

## **De Nabholz-resolutie van de Raad van Europa : *Much Ado About Nothing* ?**

Enkele weken geleden stegen er vreugdekreten op in het Franstalige landsgedeelte en haastten de Franstalige burgemeesters van de faciliteitengemeenten en de regionale politieke zwaargewichten zich om zo snel mogelijk hun plaatsje in de spotlichten van de media op te eisen. Aan Vlaamse zijde zagen we eveneens het beeld van de rush naar de spotlichten van de media, maar de boodschap had hier een volledig andere teneur, nl. deze van verwijten, tandengeknars en ergernis. De aanleiding hiertoe was dat de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa op donderdag 26 september 2002 een resolutie had aangenomen inzake de bescherming van de minderheden in België, op basis van het rapport van het Zwitserse parlementslid Lili Nabholz-Haidegger.

De ontwikkelingen in dit dossier werden aan beide zijden van de taalgrens met bijzondere aandacht en op de voet gevolgd. De goedkeuring van de resolutie leidde tot scherpe en emotionele reacties, die weinig plaats lieten voor een juiste afweging van de precieze *juridische* waarde van de betrokken resolutie. Het lijkt ons dan ook hoog tijd om de resolutie van de Raad van Europa op zijn juiste rechtswaarde te schatten. Hiertoe moeten we evenwel eerst het ontstaan en de inhoud van de resolutie schetsen.

De resolutie vindt haar oorsprong in een petitie die George Clerfayt op 22 december 2000 indiende bij de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa aangaande de situatie van de Franstaligen in de Brusselse rand. De petitie werd naar de Commissie Juridische Zaken en Mensenrechten van de Parlementaire Assemblee verwezen. Deze commissie beschouwde de erin ter sprake gebrachte problematiek voldoende belangrijk om ze in overweging te nemen en stelde mevrouw Lili Nabholz-Haidegger aan om dit nader te onderzoeken en hierover te rapporteren. In het kader van haar opdracht bracht mevrouw Nabholz-Haidegger enkele bezoeken aan België teneinde verschillende politieke gezagsdragers en vertegenwoordigers van groepen die zich als minderheden beschouwen, te ontmoeten. Vervolgens won ze ook het advies in van de zgn. 'Commissie van Venetië' (officieel: 'European Commission for Democracy through Law'). Dit advies betrof de naar haar mening cruciale vraag, nl. welke groepen in de Belgische context als een nationale minderheid moeten worden beschouwd. Het rapport van Lili Nabholz-Haidegger werd op 18 maart 2002 unaniem door de Commissie Juridische Zaken en Mensenrechten aangenomen en het werd samen met een ontwerp-resolutie naar de plenaire vergadering van de Parlementaire Assemblee verwezen. Na nog een kort oponthoud, doordat het rapport en de ontwerp-resolutie naar de Commissie werden teruggestuurd, en na de aanvaarding van twee amendementen, werd de resolutie op 26 september goedgekeurd.

In de resolutie lezen we drie belangrijke punten. In de eerste plaats wijst de Parlementaire Assemblee erop dat de bescherming van minderheden integraal deel uitmaakt van de mensenrechtenbescherming. Overeenkomstig het Statuut van de Raad van Europa, krachtens hetwelk elk lid zich moet laten leiden door de beginselen van de rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten, is de Parlementaire Assemblee van oordeel dat België de beginselen neergelegd in het Europees Kaderverdrag inzake de Bescherming van de Nationale Minderheden van 1995 (hierna 'Minderhedenverdrag') dient te onderschrijven en te handhaven. Ze roept België dan ook op om partij te worden bij dit verdrag. Tussen haakjes: het lijkt inderdaad moeilijk houdbaar dat ons land - dat op 31 juli 2001 het verdrag ondertekende - een bekrachtiging voor zich uit zou blijven schuiven, nu de Raad van Europa nieuwe leden slechts toelaat op voorwaarde dat zij tot het Minderhedenverdrag toetreden. 34

van de 44 leden van de Raad van Europa zijn reeds partij, waaronder 10 van de 15 EU-lidstaten. Joegoslavië (vooralsnog geen lid van de Raad van Europa) is eveneens partij.

In de tweede plaats gaat de resolutie in op de vraag welke groepen in de Belgische context als een 'nationale minderheid' moeten worden beschouwd in het licht van het Minderhedenverdrag. Op basis van het advies van de Commissie van Venetië oordeelt de Parlementaire Assemblee dat enkel een groep personen die het risico loopt om gedomineerd te worden door een meerderheid, recht heeft op bescherming. Aangezien de Franstaligen op het nationaal niveau een 'co-dominante' positie innemen, zijn deze geen nationale minderheid. Die status zou op nationaal niveau enkel toekomen aan de leden van de Duitstalige Gemeenschap. De Parlementaire Assemblee gaat evenwel een stap verder en oordeelt dat omwille van de grote autonomie en de uitgebreide bevoegdheden van de Belgische Gemeenschappen en de Gewesten, het bestaan van een 'nationale minderheid' ook moet worden geëvalueerd op het niveau van de Gemeenschappen en de Gewesten. Of met andere woorden, omwille van de doorgedreven federalisering in België moet onder 'nationale minderheid' ook een 'regionale minderheid' worden begrepen. Op het regionaal niveau meent de Parlementaire Assemblee vervolgens de volgende minderheden te onderkennen, die bijgevolg de bescherming verdienen van het Minderhedenverdrag: de Franstaligen in het Nederlandse taalgebied, de Nederlandstaligen en de Duitstaligen in het Franse taalgebied.

Tenslotte geeft de Parlementaire Assemblee België concrete aanbevelingen die de tolerantie en dialoog tussen de verschillende taalgroepen moeten bevorderen. Ze legt hierbij de nadruk op de rol van het onderwijs, de culturele uitwisseling en de media. Zo beveelt ze aan dat bij voorkeur de Belgische officiële talen in de verschillende taalgebieden worden onderwezen (een duidelijke vingerwijzing naar de Franse Gemeenschap), dat er dringend een cultureel akkoord wordt gesloten tussen de Franse en Vlaamse Gemeenschap en dat de bevoegde overheden de noodzakelijke inspanningen doen om het proces van onderwijs en integratie van anderstaligen in de taal van de betrokken taalgemeenschap te bevorderen.

Wat is nu evenwel die Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa? En wat is de waarde van de door haar aangenomen Resolutie?

De Raad van Europa werd opgericht in 1949 met als doel een grotere eenheid tussen de Europese staten te bevorderen op basis van de beginselen van de rechtsstaat, de democratie en de bescherming van de mensenrechten. Door het einde van de koude oorlog en de toetreding van verschillende Oost- en Centraal-Europese landen is de Raad van Europa ondertussen uitgegroeid tot een pan-Europese organisatie met 44 leden. Tegenover het ruime materiële en geografische bereik van de Raad van Europa staat dat de beslissingen van zijn organen in principe juridisch niet bindend zijn voor de leden. De Raad van Europa streeft zijn doelstellingen voornamelijk na via het bespreken van onderwerpen van gemeenschappelijk belang, door het tot stand brengen van verdragen (waarbij elke staat per definitie vrij is om al dan niet partij te worden bij het verdrag), of door het uitstippelen van (juridisch niet bindende) gemeenschappelijke gedragslijnen. Daarnaast heeft de Raad van Europa nog een bijzondere taak inzake het toezicht op de eerbied voor de rechten van de mens. Op de (wel juridisch dwingende) toezichtsmechanismen inzake het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) gaan we hier niet verder in. In het kader van de Raad van Europa kwamen zo'n 190 verdragen tot stand over een ruime waaier van onderwerpen. Op het vlak van de minderhedenbescherming kwam het in 1995 tot het Minderhedenverdrag.

De Parlementaire Assemblee is één van de organen van de Raad van Europa en is samengesteld uit parlementsleden van de verschillende leden. Haar resoluties, met inbegrip van de Nabholz-resolutie, zijn juridisch niet bindende aanbevelingen. In tegenstelling tot wat bepaalde politici beweren (zowel aan Franstalige als aan Vlaamse kant), kunnen Franstalige inwoners van de Brusselse rand bijgevolg niet op basis van de 'Nabholz-resolutie' naar de rechtbank stappen om er rechten uit te putten. De resolutie kan als zodanig evenmin als juridische grondslag dienen voor de mogelijke subsidiëring van Franstalige organisaties in de Vlaamse rand.

In de mate dat de resolutie een interpretatie geeft van het Minderhedenverdrag, moet eraan herinnerd worden dat België nog geen partij is bij dit verdrag *en* dat het verdrag een dergelijke bevoegdheid niet aan de Parlementaire Assemblee verleent (het verdrag voorziet in een eigen toezichtsmechanisme, waarvan de Parlementaire Assemblee geen deel uitmaakt). Overigens valt te wijzen op de beperkte opkomst bij de stemming, wat vragen inzake representativiteit en legitimiteit oproept. Hoewel de Parlementaire Assemblee uit 306 leden bestaat, namen slechts 100 leden deel aan de stemming (niet genoeg voor het quorum, dat één derde van het aantal afgevaardigden vergt), waarvan er 68 voor en 23 tegen stemden, met 9 onthoudingen.

Op basis van al deze overwegingen zou men kunnen concluderen dat de heisa rond de resolutie *'Much Ado About Nothing'* is. Maar zo eenvoudig liggen de zaken nu ook weer niet. Afgezien van de aanzienlijke politieke en psychologische betekenis die van een resolutie van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa kan uitgaan, is zij niet van elke juridische relevantie ontdaan.

In de eerste plaats moet worden gewezen op de invulling die de resolutie geeft aan het begrip 'nationale minderheid'. Zowel op internationaal als op Europees vlak bestaat er geen overeenstemming over de precieze definitie van 'nationale minderheid'. Het Minderhedenverdrag bevat bovendien zelf geen omschrijving van dit begrip, aangezien het onmogelijk bleek om een definitie op te stellen die de algemene steun genoot van de verschillende leden van de Raad van Europa. Temidden van de onduidelijkheid en discussie die hieromtrent heerst, kan men verwachten dat aan het advies van de uit onafhankelijke internationale experts samengestelde Commissie van Venetië (waarop de resolutie in belangrijke mate is gebaseerd) een bijzondere waarde zal worden toegekend bij het interpreteren van het begrip 'nationale minderheid'.

In de tweede plaats doet België er goed aan om, vooraleer over te gaan tot bekrachtiging van het Minderhedenverdrag, grondig na te denken over de eventuele voorbehouden en verklaringen die het hierbij wenst te maken. De Nabholz-resolutie geeft uitdrukkelijk aan dat het huidige, bij de ondertekening gemaakte voorbehoud van België, indien bevestigd bij de bekrachtiging, een schending van het internationaal verdragsrecht zou kunnen uitmaken. Dit laatste staat landen niet toe een voorbehoud te maken dat onverenigbaar is met voorwerp en doel van het verdrag (zie o.m. artikel 19, sub c, Weens Verdragenverdrag 1969). Om dezelfde reden waarschuwt de resolutie voor een verklaring van België bij het Minderhedenverdrag die één van de zgn. 'regionale minderheden' zou uitsluiten. Dergelijke uitspraken maken het er voor de onderhandelaars in de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid - die een definitie van 'nationale minderheid' moeten uitwerken - bepaald niet eenvoudiger op.

Hoeft evenwel nog opgemerkt dat het standpunt ingenomen in de Nabholz-resolutie niet onbetwist is? Hiervoor kan onder meer worden verwezen naar de voorbehouden en

verklaringen die verschillende partijen bij het Minderhedenverdrag hebben neergelegd. In totaal legden 16 staten een voorbehoud of verklaring neer, die op twee na alle betrekking hebben op de definitie van 'nationale minderheid'. Oostenrijk, Estland, Luxemburg, Polen, Zwitserland en Macedonië geven hierbij hun eigen interpretatie van de definitie van 'nationale minderheid'. Andere staten, zoals Denemarken, Duitsland, Slovenië en Zweden sommen dan weer de op hun territorium levende groepen op die een 'nationale minderheid' zijn. Dit is uiteindelijk ook wat België van plan is. Liechtenstein, Luxemburg en Malta gaan nog een stap verder door uitdrukkelijk te verklaren dat er op hun territorium geen 'nationale minderheden' zijn. Het ziet er bijgevolg naar uit dat niet iedere partij bij het Minderhedenverdrag de mening van de Parlementaire Assemblee deelt dat een Belgische definitie van 'nationale minderheden' in strijd zou zijn met voorwerp en doel van het verdrag.

Ten derde mag men niet vergeten dat, hoewel België het verdrag nog niet heeft bekrachtigd (en er derhalve nog geen partij bij is), er door de loutere ondertekening al bepaalde verplichtingen op ons land rusten. Hierbij denken we in de eerste plaats aan de verplichting van een staat die een verdrag heeft ondertekend maar er nog geen partij bij is geworden, om zich te onthouden van handelingen die het voorwerp en doel van het verdrag zouden ontnemen (zie o.m. artikel 18 Weens Verdragenverdrag 1969). Hoewel de precieze juridische waarde van deze bepaling niet onbetwist is, hoort ook hier een waarschuwing. Het stellen van een handeling die ingaat tegen de rechten van een 'nationale minderheid' zoals vervat in het Minderhedenverdrag, zou onder bepaalde omstandigheden een internationaalrechtelijke onrechtmatige daad kunnen opleveren, ondanks het feit dat België nog geen partij is bij het Minderhedenverdrag.

Tenslotte mag men niet uit het oog verliezen dat de resolutie, wanneer zij in de praktijk door de leden van de Raad van Europa wordt nagevolgd, kan bijdragen tot het zich geleidelijk aan ontwikkelen van een regel van (regionaal, d.w.z. op Europese schaal) internationaal gewoonterecht inzake de definitie van het begrip 'nationale minderheid'. Natuurlijk zal een dergelijke internationaalrechtelijke regel niet van vandaag op morgen tot stand komen. Bovendien kan België van meet af aan duidelijk maken dat het een dergelijke nieuwe regel niet aanvaardt (de zgn. *persistent objector* regel). Het voorgaande mag evenwel duidelijk maken dat men er best zorg voor draagt om de juridische betekenis en draagwijdte van de resolutie grondig te onderzoeken en er vervolgens op een weloverwogen, gepaste en coherente manier op te reageren.

**Jan Wouters**

**Dries Van Eeckhoutte**

(de auteurs zijn resp. hoogleraar en wetenschappelijk medewerker  
aan het Instituut voor Internationaal Recht, K.U.Leuven)