrachtiging verklaarde Slovenië bijvoorbeeld dat het land “de autochtone Italiaanse en Hongaarse Nationale Minderheden” als nationale minderheden zou beschouwen en dat “het Kaderverdrag ook van toepassing zal zijn op de leden van de Roma-gemeenschap die in de Republiek Slovenië wonen.”

49. Zie bijvoorbeeld het tweede advies inzake Georgië, waarin de open benadering van de regering jegens gedeporteerde of door conflicten ontheemde Mescheten en Osseten positief werd ontvangen.

50. De lengte van verblijf binnen de staat is niet relevant wat betreft de toepasselijkheid van minderheidsrechten die voortkomen uit artikel 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zie de algemene opmerking van het VN-Mensenrechtencomité, nr. 23(50), CCPR/C/21/Rev.1/Add5/26 april 1994.

51. Zie het derde advies inzake Oostenrijk. Zie ook het vierde advies inzake Denemarken, waar Roma niet als nationale minderheid worden erkend met als argument dat ze “geen historische of langdurige en onafgebroken band met Denemarken hebben”

**d) Territorialiteit**

32. Een aantal verdragsstaten heeft ook territoriale criteria toegepast voor het identificeren van de houders van rechten uit hoofde van het Kaderverdrag, waarbij wordt gesteld dat minderheidsrechten alleen binnen specifieke gebieden kunnen worden uitgeoefend. Het Adviescomité heeft aangevoerd dat flexibiliteit behoort te worden toegepast en dat personen die tot een nationale minderheid behoren en buiten die gebieden wonen niet onevenredig benadeeld behoren te worden.<sup>52</sup> Met name het feit dat slechts enkele rechten (namelijk artikel 10, lid 2, artikel 11, lid 3, en artikel 14, lid 2) in territoriale beperkingen voorzien impliceert wederom dat de toepasselijkheid van andere rechten in beginsel niet tot bepaalde regio's beperkt zou moeten worden. Het Adviescomité heeft bij een aantal gelegenheden aangegeven dat deze benadering in overeenstemming is met artikel 29 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht dat bepaalt dat een verdrag bindend is met betrekking tot het volledige grondgebied van de staat die partij is bij het verdrag, tenzij er een andere intentie wordt vastgesteld. Bovendien kunnen beperkingen aan het gebied er bij voorbaat toe leiden dat personen die tot een nationale minderheid behoren worden uitgesloten van het toepassingsgebied. Dit is onverenigbaar met de in het Kaderverdrag vervatte beginselen.<sup>53</sup>

33. Het Adviescomité heeft zich verder kritisch uitgelaten over situaties waarin op basis van territoriale kenmerken tussen leden van een groep opgelegde onderscheiden tot de verzwakking van een groep leiden en, als gevolg daarvan, tot de verminderde toegang tot rechten voor personen die tot die nationale minderheid behoren.<sup>54</sup> Het Adviescomité heeft met name aangevoerd dat er rekening moet worden gehouden met demografische veranderingen in de loop van de tijd.<sup>55</sup> Toegenomen mobiliteit in veel landen heeft ertoe geleid dat veel personen die tot een nationale minderheid behoren vanuit van oudsher door hen bewoonde gebieden naar andere regio's verhuizen die betere economische condities of onderwijsmogelijkheden bieden, zoals geïndustrialiseerde of stedelijke gebieden.<sup>56</sup> Terwijl het wonen in een specifiek gebied aldus bevorderlijk zou kunnen zijn voor het meer effectief genieten van bepaalde minderheidsrechten, mag dit niet leiden tot de willekeurige ontzegging van het genot van alle minderheidsrechten.<sup>57</sup>

**e) In groten getale**

34. De territoriale criteria gaan ook gepaard met het concept van "in groten getale", zoals gebruikt in artikel 10, lid 2, artikel 14, lid 3, en in artikel 11, lid 3 (zie ook Deel VII). Evenals het geval is bij andere in deze artikelen opgenomen criteria, hebben verdragsstaten dit op allerlei manieren geïnterpreteerd. In sommige gevallen is de term 'compacte bewoning' gebruikt om de specifieke rechthebbenden te definiëren.<sup>58</sup> Zonder voorbij te gaan aan het feit dat het meer problematisch zou kunnen zijn toegang tot bepaalde minderheidsrechten te bewerkstelligen voor personen die verspreid over het land wonen en tot een nationale minderheid behoren, heeft het Adviescomité er herhaaldelijk op gewezen dat de erkenning van die personen als nationale minderheden en hun toegang tot minderheidsrechten in het algemeen niet belemmerd mag worden door het gebruik van numerieke criteria. Het Adviescomité heeft bijvoorbeeld zijn diepe bezorgdheid geuit in situaties waar Roma<sup>59</sup> volledig zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van het Kaderverdrag en hun daardoor volledig de bescherming als nationale minderheid is ontzegd vanwege het feit dat ze territoriaal verspreid wonen en zich niet ergens in het land in groten getale gevestigd hebben.<sup>60</sup>

52. Bijvoorbeeld het derde advies inzake de Slowaakse Republiek.

53. Zie bijvoorbeeld het eerste advies inzake Denemarken en het eerste advies inzake Italië.

54. Zie het tweede advies inzake Oostenrijk met betrekking tot het onderscheid tussen Burgenland-Kroaten en Kroaten.

55. Zie bijvoorbeeld het vierde advies inzake de Slowaakse Republiek.

56. Zie de derde adviezen inzake Finland en Duitsland.

57. Zie bijvoorbeeld de opeenvolgende adviezen inzake Denemarken, Italië en Portugal.

58. Zie onder andere de eerste staatsrapporten die zijn overgelegd door Oostenrijk, Azerbeidzjan en Duitsland.

59. De term "Roma en Reizigers" zoals die bij de Raad van Europa wordt gebruikt omvat de brede diversiteit aan groepen die door het werk van de Raad van Europa op dit gebied worden afgedekt: aan de ene kant a) Roma, Sinti/Manush, Kale, Romnichal, Boyash/Rudari; b) Balkan-Egyptenaren (Egyptenaren en Ashkali); c) Oostelijke groepen (Dom, Lom en Abdal); en, aan de andere kant groepen als reizigers, Jenischen, en de bevolkingen die worden aangeduid met de bestuurlijke term "Gens du voyage", evenals personen die zichzelf als 'zigeuner' identificeren.

60. Zie het eerste advies inzake Nederland.

### **f) Ondersteuning door “verwante staten”**

35. Een aantal verdragsstaten definieert de term ‘nationale minderheden’ als die groepen die een band hebben met een “aanverwante staat” en klasseert groepen zonder die band als ‘etnische minderheden’ of ‘etnolinguïstische groepen’. Het Adviescomité is van mening dat de vraag of er al dan niet steun vanuit een andere staat beschikbaar is niet kan worden gebruikt als relevant punt van onderscheid met betrekking tot erkenning of toegang tot rechten. Het Adviescomité, dat geen voorkeur uitspreekt voor bepaalde specifieke terminologie, heeft kritiek geuit op situaties waar verschillende categorieën tot de vorming van hiërarchieën en verschillende “categorieën” minderheden leiden, aangezien dit tot ongerechtvaardigd onderscheid kan leiden met betrekking tot de rechten die van toepassing zijn.<sup>61</sup>

36. Het Adviescomité is verheugd over bilaterale overeenkomsten die grensoverschrijdende relaties en samenwerking vergemakkelijken, bijvoorbeeld met betrekking tot de levering van lesboeken en de uitwisseling van leerkrachten met het oog op hoogwaardig onderwijs in scholen waar (in) de minderheidstaal wordt onderwezen. Het Adviescomité staat echter afkeurend tegenover overeenkomsten die dergelijke fundamentele aspecten van de bescherming van minderheden aan een andere staat uitbesteden.<sup>62</sup> Uit het internationale rechtsbeginsel van staatssoevereiniteit volgt dat staten de uitsluitende bevoegdheid over hun grondgebied en bevolking hebben en deze bevoegdheid kan alleen binnen de grenzen van het internationale recht beperkt worden. Al met al ligt de verantwoordelijkheid voor het beschermen van minderheidsrechten, als onderdeel van algemene mensenrechten, primair bij de staat waar de minderheid verblijft.<sup>63</sup> Artikel 17 houdt volgens het Adviescomité in dat verdragsstaten geen inbreuk mogen maken op het gebruikmaken van voordelen uit andere landen. Die staten mogen het realiseren van minderheidsrechten echter niet aan die andere landen overlaten, maar moeten hier zelf naar streven.

### **g) Specifieke identiteitskenmerken en toegeschreven categorieën**

37. In allerlei verdragsstaten wordt de uitleg van de term ‘nationale minderheid’ gekoppeld aan specifieke kenmerken die vaak als emblematisch worden beschouwd voor identiteit en voor het van de meerderheid onderscheiden van de minderheid. Hieronder vallen onder andere taal, geloofsovertuiging, cultuur, etnische achtergrond, specifieke tradities of zichtbare kenmerken. Deze kenmerken zijn vaak gebaseerd op algemene indrukken die binnen de samenleving gedeeld worden, zowel door leden van de meerderheid als van minderheden. Het gebruik van dergelijke extern gedefinieerde kenmerken brengt echter het gevaar met zich mee dat personen tegen hun wil worden inbegrepen of uitgesloten.<sup>64</sup> Het Adviescomité herhaalt zijn standpunt dat iemands identificatie gebaseerd moet zijn op vrije zelfidentificatie, tenzij er een geldige rechtvaardiging is om dit niet te doen (zie punt 10).

61. Zie bijvoorbeeld de tweede en derde adviezen inzake Albanië en het eerste advies inzake Polen.

62. Zie het tweede advies inzake Albanië en het eerste advies inzake Duitsland.

63. Zie ook OVSE HCNM *Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations*, juni 2008.

64. Het Adviescomité was bijvoorbeeld van mening dat het overmatig vertrouwen op het criterium “raciale groep” dat in het Verenigd Koninkrijk wordt toegepast, ondanks de brede toepassing ervan, ertoe zou kunnen leiden dat groepen met legitieme claims bij voorbaat worden uitgesloten. Zie het derde advies inzake het Verenigd Koninkrijk.

38. Bovendien moet er zorg betracht worden bij het gebruik van extern gedefinieerde kenmerken, aangezien deze vaak op aannames gebaseerd zijn. Het categoriseren van de minderheid als een statische en homogene groep kan stereotypen versterken en besteedt niet voldoende aandacht aan de brede diversiteit en intersectionaliteit die zowel binnen minderheden als binnen alle andere groepen bestaan (zie ook punt 40). In sommige verdragsstaten verwijst de wetgeving naar andere extern opgelegde criteria, zoals “door sociale uitsluiting bedreigde etnische minderheid” of “burgers in een kwetsbare sociaaleconomische situatie”,<sup>65</sup> terwijl in andere landen op basis van namen een affiliatie met een bepaalde nationale minderheid kan worden verondersteld.<sup>66</sup> Het Adviescomité is van mening dat dergelijke praktijken van het zonder toestemming op basis van aannames zoals namen, taal of zichtbare kenmerken met een specifieke groep associëren van personen niet verenigbaar is met artikel 3, lid 1, en het recht op vrije zelfidentificatie (zie ook punt 15).<sup>67</sup>

---

65. Zie onder andere het derde advies inzake Bulgarije.

66. Zie onder andere het eerste advies inzake Italië.

67. Zie het Derde thematische commentaar (voetnoot 4).



## Deel IV Door het Adviescomité ontwikkelde contextspecifieke puntsgewijze benadering

### 1. Grondbeginselen

39. Het Kaderverdrag bevat een groot aantal rechten binnen verschillende gebieden van het openbare leven, uiteenlopend van individuele vrijheden tot media-, taal- en onderwijsrechten en het recht op daadwerkelijke deelname. Gezien de uiteenlopende aard van die rechten moet het toepassingsgebied van de verschillende rechten dienovereenkomstig worden aangepast: zo moet bijvoorbeeld het recht om de geloofsovertuiging tot uiting te brengen, zoals bepaald in artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, worden verleend aan alle personen die tot een nationale minderheid behoren, terwijl het mogelijk is om, als daar legitieme redenen voor zijn, het recht om topografische aanduidingen in een minderheidstaal aan te geven slechts onder bepaalde voorwaarden te verlenen. Afhankelijk van de aard van de erin vervatte minderheidsrechten moet het toepassingsgebied van het Kaderverdrag derhalve voor elk artikel afzonderlijk worden vastgesteld. Het Adviescomité heeft daarom vanaf de eerste monitoringcyclus naar deze artikelsgewijze benadering verwezen.<sup>68</sup> In het algemeen moet de uitvoering van het Kaderverdrag altijd worden gebaseerd op de in artikel 3 tot en met 6 ervan vervatte grondbeginselen die onderling samenhangen en waarvan de interpretatie van het Verdrag in zijn geheel doordrongen moet zijn.

40. Nationale minderheden binnen één land verschillen meestal in grootte en aantallen en ze kunnen binnen een compact gebied of min of meer verspreid over het hele grondgebied wonen. Het is ook belangrijk de diversiteit in aanmerking te nemen die zowel binnen minderheden als in alle andere bevolkingsgroepen bestaat, waaronder op basis van geslacht, seksuele geaardheid, leeftijd, handicap, geloofsovertuiging, politieke overtuiging of toegang tot economische middelen. Vanwege deze diversiteit lopen de prioriteiten van minderheidsgemeenschappen en de individuele prioriteiten van personen die tot deze gemeenschappen behoren vaak uiteen. Voor bepaalde personen die tot een minderheid behoren, zijn gelijkheid en integratie de belangrijkste prioriteiten; voor anderen kan het de zoektocht naar een beschermde ruimte zijn, waar zij hun minderheidsidentiteit in stand kunnen houden en kunnen bevorderen. Deze prioriteiten kunnen na verloop van tijd verder veranderen, afhankelijk van de context, het politieke klimaat en de sociaaleconomische omstandigheden. Het Adviescomité is de mening toegedaan dat de diversiteit binnen en tussen nationale minderheden bij de uitvoering van alle minderheidsrechten, ongeacht hun specifieke aard, erkend en gerespecteerd moet worden.

41. De verplichting van verdragsstaten om de omstandigheden voor het in stand houden en tot ontwikkeling brengen van de culturen van nationale minderheden te bevorderen houdt ook in dat de term 'minderheidscultuur' niet volgens een statische, unitaire of beperkende betekenis geïnterpreteerd moet worden. Overeenkomstig het recht op vrije zelfidentificatie maakt elke persoon die tot een nationale minderheid behoort zelf uit hoe hij of zij de minderheidscultuur of -identiteit in de praktijk brengt. Bijgevolg wordt niet alleen het recht om tradities in stand te houden beschermd, maar ook het recht om een minderheidscultuur overeenkomstig de bredere maatschappelijke ontwikkeling tot ontwikkeling te brengen en hedendaagse uitingen van minderheidsidentiteit te vormen.

42. Gelijkheidsoverwegingen zijn van essentieel belang voor het bevorderen van alle minderheidsrechten, niet alleen wat betreft betrekkingen tussen nationale minderheden en de meerderheid, maar ook en vooral wat betreft betrekkingen tussen de verschillende minderheden. Volgens het Adviescomité wordt het algemene gelijkheidsbeginsel in twijfel getrokken als totaal verschillende beginselen of disproportioneel verschillende beschermingsmechanismen worden toegepast op de verschillende minderheden, of als afzonderlijke regeringsorganen verantwoordelijk zijn voor het beschermen en bevorderen van de respectievelijke rechten van die minderheden.<sup>69</sup> Hoewel de inspanningen om gelijke kansen te bevorderen voor alle personen die tot een nationale minderheid behoren alleen doeltreffend kunnen zijn als ze worden afgestemd op de specifieke behoeften en situaties van de verschillende groepen, moeten de basisbenaderingen en normen inzake rechten die worden toegepast gelijk zijn.

68. Zie alle eerste adviezen van het Adviescomité.

69. In allerlei staten wordt de bescherming van de rechten van Roma als sociaaleconomisch en soms zelfs als veiligheidsvraagstuk beschouwd. Als gevolg daarvan worden beschermings- en bevorderingsmaatregelen afzonderlijk van de beschermings- en bevorderingsmaatregelen met betrekking tot andere minderheidsgroepen gecoördineerd en dit kan ertoe leiden dat er verschillende normen worden toegepast. Hoewel het Adviescomité de specifieke aandacht waardeert die wordt besteed aan de specifieke sociaaleconomische nadelen waarvoor veel Roma zich gesteld zien, is het Adviescomité van mening dat deze maatregelen een aanvulling moeten zijn op andere maatregelen voor het beschermen van minderheidsrechten, zoals de maatregelen met betrekking tot het behoud van Roma-culturen, talen en tradities.

43. Volledige gelijkheid is niet mogelijk als diversiteit op zich als iets negatiefs wordt gezien of als alleen bepaalde vormen van diversiteit geaccepteerd en getolereerd worden. Het Adviescomité heeft herhaaldelijk kritiek geuit op situaties waar er hiërarchieën ontstaan tussen de verschillende minderheden en waar bestaande ongelijkheden door ongelijke aandacht en steun versterkt worden.<sup>70</sup> Bovendien biedt een omgeving waarin diversiteit als “vreemd” of “geïmporteerd” wordt beschouwd en wordt gezien als iets dat min of meer afstaat van de doorsnee samenleving niet de juiste omstandigheden voor het uiten, bewaren en tot ontwikkeling brengen van minderheidsculturen. Artikel 6 roept daarom op tot opzettelijke inspanningen om een klimaat van wederzijds respect, begrip en samenwerking te bevorderen, waar personen die tot een nationale minderheid behoren worden erkend als integrale elementen van de samenleving die daadwerkelijk gelijke toegang tot rechten en middelen genieten, en tegelijkertijd kansen krijgen voor sociale interactie en inclusie waarbij aan verschillen voorbij wordt gegaan. Gezien het in de preambule vastgestelde oogmerk van het Kaderverdrag, namelijk het bevorderen van bredere maatschappelijke vrede en stabiliteit door de minderheidsrechten te verbeteren, is het Kaderverdrag direct relevant voor de hele samenleving.

44. Het vaste standpunt van het Adviescomité is dat integratie een proces van geven en nemen is en de hele samenleving raakt. Daarom mag men niet alleen inspanningen verlangen van personen die tot minderheidsgemeenschappen behoren, maar moeten er ook inspanningen worden geleverd door leden van de meerderheidsbevolking.<sup>71</sup> Dit is met name relevant bij het maken van het onderscheid tussen geslaagde integratie en gedwongen assimilatie, hetgeen uitdrukkelijk wordt verboden in artikel 5, lid 2, van het Kaderverdrag. Waar assimilatie personen die tot een minderheid behoren dwingt om hun specifieke kenmerken op te geven en op te gaan in een samenleving die door de meerderheid wordt gedomineerd, vereist integratie wederzijdse aanpassing en verandering van zowel de meerderheid als de minderheden via een doorlopend proces van onderhandelen en zich aanpassen.

45. Het Adviescomité is van mening dat de bovenstaande, in artikel 3 tot en met 6 vervatte grondbeginselen van het Kaderverdrag in aanmerking moeten worden genomen bij het interpreteren van alle verdere artikelen om te waarborgen dat personen die tot een nationale minderheid behoren daadwerkelijk van hun rechten kunnen genieten.

## **2. Praktijk**

46. Overeenkomstig de artikelsgewijze benadering heeft het Adviescomité herhaaldelijk gekeken naar de toepassing van het Kaderverdrag op personen die niet tot nationale minderheden behoren maar in een soortgelijke situatie leven. In de context van de onderwijsrechten krachtens het Kaderverdrag is bijvoorbeeld gekeken naar personen die tot de meerderheidsbevolking behoren en in gebieden wonen die hoofdzakelijk bewoond worden door minderheidsgemeenschappen.

---

70. Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Roemenië en het tweede advies inzake Georgië.

71. Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake Estland. Zie ook het Derde thematische commentaar (voetnoot 4).

47. Het Adviescomité heeft in deze context benadrukt dat dezelfde beschermende maatregelen die worden toegepast in scholen waar (in) minderheidstalen wordt onderwezen, zoals de eis van minder leerlingen per klas, ook van toepassing moeten zijn op staatscholen in door de minderheidstaal gedomineerde gebieden waar in de officiële taal wordt onderwezen.<sup>72</sup> Bovendien vindt het Adviescomité dat andere groepen die speciale bescherming genieten, maar niet als nationale minderheid worden erkend, ook van de bescherming van het Kaderverdrag mogen genieten.<sup>73</sup> In sommige contexten is ook opgemerkt dat het van geval tot geval toekennen van de bescherming van het Kaderverdrag aan personen die behoren tot de constituerende volken die in een minderheidssituatie wonen een aanvullend hulpmiddel zou kunnen zijn voor het bevorderen van hun toegang tot rechten en het aanpakken van de problemen waarvoor zij zich gesteld zien, zonder dat dit een verzwakking van hun status inhoudt. Volgens het Adviescomité is de toepasselijkheid van minderheidsrechten op deze personen volledig in lijn met de doelstelling en het doel van het Kaderverdrag.<sup>74</sup>

48. Bovendien heeft het Adviescomité benadrukt dat de bescherming die het Kaderverdrag biedt zich ook uitstrekt tot personen die tot een inheems volk behoren, zonder dat dit gevolgen heeft voor hun status als leden van een inheems volk. Er kunnen specifieke rechten op hen van toepassing zijn, ongeacht of ze formeel als nationale minderheid erkend worden, en zonder dat dit erkenning als nationale minderheid inhoudt.<sup>75</sup> Dit betekent dat het individuen vrij staat om, buiten de rechten die zij als lid van een inheems volk hebben, gebruik te maken van de bescherming krachtens het Kaderverdrag of dit te weigeren. Dit is met name relevant geweest met betrekking tot de in artikel 5 van het Kaderverdrag vervatte rechten waarbij het Adviescomité heeft gesteld dat de bescherming tegen assimilatie ook inhoudt dat betroffen individuen ondersteund moeten worden bij hun inspanningen om hun traditionele praktijken aan hedendaagse uitdagingen aan te passen, of economische activiteiten uit te voeren, om hun cultuur in stand te kunnen houden.<sup>76</sup>

49. Wat betreft betwiste gebieden of regio's van verdragsstaten die *de facto* buiten de macht van de overheden liggen, merkt het Adviescomité op dat de toepasselijkheid van de in het Kaderverdrag vervatte rechten niet als gevolg van de verandering in het *de facto* gezag verandert. In tegendeel: in tijden van conflict blijven de rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren van kracht en krijgen ze vaak bijzondere urgentie.<sup>77</sup> Door dergelijke territoriale geschillen worden internationale toegang en het voortzetten van reguliere monitoringactiviteiten sterk nadelig beïnvloed en komen deze soms zelfs volledig tot stilstand.

---

72. Zie de derde adviezen inzake Estland en Litouwen.

73. Zie bijvoorbeeld het vierde advies inzake Spanje met betrekking tot sprekers van het Catalaans, Baskisch en Galicisch, d.w.z. talen met co-officiële of beschermde status. Het Adviescomité was hier van mening dat taalrechten met name van voordeel kunnen zijn voor sprekers van talen die buiten de aangewezen gebieden wonen.

74. Zie het derde advies inzake Bosnië en Herzegovina.

75. Het parlement van de Sami in Noorwegen verklaarde bijvoorbeeld dat de Sami niet als nationale minderheid beschouwd wensten te worden, aangezien zij hun status als inheems volk wilden behouden. Het Adviescomité was echter van mening dat deze twee beschermingsregelingen elkaar niet uitsluiten en parallelle voordelen kunnen bieden aan personen uit de groep. Zie het eerste en opvolgende adviezen inzake Noorwegen. Zie ook opeenvolgende adviezen inzake Denemarken, Finland, de Russische Federatie en Zweden.

76. Zie bijvoorbeeld het derde advies inzake de Russische Federatie.

77. Zie ook het ad-hocrapport van het Adviescomité over de situatie van nationale minderheden in Oekraïne, april 2014.

Het Adviescomité heeft alle partijen er herhaaldelijk toe opgeroepen een constructieve benadering te volgen, overeenkomstig de algemene beginselen van het internationale recht en van het Kaderverdrag, met het oog op het overall op de grondgebieden van alle verdragsstaten als integraal onderdeel van universeel toepasselijke mensenrechten waarborgen van de rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren.<sup>78</sup>

---

78. Zie de open verklaring van het Adviescomité over de situatie van nationale minderheden in de Krim, mei 2014, op <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069faed>.

## Deel V Op alle personen toepasselijke rechten uit het Kaderverdrag

50. Een aantal artikelen van het Kaderverdrag is uitdrukkelijk of stilzwijgend, door de specifieke relatie ervan met bepalingen die op iedereen van toepassing zijn, van toepassing op alle personen op het grondgebied van verdragsstaten, dus ook op personen die niet tot een nationale minderheid behoren.

### 1. Bescherming tegen discriminatie – artikel 6

51. Artikel 6 van het Kaderverdrag is uitdrukkelijk van toepassing op “alle personen” die wonen op het grondgebied van verdragsstaten. De bescherming ervan strekt zich uit op twee gebieden: ten eerste moeten er doeltreffende maatregelen worden getroffen ter bevordering van wederzijds respect en begrip en van de samenwerking tussen alle personen, ongeacht hun etnische, culturele, linguïstische of godsdienstige identiteit. Ten tweede moeten alle personen worden beschermd tegen discriminatie op basis van die aspecten van hun identiteit.

52. Het Adviescomité heeft deze brede toepassing van artikel 6 constant onderstreept, aangezien het gebrek aan respect voor of de slechte behandeling van migranten, asielzoekers, vluchtelingen en/of andere personen die, om welke reden dan ook, als anders dan de meerderheidsbevolking worden beschouwd, aanleiding kan geven tot een omgeving die wordt gekenmerkt door angst. Dit kan personen die tot een minderheid behoren ertoe verleiden zich aan de meerderheid te conformeren, in plaats van actief hun rechten uit te oefenen. Op basis van artikel 6 heeft het Adviescomité ook de uitvoering geëvalueerd van het Kaderverdrag in verdragsstaten waar, volgens de overheden, geen personen wonen die tot een nationale minderheid behoren.<sup>79</sup> Dit heeft het Adviescomité de kans geboden uitgebreide discussies aan te gaan met de overheden van staten over “maatregelen genomen ingevolge hun algemene integratiebeleid”.<sup>80</sup>

#### a) Bevordering van wederzijds respect en interculturele dialoog

53. Sommige verdragsstaten hebben de relevantie van maatschappelijke cohesie en bredere concepten van tolerantie en respect voor diversiteit bij het beschermen van nationale minderheden betwist. Het Adviescomité heeft zich echter constant op het standpunt gesteld dat een uitsluitend perspectief dat het vraagstuk van de bescherming van traditionele minderheden scheidt van bredere vragen met betrekking tot maatschappelijke integratie geen recht doet aan het doel en oogmerk van het Kaderverdrag, maar juist het uitoefenen van rechten door personen die tot een nationale minderheid behoren belemmert.<sup>81</sup> In feite is het zo dat het bevorderen van tolerantie en openheid jegens diversiteit in de samenleving niet alleen essentieel is voor het ontwikkelen en uitvoeren van succesvolle integratiestrategieën, maar ook een centrale voorwaarde is om mogelijk te maken dat personen die tot een nationale minderheid behoren zichzelf zonder enige aarzeling als zodanig identificeren en proactief de in het Kaderverdrag vervatte rechten opeisen.

54. Openheid en tolerantie in de samenleving kunnen alleen oprecht zijn als ze niet worden beperkt tot bepaalde vooraf gedefinieerde groepen, maar als ze voor iedereen gelden. Het Adviescomité beschouwt daarom vragen met betrekking tot het formuleren en uitvoeren van doeltreffende integratiestrategieën als een van zijn belangrijkste aandachtspunten. In veel staten in Europa worden momenteel integratiestrategieën ontwikkeld, met name met het oog op de situatie van vaak grote gemeenschappen van immigranten, sommige in de tweede en derde generatie, die linguïstische en culturele praktijken en achtergronden gemeen hebben en die vaak als gevolg van naturalisatie of door geboorte als burgers in het land wonen.<sup>82</sup> Het is van essentieel belang dat alle segmenten van de maatschappij, zowel meerder- als minderheden, worden aangesproken zodat integratiestrategieën op doeltreffende wijze de vorming vergemakkelijken van maatschappelijke structuren waar diversiteit en respect voor verschillen door erkenning, wederzijdse aanpassing en actieve betrokkenheid aan alle kanten als normaal worden erkend en aangemoedigd.<sup>83</sup>

79. Zie bijvoorbeeld het vierde advies inzake Liechtenstein of het derde advies inzake Malta.

80. Zie artikel 5, lid 2, van het Kaderverdrag.

81. In resoluties van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de uitvoering van het Kaderverdrag, zoals onder andere in de vierde resolutie inzake Denemarken, de derde resolutie inzake Estland, de vierde resolutie inzake Duitsland en de derde resolutie inzake Malta, wordt ook consequent meer algemeen bezorgdheid over de integratie in de samenleving en doeltreffende mechanismen met betrekking tot de bescherming tegen discriminatie geuit.

82. Zie bijvoorbeeld opeenvolgende adviezen inzake Liechtenstein.

83. De HCNM van de OVSE heeft een soortgelijke benadering gekozen. In de in 2012 vastgestelde richtlijnen van Ljubljana inzake integratie van diverse samenlevingen wordt integratie gedefinieerd als een proces dat van alle leden van de samenleving vereist dat ze een gemeenschappelijk gevoel van het tot een bepaalde staat en gezamenlijke overheidsorganen behoren accepteren en creëren. Zie de richtlijnen van Ljubljana inzake integratie van diverse samenlevingen, OVSE HCNM, november 2012.

**b) Bescherming tegen vijandigheid en haatmisdrijven**

55. Artikel 6, lid 2, bevat de verplichting dat verdragsstaten alle personen tegen geweld en discriminatie op etnische gronden moeten beschermen. Dit betreft dus niet alleen personen die tot een nationale minderheid behoren. Minderheden kunnen niet gedijen in een samenleving waar diversiteit niet wordt getolereerd of waar diversiteit zelfs als excuus voor haatmisdrijven en discriminatie dient. Daarom is het van vitaal belang dat alle verdragsstaten naar de volledige toepassing en realisatie van de doelen van artikel 6 van het Kaderverdrag streven, zelfs die verdragsstaten die uitdrukkelijk hebben verklaard dat ze het Kaderverdrag alleen uit solidariteit hebben bekrachtigd.

56. Het Adviescomité is van mening dat erkend moet worden dat geweld op etnische gronden een bijzonder verwerpelijke vorm van geweld is die de samenleving in zijn geheel aangaat en bedreigt en derhalve resoluut moet worden tegengegaan en voorkomen. Om haatmisdrijven grondig aan te pakken, moeten wetboeken van strafrecht gepaste bepalingen bevatten waarin haat zaaien, bedreigingen en geweld op etnische gronden, en het in het openbaar aanzetten tot geweld en haat strafbaar worden gesteld. Bovendien moet het feit dat een delict door rassenhaat is ingegeven als verzwarende omstandigheid worden beschouwd en behoren wetshandhavers naar behoren opgeleid te worden om te zorgen dat ze door rassenhaat of etnische motieven ingegeven aanvallen en discriminatie herkennen en registreren, en deze naar behoren via gericht, gespecialiseerd en direct handelen onderzoeken en bestraffen.

57. Angst voor discriminatie of zelfs gewelddadige aanvallen kan personen die tot een nationale minderheid behoren ervan weerhouden hun recht op vrije zelfidentificatie uit te oefenen. Het bagatelliseren van door etnische motieven ingegeven geweld als “hooliganisme” of “jeugdig wangedrag” kan de indruk wekken dat de wetshandhavers dergelijke handelingen stilzwijgend goedkeuren. Dit leidt tot een ernstige verzwakking van inspanningen om respect en dialoog tussen verschillende groepen te bevorderen. Om individuele personen tegen dergelijke aanvallen te beschermen is het derhalve van even groot belang dat dergelijke incidenten altijd direct en ondubbelzinnig worden veroordeeld door publieke figuren en de leiders van gemeenschappen op alle niveaus, en dat er passende boodschappen aan het publiek worden gecommuniceerd via de media en via informatiekanalen van overheidswege.

58. Het Adviescomité verwijst in deze context naar andere instanties met het specifieke mandaat en de expertise om thema's met betrekking tot rassendiscriminatie en bescherming tegen haatmisdrijven op te pakken.<sup>84</sup> Het wijst met name op de rol van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) bij het beoordelen van de toepasselijkheid en doeltreffendheid van antidiscriminatie-instrumenten en -mechanismen. De monitoringactiviteiten en -rapporten van de ECRI staan centraal voor een stelselmatige interpretatie van het Kaderverdrag in een samenleving in ontwikkeling.<sup>85</sup> Het doel van het Kaderverdrag is verschillen in cohesieve en geïntegreerde samenlevingen te bevestigen. Streven naar *de facto* gelijkheid in de context van het Kaderverdrag vereist afdoende en doeltreffende strategieën voor het ondersteunen van verschillende identiteiten, waaronder de doeltreffende bescherming tegen discriminatie die op om het even welke van deze verschillen gebaseerd is. Bovendien speelt het in artikel 6, lid 2, vervatte recht op daadwerkelijke bescherming tegen discriminatoir(e) bedreigingen of geweld een belangrijke rol bij het aanvullen van de uitoefening van een aantal in het Kaderverdrag vastgelegde rechten, met name de rechten in verband met politieke vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting, door verdragsstaten te verplichten onnodige of onrechtmatige inmenging of pogingen tot beperking van die rechten daadwerkelijk te sanctioneren.

---

84. Zie met name het initiatief voor het melden van haatmisdrijven van de OVSE, het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (BDIMR) en de VN-commissie inzake de uitbanning van rassendiscriminatie.

## 2. Onderwijs en de media als hulpmiddelen voor integratie – artikel 6, lid 1, en artikel 12

59. Artikel 6, lid 1, verwijst uitdrukkelijk naar onderwijs, cultuur en de media als specifieke gebieden die van belang zijn voor de doelstelling van het bevorderen van tolerantie en interculturele dialoog. In aanvulling daarop weerspiegelt artikel 12 van het Kaderverdrag het speciale belang van onderwijs voor de integratie van de samenleving en voor het bevorderen van respect. Artikel 12, lid 1, bepaalt dat onderwijs en onderzoek de kennis van de cultuur, geschiedenis, taal en godsdienst van de minderheden en van de meerderheid moeten bevorderen. Dit is duidelijk op de samenleving in zijn geheel gericht.<sup>86</sup> Bovendien roept artikel 12, lid 2, op tot de ontwikkeling van interculturele uitwisseling en competenties door “contacten tussen leerlingen en leerkrachten van de verschillende gemeenschappen” te vergemakkelijken. Om intercultureel begrip en respect tussen alle studenten te bevorderen en het prestige en zelfbewustzijn te verhogen van personen die tot numeriek kleinere of achtergestelde groepen behoren, moet afdoende informatie over de samenstelling van de gemeenschap, met inbegrip van nationale en andere minderheden, deel uitmaken van het openbare curriculum en van lesboeken en onderwijsmaterialen die op alle scholen overal op het grondgebied van verdragsstaten worden gebruikt.

60. Onderwijsmaterialen met inhoud over minderheden moeten verder in nauw overleg met vertegenwoordigers van de desbetreffende groepen worden opgesteld en mogen niet worden beperkt tot stereotiepe beelden. Bovendien moeten er daarom afdoende mogelijkheden en opleiding voor beroepsmatige ontwikkeling beschikbaar zijn voor alle leerkrachten om deze op het omgaan met linguïstisch en cultureel diverse omgevingen voor te bereiden.<sup>87</sup> Met betrekking tot het overal in verdragsstaten onderwijzen van geschiedenis, moeten alle inspanningen kritisch denken en ruimte bieden aan meerdere visies bevorderen.

61. Het werk van het Adviescomité is gebaseerd op de erkenning en waardering van de voordelen van interculturele dialoog en meertaligheid voor het bevorderen van tolerantie en respect voor diversiteit in gemeenschappen. Taal- en cultuurbeleid moeten daarom waarborgen dat alle talen en culturen die in de samenleving bestaan hoorbaar en zichtbaar in het openbaar aanwezig zijn, zodat iedereen zich bewust is van het diverse karakter van de samenleving en zichzelf als integraal onderdeel ervan herkent.

---

85. Zie in deze context met name de op 8 december 2015 vastgestelde algemene beleidsaanbeveling nr. 15 van de ECRI betreffende het bestrijden van haat zaaien. Deze algemene beleidsaanbeveling bouwt voort op de bevindingen en aanbevelingen die de ECRI heeft gepubliceerd tijdens haar vijfde monitoringcyclus en waarin zij aanvullende richtlijnen geeft voor lidstaten.

86. Een soortgelijke bepaling is ook te vinden in artikel 7, lid 3, van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, waarin staten ertoe worden opgeroepen om met passende maatregelen wederzijds begrip tussen alle linguïstische groepen van het land te bevorderen.

87. Zie onder andere het derde advies inzake Estland, het tweede advies inzake Georgië, het derde advies inzake Kosovo en het vierde advies inzake de Slowaakse Republiek.

62. Het Adviescomité heeft daarom steeds weer taalbeleid aangemoedigd dat het gebruik van verschillende talen op openbare locaties en in de media bevordert om respect voor minder gebruikte talen te creëren en de zichtbaarheid en het prestige ervan te verhogen. Al met al behoort inclusief taalbeleid in te spelen op de behoeften van iedereen, op basis van de kenmerken en behoeften van iedereen, waaronder die van personen die tot een nationale minderheid behoren en die buiten hun traditionele woongebieden wonen, immigranten en “niet-burgers”.<sup>88</sup> Met het oog op het overkoepelende doel geïntegreerde samenlevingen tot stand te brengen die respect hebben voor de eigen diversiteit, heeft het Adviescomité ook maatregelen aangemoedigd die de kennis en het gebruik van minderheidstalen door personen die tot meerderheidsgemeenschappen behoren bevorderen.

63. Artikel 6, lid 1, van het Kaderverdrag onderstreept ook de rol van de media als hulpmiddel voor het bevorderen van intercultureel begrip en een gevoel van solidariteit in de samenleving. Gezien de directe versterking van boodschappen en waarden roept het Adviescomité verdragsstaten er steeds weer toe op ervoor te zorgen dat publieke omroepen hun verantwoordelijkheden serieus nemen en respect voor diversiteit en ethische journalistiek in al hun programma's bevorderen. Vertegenwoordigers van minderheden moeten betrokken worden bij inspanningen in verdragsstaten om ethische normen onder journalisten en mediaprofessionals en mediageletterdheid in de samenleving meer in het algemeen te bevorderen. Bovendien is het belangrijk voor de vorming van een open en pluralistische mediaomgeving dat punten van zorg en van belang voor minderheidsgemeenschappen in het algemeen meer gewicht krijgen in het bredere publieke mediadebat en dat personen die tot dergelijke minderheden behoren als integrerende leden van de samenleving worden getoond, zij het in de rol van journalist, presentator en/of geïnterviewde.

---

88. Zie het Derde thematische commentaar (voetnoot 4), punt 53.



## Deel VI Minderheidsrechten met een breed toepassingsgebied

64. Het Toelichtend Rapport bij het Kaderverdrag verwijst naar minderheidsrechten die “tezamen met anderen” worden uitgeoefend, en wijst daarmee op het feit dat gemeenschappen rond allerlei gemeenschappelijke praktijken en de gezamenlijke uitoefening van rechten worden gevormd. De praktijken aan de hand waarvan personen zich trachten te identificeren zijn dynamisch en ontwikkelen zich voortdurend, gestoeld op wat mensen gemeen hebben in plaats van op verschillen. Ze omvatten overgedragen kennis of gemeenschappelijke herinneringen waarvan wellicht niet altijd actief blijkt wordt gegeven. De intensiteit en reikwijdte ervan kunnen afhankelijk van de omstandigheden verschillen. Ze kunnen zich geleidelijk ontwikkelen en kunnen ook op afstand worden uitgevoerd. Aangezien het de taak van het Adviescomité is de doeltreffende uitvoering van in het Kaderverdrag vervatte rechten te monitoren, heeft het Adviescomité zich primair beziggehouden met toegang tot rechten en slechts secundair met vragen rond status. De formele erkenning van nationale minderheden heeft volgens het Adviescomité eerder een declaratoir dan een constitutief karakter (zie punt 28). Om te bewerkstelligen dat minderheidsrechten niet willekeurig worden onthouden aan personen die tot een nationale minderheid behoren en die beschermd behoren te worden uit hoofde van het Kaderverdrag, heeft het Adviescomité consequent een breed toepassingsgebied toegepast met betrekking tot de in het Kaderverdrag vervatte rechten en heeft het verdragsstaten die dit ook doen geprezen. Het Adviescomité is met name van mening dat de volgende artikelen van het Kaderverdrag, gezien hun aard, een breed toepassingsgebied hebben, en dat derhalve personen die tot een nationale minderheid behoren, maar door de desbetreffende verdragsstaat niet als zodanig worden erkend, ook onder de beschermende werking van die artikelen vallen.

### 1. Gelijkheid – artikel 4

65. Voor alle personen die tot een nationale minderheid behoren moet het recht van gelijkheid voor de wet en van gelijke bescherming door de wet worden gegarandeerd. Dit algemene beginsel van mensenrechten dat in artikel 4, lid 1, is vervat, is niet bestreden door verdragsstaten. Het Adviescomité heeft herhaaldelijk in deze context de geslachtsdimensie benadrukt en heeft daarbij de aandacht van verdragsstaten gevestigd op het fenomeen meervoudige discriminatie, iets wat regelmatig wordt ondervonden door vrouwen die tot een nationale minderheid behoren.<sup>89</sup> In artikel 4, lid 2, wordt verder opgeroepen tot speciale maatregelen om structurele nadelen tussen de minderheid en de meerderheid op alle gebieden weg te nemen. Deze maatregelen moeten in nauw overleg met betrokkenen worden ontwikkeld en geïmplementeerd en bij het opzetten ervan moet voldoende aandacht worden besteed aan de specifieke omstandigheden van betrokkenen.

66. Het Adviescomité heeft verdragsstaten er consequent toe opgeroepen hun beleidsinstrumenten of speciale maatregelen voor het bevorderen van gelijkheid te baseren op uitgebreide gegevens met betrekking tot de situatie en toegang tot rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de diverse manifestaties van meervoudige discriminatie die mensen kunnen ervaren, waaronder de manifestaties die voortkomen uit factoren die geen verband houden met de achtergrond als nationale minderheid, zoals leeftijd, geslacht, seksuele geaardheid en levensstijlkenmerken. Bovendien moet er specifiek aandacht worden besteed aan leden van de meest achtergestelde segmenten van de samenleving, dat wil zeggen die mensen die economisch, sociaal of geografisch machteloos zijn geworden door de grootte van de desbetreffende segmenten of door conflictervaringen uit het verleden. In deze context van speciale en gerichte maatregelen voor het bevorderen van daadwerkelijke gelijkheid heeft het Adviescomité consequent het belang benadrukt van het regelmatig verzamelen van betrouwbare en uitgesplitste gelijkheidsgegevens met betrekking tot hoeveel personen er tot een nationale minderheid behoren en hun situatie. Het Adviescomité heeft verdragsstaten echter gewaarschuwd tegen het overmatig vertrouwen op statistieken en de overheden ertoe opgeroepen gebruik te maken van onafhankelijk onderzoek, met name wanneer dit wordt of is uitgevoerd door personen die tot een nationale minderheid behoren zelf, om aan de hand daarvan de specifieke tekortkomingen waarvoor personen die tot een nationale minderheid behoren zich gesteld zien te beoordelen en uitgebreid aan te pakken (zie ook punt 18).

---

89. Zie onder andere de derde adviezen inzake Azerbeidzjan en Finland.

## 2. Cultuur – artikel 5

67. Artikel 5 van het Kaderverdrag en de verplichting van verdragsstaten om de omstandigheden te bevorderen voor het in stand houden en tot ontwikkeling brengen van de culturen en identiteiten van nationale minderheden zijn het beste gediend bij een ruime interpretatie van het toepassingsgebied. Het doel van dit artikel is bewerkstelligen dat personen die tot een nationale minderheid behoren niet assimileren, maar in staat worden gesteld hun eigen onderscheiden identiteit te behouden en te ontwikkelen en actief minderheidsrechten uit te oefenen. Het Adviescomité is verheugd over de beschikbaarheid van hulpregelingen die niet alleen voor erkende nationale minderheden openstaan, maar ook voor andere groepen die anders niet in staat zouden zijn hun specifieke eigen kenmerken in stand te houden.<sup>90</sup> Alle steunmaatregelen moeten worden afgestemd op de specifieke behoeften en situaties van de verschillende groepen, zodat wordt zeker gesteld dat de culturele verschillen die als specifiek voor elke groep worden beschouwd bevestigd en beschermd worden. Dit kan vaak gerichte inspanningen van de overheden vergen om essentiële elementen van de minderheidscultuur nieuw leven in te blazen, zonder welke elementen het uiten van bepaalde aspecten van die identiteit wellicht niet mogelijk is.<sup>91</sup> Numeriek grotere minderheden waarvan de cultuur goed vertegenwoordigd is, zijn meestal minder afhankelijk van overheidssteun dan numeriek kleinere groepen of verspreide nationale minderheden voor wie het moeilijk kan zijn de eigen bijzondere kenmerken in stand te houden en assimilatie te voorkomen.<sup>92</sup> Waar het vaak de culturele verenigingen zijn die de financiële middelen ontvangen, is het Adviescomité van mening dat alle vertegenwoordigers van nationale minderheden, waaronder vertegenwoordigers die niet formeel een band hebben met dergelijke verenigingen of die andere gezichtspunten vertegenwoordigen, moeten worden geraadpleegd en effectieve mogelijkheden moeten krijgen om financiering te verkrijgen voor het behoud van hun identiteit en cultuur.

## 3. Vereniging en geloofsovertuiging – artikel 7 en 8

68. De rechten op vrijheid van vergadering, vrijheid van vereniging, vrijheid van meningsuiting, denken en geweten, evenals het recht een religie of geloofsovertuiging aan te hangen en daarvan blijf te geven, zoals vastgelegd in artikel 7 en 8 van het Kaderverdrag, zijn gebaseerd op daarmee corresponderende artikelen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Toelichtend Rapport onderstreept uitdrukkelijk dat ze van toepassing zijn op elke persoon, ongeacht of men al dan niet tot een nationale minderheid behoort, maar dat ze van dermate specifiek belang worden geacht voor personen die tot een nationale minderheid behoren dat men de mening was toegedaan dat ze speciale aandacht behoorden te krijgen.<sup>93</sup> Het Adviescomité heeft het toepassingsgebied ervan derhalve in de breedste zin uitgelegd, overeenkomstig de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het Adviescomité heeft met name zijn diepe zorg uitgesproken over situaties waar de algehele werkomstandigheden voor non-gouvernementele organisaties die betrokken zijn bij het beschermen van minderheidsrechten zijn bemoeilijkt, aangezien hun rol bij het bevorderen van het bewustzijn van en inzicht in mensen- en minderheidsrechtennormen in de samenleving van cruciaal belang is en moet worden ondersteund in plaats van belemmerd.<sup>94</sup> Het Adviescomité heeft verder aangevoerd dat door de overheden genomen maatregelen voor het inperken van de vrijheid van vergadering of de vrijheid van meningsuiting, hetgeen automatisch ook de vrijheid om kritiek op de overheid of afwijkende meningen te uiten inhoudt, directe, negatieve gevolgen kunnen hebben voor de uitoefening van in het Kaderverdrag vervatte rechten. Het is immers aannemelijk dat dergelijke maatregelen personen die tot een nationale minderheid behoren, evenals andere leden van de samenleving, ervan weerhouden hun rechten uit te oefenen en dat ze leiden tot het ontstaan van een intimiderende omgeving die niet bevorderlijk is voor de implementatie van minderheidsrechten en mensenrechten in het algemeen. In deze context heeft het Adviescomité ook onderstreept dat personen die tot een nationale minderheid behoren niet behoren te worden geweerd van het vormen van politieke partijen met als doel hun belangen en rechten beter te formuleren en na te streven,<sup>95</sup> of van het registreren van religieuze organisaties om tezamen met anderen blijf te geven van hun geloofsovertuiging.<sup>96</sup>

90. Zie de derde adviezen inzake Tsjechië en Finland.

91. Zie het derde advies inzake Finland waarin verheugd wordt gereageerd op specifieke inspanningen van de overheid om de Sami-cultuur nieuw leven in te blazen via “taalnesten” en andere, vergelijkbare activiteiten.

92. Zie echter Algemene aanbeveling nr. 32 van de VN-commissie inzake de uitbanning van rassendiscriminatie waarin het onderscheid wordt onderstreept tussen permanente rechten (zoals de in artikel 5 van het Kaderverdrag vervatte rechten) en de bijkomende en tijdelijke voordelen van speciale maatregelen waarin artikel 4, lid 2, voorziet.

93. Zie punt 51 en 54 van het Toelichtend Rapport.

94. Zie de derde adviezen inzake Azerbeidzjan en de Russische Federatie.

95. Zie het derde advies inzake Bulgarije, het tweede advies inzake Georgië en het derde advies inzake de Russische Federatie.

96. Zie de derde adviezen inzake Azerbeidzjan en de Russische Federatie.

#### 4. Media – artikel 9

69. Artikel 9 en de in het Kaderverdrag vervatte mediagerelateerde rechten zijn van bijzonder belang voor het beschermen en bevorderen van minderheidsrechten. De beschikbaarheid van gedrukte, uitzend- en elektronische media in minderheidstalen heeft een zeer specifieke emblematische waarde voor nationale minderheden, met name voor de numeriek kleinere. Via deze media verkrijgen personen die tot een nationale minderheid behoren niet alleen toegang tot informatie, maar media in een minderheidstaal verhogen ook de zichtbaarheid en het prestige van de minderheidstaal als actief communicatiehulpmiddel. Deze media kunnen met name voor personen die tot een nationale minderheid behoren en verspreid wonen een grote rol spelen. Ze kunnen bijvoorbeeld de mobiliteit verhogen doordat ze communicatie en contact over grotere afstanden mogelijk maken. Een gevolg hiervan kan zijn dat personen die tot een nationale minderheid behoren hun rechten actiever gaan uitoefenen. De actieve deelname van leden van nationale minderheidsgemeenschappen aan een pluralistische mediaomgeving kan verder gerichte trainings- en voorlichtingsactiviteiten vergen, waaronder voor het gebruik van elektronische en sociale media.<sup>97</sup> In dit opzicht heeft het Adviescomité benadrukt dat de mogelijkheid van actieve deelname aan de media en de mogelijkheid van het ontvangen en geven van informatie die van belang is voor personen die tot een nationale minderheid behoren de toegang tot relevante infrastructuur, zoals snel internet, overal in het land veronderstelt, dus ook in afgelegen gebieden waar nationale minderheidsgemeenschappen vaak wonen.

70. Het marginaliseren van minderheidsidentiteiten in de lokale media, waaronder door minderheidstalen alleen te gebruiken voor bepaalde programma's, die vaak over folklore, traditionele kleding, eten en gewoonten gaan, kan bijdragen aan de stereotypering van minderheden als gescheiden entiteiten en is niet bevorderlijk voor hun prestige en het respect dat zij krijgen in de samenleving.<sup>98</sup> Bovendien kan de verdeling van mediapubliek volgens linguïstische achtergronden versterken dat er gescheiden publieke domeinen gevormd worden die elkaar wederzijds uitsluiten. Steun voor media in nationale minderheidstalen moet daarom vergezeld gaan van gerichte stappen om journalisten en andere mediaprofessionals te trainen, zodat zij zich meer bewust worden van, en gevoeliger worden voor, de specifieke behoeften en belangen van diverse groepen in de samenleving. Het is bovendien belangrijk ervoor te zorgen dat vertegenwoordigers van minderheden daadwerkelijk deelnemen aan relevante besluitvormingsprocessen en aan instanties die toezicht houden op de media. Hoe meer vertegenwoordigers van minderheden deelnemen aan het vormgeven van hun imago in de publieke media, des te meer de negatieve effecten van "foutieve herkenning" en stereotypering verminderd kunnen worden.<sup>99</sup>

---

97. Zie het vierde advies inzake Cyprus.

98. Zie ook het tweede advies inzake Georgië.

99. Zie ook het derde advies inzake Kroatië.

## 5. Taal – artikel 10, lid 1 en lid 3, en artikel 11, lid 1 en lid 2

71. Aan het recht om de eigen taal in het openbaar en in het privéleven te gebruiken, zoals vastgelegd in artikel 10, lid 1, van het Kaderverdrag, het recht om de eigen naam in de minderheidstaal te gebruiken, het recht op officiële erkenning daarvan (artikel 11, lid 1) en het recht om tekens van particuliere aard in minderheidstalen te tonen (artikel 11, lid 2) is een bepaald gewicht verbonden voor de persoonlijke identiteit, waardigheid en het zelfbewustzijn van personen die tot een nationale minderheid behoren.<sup>100</sup> Het Adviescomité is van mening dat, als zodanig, deze rechten van toepassing moeten zijn op iedereen en dat eventuele beperkingen zorgvuldig moeten worden beoordeeld om zeker te stellen dat ze geen inbreuk maken op de persoonlijke waardigheid en privacy van het individu.<sup>101</sup> Staten kunnen wetten aannemen die gericht zijn op het versterken en beschermen van de officiële taal of talen. Dit legitieme doel moet echter bereikt worden 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. Wetten en andere op het bevorderen van de staats- of officiële talen gerichte maatregelen mogen met name geen inbreuk maken op de privésfeer van personen, maar moeten dusdanig ten uitvoer worden gelegd dat in de samenleving aanwezige identiteiten en linguïstische behoeften gerespecteerd worden.

72. In aansluiting op artikel 7 en 8 weerspiegelt artikel 10, lid 3, het recht van iedere persoon om onverwijld, in een taal die men kent, indien nodig met bijstand van een tolk, op de hoogte te worden gesteld van de redenen voor een arrestatie en van de aard en de reden van een tegen de persoon ingebrachte beschuldiging. Volgens het Toelichtend Rapport gaat deze bepaling, die gebaseerd is op garanties die zijn vastgelegd in artikel 5 en 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, niet verder dan die waarborgen. Het houdt derhalve geen recht in op een juridisch(e) procedure en proces in iemands minderheidstaal en het is van toepassing op alle personen die tot een nationale minderheid behoren.

## 6. Onderwijs – artikel 12, lid 3, artikel 14, lid 1, en artikel 14, lid 3

73. Volgens artikel 12, lid 3, moeten gelijke kansen voor toegang tot onderwijs op alle niveaus worden bevorderd voor personen die tot een nationale minderheid behoren.<sup>102</sup> Gezien de specifieke relatie tussen artikel 4 en het algemene gelijkheidsbeginsel heeft het Adviescomité consequent een brede en inclusieve benadering gestimuleerd. Hierbij wordt ook verwezen naar het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind. Dienovereenkomstig heeft het Adviescomité alle gevallen van gescheiden onderwijs ten strengste veroordeeld en er bij verdragsstaten op aangedrongen alle noodzakelijke maatregelen te treffen om gelijke toegang tot geïntegreerd onderwijs voor alle kinderen te bewerkstelligen.<sup>103</sup> Bovendien voorziet artikel 14, lid 1, in het recht de minderheidstaal te leren, terwijl artikel 14, lid 3, het recht om de officiële taal of talen te leren of daarin onderwijs te krijgen benadrukt.

100. Voor een uitgebreide analyse en bespreking van de bevindingen van het Adviescomité inzake toegang tot taalrechten van personen die tot een nationale minderheid behoren wordt verwezen naar zijn derde thematische commentaar (voetnoot 4).

101. Zie ook mededeling nr. 1621/2007 *Leonid Raihman v. Latvia*, die openbaar is gemaakt door een besluit van het Mensenrechtencomité VN Doc. CCPR/C/100/D/1621/2007 (2010), waarin een schending wordt geconstateerd van artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten met betrekking tot de unilaterale wijziging van de naam van de auteur door de staat die partij is bij het Kaderverdrag.

102. Voor een uitgebreide analyse en bespreking van de bevindingen van het Adviescomité inzake toegang tot onderwijsrechten van personen die tot een nationale minderheid behoren wordt verwezen naar zijn eerste thematische commentaar (voetnoot 2).

103. Zie onder andere het derde advies inzake Bulgarije, het derde en vierde advies inzake Tsjechië en het derde en vierde advies inzake de Slowaakse Republiek.

74. Het Adviescomité heeft herhaaldelijk zijn mening geuit dat zowel mogelijkheden om een minderheidstaal te leren als afdoende mogelijkheden om de officiële talen te leren van toepassing zijn op alle personen die tot een nationale minderheid behoren en dat deze parallel aan elkaar beschikbaar moeten zijn.<sup>104</sup> Het Adviescomité heeft in het algemeen gewezen op het vele onderzoek dat duidt op merkbare voordelen van het leren van de eerste taal voor het leren van andere talen, waaronder officiële talen, en heeft zijn algemene voorkeur geuit voor tweetalige en meertalige benaderingen in het onderwijs die ervoor toegerust zijn aan meer dan één taal in geïntegreerde klaslokale ruimte te bieden. Het Adviescomité bevestigt consequent het belang van taal voor de integratie van een diverse samenleving en heeft zijn standpunt herhaald dat druk en voorwaardelijkheid in het algemeen ongeschikte hulpmiddelen zijn om integratie te bevorderen, en dat de relevante strategieën die zijn bedoeld voor het bevorderen van vaardigheden in de officiële taal niet onevenredig mogen afhangen van inspanningen die moeten worden gedaan door personen die tot een nationale minderheid behoren.<sup>105</sup>

## 7. Deelname – artikel 15

75. Oneigenlijke uitsluitingen uit het recht op daadwerkelijke deelname aan het openbare leven kunnen resulteren in aanmerkelijke belemmeringen van de uitoefening van allerlei minderheidsrechten.<sup>106</sup> Het openbare leven betreft in deze context niet alleen openbare aangelegenheden en besluitvorming, maar is evenzeer belangrijk met betrekking tot het economische en sociale leven.<sup>107</sup> Het Adviescomité heeft daarom consequent het belang onderstreept van een inclusieve benadering van de toepassing van artikel 15, aangezien daadwerkelijke deelname vaak een voorwaarde is voor het verkrijgen van toegang tot de in het Kaderverdrag vervatte rechten. Raadplegingsmechanismen en adviesorganen inzake kwesties met betrekking tot de bescherming van minderheidsrechten die als doel hebben bijvoorbeeld de discussie en dialoog tussen verschillende groepen in de samenleving te versterken, behoren open te staan aan iedereen, met inbegrip van groepen die niet als nationale minderheid erkend worden, maar die misschien hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in, of belang te hebben bij, de bescherming die het Kaderverdrag biedt.

76. De beschikbaarheid van doeltreffende platformen voor het met dergelijke groepen bespreken van relevante belangen of zorgpunten kan het vertrouwen tussen minderheidsgemeenschappen bevorderen. Bovendien kan het helpen bij het vergemakkelijken van open en flexibele oplossingen voor problemen die de toegang tot rechten voorkomen en kan het daarmee maatschappelijke cohesie en stabiliteit bevorderen. In zijn besprekingen van artikel 15 van het Kaderverdrag heeft het Adviescomité verder ook een breed toepassingsgebied toegepast met betrekking tot hoe uitgebreid de zaken zijn waarover vertegenwoordigers van nationale minderheden geraadpleegd behoren te worden. Dit mag niet worden beperkt tot vragen met betrekking tot het in stand houden van nationale minderheidsculturen of de toewijzing van gelden, maar het behoort alle zaken te omvatten die van breder belang zijn voor de samenleving, met inbegrip van nationale minderheidsgemeenschappen.<sup>108</sup>

77. Vanwege het centrale belang van daadwerkelijke deelname van nationale minderheden aan het openbare leven, moet er specifieke aandacht worden besteed aan het waarborgen dat er voldoende rekening wordt gehouden met de visies, belangen en zorgpunten binnen de verschillende minderheidsgemeenschappen. Gemeenschappen van nationale minderheden zijn, zoals in elke gemeenschap het geval is, divers en de leden ervan hebben vaak uiteenlopende visies. Dit betekent dat de diversiteit binnen de minderheden, waaronder ook vrouwen en jongeren vallen, evenals hun uiteenlopende behoeften, belangen en zorgen, in alle relevante besluitvorming effectief moet worden vertegenwoordigd.

104. Er kunnen verschillende modules worden toegepast, afhankelijk van de grootte van de groep die de minderheidstaal wil leren.

105. Zie bijvoorbeeld het tweede advies inzake Letland en het vierde advies inzake Liechtenstein.

106. Voor een uitgebreide analyse en bespreking van de bevindingen van het Adviescomité inzake de daadwerkelijke deelname van personen die tot een nationale minderheid behoren aan het culturele, sociale en economische leven en aan openbare aangelegenheden, zoals vervat in artikel 15, wordt verwezen naar het tweede thematische commentaar (voetnoot 3).

107. De term 'economisch en sociaal leven' bestrijkt een breed scala aan thema's, van toegang tot geschikte huisvesting, gezondheidszorg en sociale bescherming (sociale verzekering en uitkeringen), tot sociale zekerheidsdiensten en toegang tot de private en publieke arbeidsmarkt, evenals toegang tot bedrijfskansen en andere kansen als zelfstandige. Deze houden nauw verband met eigendomsrechten en privatiseringsprocessen. Zie het tweede thematische commentaar (voetnoot 3), punt 23 e.v.

108. Zie het derde advies inzake Estland en "de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië".

78. Er kunnen zich controverses tussen groeperingen tussen of binnen minderheden voordoen en het is de verantwoordelijkheid van de staatsoverheden hiervoor flexibele oplossingen te zoeken die ervoor zorgen dat ze allemaal daadwerkelijk kunnen deelnemen. Het is daarom essentieel dat regeringen beschikken over normen en procedures voor het instellen van geschikte regelingen voor het in overleg met betrokkenen bevorderen van de daadwerkelijke deelname van personen die tot minderheden behoren. Bovendien moeten deze regelingen voldoende flexibel zijn om nieuwe onderhandelingen mogelijk te maken als de omstandigheden of prioriteiten veranderen. In een aantal verdragsstaten wordt het verlenen van verschillende vormen van zelfbestuur of autonomie (territoriaal en niet-territoriaal) in verschillende mate op regionaal niveau gebruikt om de rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren verder en grondiger te beschermen en te bevorderen. Deze instrumenten sluiten volledig aan op het internationale rechtsbeginsel van territoriale integriteit en ze kunnen een nuttig hulpmiddel zijn voor het bevorderen van de uitoefening van minderheidsrechten, met name met betrekking tot het in stand houden en tot ontwikkeling brengen van de identiteiten en culturen van minderheden.<sup>109</sup>

---

109. Zie ook de *OSCE HCNM Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life* en de toelichting, september 1999.

## Deel VII Minderheidsrechten met een specifiek toepassingsgebied

79. Het uitvoeren van bepaalde in het Kaderverdrag vervatte taalrechten vereist een specifieke financiële en bestuurlijke verbintenis. Verdragsstaten kunnen daarom speciale voorwaarden vaststellen voor de uitoefening ervan.<sup>110</sup> Elk van de volgende rechten, te weten het recht om een minderheidstaal in betrekkingen met bestuurlijke instanties te gebruiken (artikel 10, lid 2), het recht om topografische aanduidingen en wegwijzers ook in de minderheidstaal te laten aangeven (artikel 11, lid 3) en het recht om minderheidstalen te leren of onderwijs in minderheidstalen te krijgen (artikel 14, lid 2) heeft daarom een specifiek toepassingsgebied. Dit houdt in dat de beschikbaarheid ervan beperkt kan worden tot bepaalde gebieden waar personen die tot een nationale minderheid behoren van oudsher wonen (zie ook punt 31) en/of in groten getale wonen (zie ook punt 34). Overeenkomstig de uitdrukkelijke formulering van het Kaderverdrag moet het recht om een minderheidstaal te gebruiken in betrekkingen met lokale instanties worden gegarandeerd in gebieden die in groten getale of van oudsher door nationale minderheden bewoond worden; één van de twee opties volstaat. De optelsom van deze twee criteria, namelijk bewoning van oudsher en in groten getale, kan echter vereist zijn voor de implementatie van het recht om topografische wegwijzers in minderheidstalen aan te geven. In het algemeen heeft het Adviescomité verdragsstaten er herhaaldelijk toe opgeroepen ook de uitoefening van de in artikel 10, lid 2, artikel 11, lid 3, en artikel 14, lid 2, vastgelegde rechten te bevorderen in situaties waar niet formeel aan de voorwaarden wordt voldaan, maar waar uitvoering zou bijdragen tot het bevorderen van een open samenleving waar meertaligheid als weerspiegeling van diversiteit wordt aangemoedigd.<sup>111</sup>

80. Gezien het specifieke belang van taal voor het uiten en bewaren van minderheidsidentiteit, en voor het bevorderen van toegang tot rechten en sociale interactie,<sup>112</sup> heeft het Adviescomité consequent een flexibele en contextspecifieke benadering met betrekking tot deze voorwaarden en met name met betrekking tot numerieke drempels aanbevolen. Het Adviescomité heeft zich opzettelijk onthouden van het voorstellen van een aanvaardbare drempel voor de toepasselijkheid van minderheidsrechten, omdat het van mening is dat de specifieke context, historie en omstandigheden in de staat die partij is bij het Kaderverdrag van geval tot geval en in overleg met de vertegenwoordigers van de betreffende minderheden in aanmerking moeten worden genomen.

81. Het is belangrijk te onderstrepen dat eventuele drempels flexibel moeten worden toegepast, zodat situaties worden vermeden waar door een verwaarloosbare afname van de minderheidsbevolking of door het besluit van enkele personen die tot een nationale minderheid behoren om geen gebruik meer te maken van een bepaald recht een vastgestelde drempel niet langer wordt bereikt en de toegankelijkheid van het recht verandert. Verdragsstaten zijn er uitdrukkelijk toe verplicht zich te onthouden van eventuele maatregelen, waaronder gebiedshervormingen, die leiden tot verandering van de bevolkingsverhoudingen in gebieden die worden bewoond door personen die tot nationale minderheden behoren en die als doel hebben de toegang tot minderheidsrechten te beperken.<sup>113</sup> Het is daarom van essentieel belang dat de specifieke gevolgen voor nationale minderheden en voor het gebruik van minderheidstalen in nauw overleg met vertegenwoordigers van nationale minderheden in overweging worden genomen bij het herzien van bestuurlijke grenzen, aangezien het creëren van grotere eenheden met zelfbestuur er in de praktijk toe kan leiden dat aan bepaalde drempels niet meer wordt voldaan.

110. Zie ook het Toelichtend Rapport, punt 64.

111. Zie onder andere het derde advies inzake Finland, het tweede advies inzake Letland en het derde advies inzake Litouwen.

112. Zie ook het Derde thematische commentaar (voetnoot 4).

113. Zie artikel 16 van het Kaderverdrag.

82. Het Adviescomité is van mening dat toegenomen mobiliteit van de bevolking in alle staten een zorgvuldige en flexibele benadering vereist met betrekking tot numerieke of territoriale begrenzingsen aan de uitoefening van minderheidsrechten. Dit is met name het geval met betrekking tot personen die tot numeriek kleinere minderheden behoren voor wie het gebruik van hun minderheidstaal in officiële communicatie een duidelijke emblematische waarde kan hebben. In het algemeen heeft het Adviescomité zich consequent op het standpunt gesteld dat numerieke drempels als indicatief behoren te worden beschouwd en flexibel te worden gebruikt,<sup>114</sup> aangezien reguliere raadpleging van de vertegenwoordigers van nationale minderheden een betere benadering is voor het bevorderen van de uitoefening van minderheidsrechten dan het gebruik van vaste drempels. Verder moet erop worden toegezien dat meervoudige affiliaties niet als voorwendsel worden gebruikt om de numerieke grootte van nationale minderheden te verkleinen. De zelfidentificatie van een persoon als lid van een nationale minderheid moet als zodanig geregistreerd en verwerkt worden, ook als deze deel uitmaakt van een meervoudige affiliatie (zie ook punt 16).

83. Het is ook mogelijk het recht om de minderheidstaal te leren of onderwijs in de minderheidstaal te krijgen (artikel 14, lid 2) alleen beschikbaar te stellen in bepaalde gebieden waar personen die tot een nationale minderheid behoren van oudsher of in groten getale wonen. Bovendien gaat dit recht ook uit van vraag naar dergelijk onderwijs. Het is derhalve essentieel ervoor te zorgen dat ouders voldoende bewust worden gemaakt van de in artikel 14, lid 2, vervatte mogelijkheid om onderwijs in de minderheidstaal te krijgen, evenals van de voordelen voor het leren van andere talen die gepaard gaan met onderwijs van of in de minderheidstaal. Op de staten rustende verplichtingen om zorg te dragen voor mogelijkheden voor onderwijs van of in minderheidstalen, zoals vastgesteld in artikel 14, lid 2, worden verder beperkt tot “voor zover mogelijk”, hetgeen wederom aangeeft dat rekening moet worden gehouden met de middelen van de staat die partij is bij het Kaderverdrag.<sup>115</sup> Het Adviescomité heeft verdragsstaten er echter toe opgeroepen de mogelijkheid om toegang te krijgen tot onderwijs in en van minderheidstalen ook te verlenen aan personen die tot een nationale minderheid behoren en die in een hoofdstad of een ander stedelijk gebied wonen, onder andere door hedendaagse en online leerhulpmiddelen ter beschikking te stellen, aangezien dit niet altijd met hoge kosten gepaard hoeft te gaan.<sup>116</sup>

---

114. Flexibiliteit kan in deze context bijvoorbeeld betekenen dat van geval tot geval wordt besloten of het aantal studenten voldoende is om een les in de specifieke context aan te bieden en wat de onderwijsmodaliteiten kunnen inhouden. Zie het derde advies inzake Finland.

115. Zie het Toelichtend Rapport, punt 75.

116. Zie het tweede en derde advies inzake Oostenrijk en het tweede en derde advies inzake Finland.



## Deel VIII Conclusies

84. In de twee decennia die zijn verstreken sinds het Kaderverdrag in 1995 werd vastgesteld is het algemene beeld van de bescherming van nationale minderheden en wat dit inhoudt veranderd. Indertijd werd het concept van minderheidsrechten vooral geassocieerd met het behoud van de identiteit van minderheden en met het tegen assimilatie beschermen van minderheden tijdens deels gewelddadige processen voor het vormen van staten en het bouwen van naties. Sindsdien heeft de toegenomen wereldwijde en regionale mobiliteit van bevolkingsgroepen tot een transformatie van het demografische profiel van Europese samenlevingen geleid en is de aandacht verschoven naar de uitdaging geïntegreerde en inclusieve samenlevingen te vormen waar diversiteit erkend wordt en als het integrale kenmerk van die samenlevingen wordt toegejuicht. De hedendaagse Europese context wordt verder gekenmerkt door migratiebewegingen van ongekeerde schaal die, gekoppeld met de effecten van herhaaldelijke economische crises en toenemende zorgen over veiligheid, samenlevingen destabiliseren en tot een verandering leiden van de manier waarop minderheidsrechten in de samenleving en door beleidsmakers worden gezien.<sup>117</sup>

85. Het Kaderverdrag is bewust opgezet als levend instrument dat niet wordt beperkt door statische definities of door de vraag wie als nationale minderheid behoort te worden beschouwd en wie niet. Het is juist zo dat de interpretatie ervan zich geleidelijk moet ontwikkelen en op de heersende maatschappelijke context moet worden afgestemd om doeltreffende uitvoering van het Kaderverdrag zeker te stellen. Het is vastgesteld als gevolg van de moed, verbintenis en betrokkenheid waarvan de leiders van staten in de jaren 90 van de twintigste eeuw blijk gaven om verder interetnisch geweld te voorkomen door individuele rechten te bevorderen, en het is, in de geest van dialoog en solidariteit, gebaseerd op het inzicht dat een minderheidsidentiteit niet uitsluitend is. Het moet personen die tot een nationale minderheid behoren worden toegestaan hun identiteit te behouden en tegelijkertijd daadwerkelijk als integraal onderdeel van de samenleving aan het openbare leven deel te nemen. Het Kaderverdrag biedt daarom een groot aantal rechten die met name van belang zijn om diversiteit in stand te houden en te stimuleren en tegelijkertijd integratie en sociale interactie te bevorderen.

86. Waar in bepaalde gevallen toenemende diversiteit wordt omarmd en als middel voor maatschappelijke ontwikkeling wordt gezien, zijn er andere gevallen waar wordt verwezen naar de gevaren van diversiteit en de dreiging voor een beweerde culturele homogeniteit van de natiestaat. Deze laatstgenoemde visies gaan voorbij aan het feit dat linguïstische, etnische en culturele diversiteit al eeuwenlang een integraal onderdeel van en een meerwaarde voor de Europese samenleving is. Bovendien leggen deze visies de basis voor twee groeiende trends waarover het Adviescomité zich ernstig zorgen maakt. Ten eerste, haat zaaien en een racistisch, xenofob en extremistisch discours, dat in heel Europa in opmars is, vaak gericht op iedereen die als "anders" wordt gezien, waaronder personen die tot nationale minderheden behoren. Ten tweede, een steeds scherper polarisatie langs etnische en linguïstische, en soms religieuze lijnen, die in bepaalde landen is vastgelegd in parallelle onderwijsstelsels die de verdeeldheid van generatie tot generatie versterken.

87. Het Kaderverdrag is opgezet als hulpmiddel dat staten helpt diversiteit dusdanig te beheren dat er een zorgvuldig evenwicht is tussen bredere maatschappelijke zorgpunten, zoals cohesie en democratische stabiliteit, en de bescherming van de rechten van individuen. In dit opzicht is het verdrag vandaag de dag met name relevant nu moed, verbintenis en betrokkenheid wederom nodig zijn om te voldoen aan de hedendaagse maatschappelijke uitdagingen. Voorbeelden van deze uitdagingen zijn steeds intensere polarisatie, de voortdurende uitsluiting van bepaalde minderheden en de daaruit volgende dreiging van radicalisering in veel Europese landen. Europa ziet zich weer gesteld voor urgente maatschappelijke uitdagingen die de stabiliteit, democratische zekerheid en de vrede ondermijnen. Moed, verbintenis en betrokkenheid zijn wederom nodig om de bestaande verdeeldheid weg te nemen door de beginselen te versterken die ten grondslag liggen aan de Raad van Europa, waaronder de daadwerkelijke bescherming van minderheidsrechten. Het Kaderverdrag is een krachtig instrument dat staten helpt deze uitdagingen op te pakken en stabiele, duurzame gemeenschappen te realiseren waar verschillen geuit en bevestigd worden, waar gelijke toegang tot rechten en middelen ondanks verschillen wordt mogelijk gemaakt en waar verschil-overschrijdende sociale interactie en constante dialoog bevordert en aangemoedigd worden.

---

117. Zie ook het tiende activiteitenverslag van het Adviescomité, dat de periode van 1 juni 2014 tot en met 31 mei 2016 beslaat.