



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

**UNESCO-CONVENTIE BETREFFENDE DE BESCHERMING
EN DE BEVORDERING VAN DE DIVERSITEIT VAN
CULTUURUITINGEN**

Advies 2010/21

23 november 2010

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
1. Inhoud van de Conventie	4
2. Standpuntbepaling	5
2.1. Een constante Vlaamse beleidslijn pro culturele diversiteit	5
2.2. Beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland	7
2.3. Bescherming van minderheden	8
2.4. Directe werking in de interne rechtsorde	9
2.5. Een proactieve houding in de toekomst	10
3. Conclusie	10

INLEIDING

Op 26 oktober 2010 ontving de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”) van de minister-president een brief waarin hij vraagt om een advies over de UNESCO-Conventionie betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, opgemaakt in Parijs op 20 oktober 2005 (hierna: “de Conventionie” of “de UNESCO-Conventionie”). De Raad heeft dit advies besproken tijdens zijn vergadering op 16 november 2010 en de leden sloten zich allen aan bij onderhavig advies.

Op 12 augustus 2010 is de Tsjechische Republiek toegetreden tot de UNESCO-Conventionie.¹ Sindsdien is België de enige lidstaat van de EU die nog geen verdragspartij is bij de Conventionie, en dit doordat Vlaanderen en de federale overheid² de instemmingsprocedure nog niet hebben afgerond.³ De Vlaamse Regering keurde op 11 mei 2007 het ontwerp van decreet tot instemming met deze Conventionie goed. Zij diende dit ontwerp in bij het Vlaams Parlement. Daar werd het ontwerp van instemmingsdecreet in de Commissie Buitenlands Beleid op 19 juni 2007 aangenomen, doch onder voorbehoud.⁴ De Commissie stemde slechts in met de goedkeuring en de behandeling in de plenaire vergadering mits er duidelijkheid kwam over een interpretatieve verklaring die ons land zou moeten neerleggen samen met de akte tot ratificatie, betreffende de toepassing van de Conventionie op individuele rechten (artikel 7 van de Conventionie) in ons land. Deze eis voor een interpretatieve verklaring is gevoed door de vrees dat de Conventionie zou misbruikt worden door Franstaligen om individuele rechten qua taalgebruik en andere cultuuruitingen in Vlaanderen af te dwingen. De intrafederale besprekingen over deze interpretatieve verklaring leverden geen resultaat op. Sinds 2007 is er kortom geen vooruitgang geboekt m.b.t. de Vlaamse instemming met onderhavige Conventionie.

In eerdere adviezen wees de Raad reeds op de moeilijke positie van Vlaanderen in onderhavig dossier en drong hij bij de Vlaamse Regering erop aan om de goedkeuringsprocedure snel opnieuw te starten.⁵

In het eerste deel van dit advies schetst de Raad de inhoud van de UNESCO-Conventionie. In het tweede deel argumenteert de Raad waarom hij voorstander is van Vlaamse instemming met de Conventionie. Hij gaat tevens in op de betrokkenheid van Vlaanderen bij de totstandkoming van dergelijke verdragen en de communicatie over de UNESCO-Conventionie. Ten slotte komt hij tot zijn conclusies.

¹ UNESCO, *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. Paris, 20 October 2005. (05.11.2010, <http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=31038&language=E>)

² Tot op heden werd voor deze Conventionie geen ontwerp van instemmingswet ingediend in het federaal parlement.

³ Het Waals Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap hebben respectievelijk ingestemd met de Conventionie op 8 november 2006, 30 mei 2006, 16 maart 2007, 20 april 2007 en 30 oktober 2006.

⁴ VLAAMS PARLEMENT, *Ontwerp van decreet houdende instemming met het UNESCO-verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, en de bijlage, opgemaakt in Parijs op 20 oktober 2005. Verslag namens de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme*, Stuk 1224 (2006-2007) – Nr.2, 5 juli 2007.

⁵ SARIv, *Advies over de EU-Kaderovereenkomsten met Indonesië en Zuid-Korea*, Advies 2010/8, 2 juli 2008, p. 5; SARIv, *Reflectie over de Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking en de Beleidsnota Toerisme*, Advies 2009/25, 23 november 2009, p. 8.

1. INHOUD VAN DE CONVENTIE

Op 20 oktober 2005 nam de Algemene Vergadering van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (hierna: “UNESCO”) de Conventie betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen aan.

De bescherming van culturele diversiteit zit vervat in de opdracht van UNESCO. Voorafgaand aan de Conventie nam de VN-organisatie reeds diverse initiatieven op dit vlak, o.m. een aantal bekende verdragen over tastbaar erfgoed, zoals het Werelderfgoedverdrag van 1972 en het Verdrag ter voorkoming van de illegale uitvoer van cultuurgoederen uit 1970. UNESCO ontwikkelde tevens instrumenten m.b.t. immaterieel erfgoed, zoals het Verdrag inzake de bescherming van het immateriële erfgoed van 2001. De periode van 1988 tot 1998 werd uitgeroepen tot Werelddecennium voor Culturele Ontwikkeling en werd besloten met een actieplan dat o.m. als doel had “de culturele en taalkundige diversiteit [te] bevorderen in de informatiemaatschappij.” In 2001, het jaar van de culturele dialoog, nam UNESCO een Universele Verklaring van de Culturele Diversiteit aan. In het actieplan bij deze juridisch niet-bindende Verklaring werd expliciet de mogelijkheid geopperd om in een latere fase een juridisch bindend instrument uit te werken: “taking forward notably consideration of the advisability of an international legal instrument on cultural diversity.”⁶ De UNESCO-Conventie werd het eerste omvattende juridisch bindende volkenrechtelijk instrument dat handelt over culturele diversiteit.⁷

De belangrijkste doelstellingen van de Conventie zijn (i) het erkennen van de specifieke aard van culturele activiteiten, goederen en diensten als dragers van identiteiten, waarden en betekenissen (artikel 1(g)), en (ii) het bevestigen van het soevereine recht van de staten om een beleid en maatregelen te handhaven, goed te keuren en uit te voeren die zij passend achten voor de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen op hun grondgebied (artikel 1(h)). Het herbevestigen van dit soevereine recht m.b.t. het voeren van een eigen cultureel beleid moet gezien worden in de context van de voortschrijdende globalisering, waarin sommige culturen onder druk komen te staan van dominante culturen. Anderzijds was er kritiek op de toenemende liberalisering voor culturele goederen en diensten binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO).⁸ Binnen dit kader had de Europese Gemeenschap, onder Franse druk, tevergeefs geijverd voor een “culturele exceptie”. Het debat verplaatste zich vervolgens naar de UNESCO. In tegenstelling tot de slotverklaring van de VN-Millenniumtop⁹ en de eerdere UNESCO-Verklaring inzake Culturele

⁶ UNESCO, *Universal Declaration on Cultural Diversity, Paris, 2 November 2001*. (05.11.2010, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

⁷ J. WOUTERS en M. VIDAL, “International normative action for cultural diversity: the contribution of UNESCO”, in M.-C. FOBLETS, J.-F. GAUDREAU-DESBIENS en A. DUNDES RENTELN (eds.), *Cultural Diversity and the Law. State Responses from Around the World*, Brussel, Bruylant, 2010, pp. 779-790; J. WOUTERS en M. VIDAL, “UNESCO and the promotion of cultural exchange and cultural diversity”, in A.A. YUSUF (ed.), *Standard-Setting in UNESCO. Normative Action in Education, Science and Culture*, Parijs, Unesco/Nijhoff, 2007, pp. 147-168; A. SCHRAMME, *UNESCO Conventie Culturele Diversiteit: definities en toetsing aan het Vlaamse cultuurbeleid*, Steunpunt Buitenlands Beleid, Antwerpen, 2009, 8-9.

⁸ J. WOUTERS en B. DE MEESTER, “The UNESCO Convention on Cultural Diversity and WTO Law: A Case-Study in Fragmentation of International Law”, *Journal of World Trade*, 42, (2008), pp. 205-240; J. WOUTERS en B. DE MEESTER, “Cultural Diversity and the WTO: David versus Goliath?”, in H. SCHNEIDER and P. VAN DEN BOSSCHE (eds.), *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective*, Antwerpen, Intersentia, 2008, pp. 85-140.

⁹ ALGEMENE VERGADERING VERENIGDE NATIES, *2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1*, 24 oktober 2005. Zie paragraaf 14: “zich rekenschap gevend van de diversiteit van de wereld, dat alle culturen en beschavingen bijdragen tot de verrijking van de mensheid. We erkennen het belang van het respect voor en het begrip van religieuze en culturele diversiteit over heel de wereld. Met het oog op de bevordering van internationale vrede

Diversiteit van 2001 beperkt de Conventie zich in grote mate tot artistieke emanaties van culturele diversiteit en laat het een aantal elementen van culturele diversiteit, zoals religie of taal, buiten beschouwing.¹⁰

Daarnaast gaan de verdragspartijen een aantal verplichtingen aan die zij te goeder trouw moeten uitvoeren, zoals uitwisseling van informatie en transparantie (artikel 9), voorlichting en bewustmaking van het publiek (artikel 10) en de participatie van het maatschappelijk middenveld (artikel 11).¹¹

De Conventie voorziet tevens in een aantal ontwikkelingsgerelateerde bepalingen. De verdragspartijen moeten ernaar streven culturele diversiteit zowel in duurzame ontwikkelingsstrategieën (artikel 13) als in bilaterale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking (artikel 14 en 15) te integreren. Kunstenaars en andere vakmensen uit de cultuursector en cultuurbeoefenaars, alsook hun culturele goederen en diensten, moeten een voorkeursbehandeling krijgen (artikel 16). Een Internationaal Fonds voor culturele diversiteit moet worden opgericht (artikel 18). De Conventie tracht via internationale samenwerking en solidariteit de culturele kloof tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden te overbruggen.¹²

Inmiddels zijn 115 staten en de Europese Unie partij bij de Conventie (stand van zaken: 5 november 2010).¹³ Op 18 maart 2007 is de Conventie in werking getreden. Voor de uitvoering van de Conventie werd een Conferentie van de Partijen opgericht die om de twee jaar samen komt. Niet toegetreden UNESCO-lidstaten kunnen slechts als waarnemers hieraan deelnemen.

2. STANDPUNTBEPALING

2.1. Een constante Vlaamse beleidslijn pro culturele diversiteit

Culturele diversiteit vormt één van de belangrijke beleidsaccenten die de opeenvolgende Vlaamse regeringen hebben uitgedragen in hun cultureel en buitenlands beleid. Opeenvolgende Vlaamse regeringen pleitten ervoor culturele goederen en diensten niet zo maar te onderwerpen aan de internationale handelsregels van de WTO voor goederen en diensten.¹⁴

In 1995 sprak de beleidsbrief “Vlaanderen internationaal” van minister-president Luc van de Brande als volgt over één van de vier grote doelstellingen van het Vlaams buitenlands beleid: “Vlaanderen wil de motor blijven zijn van een Europa waarin de culturele verscheidenheid ten volle erkend en gewaardeerd wordt.”¹⁵ De daaropvolgende regering van minister-president Patrick Dewael nam in het Vlaams Regeerakkoord “Een regering voor de Vlamingen” van juli 1999 volgende beleidsintentie

en veiligheid, nemen we de taak op ons om menselijk welzijn, vrijheid en vooruitgang overal te bevorderen, en om tolerantie, respect, dialoog en samenwerking tussen verschillende culturen, beschavingen en volkeren te bevorderen.”

¹⁰ A. SCHRAMME, *o.c.*, 30.

¹¹ J. WOUTERS en M. VIDAL, “International Normative Action”, *o.c.*, p. 785.

¹² Via het Unesco-trustfonds verleent Vlaanderen steun aan de bescherming en promotie van cultureel erfgoed in ontwikkelingslanden en Vlaamse partnerlanden, o.m. het archief van Nelson Mandela, de Portugese forten in Mozambique en de palmentuin in Paramaribo.

¹³ UNESCO, *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. Paris, 20 October 2005. (05.11.2010, <http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=31038&language=E>)

¹⁴ Zie ook SARIV, *De vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en haar lidstaten en Zuid-Korea*, Advies 2010/16, 23 september 2010, 5.

¹⁵ L. VAN DEN BRANDE, *Beleidsbrief “Vlaanderen internationaal”*, 1995, 12.

op: “Door de mondialisering wordt ook cultuur steeds vaker geraakt door internationale multilaterale initiatieven, zoals de liberalisering van de audiovisuele sector (EU, WTO), de onderhandeling van een multilateraal investeringsakkoord (OESO, WTO), de bescherming van de intellectuele eigendomsrechten (WIPO), enz. De Vlaamse Regering antwoordt daar met een multilateraal beleid op om de specificiteit en de verscheidenheid van culturele goederen en diensten te beschermen.”¹⁶ In de beleidsnota Buitenlands Beleid 2000-2004 wees men opnieuw op een belangrijke uitdaging in de culturele sfeer: “De volledige liberalisering van deze [diensten]sector vormt echter een bedreiging voor de audiovisuele sector in de mate dat die taalgebonden diensten verstrekt. Dat heeft alles te maken met het kleinere taalgebied waartoe Vlaanderen behoort. Het betreft de risico’s met betrekking tot een algemene liberalisering van de diensten, en die verband houden met het taalgebied, de kunst en de media. Daarom pleit Vlaanderen voor de uitsluiting van culturele diensten uit de algemene WTO-regels inzake liberalisering.”¹⁷ De daaropvolgende regering van minister-president Letermé schreef in haar Regeerakkoord 2004-2009: “De Vlaamse overheid zal actief meewerken binnen de UNESCO aan de opstelling van een conceptconventie over culturele verscheidenheid.”¹⁸ Dit werd herhaald in de beleidsnota 2004-2009 van toenmalig minister voor Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme Geert Bourgeois: “Vlaanderen draagt het principe van culturele diversiteit hoog in zijn vaandel. In dit verband zal Vlaanderen binnen de UNESCO actief meewerken aan de opstelling van een kaderconventie over culturele verscheidenheid.”¹⁹ Ook de recente beleidsbrief buitenlandse beleid 2011 nam een apart onderdeel “culturele diversiteit en de internationale handelsverdragen” op.²⁰ Terzijde merkt de Raad op dat deze beleidsbrief opmerkelijk genoeg geen beleidsintentie m.b.t. de UNESCO-Conventie aankondigt, terwijl de Raad op datzelfde ogenblik een formele adviesaanvraag ontving.

Uit bovenstaand overzicht blijkt duidelijk dat over alle partijgrenzen en opeenvolgende Vlaamse Regeringen heen, duidelijk gekozen werd voor een beleid ter bescherming en bevordering van culturele diversiteit en zelfs voor een internationaal instrument terzake, als een steeds terugkerende beleids optie. Toch is men er nog niet in geslaagd om dit beleidsvoornemen om te zetten in een duidelijke beleidsactie d.m.v. de goedkeuring van de UNESCO-Conventie.

De Raad beklemtoont dat zulks een coherente beleidspraktijk bemoeilijkt. De Europese Unie voert de UNESCO-Conventie bijvoorbeeld reeds uit door aparte protocollen toe te voegen aan de vrijhandelsakkoorden, zodat culturele diensten en goederen worden gevrijwaard van de commerciële logica van vrijhandelsakkoorden. De Raad verwijst naar zijn recent advies over de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en haar lidstaten en Zuid-Korea. Bij deze vrijhandelsovereenkomst werd evenzeer een protocol culturele samenwerking toegevoegd.²¹ Vlaanderen wordt hierdoor in een moeilijke positie gebracht, nl. instemmen met een vrijhandelsakkoord dat een protocol over culturele samenwerking bevat dat uitvoering geeft aan de UNESCO-Conventie, terwijl het de Conventie zelf nog niet heeft goedgekeurd. In ditzelfde advies riep de Raad dan ook op om snel werk te maken van de goedkeuring van onderhavige Conventie om het Protocol over Culturele Samenwerking kracht bij te zetten.

¹⁶ VLAAMSE REGERING, *Een regering voor de Vlamingen*, regeerakkoord, juli 1999, 55.

¹⁷ P. DEWAEL, B. ANCIAUX en J. SAUWENS, *Beleidsnota Buitenlands Beleid 2000-2004*, 2000, 19.

¹⁸ VLAAMSE REGERING, *Vertrouwen geven – Verantwoordelijkheid nemen 2004-2009*, regeerakkoord, juli 2004, 76.

¹⁹ G. BOURGEOIS, *Beleidsnota Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking 2004-2009*, 2004, 17.

²⁰ K. PEETERS, *Beleidsbrief 2011: Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking*, VR 2010 2210 MED.0489/03, 2010, 25.

²¹ SARIÏ, *De vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en haar lidstaten en Zuid-Korea*, Advies 2010/16, 23 september 2010, 5.

De Raad wijst er tevens op dat Vlaanderen een rol speelde bij de totstandkoming van de Conventie. Vlaanderen heeft - samen met de andere gemeenschappen - in intrafederaal verband actief deelgenomen aan de onderhandelingen en financierde zelfs één van de UNESCO-onderhandelingsessies van experts. De Vlaamse Regering richtte op 7 januari 2005 een specifieke Vlaamse Werkgroep Culturele Diversiteit op om de Vlaamse bijdrage aan de internationale onderhandelingen te coördineren.²² Zolang België geen verdragspartij is, kan Vlaanderen deze inspanning niet valideren, o.m. doordat België niet volwaardig kan deelnemen aan de Conferentie van de Partijen.

Niet instemmen met de Conventie gaat kortom in tegen zowel de beleidslijn van opeenvolgende Vlaamse regeringen om culturele diversiteit te vrijwaren en te bevorderen, als de actieve rol die Vlaanderen heeft gespeeld ten tijde van de totstandkoming van de Conventie.

2.2. Beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland

Doordat de Tsjechische Republiek op 12 augustus 2010 is toegetreden, is België de enige EU-lidstaat die nog ontbreekt in de lijst van verdragspartijen. Aangezien de oorzaak hiervan in de eerste plaats ligt bij het niet afronden van de Vlaamse instemmingsprocedure, loopt Vlaanderen het risico de zwarte piet te krijgen toegespeeld. De Raad is van mening dat dit risico eerder hoog is, gezien nog in 2010 een aantal belangrijke evenementen met internationale uitstraling gepland zijn. In de eerste plaats staat de stand van zaken inzake ratificatie op de agenda van het Intergouvernementeel Comité voor de bescherming en promotie van de diversiteit van cultuuruitingen dat plaats vindt van 29 november tot 3 december 2010.²³ Aangezien ons land in het kader van het Belgisch EU-voorzitterschap een speciale rol te vervullen heeft in het coördineren van het EU-standpunt in het kader van UNESCO en momenteel lid is van de Uitvoerende Raad van UNESCO, kan dit mogelijks opnieuw op pijnlijke wijze de aandacht vestigen op het ontbreken van de Belgische ratificatie.

In de tweede plaats wijst de Raad erop dat in het kader van de eerste lustrumviering de EU-Raad Cultuur waarschijnlijk aandacht zal hebben voor de UNESCO-Conventie. Deze Raad wordt in het kader van het Belgisch EU-Raadsvoorzitterschap en conform de intrafederale afspraken hieromtrent voorgezeten door de Franstalige Gemeenschap. Zij kan op dat ogenblik duidelijk maken aan alle EU-partners waar intern-Belgisch het probleem zich situeert. Het zou betreurenswaardig zijn dat precies ons land, dat thans de EU-Raad voorziet, in de focus komt te staan wegens het – als enige EU-lidstaat – niet instemmen met deze Conventie. Naar aanleiding van het lustrum wordt ook in Brussel een ministeriële conferentie georganiseerd op 8 december 2010, waarop de Directeur-Generaal van de UNESCO, mevr. Bokova, en de bevoegde EU commissarissen Vassiliou, Reding, Piebalgs en De Gucht aanwezig zullen zijn. De Franstalige Gemeenschap, in het bijzonder minister Fadila Laanan treedt als Raadsvoorzitter op als gastvrouw voor deze bijeenkomst, waarop 150 deelnemers worden verwacht met ministers uit de EU (o.m. Denemarken en Slovenië) en derde landen (waaronder o.m. China, Marokko en Burkina Faso).

Door deze evenementen loopt Vlaanderen het gevaar om op de internationale scène negatief in het daglicht te komen staan. Het risico op imagoschade is derhalve meer dan reëel. In zijn eerdere advies

²² VLAAMSE REGERING, *Nota aan de Vlaamse Regering betreffende goedkeuring van het ontwerp van decreet houdende instemming met het UNESCO-Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, en de bijlage, opgemaakt in Parijs 20 oktober 2005*, memorie van toelichting, VR/2007/11.05/DOC.0449, 3.

²³ UNESCO INTERGOVERNMENTAL COMMITTEE FOR THE PROTECTION AND PROMOTION OF THE DIVERSITY OF CULTURAL EXPRESSIONS, *Progress of ratifications to the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, working document fourth ordinary session Paris 29 November – 3 December 2010, CE/10/4.IGC/2054/4, Parijs, 25 oktober 2010.

over de beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland riep de Raad reeds op met zorg om te gaan met deze internationale beeldvorming.²⁴ De behandeling van de Franstaligen door Vlaanderen is een weerkerende problematiek die bovendien in de internationale pers wordt opgenomen. De Raad verwijst bijvoorbeeld naar het recente rapport van het VN-Mensenrechtencomité, dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: “het BUPO-verdrag”).²⁵ Naar aanleiding van dit rapport verschenen er opnieuw mediaberichten, ook in het buitenland, die de Vlaamse taalregeling (onterecht) in vraag stelden, terwijl het comité dit niet had gedaan.²⁶

2.3. Bescherming van minderheden

Aangezien de UNESCO-Conventie in verscheidene bepalingen verwijst naar de term “minderheden”²⁷, dient onderzocht of individuen, zoals Franstaligen in de Vlaamse Rand, aan de Conventie bijkomende rechten ontleen.

De Raad stelt vast dat de Conventie geen definitie bevat van de term “minderheid”. Vooralnog bestaat er immers geen algemeen aanvaarde internationale definitie van deze term. Ook op Belgisch niveau is men in de Werkgroep opgericht door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid, naar aanleiding van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, er niet in geslaagd om de term “minderheid” te definiëren.

De verwijzingen naar minderheden en inheemse volkeren in de Conventie kunnen gekaderd worden in een geheel van internationale standaarden op dat vlak - waarvan een aantal ook door België werd onderschreven -, o.m. het BUPO-Verdrag, het Verdrag inzake de rechten van het kind²⁸, het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden²⁹, enz. De verplichtingen vervat in artikel 27 van het BUPO-verdrag zijn overigens veel duidelijker en onvoorwaardelijker geformuleerd dan de verwijzingen naar minderheden in de UNESCO-Conventie. Artikel 27 leest: “In staten waar zich etnische, religieuze of linguïstische minderheden bevinden, mag aan personen die tot die 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 in de praktijk toe te passen of zich van hun eigen taal te bedienen.” Aangezien België partij is bij het BUPO-Verdrag zijn ons land en zijn overheden reeds gebonden aan de in dit artikel neergelegde verplichtingen. De UNESCO-

²⁴ SARiV, *Beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland*, Advies 2008/22, 1 december 2008.

²⁵ Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966, (BS 6 juli 1983).

²⁶ Zie bv. “Discrimination envers les francophones” in *Le Temps d’Algérie*, 31.10.2010.

²⁷ Preambule 15: “OVERWEGEND dat de vitaliteit van de culturen voor iedereen van belang is, ook voor mensen die tot minderheden behoren en voor autochtone volkeren, zoals die tot uiting komt in hun vrijheid om hun traditionele cultuuruitingen te scheppen, te verspreiden en te distribueren, en er toegang toe te hebben zodat zij er voor hun eigen ontwikkeling voordeel uit kunnen halen.” Artikel 2, §3: “Gelijke waardigheid van en gelijk respect voor alle culturen - De bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen impliceert de erkenning van de gelijke waardigheid van en het gelijke respect voor alle culturen, met inbegrip van die van personen die tot minderheden behoren en van autochtone volkeren.” Artikel 7: “Maatregelen ter bevordering van cultuuruitingen - 1. De partijen streven ernaar om op hun grondgebied de omstandigheden te creëren die personen en maatschappelijke groepen ertoe aanzetten: a) hun eigen cultuuruitingen te scheppen, te verspreiden, te distribueren en er toegang toe te hebben, terdege rekening houdend met de specifieke omstandigheden en behoeften van vrouwen en van diverse groepen in de samenleving, met inbegrip van personen die tot een minderheid behoren en autochtone volkeren.”

²⁸ Verdrag inzake de rechten van het kind, opgemaakt te New York op 20 november 1989, (BS 17 januari 1992), in het bijzonder artikel 17 en 30.

²⁹ Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, opgemaakt te Straatsburg op 1 februari 1995, UNTS nr. 37548, ETS nr. 157.

Conventie verwijst overigens herhaaldelijk naar de relatie tussen (het) culturele diversiteit(sbeleid) en de verwezenlijking van de mensenrechten en fundamentele vrijheden zoals deze zijn neergelegd in “de universeel erkende instrumenten op het gebied van mensenrechten”.³⁰

2.4. Directe werking in de interne rechtsorde

De oorspronkelijke intentie van de Vlaamse overheid was om bij de bekrachtiging een interpretatieve verklaring toe te voegen om de werking van de Conventie in de interne rechtsorde te verduidelijken. Deze interpretatieve verklaring zou bepalen dat de indeling in taalgebieden in België niet op de helling kan worden gezet en dat de Conventie geen individuele rechten kan scheppen in de interne rechtsorde. Hoewel toenmalig minister voor Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme Geert Bourgeois in de Commissie Buitenlands Beleid van het Vlaams Parlement preciseerde dat de Conventie op zich geen directe werking heeft in het Belgisch recht, stelde hij dat het in theorie niet onmogelijk is dat een burger naar de rechter trekt in een poging om op grond van deze Conventie rechten af te dwingen.³¹ Het Vlaamse voornemen m.b.t. de voornoemde verklaring, met name de verwijzing naar de indeling in taalgebieden, blijkt vooral ingegeven door de zorg om te voorkomen dat de Franstalige inwoners in de rand rond Brussel en bij uitbreiding in de rest van Vlaanderen, van de Conventie zouden gebruik maken om binnen het eentalig Nederlandstalige taalgebied³² acties te ondernemen voor de verspreiding van hun Franstalige cultuur in Vlaanderen. De Conventie erkent immers in artikel 11 de essentiële rol van het maatschappelijk middenveld in de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen en moedigt het middenveld aan om actief te participeren in hun inspanningen om de doelstellingen van de Conventie te verwezenlijken. Dat de Franstalige Gemeenschap niet wilde instemmen met het neerleggen van een dergelijke interpretatieve verklaring, voedt wellicht verder de vrees voor een instrumentalisering van de Conventie.

Bij gebrek aan een verdragsrechtelijke regeling terzake (met als belangrijke uitzondering het EU-recht) behoort de vraag naar de inroepbaarheid van een bepaald verdrag of (onderdelen van) verdragsbepalingen tot de eigen grondwettelijke orde van de betrokken verdragspartij. Er zijn de Raad nog geen gevallen bekend van nationale rechtspraak in andere verdragspartijen waarin de UNESCO-Conventie rechtstreeks of onrechtstreeks werd ingeroepen door individuen of groeperingen. Zonder terzake zelf te willen anticiperen op de vraag naar de mogelijke “directe werking” van sommige bepalingen van de Conventie of andere wijzen van doorwerking hiervan – deze beoordeling komt in de eerste plaats toe aan de hoven en rechtbanken -, stipt de Raad aan dat de Conventie vooral strekt tot het bevorderen van een *beleid* van overheden (lokale, regionale, nationale, internationale)³³ op het gebied van de bescherming van de diversiteit van cultuuruitingen.³⁴

Het al of niet vasthouden aan de hogergenoemde interpretatieve verklaring is een politieke afweging. In deze afweging moet men volgens de Raad met name het nodige gewicht toekennen aan het voortzetten van een jarenlang beleid om de ontwikkeling van een internationaal instrument ter bescherming en bevordering van de culturele diversiteit te ondersteunen en de sector van de culturele goederen en diensten een specifieke plaats toe te kennen ten opzichte van het algemene

³⁰ Zie artikel 5§1 alsook de vijfde considerans van de preambule.

³¹ VLAAMS PARLEMENT, *o.c.*, 4.

³² De indeling in vier taalgebieden, het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied, het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en het Duitse taalgebied, is verankerd in artikel 4 van de Grondwet.

³³ Cf. de definitie van «cultuurbeleid en culturele maatregelen» in artikel 4, lid 6, van de Conventie.

³⁴ Zie ook J. WOUTERS en B. DE MEESTER, “Cultural Diversity and the WTO”, *o.c.*, pp. 89-90.

kader van de liberalisering van de handel, alsook het Europese en internationale imagoverlies dat Vlaanderen lijdt door deze Conventie niet goed te keuren.

2.5. Een proactieve houding in de toekomst

Om een herhaling van de historiek m.b.t. de UNESCO-Conventie te voorkomen, adviseert de Raad om in een veel vroeger stadium, nl. bij de totstandkoming van internationale verdragen, eventuele Vlaamse bekommernissen te signaleren. Dit kan slechts door een actieve participatie van Vlaanderen bij de onderhandelingen.

In de beginfase kan Vlaanderen nagaan of het zelf experts kan voordragen die meewerken aan het uitwerken van internationale verdragsteksten. Alleszins is het belangrijk dat men tijdig input geeft over het Belgisch standpunt aan technische expertencomités die de onderhandelingen voeren. Indien de EU als onderhandelaar optreedt, is het belangrijk de vinger aan de pols te houden via de ambtelijke EU-comités of via de EU-coördinatievergaderingen in het kader van de belangrijke internationale organisaties. Het Belgisch standpunt dat daarin wordt verkondigd, moet actief bewaakt worden en Vlaanderen moet ook hier tijdig input leveren om te vermijden dat Vlaamse belangen onder druk dreigen te komen. Indien de landen zelf onderhandelen, kan via een Vlaamse deelnemer aan het federaal onderhandelingsteam het proces actief worden bewaakt. Voorbehoud aantekenen komt telkens defensief over en geeft geen goede indruk (zeker binnen een EU-context indien de Commissie heeft genegotieerd), dit wordt dan ook best zoveel mogelijk voorkomen. Indien het toch noodzakelijk blijkt, suggereert de Raad om tijdig deze afweging te maken en hierover afspraken te maken in het kader van de bespreking van de Werkgroep Gemengde Verdragen – die de bevoegdheidsanalyse uitklaart – of de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (die overigens veel regelmatig zou moeten samenkomen).

Ten slotte adviseert de Raad om een communicatieplan voor de korte termijn op te stellen om – indien nodig – duidelijk te communiceren naar aanleiding van de lustrumviering van de Conventie eind 2010. De Vlaamse Regering draagt er best zorg voor om op dat ogenblik een duidelijke (en tevens ook anderstalige) communicatie klaar te hebben over het uitblijven van de goedkeuring van deze Conventie. Het lijkt de Raad ook aangewezen dat de Regering nagaat op welke wijze Vlaanderen aan de hogergenoemde ministeriële conferentie (bv. door aanwezigheid van minister Schauvliege) op 8 december 2010 zal deelnemen. In de documenten die de Raad hierover kon raadplegen, wordt verwezen naar ministers van diverse landen en de bevoegde minister van de Franstalige Gemeenschap, maar van een Vlaams minister is geen sprake. Het lijkt aangewezen om ook in een Vlaamse ministeriële aanwezigheid op deze conferentie te voorzien. Indien de Vlaamse minister niet deelneemt, worden hierover best duidelijke afspraken gemaakt.

3. CONCLUSIE

De Raad acht het aangewezen dat de Vlaamse Regering zo snel mogelijk de Vlaamse instemmingsprocedure herstart en afrondt, zodat België – als laatste EU-lidstaat – partij kan worden bij de UNESCO-Conventie. De bespreking van onderhavige Conventie in het Vlaams Parlement in 2007 liet trouwens uitdrukkelijk de optie open, indien men niet tot een akkoord kwam over een interpretatieve verklaring, om het dossier opnieuw op de agenda van de Commissie Buitenlands Beleid te zetten.³⁵

³⁵ VLAAMS PARLEMENT, o.c., 9.

Naar de toekomst toe spoort de Raad de Vlaamse Regering aan tot actieve betrokkenheid bij de totstandkoming van internationale verdragen, zodat eventuele Vlaamse bekommernissen zo snel mogelijk worden gereflecteerd in het onderhandelingsproces. Ten slotte is volgens de Raad een zorgvuldige communicatie naar aanleiding van de lustrumviering eind 2010 van de UNESCO-Convention aangewezen.

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter SARiV

(getekend)

Freddy Evens
Secretaris SARiV

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

Samenstelling

- 1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, K.U.Leuven)
- 2° Dirk Rochtus (docent internationale politiek, Lessius Hogeschool)
- 3° Hans De Belder (oud-diplomaat)
- 4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)
- 5° Leo Sleuwaegen (gewoon hoogleraar bedrijfseconomie en strategie, K.U.Leuven en Vlerick Leuven Gent Management School)
- 6° Kim Van der Borgh (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)
- 7° Karl Verlinden (gedelegeerd bestuurder Qualiphar)
- 8° Luc Vandenbroucke (Senior Executive Vice President, Barco)
- 9° Hilde Plas (stafmedewerker VVSG)
- 10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)
- 11° Els Dirix (ABVV)
- 12° Jessie Van Couwenberghe (ACV)
- 13° Geert Eggermont (UNIZO)
- 14° Anneliese Daelemans (Voka-Vlaams Economisch Verbond)
- 15° Koen Detavernier (11.11.11.)¹
- 16° Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)²
- 17° Milan Rutten (FOS, BTC-bestuur)
- 18° Isabel Vertriest (Oxfam Wereldwinkels)
- 19° Luc Glorieux (Afgevaardigd bestuurder B.A.A.V.)
- 20° Jan Van Steen (directeur Omnia)

Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)
Eva Haeverans (beleidsmedewerker)
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)
Charlotte Verroens (administratief deskundige)

¹ Plaatsvervanger Wiske Jult

² Plaatsvervanger Ann De Jonghe

Colofon**Samenstelling:**

SARiV

Freddy Evens (Secretaris)

Eva Haeverans

Boudewijnlaan 30 bus 81

1000 Brussel

www.sariv.be

02 553 01 81

Verantwoordelijke uitgever:

Jan Wouters, voorzitter Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Druk:

Agentschap voor Facilitair Management

Depotnummer:

D/2010/3241/447