

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1996-1997

9 april 1997

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

– van de heer Christian Van Eyken –

**betreffende de raamovereenkomst van de Raad van Europa
ter bescherming van de Nationale Minderheden**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Sinds ongeveer veertig jaar werd de toestand van de nationale minderheden meermaals onderzocht door de Raad van Europa. De beslissende stap werd gezet toen de staats- en regeringsleiders samenkwamen op de top van Wenen op 8 en 9 oktober 1993. Zij kwamen overeen dat de historisch ontstane nationale minderheden in Europa moesten worden beschermd en gerespecteerd om de stabiliteit en de vrede te handhaven. Ze beslisten om juridische verbintenissen te onderschrijven betreffende de bescherming van de nationale minderheden. In bijlage II van de Verklaring van Wenen werd het ministercomité inter alia belast met :

- het zo spoedig mogelijk opstellen van een kaderovereenkomst ter verduidelijking van de principes die de contracterende staten moeten naleven om de bescherming van de nationale minderheden te waarborgen ; die overeenkomst kan ook ondertekend worden door niet-lidstaten ;
- het opstellen van een aanvullend protocol bij het Europese verdrag ter bescherming van de mensenrechten op cultureel vlak door bepalen die de individuele rechten waarborgen, meer bepaald voor personen die behoren tot nationale minderheden.

Op 10 november 1994 keurde het ministercomité van de Raad voor Europa de kaderovereenkomst goed en op 1 februari 1995 konden de lidstaten de overeenkomst tekenen. Momenteel hebben 28 lidstaten op 34 de kaderovereenkomst ondertekend. België deed dat nog niet.

Deze vernieuwende tekst is echter belangrijk voor het hele Europese continent en voor België in het bijzonder. Het is het eerste multilaterale juridisch bindende instrument gewijd aan de bescherming van de nationale minderheden in het algemeen. Het doel ervan is de juridische principes te verduidelijken die de staten moeten naleven om de bescherming van de nationale minderheden te waarborgen.

Om het belang van deze overeenkomst nog te benadrukken, moeten de definities van het begrip "nationale minderheid", de directe toepassingsgevallen en de gevolgen voor België in geval van aansluiting bij de overeenkomst worden onderzocht.

A. De definities van "nationale minderheid"

De raamovereenkomst geeft geen enkele definitie van wat een "nationale minderheid" is : die vraag moet bijgevolg worden gesteld aan de beoordeelende macht van elke staat die het verdrag ondertekend. In de Raad van Europa werden echter, hoewel er geen officiële definitie bestaat in de raamovereenkomst, verschillende definities voorgesteld :

- aanbeveling 1134 (1990) betreffende de rechten van de minderheden : definieert minderheden als "de afgescheiden groepen, die duidelijk omschreven kunnen worden en die gevestigd zijn op het grondgebied van een staat, waarvan de leden onderdanen zijn van die staat maar die zich onderscheiden van de meerderheid van de bevolking door hun religieuze, taalkundige, culturele of andere eigenschappen."

De volgende alinea van de aanbeveling handelt over de principes betreffende de "taalminderheden" zonder er een definitie van te geven.

- de definitie van de commissie van Venetië is opgenomen in artikel 2 van het voorstel van Europese overeenkomst voor de bescherming van de minderheden : voor deze overeenkomst betekent het begrip "minderheid" een groep mensen die numeriek kleiner is dan de rest van de bevolking van een staat ; waarvan de leden die onderdanen zijn van die staat, andere etnische, religieuze of taalkundige eigenschappen bezitten dan de rest van de bevolking ; en waarvan de leden hun cultuur, hun tradities, hun religie of hun taal wensen te behouden".
- de definitie van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa luidt, volgens het voorstel van aanvullend protocol betreffende de personen behorend tot een nationale minderheid, artikel 1 (Aanbeveling 1201 (1993): "voor deze overeenkomst, betekent het begrip nationale minderheid een groep personen in een staat die
 - A. op het grondgebied van die staat verblijven en onderdaan van die staat zijn ;
 - B. stevige en duurzame banden hebben met die staat ;
 - C. specifieke etnische, culturele, religieuze of taalkundige eigenschappen bezitten ;

D. voldoende representatief zijn, maar minder talrijk dan de rest van de bevolking van die staat of een gewest van die staat ;

E. hun gemeenschappelijke identiteit willen bewaren, d.w.z. hun cultuur, hun tradities, hun religie of hun taal."

Deze definitie verschilt van de vorige door de bepaling dat de minderheid voldoende representatief moet zijn, en door het feit dat de getalsterkte van een minderheid eveneens beoordeeld kan worden op basis van de omvang van de bevolking van een onderdeel van de staat. Dat betekent dat de rechten en de plichten die worden erkend in de raamovereenkomst van toepassing zijn op de Franstaligen in België en in Vlaanderen alsook op de Vlamingen in Brussel of in Wallonië.

De Duitstalige gemeenschap kan eveneens de toepassing van de raamovereenkomst eisen.

Om een groep een minderheid te noemen is in de drie definities vereist dat de leden van die groep onderdanen zijn van de staat of er de nationaliteit van bezitten. Deze definities sluiten bijgevolg de inwoners die geen onderdanen zijn uit.

B. De rechtstreekse toepassing van de raamovereenkomst

Een instrument van internationaal recht – of sommige bepalingen ervan – is rechtstreeks toepasbaar, "self executing", in zoverre de rechthebbenden van de contracterende partijen het onmiddellijk mogen aanvoeren op dezelfde manier als een interne regel zonder dat een bijkomende uitvoeringsmaatregel nodig is. Met andere woorden : uit een rechtstreeks toepasbare internationale rechtsregel ontstaat een subjectief recht of een uitvoerbaar belang voor de rechthebbende. Dat begrip moet echter onderscheiden worden van het "self sufficient" karakter van bepaalde verdragen, met andere woorden van de mogelijkheid zich te integreren in het rechtsapparaat van de contracterende partijen zonder dat er een nationale regel aan te pas komt.

Is de raamovereenkomst rechtstreeks van toepassing ? Twee opvattingen staan tegenover elkaar : de eerste is de klassieke en werd uitgewerkt door de auteurs van de raamovereenkomst ; de andere, de exclusieve, werd verdedigd in de Belgische rechtsleer en de rechtspraak, in het gerechtshof van de Europese Gemeenschap en in bepaalde arresten

van de Raad van State en het Arbitragehof (bijvoorbeeld, in de zaken van het inschrijvingsgeld voor buitenlandse studenten).

De klassieke benadering

In de klassieke benadering blijkt de toepasbaarheid uit de wil van de contracterende partijen en uit aanbeveling 1255 (1995) van de parlementaire vergadering van de Raad die zegt dat de raamovereenkomst "een bepaald aantal doeleinden en principes formuleert die geen precieze definitie hebben en waarvan de naleving verplicht is voor de contracterende staten maar geen recht dat een individu kan aanvoeren."

De benadering van de Belgische rechtsleer en rechtspraak

Een nota van professor Yves Lejeune stelt dat "de Belgische rechtsleer en rechtspraak de neiging hebben om de rechtstreekse toepassingsregels van een, ten aanzien van België van kracht zijnde internationale regel, die in het intern recht wordt opgenomen en in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd, te objectiveren. De vraag is te weten of deze regel voldoende precies en volledig is om aangevoerd te worden door particulieren zonder dat een interne regel nodig is. Een verplichting om iets niet te doen of een verplichting om een welbepaalde houding aan te nemen tegenover natuurlijke of rechtspersonen kan erkend worden als rechtstreeks toepasbaar indien ze aan de staat wordt opgelegd door een verdrag dat deel uitmaakt van het Belgisch recht."

In deze opvatting vertrekt men niet meer van de wil van de contracterende partijen om de rechtstreekse toepasbaarheid van de regel te bepalen. De toepasbaarheid is een objectief gegeven, onderworpen aan twee voorwaarden :

- de regel moet voldoende precies en volledig zijn ;
- de regel moet door particulieren aangevoerd kunnen worden zonder dat er een interne regel nodig is.

Dat standpunt wordt eveneens bijgetreden door het gerechtshof van de Europese Gemeenschap en in bepaalde arresten van de Raad van State en van het Arbitragehof.

Uitgaande van die benadering zouden een aantal bepalingen van de overeenkomst moeten worden beschouwd als rechtstreeks toepasbaar.

Het gaat meer bepaald om de artikelen :

- waarin de partijen zich ertoe verbinden om fundamentele rechten te waarborgen of te verzekeren : artikelen 4, §1, 1e bepaling, 7 en 10, §3.
- die een welbepaald verbod inhouden ten opzichte van overheid ; artikelen 4, § 1, 2e bepaling, 5, §2, 3, §3, 17, §§1 en 2 ;
- die onmiddellijk en uitdrukkelijk rechten en plichten van particulieren erkennen : artikelen 3, §§1 en 2, 13, §1 en artikel 20.

Indien een rechtbank erkent dat een recht rechtstreeks toepasbaar is dan kan dat recht door een rechter worden geconcretiseerd. Daardoor wordt een juridische basis gelegd waarop de rechtbanken kunnen terugvallen. In dat geval kan men verwachten dat dat recht daadwerkelijk wordt toegepast in de interne regelgeving.

Iedereen die meent dat een belang of een recht gebaseerd op de raamovereenkomst werd geschaad, hetzij door een administratieve handeling hetzij door een wetgevende regel, kan beroep aantekenen bij de Raad van State of bij het Arbitragehof.

C. De gevolgen van de aansluiting van België bij de overeenkomst

Het conflict tussen de overeenkomst en de Grondwet

Het Arbitragehof heeft zich bevoegd verklaard om de conformiteit van de bepalingen van rechtstreeks toepasbare verdragen te toetsen aan de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet en aan de regels die de bevoegdheidsverdeling regelen. Anderzijds controleert het Arbitragehof de conformiteit van de wetten, decreten en ordonnances met de internationale verdragen over niet-discriminatie en gelijkheid.

Het conflict tussen de Grondwet en een verdrag is een probleem waarover meningsverschillen tussen rechtsgeleerden bestaan dat nog niet is opgelost. Logischerwijze moet de oplossing gelden die wordt toegepast voor het conflict tussen een rechtstreeks toepasbaar verdrag en de wettelijke regels.

De problemen die zouden kunnen rijzen – voorzover de bepalingen rechtstreeks toepasbaar zijn –

zouden voornamelijk het taalgebruik betreffen. De wetgever heeft inderdaad zijn rol terzake beperkt : afgezien van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, waar de tweetaligheid van kracht is, geldt in de drie andere gewesten ééntaligheid.

Het conflict tussen de overeenkomst en de wetgeving

Het conflict tussen de overeenkomst en de wetgeving heeft een eenvoudige oplossing : sinds het Le Ski-arrest weigeren de rechtbanken de wetten toe te passen indien ze een bepaling van een verdrag of een ander rechtstreeks toepasbaar instrument van internationaal recht tegenspreken. De beoogde wetgeving kan de wetgeving zijn inzake onderwijs in de taal van het gewest als erkenningsvoorwaarde voor de diploma's, inzake de verplichting om de Nederlandse taal te gebruiken in de relaties tussen de werkgevers en werknemers of de wetgeving die elke affichering verbiedt in een andere taal dan de taal van het gewest.

Het conflict tussen het verdrag en de regelgevende normen

Alle bepalingen die een integratie van de taalminderheid inhouden kunnen worden verworpen.

Internationaal recht

Voor elke schending van het verdrag door België – in casu door een Belgische overheid – is deze instantie zelf verantwoordelijk. In het internationaal recht wordt enkel België als een juridische entiteit beschouwd. Bijgevolg zal België en alleen België verantwoordelijk zijn ten opzichte van de andere contracterende partijen als het verdrag wordt geschonden. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de deelstaten, de lokale overheid of de Staat zelf. Wij herinneren eraan dat het Belgisch recht een evocatierecht van de federale staat toelaat na veroordeling door een internationale rechtbank hoewel dat zeer theoretisch is. In dat geval moet de federale overheid zich in de plaats stellen van de betrokken entiteit om de tekortkoming op te lossen.

De door het Europees verdrag voor de mensenrechten uitgewerkte mogelijkheden van beroep kunnen niet aangevoerd worden voor klachten inzake het niet naleven van de raamovereenkomst, omdat de tekst van het verdrag dat niet expliciet vermeldt. De contracterende partijen hadden niet

voorzien dat de raamovereenkomst rechtstreeks toepasbaar zou zijn, bijgevolg moest er geen beroepsmogelijkheid voorzien worden. Het enig mogelijke beroep zou een beroep zijn bij een internationale rechtbank of een beroep van de partijen bij een internationaal Arbitragehof.

De principes van de raamovereenkomst gaan in tegen elke vorm van nationalistisch beleid. Met deze resolutie willen wij beklemtonen dat België vertraging oploopt bij het ondertekenen van deze internationale overeenkomst en wensen wij de wil te uiten dat de tekst van de Raad voor Europa in België zou worden toegepast.

Christian VAN EYKEN

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op de raamovereenkomst van de Raad van Europa, goedgekeurd op 10 november 1994 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa ;
- gelet op de Europese verbintenis van de Vlaamse Gemeenschap en haar toewijding aan de principes van de democratie ;
- gelet op de deelname van de Vlaamse Gemeenschap, als lid van de internationale publieke rechtsorde, aan deze erkennings- en beschermingsbeweging van de nationale minderheden ;
- gelet op de verscheidenheid van dat internationale verdrag en de toepassing van artikel 92bis, § 4ter, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 5 mei 1993 ;
- stelt vast dat één jaar na het verzoek tot ondertekening door de lidstaten, België de raamovereenkomst van de Raad van Europa ter bescherming van de nationale minderheden nog niet heeft ondertekend ;
- verzet zich tegen elk voorbehoud of elke strikte interpretatie die de toepassing van de raamovereenkomst of de erkenning en de bescherming van nationale minderheden zou beperken ;
- vraagt dat de raamovereenkomst van de Raad van Europa zonder verwijl zou worden ondertekend ;
- vraagt aan de Vlaamse regering de federale overheid daarvan te overtuigen en dat standpunt te verdedigen bij het Overlegcomité, en bij de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid.

Christian VAN EYKEN
