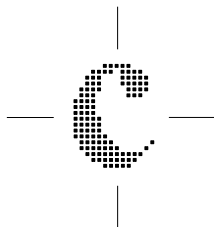


**Bescherming van minderheden als criterium
bij EU-uitbreiding: de Europese Commissie
en Midden-Europa**

J.W. van der Meulen

januari 2003



desk top publishing: Cheryna Abdoel Wahid

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3245384
Telefax 070 - 3746667
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: research@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut **Clingendael**.

Bescherming van minderheden als criterium bij EU-uitbreiding: de Europese Commissie en Midden-Europa

J.W. van der Meulen

Inleiding

Sinds 1993 stelt de EU aan toetredende landen onder meer de eis dat ze zorgdragen voor de bescherming van minderheden. De top van Kopenhagen, waarbij de toetredingscriteria werden geformuleerd, eiste op dit punt 'stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden' garanderen. Een dergelijke eis ontbrak bij eerdere uitbreidingsrondes, wat overigens niet betekende dat er over de situatie in een aantal van de toenmalige toetredingslanden geen aanleiding tot bezorgdheid was. Het Verenigd Koninkrijk bracht het Noord-Ierse conflict binnen de EU-grenzen. Spanje heeft tot de dag van vandaag te kampen met het Baskische vraagstuk. Griekenland wordt al jaren gekritiseerd vanwege de behandeling van de Slavische (Macedonische) minderheid.

Reden waarom de Kopenhaagse top het minderhedencriterium formuleerde was vooral de snelle toename van spanningen tussen minderheden in de Centraal-Europese landen en de rest van de bevolking. Ook bij andere Europese organisaties, vooral Raad van Europa en OVSE, kwamen minderhedenconflicten hoog op de agenda te staan. Zo kwam de 'Copenhagen meeting on the human dimension' van de OVSE, juni 1990, met een slotdocument dat voor een deel aan de bescherming van minderheden gewijd was. Het ging hier om de eerste Europese codificatie van rechten van nationale minderheden. De topconferentie van de Raad van Europa in Wenen, oktober 1993, haakte hierbij aan en gaf het Comité van Ministers opdracht een kaderverdrag over de bescherming van minderheden op te stellen. Intussen waren de oorlogen in ex-Joegoslavië uitgebroken, die het belang van voorkoming van minderhedenconflicten nog eens extra onderstreepden. Tegen deze achtergrond moet het besluit van de EU-top worden gezien om bescherming van minderheden als voorwaarde voor toetreding te stellen.

In de jaarlijkse rapporten over de kandidaat-landen van de Europese Commissie, die op hun beurt weer de basis zijn geweest voor EU-besluitvorming in dezen, treffen we passages aan over minderhedenbescherming. In deze notitie zal worden gezien hoe de Europese Commissie met dit begrip is omgegaan. Hoe verliep de rapportage, op welke basis kwamen de beoordelingen tot stand? Centrale vraag is of de Commissie bij machte is geweest een duidelijke richting aan te geven en of de Commissierapporten die oktober 2002 verschenen, en die het groene licht gaven voor tien nieuwe lidstaten, voldoende basis bieden voor een eindoordeel wat betreft de minderhedensituatie in de betrokken landen.

Geringe ervaring van de EU

Toen de Kopenhagen-top het minderheden criterium vastlegde, was dit niet het eerste teken van EU-belangstelling voor het onderwerp. Uiteraard waren de OVSE-inspanningen door de ministers van buitenlandse zaken uitvoerig besproken en voorbereid. Een volgende fase vormde de desintegratie van Joegoslavië. In december 1991 besloten de EG-ministers tot erkenning van de onafhankelijkheid van de deelrepublieken, mits deze zouden voldoen aan vier fundamentele voorwaarden: respect voor verdragen over mensenrechten, naleving van rechten voor nationale groepen en minderheden, respect voor de onschendbaarheid van grenzen en het vreedzaam bijleggen van regionale geschillen. Een arbitragecommissie onder leiding van de Franse jurist Roger Badinter moest nagaan welke van de republieken aan de voorwaarden voldeden.

Niettemin was duidelijk dat de EU met de uitspraken van Kopenhagen nieuw terrein betrad, omdat bescherming van minderheden nu onderdeel ging uitmaken van het ingrijpende proces van voorbereiding van kandidaat-landen op het lidmaatschap en van de periodieke screening van de voortgang. Zoals in de inleiding al is opgemerkt had de EU hier geen enkele ervaring mee. Veelzeggend in dit verband is dat de associatieakkoorden die eind 1991 met Polen en Hongarije werden afgesloten, de term minderheden niet eens noemden. (Latere Europa-akkoorden met andere Centraal-Europese landen deden dit wel.) De EU-top van Kopenhagen eiste weliswaar 'respect voor en bescherming van minderheden', maar gaf hier geen toelichting op, laat staan dat er specifieke verlangens werden geformuleerd.

Evenmin beschikte de EU op het terrein van minderheden over een eigen waarnemingsmechanisme.¹ Natuurlijk kwam de Commissie, bij de uitvoering van de PHARE-programma's en de vele andere hulpactiviteiten, zeer nauw in contact met de verschillende bevolkingsgroepen. Een deel van de programma's was zelfs specifiek gericht op het verbeteren van de situatie van bepaalde minderheden.

1) Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozess. Eine Veranstaltung der Europäischen Kommission und der Stiftung Wissenschaft und Politik, 21.2.2002. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002, p. 21.

Ook de vertegenwoordigingen van de EU in de hoofdsteden van de kandidaat-landen hadden nauw voeling met de ontwikkelingen op dit gebied. Maar toch zijn deze contacten van een andere orde dan de mechanismen waar OVSE en Raad van Europa in de loop van de jaren 90 gingen beschikken en die exclusief toegesneden waren op mensenrechten. De rapportage van de Commissie was voor een groot deel op materiaal van deze twee organisaties gebaseerd. Een en ander lijkt de these te bevestigen die minderhedenexpert Georg Brunner (onlangs overleden) naar voren heeft gebracht: van een 'Gesamtkonzeption' is geen sprake; juridische en morele criteria spelen geen rol. 'Man wird den Eindruck der Beliebigkeit nicht los, deren Quelle wohl die von der Kommission angenommene Gefährdung der erwünschte Ruhe durch nationale Spannungen ist.'²

Een ander aspect van het EU-minderhedenbeleid is dat het slechts op het niveau van het externe en niet op dat van het interne beleid bestaat. Met andere woorden: de op zich verdedigbare eis van een passende minderhedenbescherming wordt slechts gesteld aan de toetredingskandidaten, niet aan de huidige lidstaten. De weinige pogingen die in deze richting zijn ondernomen — gewezen kan worden op het Stauffenberg-voorstel in het Europese Parlement (1988) — zijn allang vergeten. Pas in het grondrechtenhandvest van Nice, december 2000, werd de lacune enigszins opgevuld. Het behoren tot een nationale minderheid werd genoemd in art. 21, over non-discriminatie.³

Maar tegelijk zijn de standpunten die de EU over minderhedenbescherming inneemt, verre van vrijblijvend. Wat de Commissie de afgelopen jaren in de rapportage aan lacunes heeftesignaleerd, is door de betrokken kandidaat-landen steeds zeer serieus genomen. Zou dit immers niet gebeuren, dan zouden hun kansen op de zo gewenste toetreding worden geschaad. Niet-nakoming van de EU-verlangens kon bovendien inhouden dat hulpprogramma's gekort zouden worden. De EU-eisen werden nl. deels vastgelegd in de verschillende partnerschappen voor toetreding, en daarmee direct gekoppeld aan de EU-steun. Met andere woorden: wellicht onbedoeld heeft de EU op het punt van de minderhedenbescherming een mechanisme van positieve en negatieve sancties geïntroduceerd. Wat dit betreft verschilt de EU duidelijk van Raad van Europa en OVSE, die tot sancties nauwelijks bij machte zijn. Beide organisaties moeten het vooral hebben van morele druk, het zorgen voor negatieve c.q. positieve publiciteit en — laatste redmiddel — het dreigement van schorsing of uitstoting. 'Naming and shaming', wordt dit wel genoemd.

-
- 2) G. Brunner: EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte, in: Ost-Europa, februari 2002, p. 221.
- 3) Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 18 december 2000, p. C 364/13.

De eerste rapporten, die in 1998 verschenen, hadden een redelijk tevreden toonzetting.⁴ Zelfs landen waar zich in de voorafgaande jaren botsingen en conflicten hadden voorgedaan, waaronder Roemenië, kregen een vrij gunstige beoordeling. 'In het algemeen is de bescherming van minderheden in Roemenië bevredigend, met één grote uitzondering: de Roma.' Dat laatste gold trouwens niet alleen voor Roemenië, maar ook voor veel van de andere Centraal-Europese landen. Tot en met de rapporten van najaar 2002 zou de Commissie over de behandeling van de Roma haar grote zorgen blijven uitspreken. Deze zullen in deze notitie dan ook afzonderlijk worden behandeld.

Wat de overige minderheden betreft bevatten de rapporten van 1998 een zeer uiteenlopende reeks opmerkingen, wenken en verlangens. Het rapport over Roemenië toonde zich verheugd over de voortgang die werd gemaakt ten aanzien van de oprichting van een Hongaars-Duitse universiteit, of liever, een multiculturele Hongaars-Duitse universiteit. Over de Turkse minderheid in Bulgarije merkte de Commissie op dat deze 'volledig geïntegreerd en vertegenwoordigd in het politieke leven' was. Het Hongarije-rapport bevatte uitsluitend kritiek op de behandeling van de Roma. Over Tsjechië en Slovenië luidde het oordeel dat 'de rechten van minderheden gewaarborgd en beschermd' bleven. In het Polen-rapport viel de lovende passage op over de bijzondere verkiezingsrechten voor de Duitse minderheid alsook over de territoriale herindeling, die de vorming van een nieuwe regio Opole inhield. Deze regio in Opper-Silezië bevat de grootste concentratie van leden van de Duitse minderheid. Ook vermeld werden de Poolse tegemoetkomingen aan de wensen van de joodse gemeenschap; de toezeggingen aan een internationaal hulpfonds voor slachtoffers van de nazivervolging; alsmede de mogelijkheid van wettelijke straffen tegen hen die de massamedia gebruiken om 'tweedracht te zaaien' op grond van nationale, etnische, raciale of godsdienstige overwegingen.

Relatief uitvoerig stond de Commissie stil bij Slowakije. Zij eiste een wet ter regeling van het gebruik van minderheidstalen en signaleerde als misstand onder meer het feit dat de traditionele tweetalige getuigschriften op scholen vervangen waren door getuigschriften in het Slowaaks. Slowakije werd voorts dringend aangeraden vertegenwoordigers van de Hongaarse minderheid in de regering op te nemen. Nog uitvoeriger waren de rapporten over Estland en Letland. Beide kandidaat-landen moesten maatregelen nemen ter bespoediging van de naturalisatieprocedures voor Russischspreekende niet-staatsburgers en ter versterking van de integratiemaatregelen voor niet-Estlandse en niet-Letlandse minderheden. Een aantal gevallen van discriminatie werd gesignaleerd. (Zo mochten - niet-staatsburgers in Estland niet tot een politieke partij behoren.) Taalonderwijs beschouwde de Commissie als een van de voornaamste instrumenten voor het integreren van etnische minderheden. Van de Baltische landen kreeg alleen

4) De jaarlijkse voortgangsrapporten 1998-2002 over de kandidaat-landen zijn te raadplegen op de webplaats van de Europese Commissie onder: <<http://europa.eu.int>>.

Litouwen een pluim. In de slechts twee zinnen tellende passage over minderheden constateerde de Commissie dat de twee grootste minderheden (de Poolse en de Russische) 'duidelijk vastgelegde rechten (scholen, taal enz.)' hebben.

Het geheel overziende kunnen drie opmerkingen worden gemaakt.

- Ten eerste: de commentaren waren in de meeste gevallen, in aanmerking genomen de complexiteit en de gevoeligheid van het onderwerp, uiterst summier en daardoor verre van volledig. Geen woord bij voorbeeld over de Wit-Russische en de Oekraïense minderheden in Polen, ondanks hun beduidende omvang en ondanks het feit dat deze groepen regelmatig over discriminatie klaagden. In de berichtgeving over Hongarije werd met geen woord melding gemaakt van Hongaarse pogingen om de Roemeense minderheid te assimileren.⁵
- In de tweede plaats: ons overzicht laat zien dat de verlangens die de Commissie naar voren bracht een bont allegaartje vormden van individuele en collectieve rechten, waarvan sommige wel maar andere geen internationale rechtsbasis hebben. In sommige gevallen werd de nadruk gelegd op individuele bescherming, gebaseerd op het beginsel van non-discriminatie. Het aanmoedigen van leden van minderheden om de landstaal te leren is een geijkte vorm van integratie. Stappen tegen misbruik van de media vormt een algemeen aanvaard onderdeel van de rechtsstaat. Nieuw terrein werd echter betreden met de aandrang op een eigen universiteit of met de verwelkoming van territoriale autonomie dan wel bijzondere verkiezingsrechten voor minderheden. Zeker ook de eis om leden van minderheden in een regering op te nemen was een vorm van minderhedenbescherming die nergens in een multilaterale verdragstekst is vastgelegd.
- In de derde plaats viel op dat de eisen onderling sterk van elkaar afweken. Ten aanzien van de Roma werd in alle gevallen consequent nadruk op integratie gelegd. Datzelfde leek te gelden voor de Russische minderheden in Estland en Letland. Zeker echter wat betreft de Hongaarse minderheden werden geheel andere wenselijkheden geformuleerd, zoals onderwijs in eigen taal en participatie in de nationale regering. Dit alles wijst op een gebrek aan criteria en aan thematische consistentie in de beoordeling door de Commissie van de ontwikkelingen in de kandidaat-landen.

5) Zie over het Hongaarse optreden tegen onder meer de Roemeense minderheid: P. Stiegnitz: *Etnische Minderheiten in Ungarn*, in: *Ost-Europa*, juni 2001, p. 726.

Oorzaak van de verwarring

Dat is op zich niet verwonderlijk. Het volkenrechtelijk instrumentarium voor minderhedenbescherming was tot het einde van de jaren 80 vrij bescheiden. Het handvest van de Verenigde Naties maakt met geen woord van minderhedenbescherming melding. Hetzelfde geldt voor de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948). Reden was onder meer het destijds wijdverbreide gevoel van teleurstelling over het falen van het Volkenbondsstelsel dat tijdens het interbellum voor minderheden had gegolden. Vrij algemeen heerste verder de vrees dat minderheidsrechten tot separatisme zouden leiden. Pas in een latere fase heeft de VN pogingen gedaan om teksten hierover te formuleren. Het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR) bevat een algemeen discriminatieverbod, in art. 26. Daarnaast zegt het, in art. 27: 'In staten waar zich etnische, godsdienstige of linguïstische minderheden bevinden, mag aan personen die tot zulke minderheden behoren niet het recht worden ontzegd, in gemeenschap met de andere leden van hun groep, hun eigen cultuur te beleven, hun eigen godsdienst te belijden en te beoefenen en in de praktijk toe te passen, of zich van hun eigen taal te bedienen.' De Commissie had er goed aan gedaan deze tekst bij haar rapportage als uitgangspunt te nemen.

Toen de criteria van Kopenhagen tot stand kwamen waren echter inmiddels verscheidene internationale organisaties begonnen met het formuleren van specifieke rechten van minderheden en plichten van staten. Op mondiaal niveau was dit gedaan door de Algemene Vergadering van de VN, met haar Verklaring over de rechten van personen die behoren tot nationale of etnische, godsdienstige en linguïstische minderheden (1992). Naast enige duidelijkheid bracht deze Verklaring echter ook verwarring. In de eerste plaats zijn VN-verklaringen niet juridisch bindend. In de tweede plaats kregen de staten allerlei ruimte om beschermende maatregelen achterwege te laten, namelijk indien deze niet 'mogelijk', 'passend' of 'dienstig' waren. Turkije achtte het nog nodig aan te tekenen dat het de Verklaring als nietig zou beschouwen omdat het criterium van 'politieke eenheid' van een staat ontbrak.⁶

Zoals opgemerkt kwamen ook Europese organisaties als de Raad van Europa en de OVSE met teksten. De verschillende verlangens die de Commissie in haar rapportage uitte, leken mede door deze teksten geïnspireerd. Probleem is echter dat ook het Slotdocument van Kopenhagen, van de OVSE (1990), geen juridisch bindende kracht heeft. Het Kaderverdrag van de Raad van Europa (1995) is wél bindend, maar uiteraard niet voor niet-leden of voor lidstaten die niet tot ratificatie zijn overgegaan. Nederland is één van deze laatste landen.

6) K. Dicke: Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, in: Europa-Archiv, 1993 nr. 3, p. 112.

Struikelblok vormde de brede interpretatie van het begrip 'nationale minderheid'.⁷

Een moeilijkheid bij het formuleren van criteria voor minderhedenbescherming is de richtingenstrijd tussen aanhangers van collectieve rechten en pleitbezorgers van bescherming op individuele basis. Ook de keuze tussen integratie en segregatie blijkt keer op keer problemen op te leveren.

Om met dit laatste te beginnen: internationale afspraken en volkenrechtelijke teksten geven de nationale regeringen ruime vrijheid van handelen. Niet toegestaan is gedwongen assimilatie, d.w.z. integratie tegen de zin van de betrokken minderheid. Het andere uiterste, afscheiding door een minderheid, is slechts toelaatbaar indien aan een reeks voorwaarden is voldaan en indien er sprake is van stelselmatige onderdrukking van de kant van de nationale overheid.⁸ Normaal gesproken wordt er van leden van minderheden loyaliteit verwacht tegenover de staat waarvan zij ingezetene c.q. burger zijn.

Tussen beide extremen hebben de nationale regeringen tal van mogelijkheden om minderhedenbescherming te regelen. Doel hiervan — en hierover bestaat een grote mate van internationale consensus — moet het scheppen van de mogelijkheid voor minderheden zijn om hun culturele identiteit uit te drukken, te beschermen en te ontwikkelen. Een ander algemeen aanvaard beginsel is dat iedere persoon die tot een minderheid behoort, het recht heeft vrijelijk te kiezen om al dan niet als zodanig behandeld te worden; uit deze keus mag geen nadeel voortvloeien. Maar nogmaals, over de mate van integratie of segregatie spreken internationale teksten zich niet uit. Zo berust het stelsel dat Estland en Hongarije hebben ingevoerd, en dat ruimte biedt voor zelfbestuur, geheel op eigen keuze. Vrijheid van keuze bestaat er trouwens ook in die zin dat het aan de minderheden zelf is om van deze mogelijkheid gebruik te maken. In Estland heeft de Russische minderheid hier van afgezien; in Hongarije daarentegen hebben dertien (veel kleinere) minderheden wél gemeentelijke en nationale instellingen voor zelfbestuur gesticht. Wanneer dus de EU bepaalde vormen van zelfbestuur zou willen aanbevelen, moet vooropstaan dat zo'n suggestie een vrijblijvend karakter moet hebben. Dat geldt ook voor de consequente EU-aandrang op integratie van de Roma.

Wat betreft collectieve en individuele rechten van minderheden, hier is het internationaal recht duidelijker. Want: de internationale verdragen hebben vrijwel uitsluitend betrekking op individuele rechten. Het verschil tussen beide categorieën is dat in het laatste geval de rechtspersonen individuele burgers zijn. Zo spreekt het Kaderverdrag van de Raad van Europa steeds van 'personen die tot nationale minderheden behoren'. Bij collectieve rechten is de minderheid als groep de

7) Y. Donders: Invulling begrip 'nationale minderheid' struikelblok bij Nederlandse goedkeuring Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, in: NJCM-Bulletin, jrg. 27 (2002), nr. 2, p. 131.

8) K. Ipsen: Völkerrecht. Ein Studienbuch. München: C.H. Beck, 1999, p. 361 en 362.

rechtspersoon. Het probleem bij het afbakenen van collectieve rechten is vooral dat een minderheid geen duidelijk omlijnde entiteit met een vaststaand ledenbestand is. Haar vage contouren en gebrekkige vermogen tot handelen maken haar als rechtssubject ongeschikt. Wel denkbaar en uitvoerbaar is dat een rechtspersoon gecreëerd en met uitvoerende organen toegerust wordt.

Maar nogmaals, de volkenrechtelijke basis is zwak. Eén van de teksten die het oprichten van 'local or autonomous authorities' expliciet noemt is het OVSE-Slotdocument van Kopenhagen (para 35 derde lid). In de praktijk kan dit begrip echter op zeer uiteenlopende wijze gestalte krijgen. Denkbaar is territoriale autonomie, waarbij de inwoners van een bepaald gebied in de vorm van een regionaal openbaar lichaam collectieve minderheidsrechten krijgen toegewezen. Uiteraard heeft een dergelijke regeling slechts zin als een bepaalde minderheid regionaal geconcentreerd is. Dit is onder meer het geval met de Hongaren in Slowakije en de Duitsers in Noord-Italië. Zelfs in een dergelijke situatie bestaat de lokale bevolking voor een deel uit burgers die niet tot deze minderheid behoren, en voor wie daarom een afzonderlijk stelsel van minderhedenbescherming in het leven moet worden geroepen.

Georg Brunner komt dan ook tot de slotsom dat in het algemeen de personele autonomie de voorkeur verdient.⁹ Volgens dit beginsel, dat kort na de Eerste Wereldoorlog door de Oostenrijkse socialisten Karl Renner en Otto Bauer werd ontwikkeld, vormen leden van een minderheid op basis van vrijwilligheid een eigen corporatie, met democratisch samengestelde organen, die voor de uitoefening van bepaalde autonome bevoegdheden verantwoordelijk zijn. Volgens Brunner heeft behalve Estland en Hongarije ook Slovenië stappen in deze richting gezet.

Een andere vorm van voorzieningen met een collectief karakter, waartoe sommige overheden op grondwettelijke basis verplicht kunnen zijn, vormen categorieën als eigen onderwijs van minderheden, gebruik van minderheidstalen in het ambtelijk verkeer en voorkeursbehandelingen bij parlementsverkiezingen. Ook hier is de basis voor staten om elkaar in internationaal verband aan te spreken op hun wijze van omgaan met minderheden beperkt. In Europees verband lijkt het Kaderverdrag van de Raad van Europa nog de meeste mogelijkheden te bieden omdat het van deze punten althans melding maakt, en bovendien juridische verplichtingen bevat.

Zo waarborgt artikel 13 het recht van personen die tot een nationale minderheid behoren om eigen onderwijs- en opleidingsinstellingen op te richten en te beheren.¹⁰ Maar het tweede lid maakt duidelijk dat uitoefening van dit recht

9) G. Brunner: *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1996, p. 149.

10) Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden; Straatsburg, 1 februari 1995. Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 1995 nr. 197. Zie ook T. Zwart: De juridische bescherming van minderheden door de Raad van Europa, in: *NJCM-Bulletin*, jaargang 24/3, 1999, p. 346 e.v.

geen financiële verplichting van de staten met zich brengt. Artikel 10 erkent het recht van leden van minderheden om zich van minderheidstalen te bedienen. Het Explanatory Memorandum maakt echter duidelijk dat het gebruik van de minderheidstaal in de betrekkingen tot de overheid niet onder het bereik van deze passage valt. De passage die hier wél betrekking op heeft bevat de term 'voor zover mogelijk'. Over politieke rechten is het verdrag nog beknopter. Artikel 15 spreekt van het scheppen van voorwaarden voor deelname in openbare aangelegenheden. Artikel 16 beoogt minderheden te beschermen tegen maatregelen die de bevolkingsverhoudingen in door hen bewoonde gebieden doelbewust wijzigen. Maar daar blijft het bij. Verder moet nog bedacht worden dat het Kaderverdrag geen definitie van nationale minderheden bevat. Het wordt dus aan de nationale overheden overgelaten om te bepalen wie er onder deze term verstaan moeten worden.

Rapportage 1999-2002

De rapportage van de jaren 1999-2002 levert het volgende beeld op.

- ***Roemenië:*** Hier hebben zich onderling zeer verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Enerzijds spreekt de Commissie jaar na jaar bezorgdheid uit over de Roma. Terwijl er aan de top een strategie werd ontwikkeld en enig overleg met Roma-vertegenwoordigers plaatsvond, ging de discriminatie in de samenleving onverminderd voort. Daarentegen sprak de Commissie keer op keer tevredenheid uit over de bescherming van de Hongaren. Een door het parlement aanvaarde Onderwijswet (1999) legde de wettelijke basis voor multi-culturele universiteiten en gaf het recht aan nationale minderheden om op alle niveaus en in alle vormen van onderwijs in de moedertaal te studeren, indien hier voldoende vraag naar bestond. Ondanks aandrang van de Commissie bleek het echter niet mogelijk de beoogde Hongaars-Duits-Roemeense Petöfi-Schiller universiteit van de grond te krijgen. Een wet op lokaal bestuur (1999) stipuleerde dat in gebieden waar de minderheid meer dan 20% van de bevolking omvat, de ambtenaren die direct met het publiek werken, de taal van de minderheid moeten spreken. Bij wetgeving werd bovendien het gebruik door nationale minderheden van vlaggen en volksliederen geregeld. Duidelijk verwelkomde de Commissie de inspanningen die Hongarije verrichtte om langs bilaterale weg Boekarest tot verdere actie te bewegen. Met geld van de Hongaarse overheid werd er een particuliere Hongaarstalige universiteit opgericht, die najaar 2002 begon te draaien.
- ***Bulgarije:*** De Commissie toonde zich verheugd over de betere mogelijkheden voor het onderwijs in het Turks op lagere en middelbare scholen. Tegelijk sprak zij in het rapport van 2000 bezorgdheid uit over het feit dat de grondwet vorming van politieke partijen verbiedt op etnische, raciale of godsdienstige basis. In dit verband werd gesproken over de 'internationale

verplichtingen' van Bulgarije. Voorts drong de EC steeds weer aan op het benoemen van leden van nationale minderheden in hogere administratieve functies.

- **Hongarije:** Hier ging de rapportage vrijwel uitsluitend over de Roma. Daarnaast toonde de Commissie zich wel geïnteresseerd in de situatie van Hongaarse minderheden in buurlanden. Verwelkomd werd in dit verband de tenuitvoerlegging van het Basisverdrag met Slowakije (1996), die in de periode-Meciar (dus tot 1998) door de Slowaken was getraineed. Wat betreft de Statuswet verwees de Commissie naar de bemoeienis van de Raad van Europa.
- **Tsjechië:** Ook betreffende dit land gold de zorg van de EC bijna alleen de Roma. De behandeling van de overige minderheden, zo werd jaar na jaar geconstateerd, verliep bevredigend. De enige sombere noot leverde het rapport van 2000 op: het aantal aanhangers van extremistische bewegingen had een neiging tot stijgen. Opvallend was dat de EC zich hier geheel baseerde op de gegevens van het Tsjechische ministerie van binnenlandse zaken.
- **Slowakije:** Het land dat vanwege de discriminatie van de Hongaarse minderheid aanvankelijk een slecht cijfer kreeg, zag zichzelf in de volgende rapportages steeds beter scoren. Een van de oriëntatiepunten was het Basisverdrag met Hongarije, dat steeds goed werd uitgevoerd. Verder constateerde de EC dat in 1999 de tweetalige getuigschriften op de scholen terug waren gekeerd en dat er een wet over het gebruik van minderheidstalen was aangenomen. In 2001 constateerde de EC bovendien met voldoening dat de Slowaakse regering grotendeels de eisen van de SMK uitvoerde, de partij 'die de Hongaarse minderheid in Slowakije politiek vertegenwoordigt'. Het ging hier onder meer om de oprichting van een faculteit voor Hongaarse leerkrachten aan de universiteit van Nitra. Overigens moest in het rapport 2002 worden opgemerkt dat dit plan nog steeds niet was uitgevoerd.
- **Polen:** Over dit land is de EC na 1998 steeds uiterst beknopt geweest. 'In Poland, the respect for and protection of minorities continues to be assured', zegt het rapport van 1999. In 2000 wordt daarnaast geconstateerd dat de omstandigheden van de Roma beneden het niveau van de rest van de bevolking liggen, dat de overheden soms discrimineren, maar dat er van openlijke discriminatie door de regering geen sprake is. In 2001 bleek Polen inmiddels de eerste stap te hebben gezet wat betreft het wegwerken van achterstanden. Tegelijk ontving het lof voor de verschillende mechanismen die waren ontwikkeld ter voorkoming van schendingen van rechten en het behandelen van klachten. Het rapport van 2002 merkte op dat het aantal klachten gering was. Deze vrij jubelende toonzetting van de rapporten onderscheidt zich van onder meer het rapport van het Amerikaanse State Department over mensenrechten, dat in 2001 ten aanzien van Polen constateerde dat Wit-Russische en Oekraïense minderheden blootstonden aan discriminatie. Ook religieuze minderheden zouden zijn achtergesteld:

het godsdienstonderwijs op scholen is vrijwel geheel in handen van de rooms-katholieke kerk.¹¹

- **Litouwen:** Ook hier heeft de EC steeds weinig woorden voor nodig gehad. De regering kreeg lof voor het financieren van programma's van economische, sociale en culturele ontwikkeling van etnische gemeenschappen. Een aantal zaken die door de Poolse gemeenschap werden verlangd (zoals verplichte eindtoetsen Pools op Poolse scholen en administratief-territoriale hervormingen) werden via Pools-Litouwse bilateraal overleg geregeld. In 2000 werd met voldoening geconstateerd dat de regering zich inzette voor integratie van minderheden, onder meer middels programma's voor het leren van het Litouwse. Hierdoor zouden Poolse en Russische minderheden meer toegang tot de arbeidsmarkt krijgen. In 2000 kwamen voor het eerst ook de Roma ter sprake.
- **Letland:** Afgaande op de omvang van de rapportages over Estland en Letland beschouwde de EC deze twee landen als de grootste probleemgevallen. Wat Letland betreft hinkte de rapportage steeds op twee gedachten. Zo bevatte het rapport van 1999 enerzijds instemmende passages over de verbeterde naturalisatieprocedures. (In dat jaar beschikten van de 2,43 miljoen ingezetenen ongeveer 600.000 personen niet over de Letse nationaliteit.) Het enige punt van kritiek betrof het gebrek aan voorlichting hierover onder het niet-Letse deel van de bevolking. Ook over de verschillende inspanningen tot integratie, waaronder het Letse taalonderwijs, bleek de Commissie tevreden, al sprak zij enige bezorgdheid uit over het tekort aan leerkrachten en de gebrekkige toegang tot de arbeidsmarkt voor niet-burgers. Anderzijds uitte het rapport kritiek op de geringe mogelijkheden voor minderheden om de eigen taal te gebruiken, overigens zonder precies aan te geven wat er beter moest en waarom. De door het parlement aanvaarde Taalwet was te vaag, de Wet op radio en televisie bevatte 'restricties', waaronder de verplichting tot ondertiteling in het Lets bij programma's in vreemde talen alsmede het maximum van 25% wat betreft toegestane tijd op uitzendingen in vreemde talen. Ook de verplichting dat parlementsleden Lets moeten spreken, beviel de Commissie niet. In 2000 formuleerde zij haar eisen over toepassing van de Taalwet, zij het op een weinig precieze wijze: 'The Language Law and its implementing regulations need to only be applied and enforced to the extent required by legitimate public interest, having regard to the principle of proportionality and its conformity with Latvia's international obligations and the Europe Agreement.' In het rapport van 2001 corrigeerde de Commissie zichzelf enigszins. Nu bleek zowel de Taalwet zelf als de tenuitvoerlegging wél verenigbaar met Letlands 'internationale verplichtingen', maar waren enkele bepalingen zo geformuleerd dat ze

11) U.S. Department of State: Country Reports on Human Rights Practices 2001. Poland. Washington: U.S. Department of State, 2002.

verschillend geïnterpreteerd konden worden. Tegelijk formuleerde zij een nieuw verlangen: het gebruik van minderheidstalen moest 'zo veel mogelijk' op alle scholen gehandhaafd blijven. Kritiek uitte de EC voorts op de strafbaarstelling van een aantal mogelijke overtredingen van de Taalwet, zeker als deze voortvloeiden uit 'disrespect towards the state language'. In het rapport 2002 werd Letland dringend aangemaand het Kaderverdrag te ratificeren. Reden tot bezorgdheid was ook de verlaging van het budget voor de Naturalisatiedienst; tegelijk bleek het tempo van naturalisatie wel toe te nemen.

- **Estland:** In 1999 vormden de niet-Esten ongeveer 35% van de totale bevolking (1,45 miljoen); het aantal Russen bedroeg 400.000. Wat betreft de naturalisatie wees de EC op bureaucratische belemmeringen, alsmede de te zware taallessen. Onder het kopje 'integratie van minderheden' constateerde zij dat 'de rechten van de Russische minderheid (met of zonder de Estse nationaliteit) grotendeels worden nageleefd en gewaarborgd'. Russisch werd in gebieden waar de Russischtaligen een meerderheid van de plaatselijke bevolking vormen, veelvuldig gebruikt in rechtszalen en in openbaar bestuur. Een actieplan voor de integratie van niet-Esten werd verwelkomd; taalonderwijs gold ook hier als een belangrijk middel. Over een aantal onderdelen van de Estse Taalwet uitte de Commissie bezorgdheid, al bleek de grootste zorg te zijn dat deze belemmeringen kon opwerpen voor de vestiging van ondernemingen uit de EU. Wat dit laatste punt betreft, hierover wordt noch in de Kopenhagen-criteria noch in het Europa-akkoord gesproken. Het gaat hier dus om een eis die de Commissie geheel zelf heeft ontwikkeld. In de hierop volgende jaren was duidelijk van een verschuiving van de belangstelling sprake. Lag aanvankelijk nog sterk de nadruk op versnelling van het aantal naturalisatie en integratie van het Russische bevolkingsdeel, vanaf 2000 verplaatste de aandacht zich naar maatregelen gericht op behoud en versterking van de identiteit van de Russische minderheid. Zo verwelkomde de Commissie de Wet op het lager en middelbaar onderwijs van 2000, die bepaalde dat in de bovenbouw na 2007 60% van het onderwijs in het Ests moet plaatsvinden, terwijl de overige 40% in een andere taal kon worden gegeven. (Aanvankelijk was het de bedoeling dat in 2007 het onderwijs in de bovenbouw uitsluitend in het Ests zou geschieden.) In 2002 constateerde de EC met voldoening dat in een door het parlement aanvaard amendement ook na 2007 full-time Russischtalig onderwijs gecontinueerd kon worden waar de bevolking dit wenste. Een ander punt van zorg betrof de eis dat kandidaten bij nationale en lokale verkiezingen het Ests moesten beheersen; dit vormde een aantasting van het recht van niet-Ests-sprekenden om hun eigen vertegenwoordigers te kiezen. Tot vreugde van de rapporteur werd deze eis in november 2001 afgeschaft. Het rapport van 2002 meldde verder met enige bezorgdheid dat de Taalininspectie in toenemende mate de taalvaardigheid van overheidsfunctionarissen controleerde en boetes uitdeelde. Het klaagde verder over het feit dat

het in Estland nog steeds officieel verboden is om tekens en topografische aanduidingen in een andere taal dan het Ests te tonen. Ook het feit dat slechts in gebieden met een Russische bevolking van meer dan 50% het Russisch op gemeentelijk niveau als ambtelijke taal mag worden gebruikt, vond de Commissie onbevredigend.

Op zoek naar systematiek

Dit overzicht bevestigt de indruk dat de verlangens van de EC een bont allegaartje vormen en dat van het ene land andere dingen worden verlangd dan van het andere. Een poging tot systematisering levert het volgende resultaat op. Om te beginnen is in de rapportage sprake van enkele observaties die met de Kopenhagen-criteria weinig of niets te maken hebben. Het duidelijkste voorbeeld vormt de opmerking over de Estse en Letse taalwetten, die belemmeringen zouden opleveren voor de vestiging van ondernemingen uit de EU.

Hoewel de EC het stevigst in de schoenen had gestaan als zij zich had geconcentreerd op de toepassing van het discriminatieverbod, vormen de opmerkingen hierover zeker niet het overheersende element in de rapportage. Vrij consequent is wat dit betreft de verslaglegging over Polen geweest. De aandacht hier ging sterk uit naar bedekte of openlijke discriminatie door de overheid; ook de aandacht voor schendingen van rechten en het behandelen van klachten hoort in deze categorie thuis. In het verslag over Tsjechië wordt gewaarschuwd tegen de groei van extremistische partijen. Een andere vorm van waakzaamheid betreffende discriminatie vormen de opmerkingen over de taalinspecteurs in Estland, die boetes uitdelen aan functionarissen die de officiële landstaal onvoldoende machtig zijn.

Een thema dat in een aantal rapporten prominent aanwezig is geweest is dat van de integratie van minderheden. Dit geldt vooral voor de observaties over de drie Baltische republieken, waar met instemming van de EC op grote schaal taalcursussen zijn georganiseerd. Tegelijk spreekt de EC echter van 'restricties' in de Letse wet op de media, met onder meer de verplichting tot ondertiteling in het Lets. Waarom de EC hier zorgen over heeft wordt echter niet verduidelijkt. Ziet de Commissie dit soort 'restricties' als pogingen tot assimilatie? Onduidelijk is ook waarom in de rapporten over Bulgarije wordt aangedrongen op de benoeming van leden van de Turkse minderheid in hogere Bulgaarse overheidsfuncties. Is dit een vorm van 'affirmatieve action' of moet dit verlangen worden beschouwd als deel van een pleidooi voor machtsdeling tussen meerderheden en minderheden, overeenkomstig de aanbevelingen van Arend Lijphart voor pacificatie in verdeelde samenlevingen?¹²

12) Zie bijv. A. Lijphart: *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: University of California, 1985, p. 8.

Zoals opgemerkt getuigen de rapporten over de Baltische landen van een toenemende belangstelling voor maatregelen om de eigen identiteit van de minderheden te bevorderen. Het duidelijkste voorbeeld is de verwelcoming van de continuering van full-time Russischtalig onderwijs in Estland daar waar de bevolking zulks wenst. Ook wat betreft andere (maar zeker niet alle) landen vinden we deze belangstelling terug. Zo staat de EC op de bres voor het Russisch op Letse scholen, het Hongaars op de scholen in Slowakije en Roemenië, en het Turks op de Bulgaarse scholen. Vergeefs zal men echter naar passages zoeken over het Wit-Russisch of het Oekraïens in het Poolse onderwijs. Ten aanzien van twee landen wordt verder de wenselijkheid van eigen universiteiten voor leden van minderheden voorgehouden, nl. Roemenië en Slowakije. Onduidelijk is of deze verlangens in de toekomst ook tegenover andere landen geuit gaan worden. Onder de noemer taalrechten vallen voorts de officiële bepalingen dat in gebieden met minderheden de ambtenaren die met het publiek werken, de taal van de minderheid moeten spreken. Een voorbeeld is Roemenië. In de verslaglegging over Polen ontbreekt echter iedere verwijzing naar dit soort maatregelen.

Nog een stap verder gaan verlangens wat betreft eigen politieke vertegenwoordiging, onder meer in Estland, Letland en Bulgarije. Eén van de Hongaarse politieke partijen in Slowakije, de SMK, wordt uitdrukkelijk omschreven als de partij 'die de Hongaarse minderheid in Slowakije politiek vertegenwoordigt'. De EC wekt hier duidelijk de indruk collectieve rechten te bepleiten. Ook de eis van territoriale hervorming in Litouwen en eigen vlaggen en zelfs een eigen volkslied voor de Hongaren in Roemenië gaat in deze richting.

Invloed OVSE

Deze neiging om positieve discriminatie en collectieve rechten te bepleiten is door sommige auteurs toegeschreven aan de invloeden van de OVSE, en meer in het bijzonder aan het optreden van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden.¹³ In dit verband moet echter onderstreept worden dat de invalshoeken van HCNM en EU duidelijk verschillen. De EU beziet respect voor en bescherming van minderheden als onderdeel van de politieke criteria voor toetreding. Daarentegen is de invalshoek van de HCNM die van conflictpreventie: welbewust is de functie niet gecreëerd als een instrument van de menselijke dimensie (om het OVSE-jargon even aan te houden) maar als een veiligheidsinstrument. Mede hierom ook is het de HCNM toegestaan om zich in de interne aangelegenheden van staten te mengen. Gevolg is wel dat hij zich vooral richt op situaties die uit de hand dreigen te lopen.

De functie van HCNM werd in 1992 gecreëerd naar aanleiding van de gebeurtenissen in Joegoslavië. De eerste persoon die deze post bekleedde, mr. M.

13) S. Riedel: *Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001, p. 20.

van der Stoel, begon zijn werkzaamheden begin 1993. Uiteraard zijn enkele van de problemen waar hij zich mee heeft beziggehouden ook onderwerp geweest van EC-bemoeienis, omdat ze zich voordeden op het grondgebied van kandidaat-landen. Te noemen valt de totstandkoming van de vreemdelingenwet in Estland in 1993: Van der Stoel wist de Estse president te overtuigen van het nut van enkele amendementen, die het effect op de Russische minderheid verzachtten. Deze bemiddeling vond plaats zonder dat er een norm van internationaal recht werd ingeroepen. Ook de kwestie van kinderen van staatlozen geboren in Estland en Letland na de onafhankelijkheid vormde onderwerp van bemiddeling. Hier beriep de HCNM zich op de Conventie inzake de Rechten van het Kind. Een ander interesseveld was de Letse taalwet, in het bijzonder de bepalingen over het gebruik van het Lets in de privé sfeer. De HCNM wees in dit verband op het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, dat onder meer ook de vrijheid van meningsuiting garandeert. In Hongarije en Roemenië, en bij de totstandkoming van het Hongaars-Roemeense vriendschapsverdrag is de HCNM eveneens actief geweest.

De HCNM mag uit hoofde van zijn mandaat geen individuele klachten in behandeling nemen. Als regel heeft hij daarom contact met enerzijds regeringen, anderzijds met vertegenwoordigingen van minderhedenorganisaties. Dit kan geleid hebben tot een zekere voorkeur voor collectieve rechten. In de periode waarin hij zijn functie vervulde (tot 2001) heeft hij in elk geval gewezen op de conflictvoorkomende werking van parallelle onderwijsstelsels. In een toespraak in Boedapest verdedigde hij verder de stelling dat agressieve vormen van nationalisme en aanspraken van één etnische groep op exclusieve macht binnen de staat, het beste gereguleerd kunnen worden door middel van participatie van andere etnische groepen.¹⁴

Overigens heeft Van der Stoel in een aantal gevallen ook rekening gehouden met weerstanden hiertegen. Een voorbeeld is het Roemeens-Hongaarse vriendschapsverdrag geweest. Hongarije wilde graag een verwijzing opnemen naar art. 11 van Aanbeveling 1201 van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (een aanbeveling voor een aanvullend protocol inzake de rechten van nationale minderheden bij het EVRM). Het betrokken artikel stelt: 'In the regions where they are in a majority the persons belonging to a national minority shall have the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities (...).' Roemenië achtte dit onaanvaardbaar. Van der Stoel kwam toen met een tekstvoorstel, alsmede een interpretatieve verklaring, inhoudende dat de aanbeveling niet refereert naar collectieve rechten en geen autonomie impliceert. Uit dit beknopte overzicht kunnen drie conclusies worden getrokken.

- Ten eerste: de HCNM heeft een geheel andere invalshoek dan de Commissie als het gaat om minderhedenbescherming; de Commissie kan zijn opvattingen en conclusies dus niet zonder meer tot de hare maken.

14) Adress to the Raoul Wallenberg Seminar on Human Rights, Boedapest, 7 mei 2001.

- Ten tweede: de suggestie dat de HCNM pleitbezorger is van collectieve rechten snijdt hout als het gaat om parallelle onderwijssystemen en politieke participatie van minderheden, maar houdt geen rekening met de flexibiliteit die de HCNM in de praktijk aan de dag heeft gelegd.
- Ten derde: waar mogelijk heeft de HCNM zijn aanbevelingen steeds gebaseerd op bindende normen van internationaal recht. In dit opzicht had de Commissie zeker een voorbeeld aan hem kunnen nemen.

Bilaterale akkoorden

Een andere mogelijke bron van inspiratie voor de Commissie zullen de talrijke bilaterale afspraken tussen landen in Centraal-Europa zijn geweest. Na de omwentelingen van 1989 sloten de betrokken regeringen bilaterale vriendschapsverdragen, die ook passages over minderhedenbescherming bevatten. Zo sloot het herenigde Duitsland verdragen met onder meer Polen, Bulgarije, Hongarije en Roemenië. Hongarije op zijn beurt ging soortgelijke verdragen aan eerst met Oekraïne, Kroatië en Slovenië, vervolgens ook met Slowakije en Roemenië. De betrokken passages hadden tot doel spanningen tussen moederstaten ('kin-states') en landen van vestiging ('home-states') te verminderen; omdat ze specifieke toezeggingen bevatten konden ze een nuttige aanvulling vormen op de meer in algemene termen geformuleerde multilaterale akkoorden.

De EU onderschreef deze benaderingswijze nadrukkelijk door de aanvaarding in 1993 van het Franse initiatief om tot een Pact over Stabiliteit in Europa te komen (het zg. Plan-Balladur). Doel was 'het bereiken van stabiliteit door de bevordering van relaties van goed nabuurschap, waaronder zaken verband houdende met grenzen en minderheden, alsmede regionale samenwerking en het versterken van democratische instellingen door regelingen van samenwerking, te treffen op de verschillende terreinen die tot het doel kunnen bijdragen'. Het Pact werd in 1995 getekend door 52 landen, waaronder de latere kandidaat-lidstaten. Zo'n honderd nieuwe en bestaande bilaterale (en regionale) samenwerkingsakkoorden werden in het Pact ondergebracht. Interessant was dat in de slotverklaring de mogelijkheid genoemd werd om eventuele geschillen betreffende de interpretatie of tenuitvoerlegging van de verdragen voor te leggen aan het Internationaal Hof voor Bemiddeling en Arbitrage. In haar rapporten over de kandidaat-landen heeft de EC dit OVSE-instituut, dat juridisch bindende uitspraken kan doen, nergens genoemd.

Net als in het geval van de HCNM is ook bij de bilaterale verdragen van een invalshoek sprake die verschilt van die van de EC. In dit geval staat centraal het bereiken van stabiele bilaterale relaties via een wederzijds bevredigende bescherming van nationale minderheden. De teksten zijn meestal een compromis tussen enerzijds de verlangens van de 'kin-state', die een zo stringent mogelijk stelsel van bescherming nastreeft, en anderzijds de opvattingen van de regering van het land van vestiging (de 'home-state'). De laatste pleegt in het beste geval te

streven naar gelijke behandeling en integratie van leden van minderheden binnen zijn grenzen, en daarmee de integriteit van deze grenzen te handhaven. Het eindresultaat verschilt per verdrag.

Al deze verdragen, alsmede een aantal bilaterale conventies die specifiek op de bescherming van minderheden zijn gericht, bevatten wederzijdse toezeggingen om internationale standaarden na te leven. Daarnaast treft men er passages in aan die geënt zijn op het OVSE-document van Kopenhagen, of op eerdergenoemde Aanbeveling 1201 van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Deze zijn op zich juridisch niet bindend, maar krijgen door hun verankering in een bilateraal verdrag wél een verplichtende werking, al dan niet via nationale wetgeving. Veruit de meeste bepalingen vallen onder de categorie individuele rechten. Met collectieve rechten zijn de Centraal-Europese landen in hun bilaterale akkoorden zeer voorzichtig geweest. (Wat dit betreft bestaat er een duidelijk verschil met verdragen die kort na de Eerste en de Tweede Wereldoorlog werden afgesloten, waaronder die over resp. de Aland-eilanden en over Zuid-Tirol, waarin de verlening van een autonome regionale status centraal stond.) Het enige voorbeeld van het noemen van collectieve rechten vormt de preambule van het verdrag tussen Hongarije en Slovenië.¹⁵

Formeel beogen al deze akkoorden de relaties van goed nabuurschap te bevorderen. Vaak wordt echter ook de mening gehoord dat 'de bilaterale benadering het onwenselijke aspect heeft dat moederlanden een direct juridisch en politiek belang en dus een stem krijgen in de zaken van de buurlanden.' De rol van de 'kin-state' kan dus, afhankelijk van de opvattingen van de betreffende regering, constructief dan wel ontwrichtend zijn.¹⁶

Nationale wetten: de Statuswet

Een laatste categorie vormen nationale wetten die gericht zijn op de bescherming van verwante minderheden in buurlanden. Rusland heeft in 1998 een dergelijke wet aangenomen. Een ander bekend voorbeeld is de Hongaarse Statuswet van 19 juni 2001, officieel getiteld Wet inzake Hongaren die in buurlanden woonachtig zijn.¹⁷ Via uitreiking van Hongaarse identiteitsbewijzen wordt het Hongaren in de buurlanden (met Oostenrijk als uitzondering) mogelijk gemaakt bepaalde faciliteiten (werk, sociale zorg, onderwijs) in Hongarije te genieten. Voorts bepaalt de wet onder meer dat ouders met ten minste twee kinderen, die woon-

15) Convention on providing special rights for the Slovenian minority in the Republic of Hungary and the Hungarian minority living in the Republic of Slovenia.

16) E. Lantschner en R. Medda: Protection of National Minorities through Bilateral Agreements in South-Eastern Europe. Bozen/Bolzano: European Academy, 2001, p. 23.

17) Act LXII on Hungarians Living in Neighbouring Countries <<http://www.htmh.hu/law.htm>>.

achtig zijn buiten Hongarije, bijstand kunnen krijgen voor elk kind dat onderricht in het Hongaars krijgt. Het lijkt bij dit soort maatregelen eerder te gaan om het bevorderen van iemands minderheidsstatus dan om bescherming.

Voor de goede orde: de Europese Commissie heeft op een aantal onderdelen van de Statuswet kritiek geleverd. Het rapport over 2001 stelde dat enkele bepalingen strijdig zijn met de geldende Europese standaarden. Korthedshalve werd volstaan met een verwijzing naar een rapport van de Venetië-Commissie van de Raad van Europa over dit onderwerp. De EC vatte de conclusie samen: unilaterale maatregelen die faciliteiten bieden aan verwante minderheden woonachtig in en burgers van andere staten, zijn slechts legitiem als de beginselen van territoriale soevereiniteit van staten, pacta sunt servanda, vriendschappelijke betrekkingen tussen staten en het respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden, inzonderheid het verbod op discriminatie, worden nageleefd. Voorts was volgens de EC de wet niet in overeenstemming met het beginsel van non-discriminatie zoals neergelegd in het EU-verdrag (art. 6,7, 12 en 13). Daarnaast wenste de EC bilateraal overleg tussen Hongarije en de regeringen van Slowakije en Roemenië. In het rapport van 2002 concludeerde de EC dat er wat dit alles betreft nog steeds geen voortgang was gemaakt.

Maar ondanks deze duidelijke toon van kritiek is de EC niet op specifieke onderdelen van de wet ingegaan. Dat doet de Venetië-Commissie wel.¹⁸ Een van de bedenkelijkste kanten van de Statuswet is volgens haar dat de organisaties die de Hongaarse nationale gemeenschap in de buurlanden vertegenwoordigen, uitmaken of iemand al dan niet in aanmerking komt voor het identiteitsbewijs dat ter verkrijging van de faciliteiten nodig is. Door het verlenen van faciliteiten aan de Hongaarse minderheden in de buurlanden, en niet aan alle burgers aldaar, heeft de Statuswet bovendien een discriminerende werking. Deze opmerkingen kunnen overigens tevens gezien worden als een vorm van waarschuwing aan de EC om in het algemeen voorzichtig te zijn met collectieve rechten, positieve discriminatie en zaken als parallel onderwijs.

Spanningen kunnen toenemen

Afgezien van de wankel internationaal juridische basis bestaan er tegen collectieve rechten en zaken als parallel onderwijs nog andere bezwaren. Gebleken is dat dit soort stappen een spanningsverhogend effect hebben. Terecht heeft Roemenië zich afgevraagd wat Hongarije voor heeft met zijn aandrang op een Hongaarstalige universiteit, of introductie van afzonderlijk basisonderwijs. In feite werken dergelijke maatregelen belemmerend voor het functioneren van de Roemeense arbeidsmarkt en verminderen ze de individuele ontplooiingskansen

18) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State. Straatsburg: 22 oktober 2001, CDL-INF (2001) 19.

van mensen die op deze instellingen een diploma hebben behaald. In Roemeense ogen kunnen leden van de Hongaarse minderheid die zulke verlangens uiten, dan ook weinig anders beogen dan emigratie naar Hongarije of afscheiding van delen van Roemenië.

Gebleken is verder dat verlangens als die van tweetalig of parallel onderwijs, al snel tot nieuwe eisen kunnen leiden. De Hongaarse regering bleek hier de afgelopen jaren al lang niet meer tevreden mee, en ging aandringen op het Hongaars als tweede officiële taal, alsmede op autonomie voor gebieden waar veel Hongaren wonen. Andere minderhedengroeperingen in Centraal-Europa, waaronder de SMK in Slowakije, namen deze agenda al snel over. Bedenkkelijk was ook dat de HCNM van de OVSE voor deze verlangens niet ongevoelig was. Tijdens de totstandkoming van de Statuswet bevestigde de regering-Orban de in Slowakije en Roemenië levende gevoelens van achterdocht. Zo nam Orban herhaaldelijk de term 'nationale hereniging' in de mond.¹⁹

Zeker ook wanneer constructies als parallel onderwijs en bepaalde vormen van autonomie gaan uitmonden in formules van etnisch federalisme of machtsdeling op etnische basis, dreigen ernstige problemen. In het bijzonder Philip Roeder heeft er in een studie over de omwentelingen in Centraal- en Oost-Europa op gewezen dat democratisering zonder nationale integratie makkelijk tot mislukken is gedoemd.²⁰ 'During the postcommunist transitions parliamentary systems did worse than presidential systems; proportional did no better than majoritarian electoral systems; collective executives and ethnofederalism fared worst of all.'²¹ Machtsdeling institutionaliseert volgens hem de etnische verschillen en vermeerderd dus de kans dat deze verschillen de breuklijnen bij alle toekomstige politieke tegenstellingen gaan worden. 'Every power assigned to an ethnic group is also a potential weapon to be used against another ethnic group', aldus Roeder.²² Met andere woorden, wie Centraal- en Oost-Europa dergelijke politieke stelsels aanbeveelt, moet zich bewust zijn van de mogelijke desastreuze gevolgen.

Roma-minderheden

Omdat de Commissierapportage relatief uitvoerig de positie van de Roma-minderheden behandelt, zal hier afzonderlijk op worden ingegaan.

19) A. Schmidt-Schweizer: Ungarische Minderheiten, ungarisches Statusgesetz: Brücke oder neues Konfliktpotential?, in: Forost Arbeitspapier nr. 8, oktober 2002, p. 32.

20) P.G. Roeder: Peoples and States after 1989: The Political Costs of Incomplete National Revolutions, in: Slavic Review, winter 1999, p. 856.

21) Roeder, p. 867.

22) Roeder, p. 870.

- **Roemenië:** Opvallend is allereerst dat de schattingen over het aantal Roma in de loop der jaren sterk veranderen. In 1999 raamde de EC het aantal op 1,1 tot 1,5 miljoen (het officiële aantal luidde 400.000), terwijl de schatting in 2002 1,8 tot 2,5 miljoen beliep. In ieder rapport constateerde de EC discriminatie op terreinen als werkgelegenheid, onderwijs en huisvesting; bovendien was er regelmatig sprake van geweld en bruut optreden van de politie. Van het begin af werden pogingen ondernomen om verbetering in de toestand te brengen. Zo startten in 1999 enkele projecten voor positieve discriminatie. Wat de beleidssfeer betreft, in 1999 werd een Interministerieel Comité opgericht, dat ervoor moest zorgen dat Roma-vertegenwoordigers konden participeren in relevante besluitvorming. De Roma van hun kant vormden een Werkgroep van Roma Associaties, die onder meer betrokken werd bij het opstellen van een nationale strategie. Dit laatste element was weer één van de prioriteiten van de partnerschapsovereenkomst. De strategie kwam in 2001 na veel moeilijkheden tot stand: een tien-jarenplan om de achterstanden weg te werken, met nadruk op decentralisatie van de aanpak. In 2002 merkte de EC op dat de uitvoering van de strategie inmiddels was begonnen, dat er 42 Roma kantoren waren geopend en dat er zo'n 400 experts optraden. Bij de benoemingen was de Roma Partij een belangrijke gesprekspartner. De nieuwe inzet richtte zich onder meer op scholen, medische zorg en politie. Huisvesting, een van de grootste problemen, was nog niet aangepakt. Ook de houding van werkgevers en kranten liet te wensen over.
- **Bulgarije:** De minderheid hier, 7% van de totale bevolking, heeft volgens de EC te lijden onder allerlei vormen van discriminatie (ook van de kant van overheden), gebrek aan politiebescherming, sociale uitsluiting, armoede, analfabetisme, werkloosheid, ondermaats onderwijs, slechte medische voorzieningen en huisvesting. Er is de afgelopen jaren hier en daar verbetering geweest. Bij verkiezingen zijn Roma-vertegenwoordigers in parlement en gemeenteraden gekomen. Zowel op nationaal als lokaal niveau zijn experts voor Roma-zaken aangetrokken. Met de beeldvorming is het echter minder bevredigend gesteld geweest. In 1999 kwam een kaderprogramma tot stand, dat een aantal beginselen en algemene maatregelen bevatte, onder meer tegen discriminatie en met de bedoeling achterstanden weg te werken. Behalve aan eerdergenoemde terreinen zou ook zorg worden besteed aan culturele bescherming en toegang tot nationale media. Van uitvoering van de plannen kwam echter vrijwel niets terecht. Vooral de toestanden in de woonwijken met Roma-concentraties en het hoge percentage Roma-leerlingen (32%) op scholen voor geestelijk gehandicapten baarde de EC zorgen. Ook de wetgeving tegen discriminatie bleef uit. Zeker ook de lokale overheden moeten plannen voor integratie en ontwikkeling opstellen, meende de Commissie in haar verslag over 2002. Kritiek uitte zij bij herhaling ook op de Nationale Raad voor Etnische en

Demografische Ontwikkeling, die onder meer bij het kaderprogramma was betrokken maar over te weinig fondsen en menskracht beschikte.

- **Hongarije:** De EC constateerde in 1999 dat de 400.000 tot 600.000 mensen tellende Roma-minderheid te lijden had van vooroordelen en discriminatie, onder meer wat betreft onderwijs, werkgelegenheid, toegang tot openbare instellingen en diensten, medische zorg en huisvesting. Ook hier maakt de politie zich schuldig aan gewelddadig optreden, Hongarije introduceerde hierom een actieprogramma dat betere relaties tussen Roma en politie beoogde. Ook op andere terreinen gaf de Hongaarse regering er blijk van de zaken serieus te willen aanpakken. Er kwam in 1999 een actieprogramma voor de middellange termijn, speciaal gericht op verbetering van de levensomstandigheden. Daarnaast kwamen er jaarlijkse actieprogramma's, waarbij de organen voor Roma-zelfbestuur en het Bureau voor Nationale en Etnische Minderheden waren betrokken. De lokale instellingen voor Roma-zelfbestuur, die mogelijk waren geworden dankzij de Hongaarse minderhedenwet, namen na de gemeenteraadsverkiezingen van 1999 sterk toe. Niettemin, en ondanks het verruimen van de financiële basis, bleef de toestand in de hierop volgende jaren grote zorgen baren. Zo constateerde de EC in 2000 dat minder dan 46% van de Roma-kinderen het basisonderwijs afrondt en slechts 0,24% een universitaire graad behaalt. In sommige gebieden zit 94% van de Roma-kinderen op een speciale school. (Een nieuw benoemde ombudsman voor etnische zaken kreeg een toenemend aantal klachten over discriminatie te behandelen.) Hongarije wijkt in zoverre van andere Centraal-Europese landen af dat een deel van de verantwoordelijkheden bij de organen voor Roma-zelfbestuur wordt gelegd. Een andere opvallende ontwikkeling is dat thans zo'n 75.000 van de Roma-kinderen op de basisschool onderwijs krijgen in de Roma-taal. Ook heeft de EC de uitzendingen van Radio Roma (volgens haar de enige Roma radiodienst in Europa) toegejuicht.
- **Slowakije:** Officieel vormen de Roma 1,6% van de Slowaakse bevolking, maar volgens de EC ligt hun aantal in werkelijkheid tussen de 4,8% en 10%, en is hun omvang dus mogelijk even groot als die van de Hongaarse minderheid. Ook hier bestaan de bekende problemen: armoede, werkloosheid, slecht onderwijs, discriminatie, geweld en ruw politieoptreden. Kenmerkend voor de situatie is verder dat woningen die bij overstromingen in 1997 werden verwoest, in 2000 nog niet waren hersteld. Tekenend voor de toestand zou ook zijn dat in 1999 en 2000 honderden Roma het land verlieten en elders (Finland, Verenigd Koninkrijk etc) asiel aanvroegen. Betrokken landen reageerden met introductie van de visumplicht voor Slowaken, wat volgens de EC de anti-Roma gevoelens in Slowakije nog vergrootte. In de institutionele sfeer ontbrak het niet aan stappen. Het parlement formeerde in 1999 een commissie voor mensenrechten en nationale minderheden, met een subcommissie voor de Roma. De regering benoemde datzelfde jaar een commissaris voor

Roma-zaken, met een adviserende functie. In 2001 kwam na langdurige voorbereiding een nationale Roma-strategie tot stand, die meer dan 100 projecten bevatte. Hieronder vielen activiteiten op het gebied van sociale woningbouw, publieke werken en kleuteronderwijs. (Ook in Slowakije gaan veel Roma-kinderen naar scholen voor kinderen met leerstoornissen.) In 2001 werd voorts de functie van regeringsgevolmachtigde voor Roma-zaken gecreëerd. Deze ging jaarlijks prioriteiten opstellen; een adviesraad begon in 2002 met codificatie van de Roma-taal. Al eerder was een tekstboek voor scholen over de Roma-geschiedenis verschenen. Een andere stap was de wettelijke mogelijkheid om assistent-leerkrachten voor Roma aan te stellen. Jaar op jaar maakte de EC echter melding van tekorten aan menskracht en geldmiddelen, waardoor de tenuitvoerlegging van de verschillende strategieën traag verloopt. Ook het betrekken van Roma-vertegenwoordigers bij het beleid verliep moeizaam. Met spijt constateerde de EC verder dat geen enkel dorp de mogelijkheid benutte om de faciliteiten aan te wenden die de Slowaakse taalwet voor minderheden biedt in gebieden waar deze meer dan 20% bedraagt. Ook in andere opzichten waren de gemeenten, waar zo veel van afhangt, weinig behulpzaam. Vaak wordt op gemeentelijk niveau gediscrimineerd, aldus de EC in 2002.

- **Tsjechië:** Dit land heeft bij het brede publiek na de scheiding met Slowakije (begin 1993) steeds een goede reputatie genoten wat betreft mensenrechten. Des te opvallender zijn de vele kritische opmerkingen die de EC over de positie van de Roma heeft gemaakt. Hun omvang bedraagt zo'n 250.000 tot 300.000, 3% van de bevolking. In feite is hun situatie na de scheiding ernstig verslechterd omdat velen van hen de Slowaakse nationaliteit hadden en niet automatisch in aanmerking kwamen voor het Tsjechische staatsburgerschap. (Tussen 1950 en 1970 werden veel Roma uit Oost-Slowakije naar Tsjechië overgebracht, als goedkope arbeidskrachten.) Uit de rapporten van de EC blijkt niet hoe dit proces verlopen is, wat gelet op de vele klachten hierover een manco is. Wel vestigt de EC aandacht op wijdverbreide discriminatie, vooroordelen onder de Tsjechische bevolking, gaten in de wetgeving, onvoldoende aandacht bij de rechterlijke macht, willekeur van politiebeambten, geweldplegingen, alsmede de facto segregatie bij onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting en werkgelegenheid. Erkend wordt dat de Tsjechische regering op beleidsniveau enkele stappen heeft gezet. In 1997 verscheen het Bratinka-rapport (genoemd naar de minister zonder portefeuille Jan Bratinka) over de positie van de Roma. De aanbevelingen waren volgens de EC in 1999 'voor het grootste deel uitgevoerd'. In juni 2000 kwam een beleidsplan voor de periode tot 2020. Het jaar hierop werd een ombudsman benoemd. Daarnaast werden Roma als adviseur benoemd op scholen en in het ambtelijk apparaat. Als voorbeeld van een hoopgevende ontwikkeling noemde de EC bovendien de afbraak van de muur rond de Roma-wijk in

Usti nad Laden, die in de internationale pers veel aandacht had gekregen. De verbetering wordt in de rapporten mede toegeschreven aan het toetredingspartnerschap, dat een aantal maatregelen aanbeval. Dat er in 2002 nog steeds geen 'structural change' had plaatsgevonden werd vooral geweten aan geldtekort en gebrek aan betrokkenheid van lokale overheden. Verheugend was tegelijk dat de Tsjechische regering de prioriteiten aanscherpte en zelfs repte van 'affirmatieve action' op de terreinen van onderwijs, werkgelegenheid, sociale zorg, gezondheid en huisvesting. Ook een nieuw Tolerantieproject, dat onder meer voorziet in een mediacampagne, oogstte waardering.

- **Polen:** De Roma minderheid omvat 50.000 tot 60.000 mensen, dus een relatief klein deel op een totale bevolking van bijna 40 miljoen. Van initiatieven op centraal niveau is hier weinig sprake geweest: de nadruk heeft gelegen op lokaal en regionaal initiatief. In 2001 kwam de regering met een proefprogramma voor de Roma-gemeenschap in de provincie Malopolska. Behalve aan het bestrijden van discriminatie zou ook aandacht worden besteed aan bescherming van de Roma-cultuur en het verbreiden van kennis over de Roma. Uit het feit dat de rapporten beknopt zijn, mag worden afgeleid dat de Commissie het Roma-vraagstuk in Polen als minder klemmend beschouwt.
- **Litouwen:** Hier geldt in zekere zin hetzelfde. De 3000 Roma in dit land hebben het niet gemakkelijk, maar er wordt middels het Roma Integratie Programma een en ander gedaan om zaken als onderwijs en gezondheidszorg te verbeteren.

'Aanleiding tot bezorgdheid'

Uit het feit dat de EC relatief uitvoerig aandacht besteedt aan het Roma-probleem in een aantal kandidaat-lidstaten, valt op te maken dat de huidige situatie als een potentiële belemmering voor toetreding is ervaren. Agenda 2000, door de Commissie uitgebracht in juli 1997, gaf dit al aan: de integratie van minderheden in de samenlevingen van kandidaat-landen verliep, in het algemeen, bevredigend 'met uitzondering van de situatie van de Roma-minderheid in een aantal kandidaat-landen, die aanleiding geeft tot bezorgdheid'.

Voorjaar 2002 publiceerde de EC een overzicht van de activiteiten in de verschillende toetredingslanden; als achtergrond bij de jaarlijkse rapporten is dit document onmisbaar.²³ Beschreven wordt hoe in alle toetredingslanden met omvangrijke Roma-minderheden nationale actieplannen van de grond kwamen om discriminatie aan te pakken en de levensomstandigheden te verbeteren.

23) EU support for Roma communities in Central and Eastern Europe. Enlargement briefing, mei 2003.

Daarnaast werd in de partnerschapsovereenkomsten met de verschillende landen de verdere integratie van Roma als een politieke prioriteit voor de middellange termijn aangemerkt. Het ging hier om Bulgarije, Tsjechië, Hongarije, Roemenië en Slowakije. Elk van deze landen heeft sinds 1998 jaarlijks een aantal Phare-projecten toegewezen gekregen, specifiek bedoeld om knelpunten die in de jaarrapporten naar voren kwamen, weg te werken. De bedragen namen in snel tempo toe: 11,7 miljoen euro in 1999, 13,65 miljoen in 2000 en 31,35 miljoen in 2001. Sommige projecten werden mede gefinancierd door de betrokken regeringen, in een aantal gevallen werd de uitvoering uitbesteed aan Roma-organisaties. Soms waren EU-lidstaten er direct bij betrokken. Zo was in 1998 sprake van een Phare-project dat was opgezet als een gezamenlijke activiteit van de Nederlandse en Slowaakse regering, in het district Spisska Novsea Ves. Ook een aantal andere hulpinspanningen worden in het overzicht vermeld: het Access Programme (gericht op versterking van het maatschappelijk middenveld), het Europees Initiatief voor Democratie en Mensenrechten, Socrates (samenwerking op het gebied van onderwijs) en nog enkele.

Duidelijk is dat bij dit alles — anders dan bij de overige minderheden — de aandacht vrijwel geheel in het teken staat van bestrijding van discriminatie en bevordering van integratie. De inspanningen die gericht zijn op bescherming van de eigen Roma-cultuur en bevordering van het gebruik van de eigen taal nemen een relatief bescheiden positie in. Ook het bevorderen van eigen politieke partijen heeft niet de hoogste prioriteit. Op deze gang van zaken is enige kritiek geleverd. Daar staat tegenover dat een dergelijke aanpak in elk geval direct gerelateerd kan worden aan juridisch bindende internationale afspraken, waaronder art. 27 van het Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten. Van belang in dit verband is ook art. 13 van het nieuwe EG-Verdrag, dat in het leven werd geroepen door het Verdrag van Amsterdam. Dit machtigt de Gemeenschap (d.w.z. de Raad, na een unaniem besluit over een voorstel van de Commissie na consultatie van het Europees Parlement) passende maatregelen te nemen ter bestrijding van discriminatie die gebaseerd is op sekse, raciale of etnische afkomst, godsdienst of geloof, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Artikel 13 vormt de grondslag voor een richtlijn, die uitvoering geeft aan het beginsel van gelijke behandeling van personen, ongeacht raciale of etnische afkomst (29 juni 2000). De richtlijn geldt zowel voor de particuliere als de overheidssector en is van toepassing op terreinen als werkgelegenheid, opleiding, sociale zorg onderwijs, alsmede toegang tot goederen en diensten, waaronder huisvesting. De richtlijn maakt deel uit van het acquis communautaire en zal dus door de kandidaat-leden na hun toetreding moeten worden uitgevoerd.

Wat bij lezing van de jaarlijkse rapporten onmiddellijk opvalt, is dat de toonzetting — ondanks regelmatig geuite bezorgdheid — niet vrij is van optimisme. Helaas hebben zich echter de afgelopen jaren tal van zorgwekkende ontwikkelingen voorgedaan die nauwelijks of geen plaats in de rapportage hebben

gekregen.²⁴ Zo kan wat Tsjechië betreft worden gewezen op het feit dat de autoriteiten zich stelselmatig hebben verzet tegen het vergaren van gegevens over discriminatie op gebieden als onderwijs en werkgelegenheid, met het argument dat het opstellen van statistieken op etnische basis verboden is. Ook het routinematig sturen van kinderen naar speciale scholen had wel iets gedetailleerder beschreven kunnen worden: hoewel Roma minder dan 5% van het leerlingenbestand in het basisonderwijs in de stad Ostrava vormen, vertegenwoordigen ze de helft van de leerlingen in het speciaal onderwijs. Het feit dat de Tsjechische wet bepaalt dat een sollicitant een passend 'moreel karakter' moet aantonen, biedt werkgevers ruime gelegenheid tot discriminatie. Vaak wordt betere behuizing afgewezen met het argument dat 'zigeuners dieven zijn'.²⁵ Het internationaal toegejuichte initiatief voor Roma radioprogramma's bestaat in feite uit een uitzending van één uur per week.

Zeker ook de situatie in Slowakije is een stuk grimmiger dan de EC het doet voorkomen. Enquêtes onder de bevolking wijzen uit dat de meeste ondervraagden van mening zijn dat Roma gescheiden moeten leven van de meerderheid; tal van parlementariërs dragen dezelfde opvatting uit. Eén van de nieuwe 'sterren' in de Slowaakse politiek, Robert Fico, dankt zijn opkomst mede aan pleidooien voor het korten van sociale zorg voor Roma met meer dan drie kinderen. Tekenend is verder dat zwembaden eisen dat Roma-kinderen een gezondheidscertificaat tonen. Slowaakse vrouwenartsen in Kosice hebben alleen op vrijdag spreekuur voor Roma; andere vrouwen worden de rest van de week behandeld. Tot dusver is nog geen enkele politieman vervolgd wegens geweldplegingen tegen Roma. Merkwaardig is verder dat de EC in de rapportage geen melding maakt van het feit dat, in verband met verduistering van gelden voor Roma-projecten, de fondsen in 2001 met 10% werden verlaagd. Opvallend is ook dat de prijzende woorden van de EC voor een schoolboek over Roma-geschiedenis, niet gedeeld worden door Roma-organisaties. Zo heeft het Slowaakse Roma Initiatief (RIS) naar voren gebracht dat de bevolkingsgroep consequent in negatieve termen wordt beschreven en dat de nadruk meer valt op de verschillen met de rest van de bevolking dan op historische feiten en ontwikkelingen.²⁶

Tot slot: de Commissie constateert keer op keer dat gebrek aan financiële middelen en mankracht een belangrijke oorzaak is van het trage tempo waarmee achterstanden worden weggewerkt. In feite hebben Roma de afgelopen jaren aanzienlijk meer fondsen toegewezen gekregen dan tal van andere minderheden in Centraal-Europa. Letterlijk honderden binnenlandse en buitenlandse ngo's en stichtingen hebben verbetering van het lot van de Roma tot hun belangrijkste

24) Ik verwijs in het bijzonder naar de zeer gedetailleerde rapporten van het Open Society Institute over de behandeling van de Roma in de verschillende Midden-Europese landen. Zie <www.osi.hu> en <www.eumap.org>.

25) Roma Rights, 2000/2, p. 52.

26) RFE/RL Newslines. Vol. 5 nr. 136, 20 juli 2001.

doelstelling verheven. Naast de EU hebben reeksen ngo's tal van sociale en economische programma's uitgevoerd om deze mensen te steunen.²⁷

Een studie over de bredere achtergronden van het vraagstuk zou daarom geen overbodige luxe zijn geweest. Hoe diep zijn de vooroordelen jegens Roma in de Centraal-Europese samenleving geworteld? Hoe komt het dat Roma-organisaties zo moeilijk van de grond komen? Wat zijn de voors en tegens van onderwijs in de eigen taal? Waarom zijn er nauwelijks Roma in nationale parlementen te vinden? Lezers die niet eerst met dit soort vragen vertrouwd zijn gemaakt, zullen door de jaarlijkse rapporten makkelijk op een verkeerd spoor worden gezet.

Conclusies

Met de jaarlijkse rapportage over minderhedenbescherming in kandidaat-landen heeft de Europese Commissie nieuw terrein betreden: noch aan vorige toetreders, noch aan de lidstaten zelf werden in het verleden eisen op dit gebied gesteld. De geuite verlangens zijn bovendien allerm minst vrijblijvend, omdat ze voor een deel werden vastgelegd in partnerschapsovereenkomsten, en hierdoor rechtstreeks werden gekoppeld aan de EU-hulpinspanningen. De rapporten over de tenuitvoerlegging van de beginselen van Kopenhagen vormden bovendien de grondslag voor de beoordeling door de EU of individuele landen al dan niet rijp voor toetreding waren.

Des te meer valt het dan ook te betreuren dat in de rapportage niet is uitgegaan van één of meer leidende beginselen. Het discriminatieverbod, zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, zou een uitstekend criterium hebben opgeleverd. In plaats hiervan heeft de Commissie verlangens geuit die per land en per minderheid verschillen, die vaak op gespannen voet met elkaar staan, en die bovendien in veel gevallen geen internationaal juridische basis hebben. Zo ligt ten aanzien van de behandeling van de Roma de nadruk geheel op non-discriminatie en integratie. Daarentegen steunt de Commissie wat betreft de Hongaarse minderheden in Slowakije en Roemenië omstrede wensen wat betreft parallel onderwijs, vormen van autonomie en collectieve deelname aan de politieke besluitvorming op centraal niveau. Het mag duidelijk zijn dat een rapportage waarin ontwikkelingen en wenselijkheden zo weinig systematisch zijn geanalyseerd, geen basis voor een afgerond oordeel kunnen vormen.

Zeker met haar uitingen van sympathie voor collectieve rechten had de Commissie aanzienlijk voorzichtiger moeten zijn. De ervaring van de afgelopen

27) Z.Barany: Ethnic Mobilization without Prerequisites. The East European Gypsies, in: World Politics, april 2002, p. 299.

jaren heeft geleerd dat een dergelijke benadering van minderhedenbescherming een spanningsverhogend effect heeft. De Hongaarse Statuswet, die op collectieve basis speciale voorrechten verleent aan Hongaarse minderheden in buurlanden, vormt hier een duidelijke illustratie van. Terecht heeft de Commissie overigens zorgen over onderdelen van dit stuk nationale wetgeving uitgesproken.

Zoals gezegd huldigt de Commissie inzake de Roma een aanpak die consequent integratie beoogt, overigens zonder dat er een rechtvaardiging voor deze gedifferentieerde benadering wordt gegeven. Waarom worden Hongaarse minderheden in hun aandrang op parallel onderwijs gesteund en wordt tegelijk van de Roma verwacht dat zij een stuk van hun identiteit gaan inleveren? Het is niet duidelijk. Overigens valt uit de — hier en daar nog geflatteerde — rapportage af te leiden dat het Roma-vraagstuk op het moment dat de EU gaat uitbreiden, nog in volle hevigheid aanwezig zal zijn.

Mede ook omdat de situatie rond een aantal andere minderheden evenmin bevredigend is, bestaat er alle aanleiding voor maatregelen die garanderen dat het toezicht op de minderhedenbescherming in Centraal-Europa nog een aantal jaren zal worden voortgezet, dus ook nadat de betrokken landen EU-lid zijn geworden. Voortzetting van de rapportage en van de steunprogramma's zou gewenst zijn. Zaak is dan echter dat de criteria worden verhelderd en dat de capaciteit van de Commissie wat betreft minderheden aanzienlijk wordt versterkt. Ook met het oog op volgende uitbreidingen zou dit geen overbodige luxe zijn.

Over de auteur

J.W. van der Meulen is als medewerker voor Centraal- en Oost-Europa verbonden aan de Afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Hij publiceerde de afgelopen jaren onder meer over minderhedenvraagstukken, asielproblemen, grensoverschrijdende samenwerking en partijvorming in Centraal-Europa. In 2002 verscheen van zijn hand een studie over de oostgrens van Polen vóór en na de EU-uitbreiding.