

## **COMENTARII REFERITOARE LA DREPTURILE MINORITĂȚILOR NAȚIONALE ȘI PROTEJAREA ACESTORA PRIN REGLEMENTĂRI EUROPENE**

Dr. Traian Chindea

**Key words:** national minorities, rights, European legislation

### **Comments regarding the rights of national minorities and their protection through European regulations**

**Abstract:** The Frame-convention for the protection of the national minorities in Europe, is the most important instrument of the European Council in the domain of the rights of the national minorities, which has as its basis the Universal Declaration of the Human Rights adopted by the United Nations in 1948, European Convention of the Human Rights and Fundamental Liberty, signed in Rome in 1950, the Declaration of C.S.C.E from Copenhagen from 1990, the Declaration from Vienna of the statesmen and governments of the states, members of the European Council and the Action Plan of the fighting of racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance from 1993, etc.

This international instrument of European origin appeared as a result of the examination of the situation of the national minorities in Europe and from the necessity of assuring large protection of the rights of all the national minorities who are living together with the majority of the populations in the European countries.

Romania, member of the European Council and of the European Union, which represents a significant ethnical and confessional diversity, from the wish to protect the rights of the national minorities, it was the first European country which ratified the Frame-convention including as an instrument of the national policy in the matter of the protection of the minorities, in bilateral treaties done with the neighbour countries, like Hungary in 1996, with Ukrain in 1997, and with Croatia and other states.

### **EXISTENȚA ÎN ROMÂNIA A MINORITĂȚILOR ETNICE, REALITATE ISTORICĂ**

România, membră a Consiliului Europei și a Uniunii Europene, prezintă o semnificativă diversitate etnică și confesională, rezultatele recensământului din 2002 evidențiind prezența, în acest spațiu, a 20 de grupuri etnoculturale, respectiv: maghiari, germani, rromi, albanezi, armeni, bulgari, cehi, croați, evrei, greci, italieni, macedoneni, polonezi, ruși-lipoveni, ruteni, sârbi, slovaci, tătari, turci, ucrainieni etc. - care reprezintă cca. 10% din totalul populației.

Fiecare dintre acestea se confruntă cu probleme specifice, adeseori circumscrise comunităților locale, la fel cum macrosocialul marchează existența tuturor. Deși procentual unele etnii se situează în parametri modești, maghiarii reprezentând 6,6% din populație (1.434.377 locuitori), iar germanii doar 0,3% (60.088 locuitori), ca efect al vicisitudinilor istoriei - prin valorile create de-a lungul timpului, într-un spațiu bine determinat din punct de vedere geografic, au influențat și au modificat profund majoritatea.

Alte grupuri etnoculturale excluse de-a lungul timpului de la beneficiul identității, marcate prin efectul prejudecăților, au fost reunite sub sintagma de „țigani”

(rromi), care, oficial, reprezintă 2,5% din totalul populației (535.250 locuitori), deși o serie de estimări indică faptul că numărul acestora ar fi între 1,5-2 milioane, întrucât mulți și-au asumat calitatea de maghiari ori români, conservând însă o dublă conștiință.

Pe de altă parte, peste 3 milioane de români trăiesc și își desfășoară activitatea în diferite țări europene precum Italia, Spania, Germania, Marea Britanie, Suedia, Ungaria, etc, o parte dintre ei devenind cetățeni ai acestor țări, iar interesul statului român ca drepturile acestora să fie respectate la cei mai înalți parametri, este major.

Ca orice fenomen complex, prezența în România a unor semnificative comunități etnoculturale a generat de-a lungul vremii o varietate mare de atitudini ce au oscilat între limitele cele mai extreme, fără a se fi găsit un echilibru onest firesc, care să se întemeieze pe drepturile fundamentale ale individului, ca fiindă umană nedefinită în baza etniei sau a rasei.

După prăbușirea sistemelor totalitare din Estul și Centrul Europei, afirmarea și impunerea, pe prim plan, a problemei minorităților naționale a devenit o dominantă a organismelor internaționale, a Consiliului Europei, a O.S.C.E., O.N.U. etc., cu toate că suprasolicitarea drepturilor minorităților naționale apare ca o inechitate față de majoritate<sup>1</sup>.

În condițiile supralicitării drepturilor minorităților se impun, după părerea noastră, obligații și responsabilități față de România, față de legea fundamentală a țării – Constituția. Exagerarea care se comite la acest început de mileniu este legată de faptul că cei mai mulți se ocupă de drepturile minorităților, omițând sau ignorând să includă și îndatoririle lor

față de țara și comunitățile în care trăiesc<sup>2</sup>, pentru că minoritarilor li se cuvin drepturi egale cu ale majoritarilor, dar nu superioare și nici privilegii.

Pe de altă parte, în România există zone locuite masiv de minoritatea maghiară, precum Harghita (85%) și Covasna (75%) unde românii sunt (numeric) minoritari și unde relațiile interetnice dintre maghiarii majoritari și românii minoritari sunt de dominare, de excludere a românilor din viața socială și culturală. În aceste zone, sub umbrela autonomiei, atât de des invocată, liderii etniei maghiare incită la răsturnarea ordinii constituționale, la ură, la șovinism și la iredentism prin mijloace feudale<sup>3</sup>.

Din această perspectivă simțim nevoia să facem comentarii asupra Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale în Europa, care este cel mai important instrument internațional al Consiliului Europei în domeniul drepturilor minorităților naționale, și care are ca fundament Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată de Națiunile Unite în 1948, Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, semnată la Roma în 1950, Declarația C.S.C.E. de la Copenhaga din 1990, Declarația de la Viena a șefilor de stat și de guvern a statelor membre a Consiliului Europei și Planul de acțiune asupra combaterii rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței din 1993, etc.

România, din dorința de a proteja drepturile minorităților etnice, a aderat la ma-

1 Maria Cobianuu-Băcanu – Românii în fața provocărilor secolului XXI, Studii și articole, Edit. România pur și simplu, București, 2009, pag. 210;

2 În problema corelării obligatorii a drepturilor minorităților naționale cu obligații și responsabilități față de statul în care trăiesc, salutăm ideea reprezentanților Clubului de la Roma, Alexander King și Bertrand Schneider, care consideră că este necesară completarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, care stă la baza Convenției cadru, cu o Declarație Universală a Obligațiilor și Responsabilităților Omului, pentru că în realitate un drept poate fi asigurat numai dacă există și o obligație corespunzătoare;

3 Constantin Mustăță – România trădată, Edit. Eurocarpatica, Sfântu Gheorghe, 2010, pag.22;

joritatea instrumentelor internaționale de protecție a drepturilor omului, în sistemul O.N.U. sau în cel al Consiliului Europei, fiind prima țară care a ratificat Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, incluzând-o ca instrument al politicilor naționale în materie de protecție a minorităților, în tratatele bilaterale încheiate cu țările vecine - Ungaria în 1996, Ucraina în 1997, Croația etc.

### **CÂTEVA COMENTARII PRIVIND ISTORICUL APARIȚIEI CONVENȚIEI CADRU PENTRU PROTECȚIA MINORITĂȚILOR NAȚIONALE, ÎN EUROPA**

Consiliul Europei a examinat situația minorităților naționale în mai multe rânduri, într-o perioadă întinsă pe mai mult de 40 de ani. Încă din primul său an de existență (1949), Adunarea Parlamentară a recunoscut, într-un raport al Comitetului său pentru Probleme Juridice și Administrative, importanța "problemei unei mai largi protecții a drepturilor minorităților naționale".

În 1961, Adunarea Parlamentară a recunoscut includerea, într-un al doilea protocol adițional, a unui articol care să garanteze minorităților naționale anumite drepturi necuprinse în Convenția Europeană a Drepturilor Omului (C.E.D.O.). Acesta din urmă nu se referă decât la apartenența la o minoritate națională în cadrul clauzei de nediscriminare<sup>4</sup> și a propus următoarea formulare pentru proiectul de articol privind protecția minorităților naționale:

"Persoanelor aparținând unei minorități naționale nu li se va refuza dreptul, în

comun cu ceilalți membri ai grupului lor **și în măsura în care acesta este compatibil cu ordinea publică**, de a beneficia de propria cultură, de a folosi propria limbă, de a-și înființa școli și de a li se preda în limba pentru care optează, ori de a profesă și practica propria religie."

Comitetul de Experți, care fusese înstructat să examineze dacă este posibilă și dezirabilă elaborarea unui astfel de protocol, și-a suspendat activitățile până când s-a ajuns la o decizie finală în cazurile lingvistice belgiene, privitoare la limba utilizată în educație<sup>5</sup>.

În 1973, comitetul a concluzionat că, din punct de vedere juridic, nu exista o necesitate anume de a face din drepturile minorităților obiectul unui nou protocol la C.E.D.O. Cu toate acestea, experții au opinat că nu există vreun obstacol juridic major în calea adoptării unui astfel de protocol, dacă acesta ar fi considerat recomandabil din alte rațiuni.

Mai recent, Adunarea Parlamentară a recomandat Comitetului Miniștrilor o serie de măsuri politice și juridice, în special redactarea unui protocol sau a unei convenții asupra drepturilor minorităților naționale. Recomandarea nr. 1134 (1990) conține o listă de principii pe care Adunarea Parlamentară le-a considerat necesare protecției minorităților naționale. În octombrie 1991, Comitetul Director pentru Drepturile Omului (C.D.D.O.) a fost însărcinat să examineze, deopotrivă din punct de vedere juridic și politic, condițiile în care Consiliul Europei ar putea întreprinde o activitate în direcția protecției minorităților naționale, ținând seama de lucrările efectuate în cadrul Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa (C.S.C.E.) și al Națiunilor Unite, precum și de reflecțiile dezvoltate în cadrul Consiliului Europei.

<sup>4</sup> Art. 14 din Recomandarea nr. 285 din 1961 a Adunării Parlamentare;

<sup>5</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 27.07.1968, Seria A, nr. 6.

În mai 1992, Comitetul Miniștrilor a instruit Comitetul Director pentru Drepturile Omului (C.D.D.O.) să examineze posibilitatea formulării unor standarde juridice specifice privitoare la protecția minorităților naționale. În acest scop, Comitetul Director pentru Drepturile Omului (C.D.D.O.) a creat un Comitet de experți (DH-MIN), cărui s-a cerut în cadrul noului mandat stabilit în martie 1993, să propună standarde juridice specifice în acest domeniu, ținând seama de principiile complementarității activității Consiliului Europei și, respectiv a C.S.C.E.

Comitetul Director pentru Drepturile Omului (C.D.D.O.) și Comitetul de experți (DH-MIN) au luat în considerare diverse texte, în special propunerea de convenție europeană pentru protecția minorităților naționale, elaborată de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept,<sup>6</sup> propunerea Austriei pentru un protocol adițional la C.E.D.O., proiectul protocolului adițional la C.E.D.O.<sup>7</sup> și alte propuneri.

Această examinare a fost finalizată într-un raport<sup>8</sup> care a inclus diverse standarde juridice, ce puteau fi adoptate în acest domeniu și instrumentele juridice în care acestea puteau fi prevăzute. În acest context, Comitetul Director pentru Drepturile Omului (C.D.D.O.) a luat act de inexistența consensului asupra interpretării termenului de "minorități naționale".

Pasul decisiv a fost realizat la Viena, în 1993,<sup>9</sup> la întâlnirea șefilor de stat și de guvern din statele membre ale Consiliului Europei, prilej cu care s-a convenit că minoritățile naționale pe care bulversările istoriei le-au adus și stabilit în Europa trebuie protejate și respectate ca o contribuție la pace și stabilitate.

În mod special, șefii de stat și de guvern au hotărât elaborarea de angajamente juridice privind protecția minorităților naționale,<sup>10</sup> respectiv:

- elaborarea, în timp cât mai scurt, a unei convenții-cadru, care să specifice principiile pe care statele contractante se angajează să le respecte în vederea asigurării protecției minorităților naționale, instrument care să fie, deschis spre semnare și statelor care nu sunt membre;
- începerea activității de elaborare a unui protocol care să completeze Convenția Europeană a Drepturilor Omului în domeniul cultural, prin dispoziții care să garanteze drepturi individuale, în special pentru persoanele aparținând minorităților naționale.

La 4 noiembrie 1993, Comitetul Miniștrilor a creat un Comitet Ad-Hoc pentru Protecția Minorităților Naționale (CAHMIN).<sup>11</sup> Mandatul său reflecta deciziile adoptate la Viena și în acest comitet, alături de experți, au participat reprezentanți ai Comitetului Director pentru Drepturile Omului (C.D.D.O.), ai Consiliului pentru Cooperare Culturală (C.D.C.C.), ai Comitetului Director pentru Mass-Media (C.D.M.M.) și ai Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept - iar ca observatori, Înalțul Comisar C.S.C.E. pentru Minorități Naționale și Comisia Comunităților Europene.

La 15 aprilie 1994, Comitetul Ad-Hoc pentru Protecția Minorităților Naționale (CAHMIN) a înaintat un raport interimar<sup>12</sup> Comitetului Miniștrilor, care a fost comunicat Adunării Parlamentare. La cea de-a 94-a sesiune, din luna mai 1994, Comitetul Miniștrilor și-a exprimat satisfacția pentru progresul obținut potrivit man-

---

6 Așa numita Comisie de la Veneția.

7 Inclus în Recomandarea nr. 1201 din 1993 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei;

8 Raportul C.C.D.O. către Comitetul Miniștrilor din 08.10.1993;

9 La Summit-ul de la Viena din 8-9.10.1993;

10 Anexa nr. 2 a Declarației de la Summit-ul de la Viena din 09.10.1993;

11 Comitetul CAHMIN a fost alcătuit din experți din statele membre ale Consiliului Europei și și-a început activitatea la sfârșitul lunii ianuarie 1994;

12 Raportul-Dokument nr. 7109 din 15.04.1994;

datului decurgând din Declarația de la Viena. Un anumit număr de prevederi ale Convenției-cadru, necesitând un arbitraj politic, precum și cele referitoare la monitorizarea aplicării au fost redactate de Comitetul Miniștrilor.<sup>13</sup>

La reuniunea sa din 10 - 14 octombrie 1994, Comitetul Ad-Hoc pentru Protecția Minorităților Naționale (CAHMIN) a decis să înainteze proiectul Convenției-cadru Comitetului Miniștrilor<sup>14</sup> care, după adoptare, a fost deschisă spre semnare de către statele membre ale Consiliului European. Convenția –cadru pentru protecția minorităților naționale a fost ratificată de România prin Legea nr. 33 din 29.04.1995.

## COMENTARIILE PUNCTUALE ASUPRA PREVEDERILOR DIN CONȚINUTUL CONVENȚIEI-CADRU

Preambulul enunță rațiunile pentru elaborarea Convenției-cadru și explică unele preocupări de bază ale autorilor săi. Încă din cuvintele introductive desprindem ideea că acest instrument poate fi semnat și ratificat de statele care nu sunt membre ale Consiliului European.<sup>15</sup>

Tot preambulul stabilește obiectivul statutar al Consiliului European și metodele prin care acest obiectiv trebuie urmărit: salvagardarea și dezvoltarea drepturilor omului și libertăților fundamentale.

Se face, de asemenea, referire la Declarația de la Viena a șefilor de stat și de guvern a statelor membre ale Consiliului European, document care a pus bazele

Convenției-cadru<sup>16</sup>. În fapt, textul preambulului se inspiră, într-o largă măsură, din declarație, în special din anexa nr. 2. Același lucru este valabil și în privința opțiunii privind angajamentele incluse în titlurile I și II ale Convenției-cadru. În felul acesta se menționează, de o manieră neexhaustivă, trei alte surse de inspirație pentru conținutul Convenției-cadru respective: Convenția Europeană a Drepturilor Omului și instrumentele Națiunilor Unite și ale C.S.C.E., care conțin angajamente referitoare la protecția minorităților naționale.

Se poate afirma deci că încă din preambul Convenția-cadru reflectă preocuparea Consiliului European și a statelor membre ale acestuia față de punerea în pericol a existenței minorităților naționale și se inspiră din art. 1 paragraful 1 al Declarației Națiunilor Unite asupra drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale sau entice, religioase și lingvistice.<sup>17</sup>

Referirea din preambulul Convenției-cadru la angajamentele C.S.C.E. pertinente, reflectă dorința exprimată în anexa nr. 2 a Declarației de la Viena de a determina Consiliul European să se angajeze să transforme, în măsura cea mai larg posibilă, aceste angajamente politice în obligații juridice. Orientări pentru redactarea Convenției-cadru a furnizat în special Documentul de la Copenhaga.

Penultimul paragraf din preambul enunță principalul obiectiv al Convenției-cadru respectiv asigurarea protecției efective a minorităților naționale și a drepturilor persoanelor aparținând acestor minorități. El subliniază, de asemenea, faptul că **protecția efectivă trebuie asigurată în cadrul statului de drept, respectându-se integritatea teritorială și suveranitatea națională a statelor.**

13 Ședința nr. 517 bis a Delegaților miniștrilor din 07.10.1994;

14 Proiectul Convenției-cadru a fost adoptat de către Consiliul Miniștrilor la cea de a 95-a sesiune din 10.10.1994.

15 A se vedea și art. 27 din Convenția-cadru;

16 Paragraful 5 din Preambulul Convenției-cadru;

17 A se vedea Rezoluția nr. 47/135 adoptată de Adunarea Generală la 18.12.1992;



Scopul paragrafului ultim este de a indica faptul că dispozițiile Convenției-cadru nu sunt direct aplicabile. Acesta nu vizează dreptul și practica părților în materie de încorporare a tratatelor internaționale în dreptul intern.

Scopul principal al art. 1 al Convenției-cadru este acela de a specifica că protecția minorităților naționale, care formează o parte integrantă a protecției drepturilor omului, nu intră în domeniul rezervat al statelor. Precizarea că această protecție "face parte integrantă din protecția internațională a drepturilor omului", apreciem că nu conferă nici un fel de competență de interpretare a Convenției-cadru de către organele instituite prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Articolul se referă la protecția minorităților naționale și ca atare și la drepturile și libertățile persoanelor aparținând unor astfel de minorități. **Această distincție și diferență în formulare indică în mod clar faptul că nu se are în vedere recunoașterea de drepturi colective minorităților naționale** (vom reveni cu comentariul la art. 3). Părțile recunosc, totuși, faptul că protecția unei minorități naționale poate fi obținută decât prin protecția drepturilor persoanelor aparținând unei asemenea minorități.<sup>18</sup>

Articolul 2 al Convenției-cadru enunță un set de principii ce guvernează aplicarea acestei convenții. El se inspiră, între altele, din Declarația Națiunilor Unite asupra principiilor de drept internațional privind relațiile amicale și cooperarea dintre state, conform Cartei Națiunilor Unite.

Principiile menționate în acest articol au o natură generală, dar au o relevanță aparte pentru domeniul acoperit de Convenția-cadru.

Articolul 3 conține două principii distincte, dar legate între ele, prevăzute în

două paragrafe. Primul paragraf **garantează**, în primul rând; **oricărei persoane aparținând unei minorități naționale, libertatea să aleagă dacă să fie tratată sau nu ca atare**. Această dispoziție lasă fiecărei asemenea persoane opțiunea de a decide dacă dorește sau nu să beneficieze sau nu de protecția decurgând din principiile Convenției-cadru.

Așa cum se poate observa, **acceptatea Convenției-cadru nu implică dreptul vreunui individ de a alege arbitrar să aparțină oricărei minorități naționale**. Alegerea subiectivă a individului este inseparabil legată de criterii obiective, relevante pentru identitatea persoanei.

Tot acest paragraf prevede, în plus, că nici un dezavantaj nu trebuie să rezulte din libera opțiune pe care o garantează, ori din exercițiul drepturilor legate de acesta. Această prevedere are drept obiectiv să asigure că beneficiul libertății de alegere nu va face obiectul unor atingeri indirecte.

Al doilea paragraf prevede că **drepturile și libertățile ce decurg din principiile Convenției-cadru pot fi exercitate individual sau în comun cu alții**. El recunoaște, astfel, posibilitatea exercitării în comun a acelor drepturi și libertăți, **ceea ce este distinct de noțiunea de drepturi colective**. În acest context, în opinia noastră, termenul "alții" trebuie înțeles în cel mai larg sens posibil, incluzând persoane aparținând aceleiași minorități naționale, altei minorități naționale ori majorității.

Articolul 4 asigură aplicabilitatea principiilor egalității și nediscriminării pentru persoanele aparținând minorităților naționale. Dispozițiile acestui articol trebuie interpretate în contextul Convenției-cadru. Paragraful 1 exprimă în manieră clasică principiile egalității și nediscriminării.

În paragraful 2 se arată că **promovarea egalității depline și efective între persoanele unei minorități naționale și cele aparținând majorității poate im-**

---

<sup>18</sup> A se vedea Rezoluția nr.2625(XXV) din 24.10.1970 a Adunării Generale a Consiliului Europei;

**pune adoptarea, de către părți, de măsuri speciale, care țin seama de condițiile specifice persoanelor respective.**

Astfel de măsuri trebuie să fie adecvate, adică să fie în conformitate cu principiul proporționalității, pentru a evita încălcarea drepturilor altora, precum și discriminarea altora.

Principiul impune, printre altele, ca aceste măsuri să nu fie extinse, în timp și sferă de aplicare, dincolo de ceea ce este necesar în vederea realizării obiectivului egalității depline și efective.

Totodată se poate observa că paragraful și de altfel **Convenția-cadru nu conține nici o prevedere distinctă, care să trateze în mod special principiul șanșelor egale.** O astfel de includere nu a fost considerată necesară, din moment ce se deduce din conținutul paragrafului. Principiul nediscriminării are aceeași abordare ca și principiul egalității depline și efective și se aplică și la libertatea de mișcare.

Al treilea paragraf exprimă clar faptul că **măsurile speciale arătate** în paragraful 2 **nu trebuie considerate ca aducând atingere principiilor egalității și nediscriminării.** Obiectivul acestui paragraf este de a asigura persoanelor aparținând minorităților naționale egalitatea efectivă cu persoanele aparținând majorității.

Articolul 5 vizează, în esență, să asigure că persoanele aparținând minorităților naționale pot să-și mențină și să-și dezvolte cultura lor și că pot să-și păstreze identitatea<sup>19</sup>.

Paragraful 1 al acestui articol face referire directă la obligația de a promova condițiile necesare în această privință. El enumeră elementele esențiale pentru identitatea unei minorități naționale.

**Această dispoziție nu implică faptul că orice diferență etnică, culturală,**

**lingvistică ori religioasă conduce în mod necesar la crearea de minorități naționale<sup>20</sup>.**

În acest context, **referirea la tradiții nu implică aprobarea sau acceptarea unor practici contrare dreptului național sau standardelor internaționale. Practicile tradiționale își găsesc limitele în exigențele ordinii publice.**

Scopul paragrafului 2 al acestui articol este acela de a proteja persoanele aparținând minorităților naționale împotriva asimilării contrare voinței lor. **Acesta nu interzice asimilarea voluntară, dar nici nu împiedică părțile să adopte măsuri în cadrul politicii lor generale de integrare.**

El recunoaște, astfel, importanța coeziunii sociale și reflectă dorința, exprimată în preambul, de a vedea în diversitatea culturală o sursă, ca și un factor, nu de divizare, ci de îmbogățite a fiecărei societăți.

Articolul 6 este expresia preocupărilor afirmate în Declarația de la Viena<sup>21</sup>.

Paragraful 1 al acestui articol subliniază **spiritul de toleranță și dialogul intercultural și indică importanța promovării, de către părți, a respectului reciproc, înțelegerii și cooperării între toți cei care trăiesc pe teritoriul lor.**

În vederea întăririi coeziunii sociale, paragraful stipulează promovarea toleranței și a dialogului intercultural, prin eliminarea barierelor dintre persoanele aparținând grupurilor etnice, culturale, lingvistice și religioase și încurajează organizațiile și mișcările interculturale, care caută să promoveze respectul și înțelegerea reciprocă și să integreze aceste persoane în societate, în condițiile păstrării identității lor.

20 A se vedea Raportul întâlnirii la nivel de experți de la Geneva, din 1991, Secțiunea a II-a, paragraful 4;

21 Anexa nr. 3 la Declarația și Planul de acțiune asupra combaterii rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței;

19 Explicația este implicită și, în substanța ei, face trimitere la documentele similare în materie, între care Declarația Universală asupra Drepturilor Omului;

Paragraful 2 al articolului se inspiră din Documentul de la Copenhaga<sup>22</sup>, care **protejează toate persoanele care pot fi victime ale amenințărilor ori actelor de discriminare, ale ostilității sau violenței, indiferent de sursa unor astfel de amenințări sau acte.**

Articolul 7 prin teza sa principală garantează respectul față de dreptul oricărei persoane aparținând unei minorități naționale la libertățile fundamentale. Aceste libertăți au, desigur, natură universală, adică se aplică tuturor persoanelor, indiferent dacă aparțin unei minorități naționale sau nu<sup>23</sup>, dar ele sunt în mod particular pertinente protecției minorităților naționale.

Această prevedere poate implica pentru părți anumite obligații pozitive pentru protejarea libertăților arătate împotriva unor încălcări care nu rezultă din acțiuni ale statului. Posibilitatea ca astfel de obligații pozitive să decurgă din Convenția Europeană a Drepturilor Omului sunt prevăzute în preambulul Convenției-cadru și a fost recunoscută și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Articolul 8 conține reguli mai detaliate pentru protecția libertății religioase și combină mai multe elemente din câteva paragrafe ale Documentului de la Copenhaga, într-o singură dispoziție<sup>24</sup>. Libertatea religioasă se aplică de altfel tuturor persoanelor și de aceasta trebuie să beneficieze și persoanele aparținând minorităților naționale. Dată fiind importanța acestei libertăți în prezentul context, a apărut în mod special oportun să i se dea o atenție aparte.

Articolul 9 cuprinde reguli mai detaliate pentru protecția libertății de expresie.

Paragraful 1 a acestui articol, încă în prima sa propoziție, preia modelul din art. 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului<sup>25</sup>, care se referă în special la libertatea de a primi și a comunica informații și idei în limba minoritară.

În a doua propoziție, acest paragraf, conține angajamentul de a asigura ca, în accesul la mijloacele de informare, să nu se producă discriminări. **Expresia „în cadrul sistemului lor legal” a fost inserată în vederea respectării dispozițiilor constituționale ale părților care pot limita accesul la mijloacele de informare.**

Paragraful 2 are drept model tot art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului<sup>26</sup>, care privește regimul de autorizare a întreprinderilor de radio sonor, televiziune sau cinema, care trebuie să fie nediscriminatoriu și să fie bazat pe criterii obiective.

Includerea acestor condiții<sup>27</sup> a fost considerată importantă pentru un instrument internațional destinat să protejeze persoanele aparținând minorităților naționale.

Paragraful 3 în prima frază tratează înființarea și utilizarea mijloacelor de informare scrisă și conține un angajament esențialmente negativ, în timp ce fraza a doua este formulată de o manieră mai flexibilă, punând accentul asupra unei obligații pozitive în domeniul radioului sonor<sup>28</sup> și al televiziunii<sup>29</sup>.

22 Paragraful 40.2 al Documentului C.S.C.E. de la Copenhaga;

23 Art. 9, 10 și 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului;

24 Paragrafele 32.2, 32.2 și 32.6 ale Documentului C.S.C.E. de la Copenhaga;

25 Cea de a doua propoziție a art. 10 paragraful 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului;

26 Cea de a treia propoziție a art. 10 paragraful 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului;

27 Aceste condiții nu sunt expres menționate în cea de-a treia propoziție a art. 10 paragraful 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului;

28 Cuvintele radiou sonor, nu figurează în fraza corespondentă din art. 10 paragraful 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului și aceasta nu face decât să reflecte terminologia modernă neimplicând nici o diferență de substanță față de art. 10;

29 De exemplu atribuirea de frecvențe;



Această distincție ține de relativa penurie a frecvențelor disponibile și de necesitatea reglementării în domeniul radiodifuziunii. Nu a fost operată o referință explicită la dreptul persoanelor aparținând unei minorități naționale de a căuta fonduri pentru crearea de mijloace de informare, întrucât acest drept a fost considerat de la sine înțeles.

Paragraful 4 subliniază necesitatea măsurilor speciale, destinate atât facilitării accesului persoanelor aparținând minorităților naționale la mijloacele de informare, cât și promovării toleranței și pluralismului cultural.

Măsurile vizate prin acest paragraf ar putea consta, de pildă, în alocarea de fonduri pentru difuzarea de emisiuni sau producerea de programe tratând probleme care interesează minoritatea și/sau de natură să permită dialogul între grupuri, ori să încurajeze, sub rezerva principiului independenței editoriale, editorii sau radiodifuzorii, să permită minorităților naționale accesul la mijloacele lor de informare.

Articolul 10 prevede recunoașterea dreptului oricărei persoane aparținând unei minorități naționale de a folosi liber și fără ingerințe limba sa minoritară în locuri publice și în raporturile cu autoritățile administrative.

Paragraful 1 al acestui articol prevede că folosirea limbii minoritare constituie pentru persoanele aparținând unei minorități naționale, unul dintre mijloacele principale pentru afirmarea și păstrarea identității și un mijloc de exercitare a libertății de expresie a acestor persoane. În public semnifică, de exemplu, într-un loc public, în exterior, în prezența altor persoane.

Paragraful 2 prevede posibilitatea folosirii limbii minoritate de către persoanele aparținând unei minorități naționale, în raporturile cu autoritățile administrative, în funcție de nevoile reale.

Acest paragraf nu **reglementează toate relațiile dintre indivizii aparținând unei minorități naționale și autoritățile publice ci sunt vizate numai autoritățile administrative.**

**Ținând seama de posibilele dificultăți de ordin financiar, administrativ, îndeosebi în domeniul militar și tehnic, legate de folosirea limbii minoritare în raporturile dintre persoanele aparținând minorităților naționale și autoritățile administrative, această prevedere a fost formulată de o manieră foarte flexibilă, lăsând părților o importantă marjă de apreciere.**

Astfel, potrivit acestui paragraf, părțile vor depune eforturi pentru **asigurarea, în măsura posibilului**, a folosirii unei limbi minoritare în raporturile cu autoritățile administrative.

Existența unei nevoi reale se evaluează de către fiecare stat care are minorități naționale, pe baza unor criterii obiective. Deși statele trebuie să depună toate eforturile în vederea aplicării acestui principiu, **formularea „în măsura posibilului” indică faptul că diverși factori, îndeosebi resursele financiare pot fi luați în considerare.**

**Obligațiile părților referitoare la folosirea limbilor minoritare nu afectează, în nici un fel, statutul limbii sau limbilor oficiale ale țării respective. Mai mult, Convenția-cadru, în mod deliberat, nu definește ariile locuite tradițional sau în număr mare de persoanele aparținând minorităților naționale.**

S-a considerat preferabilă adoptarea unei formulări mai flexibile, care să îngăduie luarea în considerare a condițiilor particulare fiecărei țări parte la Convenția-cadru. **Termenul „locuite tradițional” nu se referă la minorități istorice, ci numai la acelea care încă trăiesc în aceleași arie geografică.**

Paragraful 3 se bazează pe anumite prevederi din Convenția Europeană a

Drepturilor Omului<sup>30</sup> și nu depășește garanțiile conținute în aceste articole.

Articolul 11 reglementează **folosirea alfabetului limbilor oficiale pentru scrierea numelui unei persoane aparținând unei minorități naționale**, dreptul de a expune în limba minoritară însemne, inscripții și alte informații cu caracter privat și posibilitatea utilizării limbii minoritare pentru denumirile locale.

Paragraful 1 al acestui articol arată că în funcție de implicațiile practice ale obligației de folosire a alfabetului limbii oficiale pentru scrierea numelui unei persoane aparținând unei minorități naționale, prevederea este formulată în așa fel încât să permită țărilor părți la Convenția-cadru **să o aplice în lumina propriilor circumstanțe** particulare.

Persoanele care au fost forțate să renunțe la numele lor originare, ori ale căror nume au fost schimbate prin forță ar trebui să aibă posibilitatea de a reveni la acestea, sub rezerva abuzului de drept și schimbărilor de nume în scopuri frauduloase. **Sistemele juridice ale țărilor părți vor respecta, în această privință, principiile internaționale** referitoare la protecția minorităților naționale.

Paragraful 2 privește dreptul individului de a expune în limba sa minoritară însemne, inscripții și alte informații cu caracter privat, vizibile în public. **Aceasta nu exclude, desigur, posibilitatea de a se cere persoanelor aparținând minorităților naționale să utilizeze deopotrivă limba oficială și/sau alte limbi minoritare. Expresia „cu caracter privat” se referă la tot ceea ce nu are caracter oficial.**

Paragraful 3 încurajează posibilitatea utilizării și a limbii minoritare pentru denumirile locale, pentru denumirile străzilor și alte indicații topografice destinate publicului. Astfel **„statele vor putea apli-**

**ca această dispoziție ținând seama de condițiile lor specifice și de sistemul lor juridic**, inclusiv, atunci când este cazul, de acordurile cu alte state; în domeniul acoperit de această prevedere, se înțelege că părțile nu sunt supuse nici unui fel de obligație de a încheia acorduri cu alte state”.

**Această prevedere nu implică nici o recunoaștere oficială a denumirilor locale în limbile minoritare.**

Articolul 12 se referă la cunoașterea **deopotrivă a culturii, istoriei, a limbii și a religiei minorităților naționale și ale majorității** și la egalitatea de șanse în accesul la educație.

Paragraful 1 vizează să promoveze, într-o perspectivă interculturală, cunoașterea culturii, a istoriei, a limbii și a religiei, deopotrivă ale minorităților naționale și ale majorității. **Obiectivul este acela de a crea un climat de toleranță și de dialog.**<sup>31</sup>

Paragraful 2 cuprinde prevederi referitoare la egalitatea de șanse în accesul la educație a persoanelor aparținând minorităților naționale. Cuvintele “acces la manualele școlare” includ publicarea de manuale școlare în limbile minorităților naționale și achiziționarea lor din alte țări. Angajamentul de promovare a egalității de șanse în accesul la educație, la toate nivelurile, pentru persoanele aparținând minorităților naționale reflectă o preocupare exprimată în Declarația de la Viena.

Articolul 13 se referă la dreptul de a crea și de a administra de către minoritățile naționale propriile instituții private de învățământ.

Paragraful 1 cuprinde angajamentul părților de a recunoaște persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul de a crea și de a administra instituții private

30 Art. 5 și 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului;

31 A se vedea Preambulul Convenției –cadru și anexa nr. II la Declarația de la Viena a șefilor de stat și de guvern

de învățământ și de formare profesională. **Acest angajament este formulat sub rezerva sistemului educativ din fiecare țară** parte la Convenția-cadru, în special a reglementării din materia învățământului obligatoriu.

Instituțiile vizate în acest paragraf vor putea fi supuse aceluiași **controale ca și celelalte instituții, în special în ceea ce privește calitatea învățământului**. Condițiile de învățământ odată îndeplinite, este important ca diplomele acordate să fie recunoscute oficial. Legislația națională relevantă trebuie să se bazeze pe criterii obiective și să respecte principiul nediscriminării.

Paragraful 2 stipulează că exercițiul dreptului vizat prin paragraful 1 **nu implică nici o obligație financiară în sarcina statului parte la Convenția-cadru**, dar nici nu exclude posibilitatea unei astfel de contribuții.

Articolul 14 se referă la dreptul persoanelor aparținând unei minorități naționale de a studia și de a se instrui în limba sa minoritară.

Paragraful 1 cuprinde angajamentul părților de a recunoaște oricărei persoane aparținând unei minorități naționale dreptul de a învăța în limba sa minoritară ca principal mijloc prin care aceste persoane își pot afirma și păstra identitatea. Acest drept nu comportă nici un fel de excepție.<sup>32</sup>

Paragraful 2 se referă la învățarea limbii minoritare și la învățământul în această limbă. **Recunoscând posibilele dificultăți financiare, administrative și tehnice, legate de învățarea ori educația în limbile minoritare, această prevedere a fost formulată foarte flexibil, lăsând părților o marjă importantă de apreciere.**

Obligația de a face eforturi pentru a asigura învățarea ori educația în limbile

minoritare este supusă mai multor condiții; în special trebuie **să existe o “cere-re suficientă” din partea persoanelor aparținând respectivelor minorități naționale**<sup>33</sup>.

De asemenea **textul evită în mod deliberat să definească termenul de “cere-re suficientă”**, ceea ce reprezintă o formulare flexibilă, permițând părților să țină seama de condițiile particulare ale țărilor lor. **Părțile au latitudinea de a alege mijloacele și aranjamentele pentru asigurarea unei astfel de educații, ținând seama de particularitățile sistemului lor educațional.**

Alternativele la care se referă acest paragraf “posibilități corespunzătoare de învățare a limbii minoritare ori de a primi o educație în această limbă” nu se exclud reciproc. Chiar dacă paragraful nu obligă statele să le înfăptuiască pe ambele, formularea nu împiedică statele părți să asigure atât învățarea limbii minoritare, cât și educația în limba minoritară.

Educația bilingvă poate reprezenta unul din mijloacele de realizare a obiectivului urmărit prin această prevedere. Obligația decurgând din această dispoziție ar putea fi extinsă la educația preșcolară.

Paragraful 3 prevede că **posibilitățile de predare a limbii minoritare sau de primire a unei educații în această limbă nu aduc atingere învățării limbii oficiale, ori educației în această limbă. Întrădevăr cunoașterea limbii oficiale constituie un factor al coeziunii și al integrării sociale.** Statele în care există mai mult decât o limbă oficială vor reglementa problemele specifice pe care aplicarea acestei dispoziții le va antrena.

Articolul 15 solicită părților să creeze condițiile necesare efectivei participări a persoanelor aparținând minorităților

32 Acest paragraf nu implică nici o obligație pozitivă, în special de natură financiară, pentru stat;

33 Așa cum se poate constata, formularea în măsura posibilului indică faptul că o astfel de educație depinde de resursele de care dispune partea interesată;

naționale la viața culturală, socială și economică și la treburile publice, în special la cele care le privesc direct.<sup>34</sup>

De asemenea are obiectiv primordial să încurajeze **egalitatea reală între persoanele aparținând minorităților naționale și cele care fac parte din majoritate.**

În vederea creării condițiilor necesare unei astfel de participări a persoanelor aparținând minorităților naționale, părțile ar putea promova – în cadrul sistemului lor constituțional – între altele, următoarele măsuri:

- consultarea cu aceste persoane, prin intermediul unor proceduri corespunzătoare, și în special, prin intermediul instituțiilor reprezentative ale acestora, atunci când părțile au în vedere adoptarea de măsuri legislative ori administrative care le-ar putea afecta direct;
- implicarea acestor persoane în pregătirea, aplicarea și evaluarea planurilor și a programelor de dezvoltare naționale și regionale, care le-ar putea afecta direct;
- elaborarea de studii, în cooperare cu aceste persoane, pentru evaluarea posibilului impact al activităților de dezvoltare proiectate asupra lor;
- participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale la procesele de luare a deciziilor și la organele alese, la nivel național și local;
- forme descentralizate și locale de administrație.

Articolul 16 are scopul de a oferi protecție împotriva măsurilor care modifică proporțiile populației în ariile locuite de persoane aparținând minorităților naționale și care vizează restrângerea drepturilor și libertăților ce decurg din Convenția-cadru<sup>35</sup>.

34 George Sorell – Carta privind limbile minoritare în context european, Edt. Prima, Paris 2000, pag. 86;

35 Exemple de astfel de măsuri ar putea fi expre-

Articolul interzice numai măsurile care vizează restrângerea drepturilor și libertăților ce decurg din Convenția-cadru. **S-a considerat imposibilă extinderea interdicției pentru măsuri care au drept efect restrângerea unor astfel de drepturi și libertăți, din moment ce, uneori, astfel de măsuri pot fi deplin justificate și legitime**<sup>36</sup>.

Articolul 17 cuprinde două angajamente importante pentru menținerea și dezvoltarea culturii persoanelor aparținând unei minorități naționale și pentru păstrarea identității lor.

Paragraful 1 tratează dreptul de a stabili și a menține contacte libere și pașnice peste frontiere, iar paragraful 2 protejează dreptul de a participa la activitățile organizațiilor neguvernamentale.

Așa cum se poate constata prevederile acestui articol se bazează în bună măsură pe unele paragrafe din Documentul de la Copenhaga<sup>37</sup>. **Credem că nu a fost considerată necesară includerea unei prevederi explicite asupra dreptului de a stabili și menține contacte înăuntrul teritoriului unui stat**, apreciindu-se că aspectul este corespunzător acoperit prin alte dispoziții ale Convenției-cadru<sup>38</sup>.

Articolul 18 încurajează părțile să încheie, în afară de instrumentele internaționale deja existente, acolo unde condițiile specifice o justifică, acorduri bilaterale și multilaterale pentru protecția minorităților naționale. Astfel de acorduri și cooperarea respectivă sunt importante pentru promovarea toleranței, prosperității, stabilității și păcii<sup>39</sup>.

pierea, evacuarea și expulzările, ori redesenarea delimitărilor administrative în vederea restrângerii unor astfel de drepturi și libertăți;

36 Un exemplu îl poate constitui, mutarea locuitorilor unei așezări în vederea construirii unui baraj;

37 Paragrafele 32.4 și 32.6 din Documentul C.S.C.E. de la Copenhaga;

38 Art. 7 din Convenția-cadru privitor la libertate de întrunire și asociere.

39 Declarația de la Viena și anexa nr. II la aceasta;

Paragraful 1 al acestui articol prevede că acorduri bilaterale și multilaterale pentru protecția minorităților naționale pot fi încheiate în domeniile culturii, educației și informației.

Paragraful 2 indică importanța cooperării transfrontaliere în domeniu și precizează că schimbul de informații între state constituie un important instrument pentru promovarea înțelegerii și încrederii reciproce. Cooperarea transfrontalieră prezintă avantajul de a permite adaptarea aranjamentelor la dorințele și trebuințele persoanelor aparținând minorităților naționale.

Articolul 19 prevede posibilitatea limitărilor, restricțiilor sau a derogărilor. Atunci când angajamentele incluse în Convenția-cadru au un echivalent în alte instrumente juridice internaționale, îndeosebi în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, sunt premise numai limitările, restricțiile ori derogările prevăzute în acele instrumente, iar când nu au un echivalent în alte instrumente juridice internaționale, sunt pertinente respectivelor angajamente.

Articolul 20 precizează **că persoanelor aparținând minorităților naționale li se cere să respecte Constituția națională și legislația națională.** Cu toate acestea, în mod cert, respectiva referire la legislația națională nu îndreptățește statele părți să ignore prevederile Convenției-cadru. **Persoanele care aparțin minorităților naționale dintr-un stat trebuie, de asemenea, să respecte drepturile altora**<sup>40</sup>.

Articolul 21 subliniază importanța principiilor fundamentale ale dreptului internațional și specifică faptul că protecția

persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie conformă acestor principii.

Articolul 22 enunță un principiu bine cunoscut constând în a asigura persoanelor aparținând minorităților naționale beneficiul oricărei legislații relevante din domeniul drepturilor omului, naționale ori internaționale, care le este mai favorabilă. Baza acestui articol o constituie Convenția Europeană a Drepturilor Omului<sup>41</sup>.

Articolul 23 tratează raportul dintre Convenția-cadru și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, la care se face referire și în preambul. Dintr-o atare perspectivă, Convenția-cadru nu poate, în nici o circumstanță, să modifice drepturile și libertățile garantate prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Pe de altă parte, drepturile și libertățile enunțate în Convenția-cadru, care fac obiectul unei prevederi corespondente din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, trebuie interpretate în conformitate cu aceasta din urmă.

Articolele 24-26 menționează, fără echivoc, că "în vederea urmăririi aplicării Convenției-cadru, **Comitetul Miniștrilor este însărcinat să vegheze la transpunerea în practică a acesteia de către părțile contractante.** Comitetul Miniștrilor va fixa modalitățile de participare la mecanismul de supraveghere a aplicării de către părțile care nu sunt membre ale Consiliului Europei. Fiecare parte va transmite Secretariatului general, pe bază periodică, și ori de câte ori Comitetul Miniștrilor o solicită, informații relevante pentru aplicarea Convenției-cadru. Secretariatul general va transmite aceste informații Comitetului Miniștrilor".

Totuși primul raport, al cărui scop este de a furniza informații complete asupra măsurilor legislative și de altă natură

40 În opinia noastră, în această privință, se poate face referire la situațiile în care persoanele aparținând minorităților naționale reprezintă o minoritate la nivel național, dar alcătuiesc majoritatea într-o anumită zonă a statului, precum județele Harghita și Covasna din România.

41 Art. 60 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului;



adoptate de către părți pentru a pune în aplicare angajamentele enunțate în Convenția-cadru, trebuie depuse într-un an de la data intrării în vigoare a Convenției-cadru în privința respectivelor părți. Scopul rapoartelor ulterioare va fi acela de completare a informațiilor cuprinse în primul raport

**În vederea asigurării eficienței urmăririi aplicării Convenției-cadru, se prevede crearea unui comitet consultativ.** Sarcina acestui comitet consultativ va fi aceea de a asista Comitetul Miniștrilor în evaluarea adecvării măsurilor adoptate de către o parte pentru a pune în aplicare principiile enunțate în Convenția-cadru.

Comitetul Miniștrilor este cel care va fixa, într-un interval de un an de la intrarea în vigoare a Convenției-cadru, compunerea și procedurile comitetului consultativ, ai cărui membri trebuie să aibă o experiență recunoscută în domeniul protecției minorităților naționale.

Urmărirea aplicării Convenției-cadru se va face, în măsura posibilului, în condiții de transparență. În această privință, ar fi recomandabilă luarea în considerare a posibilității de publicare a rapoartelor și a altor anexe rezultate din această monitorizare.

Articolele 27-32 sunt articole finale și sunt fondate pe clauzele finale-model pentru convențiile și acordurile încheiate în cadrul Consiliului Europei. Nu a fost inclus nici un articol privind rezervele; rezervele pot fi formulate în măsura în care acestea sunt premise de dreptul internațional. Aceste articole nu necesită vreun comentariu deosebit.

Convenția-cadru este deschisă pentru semnare de către statele membre ale Consiliului Europei și, la inițiativa Comitetului Miniștrilor, de către alte state. Prevederile țin seama de Declarația de la Viena, potrivit căreia Convenția-cadru trebuie să fie deschisă spre semnare deopotrivă statelor care nu sunt membre<sup>42</sup>.

---

42 Anexa nr. II la Declarația de la Viena a Întâlnirii la nivel înalt a Consiliului Europei