

Dr.Alexandru Fărcaș

**DREPTUL INTERNAȚIONAL
AL DREPTURILOR OMULUI ȘI
PROBLEMATICA MINORITĂȚILOR
NAȚIONALE**

**Institutul Român pentru Drepturile Omului
București
2005**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

FĂRCAȘ, ALEXANDRU A.

**Dreptul internațional al drepturilor omului
și problematica minorităților naționale / Alexandru
Fărcaș. - București : Editura I.R.D.O., 2005**

Bibliogr.

ISBN 973-9316-55-7

341.231.14(100)

INSTITUTUL ROMÂN PENTRU DREPTURILE OMULUI

Piața Charles de Gaulle nr.3, sector 1, București

Tel: 2227229; Fax: 2224287; E-mail: office@irdo.ro

În memoriam Prof. Ananie Fărcaș

C U P R I N S

<i>Cuvânt înainte</i> – prof. univ. dr. Irina Moroianu Zlătescu	9
Introducere	11
I. Considerații generale	
I.1. fenomenul minoritar - realitate mondială	13
I.2. minoritologia și conflictele minoritare	16
I.3. fenomenul minoritar în viața internațională; politica statelor și rolul determinant al ordinii internaționale existente	19
II. Evoluția abordărilor normative și instituționale internaționale, privitoare la minorități, până la sfârșitul Războiului Rece	22
II.1. primele codificări bilaterale cu privire la minorități; cristalizarea unor reglementări internaționale multi- laterale	23
II.2. Liga Națiunilor și minoritățile naționale	29
A) geneza și articularea sistemului normativ al Ligii Națiunilor în materia minorităților naționale	30
B) dezvoltări instituționale; funcționarea mecanismelor de urmărire a respectării normelor internaționale....	37
C) contribuții ale Ligii Națiunilor în domeniul minorităților	43

D) evaluarea activității Ligii Națiunilor în materia minorităților; învățăminte pentru perioada actuală.	49
II.3. Geneza dreptului internațional al drepturilor omului și problematica minoritară	51
A) Carta Organizației Națiunilor Unite; tratatele de pace încheiate la sfârșitul celui de-al doilea război mondial	51
B) Declarația Universală a Drepturilor Omului și Pactele Internaționale referitoare la drepturile omului	55
C) Convențiile sectoriale de drepturile omului.....	67
D) rolul Subcomisiei ONU pentru prevenirea discriminării și protecția minorităților.	75
E) dezvoltări în regiunile lumii – Europa, Africa și cele două Americi; dimensiunea umană a CSCE	78
F) protecția drepturilor omului în contextul instrumentelor internaționale ale epocii	82
III. Procesul de reșezare a ordinii mondiale la sfârșitul Războiului Rece și construcția mijloacelor de abordare internațională a problematicii minorităților naționale în perioada actuală.....	91
III.1. Efervescenta minoritară în primii ani ai ultimului deceniu al secolului XX și preocupările de încadrare a problematicii date în ordinea mondială emergentă	91
A) schimbări geopolitice și de percepție a unor probleme internaționale; expansiunea mondială a modelelor de guvernare bazate pe democrație, statul de drept și respectarea drepturilor consacrate ale omului	91
B) rolul organizațiilor minoritare și al grupărilor neguvernamentale internaționale	94

III.2. Prezentarea și analiza noilor norme și standarde, europene și internaționale, precum și mecanismele internaționale de urmărire a aplicării acestora	97
A) la nivel mondial – ONU.....	97
B) la nivel general-european – OSCE.....	100
C) Consiliul Europei	104
D) Uniunea Europeană	122
E) Pe plan bilateral	129
III.3. Funcționarea mecanismelor internaționale de urmărire a respectării normelor și standardelor din domeniul minorităților naționale și rolul acestora în dezvoltările viitoare	134
A) comitetele și grupurile de lucru ONU; Înalțul Comisar ONU pentru drepturile omului	134
B) Înalțul Comisar OSCE pentru minoritățile naționale.....	141
C) Consiliul Europei	146
D) Uniunea Europeană	148
IV. Convergența reglementărilor și standardelor existente spre un sistem coerent de protecție internațională a minorităților naționale din Europa și din lume – rolul intrinsec al dreptului internațional al drepturilor omului.	151
IV.1. Articularea sistemului internațional actual de protecție a minorităților naționale și dinamica sa.....	151
IV.2. Probleme de actualitate.	159
IV.3. Rolul dreptului internațional al drepturilor omului în problematica minorităților naționale.....	174
Încheiere	181
Note	183
Bibliografie selectivă.....	195

Cuvânt înainte

Drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale, cunoașterea și promovarea standardelor internaționale pe plan intern constituie o preocupare constantă a Institutului Român pentru Drepturile Omului, instituție națională de cercetare, formare, informare și consultanță.

În continuarea seriei de publicații științifice consacrate acestei problematici, încredințăm tiparului această nouă lucrare, care îmbogățește literatura de specialitate din țara noastră cu privire la problematica minorităților naționale abordată din perspectiva dreptului internațional al drepturilor omului.

Autorul, dr. Alexandru Fărcaș, diplomat și, în același timp, cercetător al relațiilor internaționale și al dreptului internațional, are meritul deosebit de a evidenția, prin concepția și structurarea lucrării sale, abordările normative, procedurale și instituționale internaționale în evoluția și dinamica lor, în faze succesive, până la situația actuală, prezentată și analizată pe larg în contextul proceselor politice europene și globale în dezvoltare.

Substanța acestei cărți are de câștigat prin vasta investigație a unor surse primare și lucrări, în general, greu accesibile, care largesc aria investigației documentare și conferă soliditate și consistență demersului științific de mare complexitate.

Prin publicarea lucrării de față, Institutul Român pentru Drepturile Omului oferă specialiștilor și tuturor celor interesați posibilitatea aprofundării problematicii minorităților.

Prof. univ. dr. Irina Moroianu Zlătescu
Director al Institutului Român pentru Drepturile Omului

Introducere

În anii de după 1989 am asistat cu toții la resurecția problematicii minorităților, atât în discursul politic cât și în viața de zi cu zi din cel puțin unele părți ale țării.

Temele legate de minorități s-au aflat perioade lungi de timp în avanscena actualităților și chiar le-au monopolizat uneori pe de-a întregul. Paralel însă s-a dus – pe fondul tendințelor pozitive tradiționale de toleranță și înțelepciune ale marii majorități a opiniei publice – o muncă metodică de construcție și consolidare democratică, racordată la valorile spațiului european și euro-atlantic de care aparține în mod firesc România.

Trecutul recent, prezentul și perspectivele viitorului sunt strâns legate de evoluțiile europene și internaționale generale, între care problematica minoritară ocupă un loc important.

Pe cale de consecință, în alegerea temei lucrării s-a dat curs dorinței de cunoaștere și de facilitare a înțelegerii unui fenomen, față de care factorul internațional joacă în mod real un rol deosebit, chiar determinant.

Tema dată este abordată în lucrare pe calea descrierii minuțioase a normelor de drept internațional, existente actualmente, cu privire la minoritățile naționale, într-o perspectivă deopotrivă istorică și o dinamică a devenirii viitoare sub forma unui subsistem internațional cu specificități proprii, integrat însă în ramura de mare actualitate a dreptului internațional public general.

Trebuie subliniat de la bun început că simpla prezentare și examinare a normelor juridice internaționale de profil nu este în sine suficientă pentru înțelegerea și explicarea substanței reale a

rolului atribuit dreptului internațional în epoca contemporană, mai ales în perioada actuală de adevărată răscruce de devenire a societății omenești globale și a comunității omenești în ansamblu, de unde rezultă orientarea asumată a lucrării spre prezentarea detaliată a mecanismelor internaționale existente pentru urmărirea aplicării și trasarea liniilor dezvoltării ramurii de resort a dreptului internațional.

Datele esențiale ale realității obiective din prezent, în raport cu tema studiată, impun, dincolo de intenția declarată a lucrării de focalizare pe aspectele internaționale de ordin juridic, instituțional și procedural în materie, recunoașterea rolului preponderent al factorului politic, atât intern cât și internațional, sub forma raporturilor de putere ce definesc ordinea internă a statelor și mai ales ordinea mondială actuală.

În mod inerent, constatările, aprecierile și concluziile lucrării sunt puse sub impactul perenei interacțiuni dialectice dintre politică și drept, particularizată în etapa actuală, pentru materia studiată, prin tendințele de relativizare a normelor de drept existente și prin menținerea unor rezistențe față de dezvoltările necesare pe linie juridică internațională.

Surprinderea realităților politice din domeniu și încercarea de explicare a acestora nu reduc ci, dimpotrivă, accentuează pledoaria întregii lucrări pentru dreptul internațional, pentru dezvoltarea și consolidarea acestuia, din perspectiva interesului general al țării și în contextul proceselor integrative europene și mondiale.

I. Considerații generale

1.1. Fenomenul minoritar – realitate mondială

Punctul necesar de început al oricărei încercări de abordare a problematicii minoritare este recunoașterea extraordinarei diversități umane. Diferențieri mai mult sau mai puțin marcante se regăsesc nu numai la nivel individual, ci și pe planul formelor de agregare umană.

Dacă diversitatea demografică, ce ține de domeniul evidenței, este în sine incontestabilă, în schimb realitatea componenței neuniforme a populației cvasitotalității statelor existente în lume suscită și astăzi controverse din cele mai vii. Studii laborioase, efectuate în ultimele două decenii (1), demonstrează însă cu prisosință că în interiorul societății statelor de pe mapamond diferențierile etnice, lingvistice și religioase prezintă un grad mare de varietate și că astfel de trăsături constituie o constantă a texturii sociale contemporane.

La mijlocul anilor 1980, datele disponibile pentru a fi prezentate articulat pe plan internațional documentau asemenea realități pentru un număr de 76 de state de pe toate continentele (2). Astăzi, studii sistematice de dată recentă (3) confirmă această situație pentru toate cele peste 200 de state și teritorii dependente existente în lume.

În limbajul curent, consfințit ca atare și în textele de autoritate ale marilor enciclopedii ale lumii (4), formele de agregare umană ce se coagulează în jurul elementelor de diferențiere rasială, etnică, lingvistică și religioasă ale persoanelor componente față de

restul (majoritatea) populației unui stat dat poartă denumirea generică de „minorități“.

Articularea minorităților nu se rezumă însă numai la întrunirea unor aspecte de diferențiere etno-culturală și numerică. Factorul esențial în acest sens, verificabil empiric și recunoscut ca atare de cvasitotalitatea autorilor consacrați în domeniu (5), este de natură eminentamente subiectivă și constă în ceea ce Encyclopedia Britannica surprinde ca trăsătură socială a persoanelor aparținând minorităților, anume că „se consideră ele însele și sunt considerate de ceilalți ca separate și diferite“ (6).

Potrivit studiului ONU intitulat „Definiția și clasificarea minorităților“ (7), izvoarele situațiilor minoritare în lume sunt deosebit de complexe și de multe ori variabile de la o țară la alta. Cu toate acestea, minoritățile pot fi grupate în câteva categorii, cu importante consecințe asupra modului cum pot fi percepute relațiile lor cu restul populației statului pe teritoriul căruia trăiesc.

Astfel, unele minorități au constituit într-o perioadă istorică anterioară națiuni și state proprii și independente. Altele au făcut parte din state și națiuni ulterior împărțite de schimbarea frontierelor internaționale. În sfârșit, multe minorități trăiesc dintotdeauna pe teritoriul sau în anumite părți ale teritoriului unui stat, fără să se fi asimilat restului populației acestuia (8).

Migrațiile umane mai mari sau mai mici au produs la rândul lor, atât în perioada colonială și a comerțului cu sclavi, cât și în condițiile dezvoltării industriale intensive a unor societăți, modificări însemnate ale componenței populației statelor și ivirea unor probleme specifice de natură minoritară în locuri obișnuite multă vreme cu o mai mare omogenitate etno-culturală.

Deosebiri, uneori majore, se înregistrează, atât de la o țară la alta, cât și în interiorul unor state, pe coordonate de cele mai multe ori de ordin subiectiv – cum ar fi percepția, cu rădăcini în experiența istorică, a poziției proprii în ecuația având ca extreme asimilarea și separatismul; afirmarea unor lideri dotați cu capacitatea de a ralia și activa pe membrii minorității;

articularea doleanțelor proprii și cunoașterea modalităților de promovare a acestora în context intern și internațional – care au însă ca și corespondent obiectiv grade diferite de auto-afirmare, militantism și activism specific, în societate în general, în viața publică și politică, în special.

Ca agregate umane, minoritățile cunosc ele însele evoluții asemănătoare vieții oricărui organism social. Situația lor nu este deci staționară, ci într-o dinamică continuă, ce urmează și se încadrează în procesele și tendințele obiective ale societăților contemporane din întreaga lume. Globalizarea interacțiunilor și fenomenelor sociale înseamnă, astăzi, și mondializarea problematicei minoritare.

Primul „Repertoriu mondial al minorităților“ (1997), lucrare științifică de anvergură ce consemnează situațiile minoritare din întreaga lume, subliniază că „este dificil să se evalueze ce proporție a populației lumii se consideră ca aparținând comunităților minoritare. Estimări conservatoare o plasează la peste 10%, iar unii sugerează că mai mult de 20% din populația mondială aparține la câteva mii de grupuri și subgrupuri minoritare diferite (9).

Profesorul Joseph Yacoub consideră însă că „în lumea noastră există peste 7500 de etnii și comunități aflate în situații de minoritate, 6700 de limbi, o multitudine de religii și credințe, la numai 185 state membre ONU. Se poate estima numărul lor la peste un miliard de persoane, aproximativ o șesime din populația mondială, răspândite pe cinci continente și în toate statele“ (10).

Rezultă astfel că problematica minoritară nu este cantonată în exclusivitate în Europa Centrală și de Est, nu este specifică nici Balcanilor și nici țărilor în curs de dezvoltare. Ea este deopotrivă o realitate a Nordului și a Sudului, a Estului și a Vestului lumii, un fenomen demografic și social mondial, un fapt al vieții contemporane de pretutindeni(11).

1.2. Minoritologia și conflictele minoritare

Cristalizarea și evoluția istorică a minorităților până la stadiul actual de prezență obiectivă constantă, demografică și socială, cu portanță mondială, a fost și este însoțită de o vie efervescentă de idei, teorii și concepții, având ca scop explicarea rațională a fenomenului, descifrarea sensurilor devenirii acestuia și elaborarea unor prescripții de acțiune umană apte să modeleze în mod corespunzător realitățile lumii și vieții sociale.

În prezent, roadele gândirii umane în acest sens sunt atât de ample, variate și numeroase încât cele mai recente lucrări de sinteză generală, precum „repertoriul mondial al minorităților“ sau „Minoritățile în lume. Fapte și analize“(12), menționează fiecare nu mai puțin de câte o mie de scrieri considerate relevante și reunite în bibliografii „selective“.

Cauzele acestei efervescente teoretice și doctrinare se regăsesc atât în faptul demonstrat istoric al variației în timp și spațiu a perioadelor de mai mare tulburare a manifestărilor în câmp public, intern și internațional, a unor minorități, cât și în evoluția percepțiilor și abordărilor teoretizante sub impactul transformărilor mai noi în societatea contemporană.

Adânc impresionat de amploarea fenomenului, atât în plan obiectiv cât și al scrierilor consacrate acestuia, profesorul Joseph Yacoub ajunge să susțină că, în zilele noastre, mișcarea istorică umană generală este determinată de „principiul minorităților“ – după cum „principiul naționalităților“ a marcat în secolul XIX epoca de formare și afirmare a noilor state naționale din Europa – că lucrările dedicate problematicei minoritare, sub multiplele sale dimensiuni demografice, sociale, culturale, religioase, psihologice și psihosociologice, juridice interne și internaționale, politice și polemologice, s-ar îmbina într-o nouă ramură științifică multidisciplinară – minoritologia – și că scopul tuturor acestor preocupări teoretice l-ar constitui elaborarea unor modele conceptuale axate pe aspectele tensionale și conflictuale

considerate inerente simplei existențe și afirmări a minorităților în viața societăților actuale. (13)

Ion Diaconu observă însă, pe bună dreptate, că o viziune exclusiv conflictuală asupra istoriei, din punctul de vedere al situațiilor minoritare, ar fi simplificatoare și inexactă. În fapt, numeroase minorități au existat și s-au dezvoltat de-a lungul secolelor împreună cu popoarele majoritare, în diferite părți ale lumii, conviețuind pașnic, suferind în comun dominația străină și luptând împreună pentru libertate. În numeroase cazuri, înfruntările etnice au opus numai elitele sau anumite părți ale minorităților și majorităților, cea mai mare parte a populației rămânând în afara confruntării și suferind adesea împreună consecințele. Se poate spune că, în ciuda conflictelor, a actelor de discriminare și a măsurilor de asimilare forțată adoptate în anumite perioade istorice, starea care a prevalat de-a lungul istoriei a fost conviețuirea mai mult sau mai puțin pașnică a persoanelor de diferite rase, origini etnice sau naționale pe același teritoriu, cu ajustările necesare privind frontierele și stabilirea unor noi echilibre de putere politică“ (14).

În ceea ce privește știința și practica dreptului internațional, în anul 1954, profesorul J.L.Kunz se întreba dacă nu cumva „există mode în dreptul internațional așa cum există la cravate. La sfârșitul primului război mondial protecția internațională a minorităților era în mare vogă, tratate din abundență, conferințe, activități ale Ligii Națiunilor, o enormă literatură. Recent, această modă a devenit aproape perimată. Astăzi, avocatul internațional bine îmbrăcat poartă „drepturile omului“ (15).

Răspunsul profesorului Patrick Thornberry la această întrebare, în 1991, este că „o asemenea declarație poate fi contestată acum când drepturile minoritare au devenit cel puțin o modă minoritară între juriștii internaționaliști, dar esența ei rămâne valabilă în ceea ce privește schimbarea și paradigmele unei ere. Întrebarea astăzi este în ce măsură drepturile minoritare, una din chestiunile istorice ale dreptului internațional, sunt

integrate în actuala paradigmă a acestuia, care include aspectele umanitare înfățișate sub forma dreptului internațional al drepturilor omului“ (16).

În mod evident, după anul 1990, când practic a încetat Războiul Rece și a fost depășită istoric ordinea mondială bipolară, dispariția ideologiei comuniste ca factor de coeziune și ordonare socială a lăsat loc în câmpul public pentru înfruntarea dintre doctrina democratică liberală și individualist-umanitaristă, aflată la baza rânduinelor din societățile post-industriale consolidate ca state de drept și tentațiile regrupărilor umane de tip comunitarist, pe criterii de apartenență sau neapartenență la grupuri definite etnic, rasial, lingvistic și religios, ce poartă în sine și riscurile exclusivismului și intoleranței.

Ultimele două decenii au fost dominate de aspirațiile de identitate ale unor comunități care, prin numărul lor de câteva mii pe întreaga planetă – după cum s-a arătat mai sus – nu mai corespund categoriilor consacrate de națiune tradițională și stat național în sens clasic.

Globalizarea economică accelerată, interdependența tot mai accentuată a regiunilor și subregiunilor lumii creează pentru multe societăți în întregul lor, precum și pentru grupurile și comunitățile din cadrul acestora, reflexe de păstrare a unei identități specifice percepută ca amenințată de posibila evoluție spre uniformizare mondialistă a umanității.

Existența și militantismul actual al minorităților, dar și consecințele globalizării economico-sociale curente, pun teoria și practica politică din toate statele lumii în fața unor contradicții sau antinomii ca vizează necesitatea răspunsului asupra întrebărilor legate de mai multe probleme dintre care: rolul actual și de perspectivă al statului pe plan intern și internațional, mai ales față de locuitorii aflați pe teritoriul său; recunoașterea existenței înseși a grupurilor etnice, religioase și lingvistice; drepturile și îndatoririle individuale și colective; obligațiile statului față de minorități și față de restul cetățenilor țării; tolerarea, reprimarea

sau încurajarea păstrării identității minoritare specifice; separarea grupurilor și comunităților sau integrarea lor în cadrul societății statului în care trăiesc; egalitatea tuturor persoanelor umane și privilegiile speciale pentru anumite grupuri; uniformitatea în sens juridic între cetățenii statului sau acceptarea diferențierilor culturale ori religioase; aplicarea unor reguli și politici universale în materie sau abordarea problemelor minoritare de la caz la caz, după o tipologie neuniformă.

Rezultă astfel că problema adevărată ce se ridică astăzi în raport cu realitatea fenomenului minoritar mondial nu este cea a „rezolvării“ situațiilor minoritare în mod exclusiv și aparte, ci gestionarea evoluției societăților și a comunității umane mondiale în așa fel încât să se asigure pacea și dezvoltarea țărilor existente precum și împlinirea aspirațiilor legitime ale persoanelor umane, indiferent dacă aparțin minorităților sau majorităților.

1.3. Fenomenul minoritar în viața internațională; politica statelor și rolul determinant al ordinii internaționale existente

Gestiunea societăților umane, a comunităților omenești mai largi, presupune cu necesitate instituirea unor reguli de conduită, crearea instituțiilor publice cu rol de cadru de desfășurare a vieții sociale în conformitate cu regulile stabilite și făurirea mecanismelor corespunzătoare de garantare și chiar impunere a acestor reguli pentru păstrarea ordinii și păcii sociale.

„Dreptul și sistemul juridic împreună“ – scrie Claire Palley – „stabilesc un ghid de autoritate pentru comportamentul uman și cadrul de aplicare a acestuia de către organele oficiale în societate“ (17). Dreptul este chemat să armonizeze relațiile dintre diferitele persoane fizice și diferitele grupuri în societate și să prevină acele frustrări din relațiile interumane și intergrupuri care pot degenera în conflicte. Menirea dreptului este de a sprijini realizarea justiției și a ordinii într-o societate umană în mod obiectiv confruntată cu diferite situații de fapt, cereri, atitudini, politici și posibilități de reglementare.

Din rațiuni în același timp pragmatice și umanitare, dreptul este un instrument de legitimare și protejare a intereselor membrilor societății, precum și de menținere a unui cadru destinat să asigure desfășurarea ordonată a vieții sociale, conform comportamentelor umane prescrise de normele juridice stabilite.

Statul este creatorul și garantul regulilor de conduită în societate, stabilite ca norme de drept. Ansamblul problematicei minoritare gravitează de fapt în jurul conceptului de stat, al naturii, rolului și funcțiilor acestuia.

Aspirația la existență și identitate specifică precum și promovarea intereselor minoritare, raportate în mod inerent la categoria politică ce este statul, primesc un caracter eminent politic.

Dreptul, ca instrument al statului, ca ansamblu al codificării regulilor de conduită în societate prin norme juridice ce pot fi impuse și prin autoritatea și forța statului, are, pe cale de consecință, un rol central în raport cu problematica minoritară.

Existența statelor nu poate nega în sine realitatea obiectivă că minoritățile, ca fenomen demografic și social, se găsesc de multe ori răspândite pe teritoriul a două sau mai multe state contigue. În nu puține cazuri, persoanele umane ce formează minorități în unele state sunt majoritare în statele vecine, între ele existând în mod firesc legături sau sentimente de solidaritate, bazate pe comuniunea trăsăturilor lor specifice, exprimate pe planul originii etnice, al culturii, al tradițiilor, al limbii și al religiilor lor.

Acest fapt real, instrumentalizat nu odată în politici deliberate ale unor state, reprezintă temeiul primar al accederii problematicei minoritare în relațiile internaționale dintre state. Totodată, el constituie elementul istoric de referință pentru încercările de ordonare politică și juridică internaționale făcute cu scopul evitării tensiunilor și conflictelor interetnice care s-au iscat și se pot isca în acest domeniu.

Statele în ansamblul lor formează baza comunității internaționale, care se structurează ca ordine internațională în funcție de raporturile de putere între state și de valorile promovate în comun de acestea, în mod variabil de la o epocă la alta.

Ordinea internațională actuală este adânc influențată de singura superputere existentă pe glob. Caracteristicile politicii acestei supraputeri imprimă un suflu propriu, aparte în comparație cu perioadele istorice anterioare, ordinii internaționale existente.(18)

Ordinea internațională de azi nu mai este o simplă înghețare a raporturilor de putere dintre state, ci este impregnată de orientare înspre promovarea valorilor și principiilor democrației liberale și economiei de piață liberă, supremației legii și statului de drept, respectării și promovării drepturilor și libertăților individuale ale omului.

În acest context, dreptul internațional public primește la rândul său un sens teleologic conform naturii ordinii internaționale în care există și al cărei instrument este. „Actualul drept internațional public“ – scrie profesorul Marțian I.Niciu – „are un profund caracter umanitar, ca urmare a dezvoltării normelor și instituțiilor sale referitoare la persoana fizică. În special s-au dezvoltat normele sale privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului, eliminarea diferitelor discriminări între oameni, garantarea drepturilor minorităților, precum și cele privind condamnarea colonialismului, a terorismului, genocidului, luării de ostateci etc. Ca urmare a acestei tendințe, dreptul internațional actual se află într-un proces de schimbare treptată a obiectului și finalității sale, de la reglementarea unor entități abstracte (statul și organizațiile internaționale) spre entitatea de bază a societății umane care este omul“ (19).

II. Evoluția abordărilor normative și instituționale internaționale, privitoare la minorități, până la sfârșitul Războiului Rece

Istoriografia juridică internațională identifică patru faze succesive în evoluția preocupărilor și reglementărilor internaționale referitoare la protecția minorităților:

- o perioadă inițială, caracterizată prin incorporarea în tratate internaționale, în funcție de situații concrete și de raporturile de putere dintre state, a unor clauze de protecție, mai ales în favoarea unor minorități religioase și cristalizarea, spre final, a unor reguli juridice multilaterale în materie;
- perioada Ligii Națiunilor, considerată ca un veritabil experiment juridic internațional, cu impact deosebit - prin numeroasele tratate și alte instrumente juridice internaționale adoptate, prin dezvoltarea în premieră a unor proceduri politice și instituționale de monitorizare a aplicării normelor juridice consacrate, prin ampla mișcare doctrinară și publică pro-minoritară și prin consecințele practice asupra unor concepte politico-juridice esențiale în materie, precum suveranitatea statului național, delegarea unor funcțiuni etatice tradiționale către mecanismele transnaționale de mediere a unor conflicte interne și recunoașterea posibilităților de acces a reprezentanților minoritari la diversele foruri internaționale create în acest sens - asupra situației actuale;
- o a treia perioadă, de creare și dezvoltare a dreptului internațional al drepturilor omului și a unor norme și

standarde în domeniul minoritar, în condițiile specifice ale ordinii mondiale bipolare și ale înfruntărilor ideologice și politico-strategice desfășurate de-a lungul deceniilor de Război Rece, precum și

- perioada actuală de reaşezare și consolidare a unei noi ordini mondiale, care repune în cauză rolul și funcțiunile statelor tradiționale. (20)

II.1. Primele codificări bilaterale cu privire la minorități; cristalizarea unor reglementări internaționale multilaterale

Perioada inițială din istoria reglementărilor internaționale de protecție minoritară se caracterizează prin: prevalența preocupărilor pentru grupurile religioase, în condiții de punere a accentului mai mult pe toleranță decât pe recunoașterea și garantarea de drepturi pentru membrii acestor grupuri; prin lipsa unor abordări sistematice și a unor norme multilaterale ori general aplicabile; prin rolul ridicat al factorului aleatoriu ce decurge din specificitatea situațiilor și raporturilor internaționale de putere ce stau la baza înțelegerilor interetnice stabilite în acest sens, precum și prin apariția și cristalizarea, spre final, mai ales în secolul al XIX-lea, a unor reguli de drept internațional, multilaterale, referitoare la unele minorități din unele zone geografice ale lumii.

Anumite similitudini există însă între seria de instrumente internaționale evidențiate de istoriografia mondială, similitudini care argumentează astfel caracterul progresiv al formării și aplicării normelor naționale în materia minorităților. „Pe parcursul istoriei dreptului internațional“ - subliniază profesorul Patrick Thornberry - „există exemple de tratate de protecție încheiate în beneficiul unor grupuri, tratatul fiind instrumentul paradigmatic de recunoaștere a îndreptării minorităților la un tratament echitabil. Tratatele au produs mai degrabă o gamă extrem de variată de cazuri singulare decât o schemă general valabilă. Există, totuși, o anumită similitudine a motivațiilor și

circumstanțelor care au dus la încheierea unor astfel de tratate, chiar dacă motivațiile și circumstanțele nu au produs un asemenea rezultat în toate cazurile.

Motivația pentru instituirea unui tratat de protecție a fost, de regulă, aceeași cu cea care a dus la protejarea străinilor și anume existența unei legături între puterea protectoare și minoritatea protejată. Minoritatea putea, într-adevăr, să fie formată din foști supuși ai puterii protectoare aflați pe un teritoriu cedat. De aici rezultă o asociere, chiar de la început, între drepturile minoritare și cesiunea teritorială.“ (21)

Primul act, e drept ca unilateral, reținut de istorie ca putând fi asociat protecției internaționale a minorităților, este angajamentul din 1250 al regelui francez Ludovic cel Sfânt de ocrotire a maroniților în condiții identice cu cele ale supușilor tronului francez.

Primul instrument bilateral în această materie este considerat a fi tratatul dintre Austria și Imperiul Otoman din 1615, care prevede în al său articol 7 ca: „cei care mărturisesc apartenența lor la poporul lui Iisus Cristos și se supun Papei, indiferent de ordinul lor și dacă sunt preoți, călugări sau iezuiți vor avea dreptul să construiască biserici în statele serenissimului imperiu al turcilor și vor putea... să se reunească în adunări pentru celebrarea serviciului divin; ei vor fi tratați cu bunăvoință de serenissimul împărat al turcilor și de cei care depind de acesta.“ (22)

Pacea din Westphalia (tratatele de la Osnabrueck și Muenster), din 1648, a acordat garanții internaționale credincioșilor reformați, din statele germane, care nu se reduceau la aspectele de ordin religios, ci consființeau egalitatea acestora cu ceilalți locuitori în domeniile proprietății și al activităților lucrative, îndeosebi comerciale.

Tratatul de la Oliva din 1660, încheiat între Polonia, marele elector al Prusiei și Suedia, prevede în articolul 2 ca „în orașele Prusiei regale, care drept consecință a acestui război au devenit proprietatea Suediei, vor păstra toate drepturile, libertățile și privilegiile de care s-au bucurat în domeniile ecleziastic și laic“. (23)

Tratatul de pace dintre Austria și Imperiul Otoman de la Karlowitz din 1699 a adus ca noutate de drept internațional o pârghie de transpunere în plan concret a protecției internaționale acordate unor minorități religioase prin stipulația conform căreia „credincioșii romano-catolici vor putea să-și exercite funcțiunile și să trăiască în deplină siguranță, fără nici o împiedicare, oriunde își au bisericile, potrivit ordinelor emanate de la Sublima Poartă și se va permite ambasadorului Poloniei la Sublima Poartă să expună tronului imperial toate cererile acestora legate de subiectul religiei“. (24)

Libertatea religioasă pentru minoritatea catolică din teritoriile cedate de Franța Olandei a fost recunoscută prin tratatele de la Nijmegen din 1678 și de la Ryswick din 1697. Limitarea exercițiului libertății religioase la condițiile și prescripțiile legii locului începe să-și semnaleze prezența în tratate precum cele din Franța și Anglia din 1713 și, respectiv, din 1763, care stipulează, ambele, că folosirea religiei minoritare va fi îngăduită „în măsura în care legile Angliei permit aceasta“.

Tratatele de la Kuciuk-Kainargi (1774) și Adrianopole (1829) au recunoscut Rusiei rolul de protector al minorităților creștine ortodoxe din Imperiul Otoman, aceasta având dreptul recunoscut de a sesiza cu plângerile lor Sublima Poartă și de a reclama rezolvarea lor.

Noua epocă istorică inaugurată de revoluțiile franceză și americană a deschis un nou capitol și în evoluția dreptului internațional public. Revoluția din Franța din 1789 a proclamat principiul libertății religioase pentru toți cetățenii, iar Primul Amendament la Constituția Statelor Unite ale Americii a stabilit pentru Congresul federal prohibiția de a adopta legi care „să proclame o religie sau să interzică liberul exercițiu al acesteia“.

Emergența naționalității ca principiu de construcție a națiunii și ca criteriu de identificare a elementelor minoritare „străine“ în cadrul statelor-națiune nu a însemnat însă că diferențierile religioase nu au mai fost laute în considerare la încheierea

tratatelor internaționale din perioada următoare. În mod obiectiv, diferențierile naționale și religioase au continuat să coexiste până în zilele noastre.

Tratatul de pace post-napoleonian de la Viena din 1815 a marcat consacrarea juridică internațională a două tipuri sau categorii de minorități, precum și extinderea protecției grupurilor minoritare de la libertățile religioase la drepturile civile și politice.

În articolul 77, de exemplu, se prevede că locuitorii reuniți în cantoanele elvețiene Basel și Berna „se vor bucura, în toate privințele, fără nici o deosebire de religie, de aceleași drepturi politice și civile de care se bucură sau se pot bucura locuitorii vechilor părți ale cantoanelor menționate“. În Actul XIV, anexat la tratat, articolul 3 condiționează transferul unor teritorii de la Regatul Sardiniei la cantonul Geneva de respectarea drepturilor populației catolice minoritare.

În schimb, articolul 1 al Tratatului referitor la protecția polonezilor, împărțiți între trei mai imperii vecine, este întemeiat exclusiv pe criteriul naționalității, fapt ce reiese din formularea adoptată: „Polonezii, care sunt ... supuși ai Rusiei, Austriei și Prusiei, vor obține o Reprezentanță și Instituții Naționale, care vor fi reglementate în raport cu gradul de importanță politică pe care fiecare guvern, de care aparțin aceștia, va considera necesar să-l acorde“. Potrivit acestei dispoziții convenționale internaționale, ulterior, a fost adoptată o „Constituție a Poloniei“, apreciată unanim ca cel dintâi document din epoca modernă de acordare a unui statut internațional unui grup minoritar, care a permis, timp de mai mult de un deceniu, o largă autonomie culturală și lingvistică a ținuturilor locuite de polonezi în cadrul imperiului țarist.

Articolul 16 din Actul Adițional la Tratat, referitor la bazele constituționale ale Confederației germane, a stabilit că „Diferența de confesiuni creștine în țările și teritoriile Confederației germane nu va antrena nici o deosebire în ceea ce privește beneficiul drepturilor civile și politice. Dieta va examina

mijloacele pentru a asigura, în modul cel mai uniform, îmbunătățirea stării civile a celor ce profesază religia evreiască în Germania și se va ocupa în mod special de măsuri prin care li se poate asigura și garanta, în statele Confederației, beneficiul drepturilor civile, cu condiția ca ei să se supună tuturor obligațiilor ca toți ceilalți cetățeni. Până atunci, drepturile deja acordate membrilor acestei religii de unul sau altul din state, în mod particular, vor fi menținute“. (25)

După Congresul de la Viena, clauzele de protecție minoritară din tratatele internaționale au devenit mai detaliate. S-a produs, în timp, o reorientare treptată de la protecția minorităților religioase la protecția minorităților naționale. S-a făcut remarcată, totodată, o diferențiere între tratatele încheiate între statele creștine, axate pe prevederi de protecție minoritară în cazurile de cesiune teritoriale și cele încheiate între statele occidentale și Curtea otomană, orientate spre protecția mai largă a drepturilor și intereselor străine pe întregul teritoriu al Imperiului turcesc. Această din urmă practică a fost favorizată de sistemul tradițional al „Milliet“-urilor otomane, născute dintr-o anumită atitudine de toleranță și respect interesat față de celelalte culte religioase, prin care comunitățile - altele decât cele islamice - beneficiau de o organizare proprie neteritorială, la ansamblul Imperiului și de o largă autonomie în materie civilă și religioasă. (26)

Exemplul Tratatului de la Viena din 1815 a fost continuat de Tratatul de pace de la Paris, din 1856, adoptat la sfârșitul Războiului Crimeii, care a stipulat în mod expres interdicția de considerare a unor cetățeni ca inferiori, pe motive rasiale ori religioase.

Astfel s-a confirmat tendința, evidentă pe întregul parcurs al secolului al XIX-lea, de încheiere de instrumente multilaterale de drept internațional în acord cu politica internațională de „concept european“, din care unele au inclus și clauze referitoare la minorități.

După cum se observă în istoriografia juridică de resort, practica acestei perioade istorice „demonstrează diferențieri între state, de vreme ce obligațiile erau impuse numai față de unele state, fapt asimilabil unei cetățenii de rangul doi. Centrul gravitațional al <problemei minorităților> a fost mutat spre est, această problemă fiind percepută ca predominant central și est-europeană... Tratatul era un simbol al preocupării internaționale... Ele reflectau mișcarea de a extinde spre Europa răsăriteană ceea ce a devenit acceptat în Vest“. (27)

Cea mai pregnantă ilustrare a acestei practici o constituie Tratatul „pentru rezolvarea problemelor din Est“, de la Berlin din 1878. Prin acest tratat marile puteri ale timpului au consacrat independența României, Serbiei și Muntenegru, precum și autonomia Bulgariei și Rumeliei orientale. Totodată au fost fixate pentru noile state o serie de condiții atașate actului de recunoaștere internațională. În acest sens, cel mai amplu articol - al XLIV-lea - se referea la România și prevedea „în România deosebirea dintre credințele și confesiunile religioase nu va fi invocată în contra vreunei persoane, ca motiv de excludere sau incapacitate, în ceea ce privește exercitarea drepturilor civile și politice, primirea de însărcinări, funcții și onoruri publice sau practicarea diverselor profesii și industrii în orice localitate... Libertatea și exercițiul deschis al tuturor formelor de cult va fi asigurată pentru toate persoanele aparținând Statului Român, de asemenea pentru străini și nici un amestec nu se va face în ceea ce privește organizarea ierarhică a diferitelor comunități cât și relațiile acestora cu șefii lor spirituali“. Paragraful final al articolului adaugă obligația de a trata supușii și cetățenii tuturor puterilor aflați în România fără nici o deosebire în funcție de credință și în condiții de perfectă egalitate. (28)

Recunoașterea independenței, respectiv a autonomiei celorlalte state și provincii este, de asemenea, acordată „sub rezerva condițiilor stabilite“, care se referă în principal la minoritățile religioase dar și la minoritățile naționale, cum este cazul

articolului IV pentru Bulgaria care stipulează că „în districtele în care bulgarii sunt amestecați cu turcii, românii, grecii sau alte populații, drepturile și interesele acestor populații vor fi luate în considerare cu ocazia alegerilor și a elaborării legii organice a principatului“. (29)

Modul general de abordare a problemelor minoritare din Europa de sud-est evidențiat de Tratatul de la Berlin a devenit, cel puțin pentru marile puteri, o regulă cvasicutumiară, invocată ca atare, după cum se va vedea în continuare, în marile conferințe diplomatice de la începutul secolului XX și chiar mai târziu.

II.2. Liga Națiunilor și minoritățile naționale

La începutul secolului XX, practic toate statele europene existente aveau, în proporții variabile, ca supuși, oameni cu limba maternă, cultură și religie diferite. Cu toate acestea, reglementările internaționale în vigoare nu conțineau - cu excepția clauzelor de nediscriminare din Tratatul de la Berlin din 1878, aplicabile doar unor state din Europa centrală și Balcani - prevederi referitoare la persoanele cu statut minoritar.

Bulversările istorice din cursul primului război mondial și mai ales prefacerile antrenate de transpunerea în practică a „principiului naționalităților“ (proclamare politică a autodeterminării popoarelor) au impus atenției politicii internaționale fenomenul social real numit ulterior problematica/chestiunea minorităților.

Eforturile de asigurare a păcii și stabilității internaționale au fost însoțite de consacrarea unor norme internaționale privind existența și statutul minorităților, care s-au aflat la baza primului sistem articulat de protecție internațională a minorităților, pus sub egida Ligii Națiunilor.

Sistemul dat s-a constituit nu ca rezultat al proclamării și consfințirii juridice a recunoașterii și protejării universale ori continentale a minorităților, ci ca urmare a încheierii unei serii de tratate sau adoptării unor declarații unilaterale cerute de Marile

Puteri victorioase în războiul mondial, cu privire la anumite minorități, aflate în situații specifice și cantonate exclusiv într-o anumită zonă geografică, respectiv în Europa Centrală și Balcani.

Potrivit concepției dominante a acelor timpuri, în care mai toate statele încă nu acordaseră largi drepturi democratice în condițiile de egalitate a tuturor persoanelor în fața legii, Tratatul de pace de la Versailles (1919) și Pactul Ligii Națiunilor (1920), ca acte dorite fundamentale ale ordinii nou create, nu au înscris printre prevederile lor clauze de reglementare, respectiv standarde internaționale general - aplicabile, referitoare la drepturile cetățenilor în raport cu statele din care aceștia făceau parte. Aceste baze ale noului aranjament de pace în Europa nu au stabilit nici norme internaționale erga omnes privind regimul juridic al tuturor minorităților de pe continent.

Totuși, protecția internațională a minorităților sub egida Ligii Națiunilor reprezintă, în accepție cvasiunanimă, un experiment istoric cu importante consecințe asupra lumii de azi, a modului de abordare și tratare a problematicii minoritare, a concepției și practicii statelor în raport cu rolul atribuit organizațiilor internaționale.

A. Geneza și articularea sistemului normativ al Ligii Națiunilor în materia minorităților naționale

Tratatele de pace semnate la sfârșitul războiului din 1914-1918 au inclus, pe lângă multe alte categorii de dispoziții, prevederi referitoare la protecția minorităților de către Liga Națiunilor. Contrar concepției larg răspândite, în Pactul Ligii Națiunilor nu se menționează nici minoritățile naționale și nici protecția lor de către Liga Națiunilor. Pentru a se ajunge însă la încredințarea către Liga Națiunilor a misiunii de protejare a minorităților s-a adoptat următoarea procedură: în Tratatul de pace de la Versailles, St. Germain, Trianon și Neuilly (încheiate cu Puterile învinse), a fost inserată o clauză, redactată identic pentru toate

tratatele, pe baza modelului din articolul 93 din Tratatul de la Versailles, prin care Polonia (respectiv Cehoslovacia, România etc.) „acceptă și își dă consimțământul să înscrie într-un tratat cu Principalele Puteri Aliate, și Asociate asemenea prevederi care ar fi considerate necesare de către puterile menționate pentru a proteja interesele acelor locuitori ai Poloniei, (respectiv Cehoslovaciei, României etc.), care diferă de majoritatea populației în ceea ce privește rasa, limba sau religia“. Pe baza acestei clauze, care s-a aflat la originea întregului sistem de protecție a minorităților, au fost elaborate de către Conferința de pace de la Paris, cinci Tratamente speciale de protecție a minorităților, semnate de „Principalele Puteri Aliate și Asociate“ respectiv marile puteri învingătoare în război cu fiecare din următoarele țări: Polonia, Cehoslovacia, România, Yugoslavia și Grecia. Totodată, un capitol special referitor la protecția minorităților a fost inserat, din dorința de a crea un sistem bine echilibrat, în Tratamentele de pace încheiate cu Austria, Ungaria și Bulgaria, capitol al cărui conținut a fost redactat aproape la fel ca și Tratamentele speciale menționate mai sus. Ulterior, printr-un procedeu similar, un capitol special pentru protecția minorităților în Turcia a fost inserat în Tratatul de pace de la Lausanne, iar în Albania, Finlanda, Estonia, Lituania și Letonia, protecția minorităților a fost stabilită pe calea unor „Declarații Unilaterale“ făcute de aceste state în sala Consiliului Ligii Națiunilor și înregistrate oficial ca atare. Tabloul obligațiilor de protecție a minorităților asumate de unele state la sfârșitul războiului mondial a fost mai apoi completat cu articolul 11 al Convenției referitoare la teritoriul Memel (prin care s-a extins aplicarea Declarației lituaniene, menționate mai sus, asupra zonei respective) și cu partea a III-a a Convenției Germano-Poloneze din 1922 referitoare la Silezia Superioară.

Astfel, s-a constituit sistemul normativ al Ligii Națiunilor pentru protecția minorităților, care potrivit unui raport oficial al

organizației (30), publicat în anul 1929, a avut următoarea structură și clasificare:

– Tratatе privind minoritățile semnate la Paris pe timpul Conferinței de Pace:

- (1) Tratatul semnat la Versailles pe data de 28 iunie 1919 între Principalele Puteri Aliate și Asociate și Polonia.
- (2) Tratatul semnat la St. Germain pe data de 10 septembrie 1919 între Principalele Puteri Aliate și Asociate și Regatul Serbiei, Croației și Sloveniei.
- (3) Tratatul semnat la St. Germain pe data de 10 septembrie 1919 între Principalele Puteri Aliate și Asociate și Cehoslovacia.
- (4) Tratatul semnat la Paris pe data de 9 decembrie 1919 între Principalele Puteri Aliate și Asociate și România.
- (5) Tratatul semnat la Sevres pe data de 10 august 1920 între Principalele Puteri Aliate și Asociate și Grecia.

– Capitole speciale inserate în Tratatеle de pace:

- (1) Tratatul de Pace încheiat cu Austria și semnat la St. Germain-en-Laye la data de 10 Septembrie 1919 (Capitolul III, Secțiunea V, Articolele 62 la 69).
- (2) Tratatul de Pace încheiat cu Bulgaria și semnat la Neuilly-sur-Seine la data de 27 Noiembrie 1919 (Capitolul III, Secțiunea IV, Articolele 49 la 57).
- (3) Tratatul de Pace încheiat cu Ungaria și semnat la Trianon la data de 4 iunie 1920 (Capitolul III, Secțiunea VI, Articolele 54 la 60).
- (4) Tratatul de Pace încheiat cu Turcia și semnat la Lausanne la data de 24 iulie 1923 (Capitolul I, Secțiunea III, Articolele 37 la 45).

– Capitole Speciale inserate în alte Tratatе:

- (1) Convenția Germano-Poloneză privind Silezia Superioară din 15 mai 1922 (Capitolul III).

- (2) Convenția privind teritoriile Memel din 8 mai 1924 (Articolul II și articolele 26 și 27 din Statutul anexat Convenției).

– Declarațiile făcute în fața Consiliului Ligii Națiunilor:

- (1) Declarația făcută de Albania, datată 2 octombrie 1921.
- (2) Declarația făcută de Estonia, datată 17 septembrie 1923.
- (3) Declarația făcută de Finlanda, datată 27 iunie 1921 (cu privire la Insulele Aaland).
- (4) Declarația făcută de Letonia, datată 7 iulie 1923.
- (5) Declarația făcută de Lituania, datată 12 mai 1922.

Originile și scopul acestor Tratatate sunt explicate în Raportul Ligii Națiunilor, menționat mai sus, prin referiri la două surse considerate de maximă autoritate, Președintele Woodrow Wilson al Statelor Unite ale Americii, respectiv Premierul Franței George Clemenceau. Astfel, într-o cuvântare ținută la 31 mai 1919 în ședința plenară a Conferinței de Pace, Președintele Wilson a subliniat: „încercăm să ajungem la un aranjament pașnic, adică, să eliminăm pe cât posibil acele elemente de tulburare care ar putea să afecteze pacea lumii și încercăm să facem o distribuire echitabilă a teritoriilor în conformitate cu rasa și caracterul etnografic al populației acelor teritorii“.

În spatele acestora se află aspectul de importanță fundamentală potrivit căruia deciziile odată luate, Puterile Aliate și Asociate garantează să le mențină. Este perfect evident din capul locului că sarcina principală a menținerii acestora va fi în seama Marilor Puteri. Sarcina principală a războiului a fost în seama Marilor Puteri și dacă nu ar fi existat acțiunea acestora, acțiunea lor armată, noi nu am fi aici ca să reglăm aceste probleme... în aceste circumstanțe este oare nerezonabil și injust ca Marile Puteri să spună partenerilor lor, nu ca dictatori ci ca prieteni: Nu este oare în puterea noastră să garantăm aranjamentele teritoriale pe care le considerăm drepte și nu este oare în puterea noastră să înlăturăm

elementele de tulburare care credem că vor amenința pacea lumii? Să luăm drepturile minorităților. Nimic, îndrăznesc să spun, nu este potențial mai amenințător pentru pacea lumii decât tratamentul care în anumite situații ar fi aplicat minorităților. În consecință, dacă Marile Puteri trebuie să garanteze pacea lumii, este oare injust ca ele să fie satisfăcute că s-a dat garanția potrivită și necesară?“ (31)

De asemenea, într-o scrisoare adresată de Premierul francez Clemenceanu liderului polonez Paderewski, pentru comunicarea textului final al tratatului referitor la Polonia, se arată „De la bun început doresc să subliniez că acest tratat nu constituie un nou început. De multă vreme procedura consacrată a dreptului public din Europa prevede că atunci când un stat este creat sau când largi accesii teritoriale se fac la un stat existent, recunoașterea comună și solemnă din partea Marilor Puteri trebuie însoțită de cerința ca un asemenea stat să-și ia angajamentul, sub forma unei convenții internaționale obligatorii, să respecte anumite principii de guvernare. Acest principiu, pentru care există numeroase alte precedente, a primit cea mai explicită confirmare atunci când la ultima mare adunare a Puterilor Europene - Congresul de la Berlin - suveranitatea și independența Serbiei, Muntenegru și României, au fost recunoscute. Principalele Puteri Aliate și Asociate sunt de părere că ar fi inconsecvente față de responsabilitatea ce le revine dacă în această ocazie s-ar depărta de ceea ce a devenit o tradiție bine stabilită. În acest sens, trebuie de asemenea să supun încă odată atenției voastre faptul că tocmai strădaniilor și sacrificiilor făcute de Puterile în numele cărora mă adresez, națiunea poloneză datorează recăștigarea independenței sale. Ca urmare a deciziei acestor puteri suveranitatea poloneză este restabilită asupra teritoriilor în cauză și locuitorii acestor teritorii sunt reîncorporați în națiunea poloneză. În viitor Polonia va depinde într-o mare măsură, în ceea ce privește posesia sigură a acestor teritorii de sprijinul resurselor pe care aceste Puteri îl vor acorda Ligii Națiunilor. În consecință, acestor Puteri le revine obligația de care

ele nu se pot dezice, de a asigura în forma cea mai solemnă și permanentă, garanții pentru anumite drepturi esențiale, care vor permite locuitorilor primirea protecției necesare, indiferent de schimbările ce ar avea loc în constituția internă a statului polonez.“ (32)

Prin urmare, angajamentele internaționale privind minoritățile, asumate de alte state decât cele învinse în război au fost promovate de Marile Puteri în ideea condiționării noilor aranjamente teritoriale.

Cu toate acestea, din tehnica juridică folosită, respectiv înscrierea normelor minoritare pentru statele nou apărute sau întregite teritorial prin aplicarea „principiului naționalităților“ - Polonia, România, Cehoslovacia, Yugoslavia, Grecia, Letonia, Lituania și Estonia - în tratate și declarații speciale, separate de instrumentele internaționale de consfințire a noii situații teritoriale, rezultă că reglementarea teritorială a devenit definitivă, nerespectarea totală ori parțială a angajamentelor privind minoritățile naționale neputând antrena practic, în ultima instanță, sancțiunea retrocedării teritoriilor în cauză. Inovația majoră a noului sistem de relații internaționale format la sfârșitul primului război mondial a constat în atribuirea garantării respectării obligațiilor internaționale privind minoritățile nu Marilor Puteri ci organizației internaționale ce a primit denumirea de Ligă a Națiunilor. În acest sens, cele cinci tratate speciale referitoare la minorități, cele patru Capitole speciale din tratatele de pace cu puterile învinse precum și Declarațiile Lituaniană și Albaneză, au incluse fiecare, în afara prevederilor substanțiale privitoare la problema minorităților, o „clauză de garanție“, redactată identic după cum urmează: „Polonia (sau România, Cehoslovacia etc.) consimte că stipulațiile din articolele următoare, referitoare la persoanele aparținând minorităților rasiale, religioase sau lingvistice, să constituie obligații de interes internațional și să fie plasate sub garanția Ligii Națiunilor. Acestea nu vor fi modificate

fără asentimentul majorității Consiliului Ligii Națiunilor. Statele Unite, Imperiul Britanic, Franța, Italia și Japonia se angajează să nu își rețină consimțământul față de orice modificare a acestor articole ce ar fi aprobată de majoritatea Consiliului Ligii Națiunilor. Polonia (România etc.) consimte ca orice membru al Consiliului Ligii Națiunilor să aibe dreptul să aducă în atenția Consiliului orice încălcare sau primejdie de încălcare a oricărei asemenea obligații, iar Consiliul să poată lua orice măsură și să dea orice îndrumare pe care ar considera-o potrivită și eficientă în circumstanțele date.“ (33)

Sfera de aplicare a garanției Ligii Națiunilor nu a fost însă extinsă la asigurarea protecției drepturilor fundamentale ale „tuturor locuitorilor sau cetățenilor“ statelor vizate, ci s-a limitat la drepturile „membrilor minorităților, rasiale, lingvistice sau religioase“. Conceptul de minoritate, folosit în plan public și doctrinar, sub formă sintentică de „minoritate națională“ nu a primit o definiție de drept internațional pozitiv. Instrumentele juridice de profil au prevăzut însă în mod expres ca orice diferende internaționale în materie de minorități să fie supuse spre judecată, organului jurisdicțional general al noului sistem - Curtea Permanentă de Justiție Internațională. Fiecare Tratat special, capitol special din Tratatul de pace cu țările învinse și Declarația specială a prevăzut asigurarea de către statele vizate a protejării vieții, libertății și practicării neîngrădite a religiei pentru toți locuitorii țării, fără vreo discriminare bazată pe naștere, cetățenie, rasă, religie sau limbă maternă. Doar cetățenii statului au primit facultatea de a se bucura de drepturile civile și politice, precum și de egalitatea în fața legii, fără deosebire de limbă, rasă sau religie. S-a stipulat că cetățenia să fie recunoscută tuturor, locuitorilor țării și că toți cetățenii să se bucure de tratament egal din partea statului. În afară de asigurarea principiului nediscriminării, „minorităților rasiale, religioase sau lingvistice“ le-au fost acordate următoarele drepturi: dreptul la viață și libertate; dreptul la practicarea liberă, atât în public cât și în cadru privat, a oricărei

credințe sau religii; egalitatea în exercitarea drepturilor civile sau politice; egalitatea de tratament; posibilități egale de acces la funcțiile publice, în profesii și industrii; folosirea limbilor minoritare, în anumite condiții, în fața organelor administrative și judecătorești; folosirea liberă a oricărei limbi în cadru privat, în comerț, biserică, presă, publicații și adunări publice; dreptul la instituții private de învățământ, religioase, sociale și caritabile proprii; dreptul la instruire școlară în limba minoritară și dreptul la alocarea, în cote echitabile, de fonduri publice pentru activități religioase, caritabile și de învățământ privat. În câteva cazuri, printre care și cel al României, au fost stipulate reguli de prevenire a apatridiei membrilor minorităților, precum și de respectare a tradițiilor musulmane și evreiești specifice. Grupurile monastice negrecești de la Muntele Athos, minoritățile musulmane din Balcani, precum și comunitățile de ruteni din Cehoslovacia și de secui și sași din România au primit drepturi aparte de autonomie, în ultimul caz fiind vorba de „autonomie locală, sub controlul statului român, în ceea ce privește chestiunile religioase și școlare“. (34)

În general, scopul normelor juridice cu privire la minorități, introduse obligatoriu pe calea instrumentelor menționate în legislația organică a statelor vizate, a fost acela de a evita asimilarea forțată a minorităților, de a permite participarea acestora la viața publică și de a păstra identitatea lor specifică.

B. Dezvoltări instituționale; funcționarea mecanismelor de urmărire a respectării normelor internaționale.

Potrivit instrumentelor juridice adoptate, „clauza de garanție“ cuprindea trei pârghii de protecție minoritară: dreptul oricărui membru al Consiliului Ligii Națiunilor de a aduce în atenția Ligii orice încălcare sau primejdie de încălcare a oricăror obligații conținute în Tratat; dreptul Consiliului de a lua orice măsură și de a da orice îndrumare pe care ar considera-o potrivită și efectivă în circumstanțele date; și dreptul oricărui membru al Consiliului

Ligii de a sesiza Curtea Permanentă de Justiție Internațională cu orice dispută, pe motive de fapt sau de drept, asupra conținutului articolelor din Tratatate pe problemele referitoare la minorități.

Clauzele referitoare la protecția minorităților din Tratatate speciale, Tratatate de pace și Declarațiile speciale au fost negociate independent de organizația internațională numită Liga Națiunilor, ceea ce a făcut ca aceasta să nu fie parte la respectivele instrumente internaționale, cu excepția Declarațiilor Albaniei și Lituaniei, făcute practic după începerea funcționării sistemului. În consecință, încă de la crearea sa, Consiliul, organul decizional suprem al Ligii, în care Marile Puteri victorioase în război aveau calitatea de membrii permanenți, a fost pus în situația de a dezbate acceptarea, în mod formal juridic, a misiunii specifice atribuite organizației prin documentele juridice referitoare la minorități, menționate mai sus. În cadrul dezbaterilor, reprezentantul britanic, Lordul Balfour, a ridicat problema dificultăților, până la urmă politice, pentru Marile Puteri de a se implica nemijlocit în fiecare caz de încălcare a obligațiilor minoritare și de a sesiza în acest sens Consiliul Ligii, așa cum prevedeau tratatele, îndatorire ce le-ar fi pus în postura de acuzatori permanenți tocmai ai statelor a căror creare sau reîntregire o sprijiniseră la Conferința de pace. „Dacă ar fi necesar să fie protejată o minoritate, unul din membrii Consiliului ar trebui să ia asupra sa sarcina de a acuza statul care nu și-a îndeplinit angajamentele“, a arătat acesta, punând totodată întrebarea dacă „Consiliu nu are în mod legal dreptul să refuze acceptarea garanției pentru minorități și în consecință să facă rezerve cu privire la procedura de urmat pentru asigurarea protecției acestora“. (35)

În cele din urmă, Consiliul Ligii a conchis, ținând cont și de extrema greutate cu care statele nou create sau reîntregite au fost convinse să accepte controlul extern al respectării angajamentelor lor internaționale în materia minorităților, că este imposibil să nu primească atribuțiile specifice încredințate.

Totodată, constatând complexitatea, riscurile politice și ineficacitatea, pentru marea majoritate a cazurilor de rezolvat, ale procedurii prescrise de tratatele în materie, Consiliul Ligii a trecut la elaborarea propriei definiții a înțelesului garanției pentru minorități și a regulilor de procedură pentru exercitarea protecției acestora. „Fără intervenția revigoratoare a Consiliului“, scrie Pablo de Azcarate, timp îndelungat înalt funcționar internațional și apoi director al Secției pentru minorități în Secretariatul general al Ligii Națiunilor, „protecția minorităților sub egida Ligii Națiunilor ar fi devenit literă moartă“. (36)

Practic, în condițiile în care pe toată perioada de existență a Ligii Națiunilor (1920-1940) a prevalat abordarea potrivit căreia problemele în domeniu trebuie tratate preponderent prin mijloace politice și nu juridice, multe din realizările în materie de minorități au avut la bază regulile de acțiune proprii, adoptate de Consiliu, urmare a unui raport al reprezentantului italian - Tittoni - și a Rezoluției încuviințate la prezentarea acestuia (octombrie 1920). Cele două documente, care au primit ulterior asentimentul tuturor membrilor Ligii Națiunilor, au dus la crearea unei proceduri sui-generis și a unor organisme speciale - comitetele (ad-hoc) pentru minorități și Secția pentru minorități din cadrul Secretariatului general al Ligii Națiunilor. Potrivit procedurii adoptate, dincolo de și paralel cu prevederile exprese ale tratatelor în materie, minoritățile vizate au primit dreptul de petiționare, adică de a „informa“ Liga Națiunilor cu privire la situația lor și la încălcarea obligațiilor asumate de către statul pe teritoriul căruia trăiau. Aceste petiții, care nu erau echivalente cu sesizarea oficială a Consiliului Ligii de către un stat membru, trebuiau să îndeplinească următoarele condiții:

- să se refere la protecția minorităților în conformitate cu tratatele respective;
- să nu solicite întreruperea dialogului și relațiile politice între minoritatea în cauză și statul din care aceasta făcea parte;
- să nu fie anonime;

- să nu folosească un limbaj violent, și
- să nu continue referiri la fapte ce formau obiectul unor proceduri deja angajate.

Când o petiție din partea unei minorități era primită de Secretariatul General al Ligii Națiunilor acesta era, înainte de toate, transmisă pentru o examinare preliminară la Secția pentru minorități. Obiectul acestei examinări, care nu intră în chestiunile de fond ale plângerii, era acela de a verifica îndeplinirea celor cinci condiții formale prezentate mai sus.

De regulă, în această fază, plângerile erau declarate acceptabile de către Secretarul general al Ligii și transmise guvernului incriminat pentru explicații, comentarii și orice alte observații considerate necesare. Totodată, petițiile erau comunicate și membrilor Consiliului, cu titlu individual, ceea ce făcea ca respectivul organ suprem al Ligii să nu fie sesizat ca atare, în această fază. După primirea observațiilor făcute de guvernul incriminat, Secția pentru minorități propunea Președintelui Consiliului formarea, pentru cazul dat, a unui Comitet ad-hoc. Comitetul se compunea din Președintele Consiliului și alți doi membri ai Consiliului, numiți de acesta. În comitet nu puteau fi admiși reprezentanții statului împotriva căruia era formulată plângerea, ai statelor vecine și ai statului în care majoritatea populației se aseamăna din punct de vedere etnic cu persoanele aparținând minorității petente.

„Comitetul celor Trei“ se reunea în mod neoficial pentru a audia pe Directorul Secției pentru minorități cu privire la elementele de fapt și de drept constatate în cauza de care aparatul internațional al Secretariatului General al Ligii. În marea majoritate a cazurilor „Comitetul celor Trei“ găsea că datele problemei nu justificau înscrierea acesteia pe agenda Consiliului, dar că informația reunită nu permitea luarea deciziei dacă situația semnalată reprezenta o încălcare sau o primejdie de încălcare a stipulațiilor Tratatului referitor la minorități. În consecință, Secția pentru minorități era

mandată să „discute în mod neoficial și amical cu reprezentanții statului incriminat, pentru a obține noi lămuriri sau a media găsirea unei soluții corespunzătoare în cauză. (37)

În total, pe întreaga perioadă de funcționare a Ligii Națiunilor, au fost înregistrate un număr de 950 de plângeri, din care doar 16 au ajuns în sala plenului Consiliului Ligii, restul fiind soluționate sau închise la nivelul procedurii prezentate. (38)

Numărul cel mare de petiții, 81, a fost îndreptat împotriva României, urmată de Yugoslavia, 47, Grecia, 44, și Turcia, 13. Este interesant de notat că totuși nici o petiție contra Guvernului României nu a ajuns la nivelul plenului Consiliului Ligii. (39)

Funcționarea practică a acestei proceduri nepublice a dus la încetățenirea unui rol deosebit de important pentru aparatul funcționăresc internațional al Ligii Națiunilor.

Potrivit amintirilor și confesiunilor scrise ale aceluiași Pablo de Azcarate „Ca oficial al Secției pentru minorități și mai târziu Director al acesteia, a avut ocazia să facă repetate vizite la Praga, Belgrad, București, Varșovia, Athena, Budapesta și Sofia. În cursul anilor 1920, adică în perioada de ascendență a Ligii Națiunilor, atunci când aceasta era poate cea mai mare forță dintre toate cele implicate în jocul politic complex și întortocheat din Europa Centrală și Balcani, Directorul Secției petrecea aproape 6 luni din fiecare an vizitând țările care își asumaseră obligații referitoare la minorități.

Importanța majoră a acestor vizite constă în ocazia de a discuta și de a studia, la fața locului, împreună cu elementele oficiale și neoficiale direct interesate, o serie de probleme politice și sociale arzătoare pentru țările respective.... . Astfel, un funcționar internațional, reprezentând o organizație internațională oficială, vizita capitala unui stat „suveran“ pentru a conferi cu Guvernul acestuia asupra unor chestiuni care fuseseră întotdeauna considerate ca rezervate specific suveranității interne și controlului statului: organizarea și conducerea școlilor de către o

parte a cetățenilor statului respectiv; tratamentul polițienesc aplicat unor persoane care trebuiau considerate, în condiții de egalitate cu ceilalți, ca cetățeni ai statului; facilitățile ce trebuiau acordate unor grupuri de persoane, având de asemenea cetățenia aceluși stat, pentru a-și putea folosi limba lor și a practica propria religie; metodele de aplicare a reformei agrare etc. Aceste vizite au constituit cel mai eficient mijloc de a depăși una din cele mai grave pericole la adresa muncii noastre în Geneva și anume insuficiența cunoașterii a condițiilor locale speciale pentru pregătirea soluțiilor, pentru problemele politice apărute în interiorul statelor respective... Este mult mai simplu pentru o oficialitate de rang înalt să dea instrucțiuni unui delegat sau Plenipotențiar ca să nu facă compromisuri, decât să rămână ea însăși intransigentă în fața unor argumente și considerații rezonabile. Experiența mea constantă a fost aceea că negocierile directe cu oamenii de stat responsabili au atins mai rapid și într-un mod mai satisfăcător rezultate decât discuțiile purtate cu delegații subalterni“ (40).

Rezultă astfel că atribuțiile de fapt ale Secretariatului General al Ligii în materia minorităților au evoluat de la realizarea informării exhaustive a membrilor Consiliului asupra situațiilor, semnalate și criticate, la exercitarea unor influențe directe, de regulă pe calea conversațiilor diplomatice, atât asupra guvernelor statelor în cauză, cât și asupra elitelor minorităților petente, cu scopul de a obține anularea sau amendarea actelor de guvernământ, politicilor și practicilor de stat, considerate ca neconforme cu prevederile instrumentelor internaționale referitoare la minorități. Pe această cale, nepublică și necontradictorie precum procedurile judiciare internaționale, Liga Națiunilor ca organizație și-a îndeplinit de cele mai multe ori mandatul de protecție internațională a minorităților încredințat prin tratate.

Pentru a judeca activitatea Ligii în acest sens, subliniază Pablo de Azcarate, „trebuie să descoperim în ce măsură Liga a reușit, nu atât să reducă sau să curme opresiunea minorităților (o activitate

umanitară ce nu i-a fost încredințată) cât să prevină ca o oprinare mai mare sau mai mică a minorităților și să provoace dispute sau conflicte internaționale. Îmi dau seama că diferența între aceste două puncte de vedere poate să apară pentru un observator superficial ca un artificiu de vreme ce, în mod evident, metoda cea mai eficientă de prevenire a tulburării relațiilor pașnice dintre state de către minoritățile naționale este aceea de a asigura ca acele minorități să primească din partea autorităților respective un tratament rezonabil și echitabil care să nu ofere baze pentru nici un fel de plângeri sau proteste. A pune problema în acești termeni înseamnă însă supra-simplificarea acesteia. În realitatea politică lucrurile sunt mai complexe și pot să apară ușor circumstanțe în care o aplicare strictă și riguroasă a acestei metode nu numai că nu ar contribui la pacificarea internațională ci ar putea avea un efect contrar. Concluzia noastră constă în sublinierea clară a diferenței dintre cele două metode, în sensul că obiectivul politic precis definit al protecției minorităților, încredințată prin Tratatul din 1919 Ligii Națiunilor, este net deosebit de obiectivul umanitar ce nu a intrat niciodată în sfera sa de acțiuni.“ (41)

C. Contribuții ale Ligii Națiunilor în domeniul minorităților

Pe conținutul de fond al drepturilor minoritare stipulate în tratatele speciale, capitolele speciale din unele tratate de pace și în declarațiile speciale, activitatea organismelor de resort ale Ligii Națiunilor a urmărit cu precădere realizarea, în drept și în fapt, a unui regim de egalitate între persoanele aparținând minorităților și persoanelor aparținând majorității populației statelor vizate, precum și promovarea unor măsuri suplimentare speciale, pentru conservarea și dezvoltarea identităților minoritare. (42)

Sistemul de protecție a minorităților instituit sub egida Ligii Națiunilor conținea astfel, în esență, două categorii de prevederi: una orientată spre asigurarea unui tratament egal, iar cealaltă spre măsurile speciale de protecție. Prima categorie de stipulații obligă statele să ia măsuri pentru bunăstarea tuturor cetățenilor lor și să

garanteze completa și uniforma protecție a vieții și libertății acestor țări nici o diferențiere în funcție de origine, naționalitate, limbă, rasă sau religie. Dreptul la libera practicare a convingerilor religiei și credințelor, atât în public cât și în cadru privat, a fost de asemenea garantat, cu condiția ca acesta să nu fie incompatibil cu ordinea publică și moralitatea. Restricții suplimentare au fost impuse statelor obligate, în avantajul cetățenilor lor, prin proclamarea principiului egalității în fața legii. Din acest principiu au rezultat un număr de drepturi civile și politice în special egalitatea de acces în serviciul public, egalitatea de practicare a comerțului și profesiilor, precum și egalitatea de tratament în fața autorităților publice. Este de menționat că țelul protejării membrilor minorităților de la, discriminarea sub orice formă, trebuia atins în favoarea acestora în condiții de egalitate cu toți ceilalți cetățeni ai statului.

A doua categorie de prevederi cu o natură de protecție specială s-a referit la limbă, religia și cultura minorităților. Au fost protejate nu numai libertatea de alegere a limbii folosite în cadrul privat, în afaceri, în sfera culturală, în publicații și în activitatea organizațiilor politice, ci și dreptul minorităților la folosirea limbii lor în propriile lor instituții, precum și la „folosirea adecvată“ a limbilor minoritare în fața curții lor de justiție. Totodată, dreptul minorităților la înființarea propriilor instituții religioase, sociale și educaționale a fost recunoscut împreună cu atributul corolar de conducere a acestora. În sfârșit, statele vizate au fost obligate să asigure, în ariile locuite în proporții considerabile de minorități, școlile primare publice să aibe ore de predare în limba maternă și să aloce o justă proporție din fondurile publice pentru activitățile minoritare proprii în domeniile educaționale, religioase și caritabile.

Conceptul de egalitate a fost dezvoltat, în practica Ligii și în raporturile Secretariatului general al acesteia cu guvernele vizate, astfel încât să acopere atât „egalitatea negativă“, sub forma protejării prin prevederile legale naționale a minorităților de

primejdiile tratamentului discriminatoriu, cât și „egalitatea pozitivă“, referitoare la crearea de către statele obligate internațional a condițiilor necesare pentru cultivarea conștiinței minoritare și îndeosebi a limbii materne a persoanelor aparținând minorităților. Cazurile cele mai numeroase de materializare a normei egalității în fața legii au rezultat din plângerile înaintate Ligii Națiunilor în legătură cu lichidarea rămășițelor feudale în statele Europei centrale prin înlăturarea reformei agrare. În urma multelor acuzații formulate de unele elite minoritare, aparatul permanent al Ligii Națiunilor a studiat în detaliu această problemă, mai ales în Polonia, Cehoslovacia, România și Lituania, situându-se apoi pe poziția constantă că măsurile necesare de reformă agrară au avut un caracter social și economic, dar nu anti-minoritar. Concluzia ce s-a desprins pe această cale privind caracterul absurd și inadmisibil al încercărilor de blocare a reformării moderne, în condiții de egalitate pentru toți cetățenii, a ansamblului societăților statelor noi sau reîntregite vizate prin invocarea clauzelor internaționale referitoare la minorități, a fost promovată în toate contactele oficialilor Ligii și a dus la închiderea dosarelor conținând plângerile minoritare respective. Ulterior, guvernele implicate au realizat, în afara procedurilor internaționale referitoare la minorități și în contextul Planului Dawes de redresare financiară europeană, unele înțelegeri de compensare a persoanelor expropriate care au „optat“ pentru schimbarea cetățeniei și a statutului minoritar. (43)

O proporție însemnată a activității Ligii a fost, de asemenea, consacrate, în conexiune cu măsurile speciale de protecție minoritară, problemicii folosirii limbii materne a persoanelor aparținând minorităților și a învățământului, mai ales privat sau confesional, desfășurat în această limbă. Dacă folosirea limbilor minoritare în administrație, justiție și învățământ nu a creat dificultăți în sine, prevederile exprese ale tratatelor referitoare la minorități fiind transpuse treptat în practică de statele cu asemenea obligații internaționale în schimb controlul de stat

asupra învățământului particular ori confesional minoritar, existent de altfel în democrațiile cele mai liberale, a suscitât multe plângeri și contestații. Aparatul Ligii a constatat soliditatea argumentării guvernelor incriminate în sensul că o cedare către reprezentanții minoritari a controlului curricular și de programe - îndeosebi la disciplinele cu impact direct asupra formării conștiinței naționale a populației cum sunt istoria și geografia, precum și a autorității de autentificare a diplomelor de absolvire a formelor de educație, nu figura în textele instrumentelor internaționale de resort și putea avea consecințe incalculabile pe termen lung, mai ales în condiții de mefiență reciprocă rezultate din legăturile minoritare cu guverne ale statelor limitrofe. Cu toate acestea, față de vehemența minoritară în susținerea relevanței acestor aspecte pentru identitatea minoritară însăși, în pozițiile oficianților de resort ai organizației internaționale a primat politica de temporizare, din care transpărea menirea cardinală a Ligii Națiunilor de prevenire a escaladării controverselor în adevărate dispute și conflicte internaționale. (44)

În materia generală a protecției internaționale a minorităților sub egida Ligii Națiunilor un rol important a fost jucat de organismul jurisdicțional al organizației, Curtea Permanentă de Justiție Internațională. Acest rol a fost considerabil favorizat de prevederile exprese ale tratatelor referitoare la minorități care stipulau ca orice divergență în chestiuni de drept și de fapt în legătură cu aplicarea acelor instrumente trebuia privită ca o dispută cu caracter internațional și supusă jurisdicției obligatorii a acestei Curți. Instanța judiciară a Ligii Națiunilor a primit, de asemenea, atribuția de a emite avize, consultative în materie, care deși nu aveau putere obligatorie, exercitau o influență notabilă asupra Consiliului Ligii, a statelor membre și Secretariatului General. Cu toate acestea Curtea Permanentă de Justiție Internațională a fost folosită extrem de puțin în acțiunea Ligii Națiunilor în domeniul minorităților, considerentul decisiv în acest

sens fiind convingerea larg răspândită în sânul organizației că problemele minoritare pot fi mai bine tratate pe căi necontencioase public. Curtea putea fi sesizată numai de către state și nu de reprezentanții minorităților, iar în cazul avizelor consultative acestea puteau fi solicitate doar de Consiliul și Adunarea Ligii Națiunilor. Totuși, dreptul de petiție individuală al membrilor minorităților la această curte a fost recunoscut într-un singur caz, cel al acordului bilateral polonezo-german din 1922 privind Silezia superioară. Practic Curtea Permanentă de Justiție Internațională a Pronunțat în materia minoritară, în întreaga perioadă de funcționare a sa, doar o singură hotărâre judecătorească - în 1928 în cazul referitor la minoritățile din Silezia superioară și alte avize consultative - unul privind școlile minoritare grecești din Albania; unul asupra comunităților greco-bulgare; trei referitoare la minoritatea germană din Polonia și două vizând schimbul turco-grecesc de populații și interpretarea acordului bilateral în materie de minoritari din 1 decembrie 1926. (45)

În avizul consultativ din 31 iulie 1930 referitor la cazul comunităților greco-bulgare, Curtea a oferit singura interpretare de autoritate a conceptului de minoritate din istoria Ligii Națiunilor, care a ținut locul definiției juridice a termenului, inexistența în tratatele referitoare la minorități. Astfel, potrivit Curtii, „Prin tradiție, ...comunitatea este un grup de persoane ce trăiesc într-o anumită țară sau localitate care au un sentiment de solidaritate cu privire la rasa, religia, limba și tradițiile lor și doresc să-și păstreze tradițiile lor, să-și mențină forma proprie de credință, să asigure instruirea și creșterea copiilor lor în conformitate cu spiritul și tradițiile rasei lor, acordându-și mutual asistență în acest scop... . Existența comunităților este o chestiune de fapt și nu o chestiune de drept...” (46)

În avizul consultativ din 16 aprilie 1935 referitor la cazul școlilor minoritare grecești din Albania, Curtea a afirmat, în virtutea necesității garantării egalității depline între membrii minorităților și ceilalți cetățeni ai statului, dreptul minorităților la

școli proprii și a subliniat că: „Nu ar exista egalitate adevărată între minoritate și majoritate dacă prima ar fi privată de propriile sale instituții și constrânsă să renunțe la ceea ce constituie chiar esența existenței sale ca minoritate“. (47)

În hotărârea judecătorească referitoare la minoritățile din Silezia Superioară, Curtea a stabilit că autoritățile statului nu au dreptul să conteste statutul minoritar al unei persoane, libera voință a acesteia fiind hotărâtoare în acest sens. (48)

Dincolo de folosirea publică pe scară largă a termenilor de „drepturi ale minorităților“, dreptul internațional pozitiv a rămas însă, pe toată perioada de existență a Ligii Națiunilor, centrat pe drepturi individuale și nu de grup sau colectivie, titularii de drepturi recunoscute în tratatele speciale, capitolele speciale din unele Tratat de pace și în Declarațiile speciale fiind „cetățenii“, „locuitorii“ sau „persoanele care aparțin minorităților rasiale, lingvistice ori religioase“.

Prin două rezoluții adoptate în 1922 de Adunarea Ligii Națiunilor, for deliberativ ce reunea toate statele membre ale organizației, s-a încercat conturarea unei obligații juridice în sarcina minorităților de loialitate față de statul din care făceau parte. Adunarea recunoște dreptul primordial al minorităților de a fi ocrotite de Ligă de la orice formă de opresiune, dar totodată subliniază „datoria ce revine persoanelor aparținând minorităților rasiale, religioase ori lingvistice să coopereze ca și cocetățenii loiali cu națiunile din care acum fac parte... Secretariatul Ligii trebuie de asemenea să psihine Consiliul în asigurarea manierei în care persoanele aparținând minorităților rasiale, lingvistice sau religioase și îndeplinesc datoriile față de statele din care fac parte“. (49)

Aceste rezoluții nu au avut însă urmări practice în munca Secretariatului General. Poziția acestuia a rămas constantă în sensul că loialitatea nu poate fi cerută ca o condiție a îndeplinirii obligațiilor asumate de guverne în favoarea minorităților, ci doar ca o abținere a persoanelor aparținând minorităților de la activități

ostile ori clandestine îndreptate împotriva statului, activități care nu trebuiau definite în afara cadrului codului penal intern aplicabil tuturor cetățenilor țării. (50)

Adunarea Ligii Națiunilor a consacrat o mare parte din timpul dezbaterilor sale, de-a lungul anilor, chestiunii minorităților. Printr-o mișcare inexorabilă de idei, acest for și ulterior Liga Națiunilor ca atare au ajuns la formularea necesității protecției universale a drepturilor fundamentale ale tuturor persoanelor umane, inclusiv cele ale minorităților, într-un sistem unitar aplicabil tuturor statelor, care să stabilească ferm, principiile egalității și nediscriminării pentru toate persoanele umane. Prin aceasta Liga Națiunilor a contribuit substanțial la noul început reprezentat de Declarația Universală a Drepturilor Omului și crearea sistemului internațional, cu vocație universală al drepturilor omului.

D. Evaluarea activității Ligii Națiunilor în materia minorităților; învățăminte pentru perioada actuală

Sistemul internațional de protecție a minorităților pus sub egida Ligii Națiunilor a constituit, în epoca sa și ulterior, obiectul a numeroase dezbateri politico-diplomatice, doctrinare și publice. Minoritățile „puternice“ și vocale au folosit, pe de-o parte, sistemul pentru obținerea aplicării pe plan intern a regelementărilor internaționale adoptate, iar pe de altă parte, l-au criticat vehement, nemulțumite fiind în mod constant de aranjamentele teritoriale ale Păcii de la Versailles din 1919. Cu toate acestea, sistemul a funcționat și și-a îndeplinit menirea de „construcție“ a păcii și de menținerea a disputelor inerente survenite în cadrul ordonat al relațiilor internaționale consființite. Căderea acsetui sistem, devenită perceptibilă spre mijlocul anilor 1930, s-a datorat nu imperfecțiunilor interne ci modificării acelor raporturi internaționale de forță care stătuseră la baza edificării păcii la sfârșitul primului război mondial și a creării Ligii Națiunilor.

Prăbușirea sistemului a fost un eșec al Ligii Națiunilor însăși și al ideii de democrație în Europa.

„Este injust să privim eșecul sistemului pentru minorități al Ligii“, subliniază Tennent H. Bugley, „independent de condițiile, internaționale generale ale timpului, sistemul de protecție a minorităților nu a fost decât o parte a structurii mondiale stabilite la Paris. Inevitabil el a depins de starea generală a relațiilor și ordinii internaționale, inevitabil, când ordinea s-a dezintegrat sistemul a căzut odată cu ea, ca un etaj al unei clădiri ce se prăbușește. Perioada interbelică a fost martora unui fenomen frustrant de regresie, de alunecare înapoi a moralei și politicii. Dictaturile au înlocuit democrațiile, ura și intoleranța s-au extins, puterea a înlăturat rațiunea și pasiunile naționaliste au zdrobit creșterea înfloritoare a cooperării internaționale.“ (51)

Activitatea Ligii Națiunilor a demonstrat că problematica minoritară nu mai poate fi neglijată, aceasta constituind o chestiune de interes internațional. Preocuparea pentru minorități a devenit astfel nu doar o abordare teoretică și umanitară, ci un element esențial al păcii și securității internaționale, precum și al progresului general al umanității. Din punctul de vedere al dreptului internațional public, s-au dovedit a fi definatorii pentru contribuția istorică reprezentată de această organizație internațională următoarele elemente:

- protecția internațională acordată a fost limitată strict la minoritățile indicate în tratatele și declarațiile speciale;
- au fost luate în considerare numai persoanele aparținând minorităților rasiale, religioase și lingvistice;
- persoanele aparținând minorităților au avut dreptul la egalitate și la beneficiul unor măsuri corespunzătoare în domenii în care se consideră că acestea aveau nevoi speciale, cum ar fi educația;
- invocarea statutului minoritar de către o persoană nu putea fi contestată de stat. Minoritățile nu au fost considerate subiecte colective de drept internațional.

– un organism judiciar - Curtea Permanentă de Justiție Internațională - a fost investit cu competența de a emite avize consultative și hotărâri judecătorești în materie minoritară.

Munca concretă a aparatului funcționăresc internațional al Secretariatului General al Ligii Națiunilor a oferit o imagine cât se poate de sugestivă pentru prezent asupra raporturilor reale în viața internațională dintre normele de drept pozitiv, politica statelor precum și rolul organizațiilor, procedurilor și mecanismelor internaționale.

II. 3. Geneza dreptului internațional al drepturilor omului și problematica minoritară

A) Carta Organizației Națiunilor Unite; tratatele de pace încheiate la sfârșitul celui de-al doilea război mondial

Odată cu înființarea Organizației Națiunilor Unite în 1945 problematica minorităților a fost pusă într-un cadru cu totul nou, determinat în mod esențial de premisa fixată în articolul 1 paragraful 3 al Cartei Națiunilor Unite care stabilește ca unul dintre țelurile Națiunilor Unite „promovarea și încurajarea respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale pentru toți, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie“.

Din această obligație generală asumată de state a rezultat un proces gradual de dezvoltare conceptuală și normativă orientat spre realizarea protecției universale a drepturilor omului și prin urmare, în special, spre aplicarea și întărirea principiului general de drept al nediscriminării. Pe această cale întreaga dezvoltare ulterioară a unor norme și standarde pentru minorități a fost pusă sub semnul respectării și promovării drepturilor omului pentru toate persoanele, fără nici o deosebire.

Carta Națiunilor Unite, adoptată în unanimitate la 26 iulie 1945 de puterile învingătoare și asociații acestora, este tratatul internațional fundamental care definește esența ordinii mondiale create la sfârșitul celui de-al doilea război mondial și existentă până în zilele noastre.

În articolul 2, Carta stabilește principiile fundamentale ale dreptului internațional public general și actual, respectiv cel al egalității suverane a statelor; cel al executării cu bună credință a obligațiilor internaționale asumate; cel al reglementării pașnice a diferendelor internaționale; cel al abținerii de la folosirea forței și a amenințării cu forța, precum și cel al neintervenției în afacerile ce țin în mod esențial de competența națională a unui stat. Carta stabilește totodată că ansamblul problematicii drepturilor omului este un domeniu de colaborare internațională și fixează cadrul acestei colaborări prin definirea atribuțiilor Adunării Generale ONU și ale Consiliului Economic și Social pentru rezolvarea problemelor internaționale de ordin economic, social, intelectual și umanitar în contextul promovării respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale pentru toți.

La Conferința de redactare a Cartei Națiunilor Unite, de la San Francisco, pe fondul condamnării unanime a ororilor fără precedent în istorie săvârșite în războiul mondial în numele unor sloganuri de exclusivism național și etnic, interesul ridicat atribuit drepturilor omului în general a făcut ca abordarea problematicii minoritare să fie subsumată implicit principiului asigurării nediscriminării tuturor ființelor umane. Pe cale de consecință, Carta Națiunilor Unite nu a făcut nici o mențiune referitoare la minorități, în schimb a pus accent pe liniile dezvoltării ulterioare a principiului nediscriminării și pe drepturile umane individuale. Realizarea drepturilor omului pe baze nediscriminatorii, ca unul din principalele țeluri ale Organizației Națiunilor Unite, este demonstrată prin multiple referințe din Carta ONU. Astfel, Preambulul Cartei Națiunilor Unite se referă la hotărârea popoarelor Națiunilor Unite „de a-și reafirma credința în drepturile fundamentale ale omului, în demnitatea și valoarea persoanei umane, în drepturile egale ale bărbaților și femeilor...”. Articolul 1 paragraful 3, citat mai sus, cuplat cu referințe la drepturile omului, este reiterat în articolul 13 referitor la funcțiile Adunării Generale în sprijinirea realizării drepturilor omului; în

articolul 55 referitor la cooperarea socială și economică internațională și în articolul 76 referitor la obiectivele sistemului de tutelă.

Definirea conținutului acestor drepturi a fost realizată ulterior prin proclamarea istoricei „Declarații Universale a Drepturilor Omului“ din 1948, cel mai însemnat document, după Carta ONU și derivat din aceasta, în domeniul drepturilor omului.

Redactarea tratatelor de pace încheiate la sfârșitul celui de-al doilea război mondial de „Principalele Puteri Aliate și Asociate“ cu foștii sateliți ai Axei, Bulgaria, Finlanda, Ungaria, Italia și România – Paris, 10 februarie 1947, se inspiră din stilul general, formulările și valorile Cartei ONU.

Astfel, tratatele conțin prevederi generale prin care statele învinse s-au obligat să ia toate măsurile necesare pentru a asigura persoanelor de sub jurisdicția lor, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie exercițiul drepturilor omului și al libertăților fundamentale. Tratatul de pace încheiat cu Ungaria și România conțin în plus prevederi care interzic acestor state să facă discriminări între proprii cetățeni, în special pe motive de proprietate, afaceri, interese profesionale sau financiare, statut, drepturi civile și politice.

Astfel, Tratatul de pace cu România stipulează în al său articol 3:

„1. România va lua toate măsurile necesare pentru a asigura tuturor persoanelor de sub jurisdicția română, fără deosebire de rasă, de sex, de limbă sau religie, folosința drepturilor omului și a libertăților fundamentale, inclusiv libertatea de exprimare, libertatea presei și de publicare, libertatea cultului, libertatea de opinie politică și de întrunire publică.

2. România se obligă de asemenea ca legile în vigoare în România să nu stabilească sau să nu implice, în conținutul sau în aplicarea lor, vreo discriminare între persoanele de cetățenie română, pe temeiul rasei, sexului, limbii sau religiei lor, fie în ceea ce privește persoana lor, bunurile, interesele comerciale,

profesionale sau financiare, statutul personal, drepturile politice sau civile, cât și în orice altă materie“. (52)

Potrivit lui T. Modeen aceste tratate „nu au garantat nici un fel de drepturi pentru minorități, asemenea acordurilor încheiate la sfârșitul primului război mondial. Nu au fost înscrise nici un fel de drepturi pentru educarea grupurilor minoritare în propria lor limbă sau pentru folosirea limbii materne în instanțe sau alte instituții publice.“ Ungaria a încercat fără succes, la Conferința de Pace de la Paris, să obțină reglementarea drepturilor minoritare și revizuirea frontierelor cu Cehoslovacia și România. (53)

Tratatul de Stat referitor la Austria, încheiat abia în 1955 dar tot în contextul aranjamentelor de pace de la sfârșitul celui de-al doilea război mondial, constituie o excepție de la regulă în sensul că prevede o serie de dispoziții exprese în materia minorităților. Astfel, articolul 6 reiterează clauza standard referitoare la drepturile omului fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie din tratatele încheiate în 1947, iar paragraful 2 al aceluiași articol stipulează ca legile austriece să nu discrimineze sau să nu permită, atât în conținut cât și în aplicare, discriminări între cetățenii austrieci. În schimb, articolul 7 aliniatul 1 prevede că „cetățenii austrieci aparținând minorităților slovenă și croată din Carinthia, Burgenland și Styria se vor bucura de aceleași drepturi în condiții egale cu toți ceilalți cetățeni austrieci, inclusiv de dreptul de a avea propriile lor organizații, precum și întruniri și presa în limba maternă. Articolul 7 aliniatul 2 stipulează că membrii acestor minorități „sunt îndrituiți la învățământ elementar în limba slovenă sau croată și la un număr proporțional de școli secundare proprii.“ Articolul 7 aliniatul 3 stabilește că în anumite districte limbile slovenă sau croată să fie limbi oficiale alături de limba germană. Potrivit articolului 7 al.4 membrii minorității slovena și croată din Carinthia, Burgenland și Styria „vor participa în condiții egale cu ceilalți cetățeni austrieci la sistemele culturale, administrative și judiciare ale respectivelor teritorii.“ Conform aceluiași articol aliniatul 5 sunt interzise în Austria organizațiile

„al căror scop este să priveze populația croată sau slovenă de statutul și drepturile sale ca minoritate“. Toate aceste reguli se aplică doar în provinciile menționate și nu pe teritoriul Austriei în ansamblul său. Din tratat au fost exceptate celelalte minorități din Austria. (54)

B) Declarația Universală a Drepturilor Omului și Pactele Internaționale referitoare la drepturile omului

Declarația Universală a Drepturilor Omului a fost adoptată, cu 48 de voturi pentru, nici unul contra și 8 abțineri, de Adunarea Generală ONU la 10 decembrie 1948. Deși aceasta nu are în mod formal juridic un caracter obligatoriu, lărga sa acceptare ulterioară de practic toate statele lumii, la intrarea lor în Organizația Națiunilor Unite, i-a dat o semnificație de adevărată piatră angulară a sistemului mondial de protecție și promovare a drepturilor omului, precum și de componentă esențială a ceea ce se numește azi „Constituția Internațională a Drepturilor Omului“ (International Bill of Human Rights).

Spre deosebire de Tratatul special puse sub garanția internațională a Ligii Națiunilor, care au definit practic drepturi numai pentru membrii minorităților această Declarație este un document de ansamblu și cu vocație de universalitate dedicat tuturor membrilor umanității, implicit celor care fac parte din minorități.

Declarația Universală nu face nici o referire la minorități dar subliniază principiul nediscriminării în articolul 2, care prevede „oricine este îndrituit să exercite drepturile și libertățile stipulate în această declarație, fără nici o discriminare de orice fel cum ar fi rasa, culoarea, sexul, limba, religia, opinia politică sau orice altă opinie, originea națională sau socială, proprietatea, nașterea sau orice alte situații“.

Principiul egalității este formulat în articolul 7 care proclamă „toți sunt egali în fața legii și îndreptățiți la egală protecție a legii, fără nici o discriminare. Toți sunt îndreptățiți la protecție egală

contra oricărui fel de discriminare, care încalcă această declarație și împotriva oricărei incitări la o asemenea discriminare.“ Articolul 16 privind dreptul la căsătorie subliniază că aceasta se poate încheia „fără nici o limitare datorată rasei, naționalității sau religiei“. Articolul 23 al.2 proclamă dreptul la plată egală pentru muncă egală „fără nici o discriminare“.

În afară de principiile de mai sus, Declarația enumeră o serie de drepturi și libertăți deosebit de importante pentru menținerea identității minoritare:

– dreptul la libertatea gândirii, conștiinței și religiei (articolul 18);

– dreptul la libertatea de opinie și exprimare (articolul 19);

– dreptul la asociere și la adunări pașnice (articolul 20);

– dreptul la educație, care trebuie să „promoveze înțelegerea, toleranța și prietenia între toate națiunile, grupurile rasiale sau religioase...“ (articolul 26);

– dreptul la libera participare la viața culturală a comunității (articolul 27).

În cursul negocierilor care au precedat adoptarea acestei Declarații, Divizia pentru drepturile omului din cadrul Secretariatului General ONU a propus un proiect de articol privitor la minorități, care avea următoarea formulare:

„În toate țările în care locuiește un număr substanțial de persoane a căror rasă, limbă sau religie este diferită de cele ale majorității populației, persoanele aparținând unor asemenea minorități etnice, lingvistice sau religioase vor avea dreptul să înființeze și să mențină, cu sprijinul unei proporții echitabile a fondurilor publice alocate unor asemenea scopuri, propriile lor școli și instituții culturale și să folosească limba lor în fața curților și a altor autorități sau organe ale statului, precum și în presa și în adunările publice.“ (55)

Acest text a suscitat vii dezbateri în Comisia a III-a a Adunării Generale ONU. În acest sens, Franța a obținut radierea referirii din text la folosirea fondurilor publice pentru susținerea

instituțiilor private de învățământ, cu motivația că în puține state existau asemenea practici. URSS a susținut că dreptul la folosirea limbii materne și dreptul unei populații la dezvoltarea propriei culturi sunt drepturi fundamentale ale omului iar statele Europei Răsăritene, membre ONU pe atunci, au exprimat sprijinul lor general pentru propunerile referitoare la minorități.

Discuțiile au alunecat însă rapid înspre poziții antagoniste de bloc, cu acuze și recriminări reciproce, astfel încât consensul realizat la final a marcat preferința majorității statelor membre pentru drepturi individuale universale, fără nici o concesie specială pentru anumite grupuri din societate.

Astfel, din textul Declarației Universale au fost eliminate orice referiri exprese la minorități. În compensare, Adunarea Generală ONU a adoptat Rezoluția cu numărul 217C(III) care, recunoscând dificultățile numeroase pentru găsirea unei soluții uniforme la problematica minorităților, considerată „o chestiune complexă și delicată, ce are aspecte specifice în fiecare stat“, a declarat că „nu poate rămâne indiferentă la soarta minorităților“ și a transmis problema spre studiu organismelor de experți constituite sub egida ECOSOC în anul 1946 – Subcomisia pentru lupta împotriva discriminării și Subcomisia pentru protecția minorităților. (56)

Potrivit articolului 13 punctul 1 litera A a Cartei ONU, Adunarea Generală a Națiunilor Unite este mandată să inițieze studii și să facă recomandări pentru dezvoltarea cooperării internaționale în domeniul politic și încurajarea dezvoltării progresive și a codificării dreptului internațional.

Pe această linie ONU în ansamblul său s-a orientat spre transpunerea conținutului proclamat în declarațiile în domeniul drepturilor omului, adoptate cu titlu de recomandare de Adunarea Generală, în norme interstatale, de drept internațional pozitiv, ce s-au articulat de-a lungul timpului într-un sistem amplu și cuprinzător de reglementare internațională a drepturilor omului consacrate în Declarația Universală.

Astfel, după adoptarea Declarației Universale, Adunarea Generală a invitat Consiliul Economic și Social să solicite Comisiei Drepturilor Omului întocmirea unui proiect de pact internațional cu privire la definirea drepturilor consacrate prin această declarație. În anul 1951, Adunarea generală a adoptat Rezoluția 543/VI prin care a cerut Comisiei Drepturilor Omului „să elaboreze... două pacte referitoare la drepturile omului, unul privind drepturile civile și politice, celălalt privind drepturile economice, sociale și culturale.“

La momentul adoptării acestei rezoluții, în interiorul ONU ca și în întreaga lume statele se polarizaseră în două blocuri antagonice, definite pe criterii ideologice, confruntarea dintre acestea fiind deosebit de ascutită chiar în câmpul a ceea ce Carta ONU numea domeniul de cooperare internațională pentru promovarea drepturilor omului.

Ca linie generală, statele democratice occidentale au favorizat dezvoltarea cu prioritate a drepturilor civile și politice, ca bază a funcționării democrației liberale și a cadrului necesar pentru economia de piață liberă. De cealaltă parte, statele blocului comunist au utilizat cu precădere, ca armă de luptă politică internațională, invocarea unor drepturi economice și sociale care aparent puneau în lumină „realizările“ rânduinelor din aceste țări, respectiv: absența șomajului prin instituirea obligativității muncii; asistența medicală și sistemul de pensii, precum și învățământul public, generalizate și subvenționate în totalitate de stat. (57)

Astfel se explica de ce s-a produs însă o rupere a catalogului de drepturi ale omului din Declarația Universală în două documente separate: Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice și Pactul Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale. Cu toate acestea, când cele două instrumente au fost în sfârșit gata spre adoptare în 1966, Rezoluția 220A/XXI de adoptare a acestora a subliniat caracterul interdependent al naturii drepturilor prevăzute în cele două pacte și unitatea de țeluri a acestora.

Apropierile de conținut dintre cele două acte reies și din faptul că, formularea textelor pentru cele două preambururi, precum și pentru articolele 1, 3 și 5, este practic identică.

Astfel, în preambul se subliniază că drepturile definite în cuprinsul instrumentului decurg din „principiile enunțate în Carta Națiunilor Unite“ – ce au ca scop „recunoașterea demnității inerente a tuturor membrilor familiei umane și a drepturilor egale ale acestora“ – și sunt în conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului care afirmă că „idealul ființei umane libere nu poate fi realizat decât dacă se creează condiții care permit fiecăruia să se bucure de drepturile sale civile și politice ca și de drepturile sale economice, sociale și culturale“.

În articolul 1, comun, cele două pacte consacră dreptul la autodeterminare al popoarelor, care a primit înțelesul ca titularii acestui drept „își determină liber statutul politic și își asigură liber dezvoltarea economică, socială și culturală“ și pot dispune „liber de bogățiile și de resursele lor naturale“.

În articolul 3, comun, pactele internaționale obligă statele părți să „asigure dreptul egal al bărbaților și al femeilor de a se bucura de toate drepturile“ civile și politice, economice, sociale și culturale.

În articolul 5, comun, este prevăzută o clauză generală de garantare a drepturilor consacrate în cele două instrumente, clauză formulată după cum urmează:

„1. Nici o dispoziție din prezentul act nu poate fi interpretată ca implicând pentru un stat, o grupare sau un individ vreun drept de a se deda la o activitate sau de a săvârși un act vizând suprimarea drepturilor și instituțiilor prevăzute în prezentul act, ori limitări mai ample ale acestora decât cele prevăzute în Pact.

2. Nu se poate admite nici o restricție sau derogare de la drepturile fundamentale ale omului recunoscute sau în vigoare în orice stat parte la prezentul Pact în virtutea unor legi, convenții, regulamente sau cutume sub pretextul că prezentul pact nu

recunoaște aceste drepturi sau le recunoaște într-o măsură mai mică.“

Ca reguli generale, Pactele consemnează angajamentele statelor părți de a acționa „atât prin propriul efort cât și prin asistență și cooperare internațională“ pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute să fie asigurată „progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative“; de a garanta că drepturile enunțate vor fi exercitate „fără nici o discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau pe orice altă împrejurare“ și de a nu supune aceste drepturi „decât limitărilor stabilite de lege, numai în măsură compatibilă cu aceste drepturi și exclusiv în vederea promovării bunăstării generale într-o societate democratică.“

Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale definește următoarele drepturi ale oricărei ființe umane:

- dreptul oricărei persoane de a avea posibilitatea să-și asigure viața printr-o muncă liber aleasă sau acceptată și de a beneficia de măsurile luate de stat pentru pregătirea profesională și pentru asigurarea dezvoltării economice și sociale în condiții de garantare a folosinței libertăților politice și civile fundamentale;

- dreptul la condiții de muncă juste și prielnice, create printr-o „remunerație egală pentru o muncă de valoare egală, fără nici o distincție“, securitatea și igiena muncii, posibilități de avansare individuală „luându-se în considerare numai durata serviciilor îndeplinite și aptitudinile“, limitarea rațională a duratei muncii și concedii plătite;

- dreptul la afiliere liberă în sindicate care poate fi restricționat numai prin măsuri „necesare într-o societate democratică“, luate doar prin lege, „în interesul securității naționale sau al ordinii publice ori pentru a ocroti drepturile și libertățile altora“;

- dreptul fiecărei persoane la securitate socială și asigurări sociale;

– dreptul la asistență din partea statului în favoarea familiei și a membrilor mai vulnerabili ai acesteia;

– dreptul fiecărei persoane umane „de a fi la adăpost de foame“;

– dreptul la sănătate al fiecărei persoane umane și la măsuri active din partea statului pentru asigurarea sănătății publice;

– dreptul fiecărui om la educație „pentru deplina dezvoltare a simțului demnității sale și întărirea respectului drepturilor omului“, care să favorizeze „înțelegerea, toleranța și prietenia dintre toate națiunile și toate grupurile rasiale“.

– și dreptul fiecărui om de a participa la viața culturală a țării din care face parte.

Este de precizat că în reglementarea dreptului la educație, Pactul subliniază în articolul 13:

„3. Statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte libertatea părinților și atunci când este cazul a tutorilor legali de a alege pentru copiii lor instituții de învățământ, altele decât ale autorităților publice, dar conforme cu normele minimale pe care le poate prescrie sau aproba statul în materie de educație și de a asigura educația religioasă și morală a copiilor lor în conformitate cu propriile lor convingeri.

4. Nici o dispoziție din prezentul articol nu trebuie interpretată ca aducând atingere libertății indivizilor și persoanelor juridice de a înființa și de a conduce instituții de învățământ, cu condiția ca principiile enunțate în paragraful 1 al prezentului articol să fie respectate iar educația dată în aceste instituții să fie conformă cu normele minimale pe care le prescrie statul.“

În partea finală Pactul instituie modalități noi, inexistente anterior în istoria dreptului internațional, de a garanta aplicarea drepturilor consacrate prin instituirea obligației statelor părți de a prezenta periodic rapoarte în acest sens, care pot fi transmise organismelor ONU în scop de studiu și de recomandări de ordin general.

Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice conține în articolul 2 clauza standard de nediscriminare a „tuturor indivizilor ce se găsesc pe teritoriul statului“ și angajamentul părților de a garanta drepturile recunoscute „fără nici o deosebire“, inclusiv de „origine națională sau socială“. Totodată, textul consacră angajamentul părților de a adopta măsurile legislative necesare pentru transpunerea în practică a drepturilor recunoscute și garanții pentru ca orice persoană ale cărei drepturi sau libertăți au fost încălcate să dispună „de o cale de recurs efectivă, chiar atunci când încălcarea a fost comisă de persoane acționând în exercițiul funcțiilor lor oficiale“.

În acest Pact sunt consacrate și definite următoarele drepturi ale oricărei persoane umane:

- dreptul la viață inerent oricărui om;
- interzicerea torturii, pedepselor sau tratamentelor crude, inumane sau degradante;
- interzicerea sclaviei și a muncii forțate (care nu este echivalată însă cu executarea unei pedepse stabilite prin hotărâre judecătorească, prestarea serviciului militar și a obligațiilor cetățenești normale precum și activitatea colectivă în caz de forță majoră sau calamități);
- dreptul fiecărei persoane umane de a nu fi arestat sau deținut în mod arbitrar, ori pentru neexecutarea unei obligații contractuale civile;
- dreptul la libera circulație și la libera alegere a domiciliului sau a reședinței;
- dreptul de a putea fi expulzat dintr-o țară străină numai pe baza unei hotărâri judecătorești luate în conformitate cu legea, după examinarea contencioasă a cazului său;
- dreptul la egalitate în fața tribunalelor și curților de justiție, create numai prin lege și obligate să examineze în mod echitabil și de regulă public, independent și imparțial cauzele deduse spre judecată, garantând, în procesele penale, prezumția de nevinovăție și beneficiul asistenței gratuite a unui interpret pentru persoanele

care nu înțeleg sau nu vorbesc limba folosită în ședința de judecată;

- dreptul fiecărui om de a i se recunoaște pretutindeni personalitatea sa juridică;

- inviolabilitatea vieții particulare și de familie, a domiciliului și a corespondenței oricărei persoane, precum și protecția onoarei și reputației acesteia;

- dreptul oricărei persoane la libertatea gândirii, conștiinței și religiei și la libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile individual sau în comun, atât în public cât și în cadru privat;

- dreptul la libertatea de exprimare precum și de a primi și a răspândi informații și idei de orice fel, indiferent de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită sau artistică;

- dreptul la întruniri pașnice și dreptul fiecărei persoane de a se asocia liber cu altele în partide, sindicate și alte organizații, dreptul familiei și copilului la ocrotire din partea statului și a societății;

- dreptul oricărui cetățean al statului de a lua parte la conducerea treburilor publice, direct sau prin intermediul unor reprezentanți liber aleși și de acces în condiții de egalitate la funcțiile publice din țara sa;

- egalitatea în fața legii și dreptul la ocrotire egală din partea legii, fără nici o discriminare; și

- dreptul persoanelor care aparțin unor minorități etnice, religioase sau lingvistice de a avea în comun cu ceilalți membri ai grupului lor propria viață culturală, de a profesa propria religie și de a folosi propria lor limbă.

Este de precizat că prin Pact sunt instituite posibilități de limitare din partea statului a exercitării libertății de exprimare, a libertății de gândire, conștiință și religie, a dreptului la întruniri pașnice și a dreptului la asociere, în condițiile în care „restricțiile sunt conforme cu legea și necesare într-o societate democratică, în interesul securității naționale, siguranței publice, al ordinii publice ori pentru a ocroti sănătatea sau moralitatea publică ori drepturile

și libertățile altora.“ De asemenea, potrivit articolului 3 din acest instrument internațional, starea excepțională proclamată prin lege justifică derogări în ceea ce privește pedepsele legale, munca obligatorie, inviolabilitatea persoanei și libertatea de exprimare. (58)

Pactul privitor la drepturile civile și politice stipulează un mecanism de urmărire internațională a respectării prevederilor sale de către statele-părți, mai riguros decât în cazul Pactului referitor la drepturile economice, sociale și culturale, prin crearea unui Comitet al drepturilor omului, compus din experți independenți, mandatați să examineze rapoartele periodice obligatorii ale statelor-părți și să adreseze acestora observațiile și recomandările lor cu privire la ameliorarea legislativă; instituțională și practică a respectării drepturilor civile și politice ale omului pe plan intern.

Prevederile ambelor pacte internaționale se aplică tuturor cetățenilor statelor-părți, fără nici o discriminare, deci inclusiv persoanelor care fac parte din minorități. În plus, Pactul referitor la drepturile civile și politice conține un articol expres dedicat minorităților care are următoarele formulare:

„În statele în care există minorități etnice, religioase sau lingvistice, persoanele aparținând acestor minorități nu pot fi lipsite de dreptul de a avea, în comun cu ceilalți membri ai grupului lor, propria viață culturală, de a profesa și practica propria religie sau de a folosi propria lor limbă.“

Istoria redactării acestui articol în cadrul ONU, prin dezbaterile care au avut loc, aspectele ce au suscitât interes și motivele care au stat la baza formulărilor reținute, este deosebit de relevantă pentru aplicarea acestei norme, aflate în vigoare, în prezent.

Lucrările au fost demarate încă din anul 1948, pe baza Rezoluției Adunării Generale ONU cu numărul 217C(3), intitulată „Soarta minorităților“, menționată anterior de către Subcomisia (unificată) pentru Prevenirea Discriminării și Protecția Minorităților.

S-a pornit de la un proiect care prevedea: „Nu va fi negat minorităților etnice, religioase sau lingvistice, dreptul de a se bucura de propria cultură, de a profesa și practica propria religie sau de a folosi propria lor limbă“.

După dezbateri Subcomisia ONU a operat o serie de amendamente în sensul înlocuirii termenului minorități cu formula persoane aparținând minorităților, argumentul în acest sens fiind acela că minoritățile nu aveau calitatea de subiect de drept internațional, în schimb „persoanele aparținând minorităților“ puteau fi cu ușurință definite în termeni juridici. Pe de altă parte, a fost inserată formula „împreună cu ceilalți membrii ai grupului lor“ pentru a recunoaște evidența dimensiunii de grup a vieții umane în general și specificul exercitării unor drepturi împreună cu mai mulți titulari ai acestora.

În consecință, proiectul de articol a primit formularea: „Nu se va nega dreptul persoanelor aparținând minorităților etnice, religioase sau lingvistice ca, împreună cu ceilalți membrii ai grupului lor, să se bucure de cultura, să profeseze și să practice propria lor religie sau să folosească propria lor limbă“, care a fost transmisă organismului supraordonat al Subcomisiei ONU, respectiv Comisia Drepturilor Omului, for interguvernamental central al Națiunilor Unite, cu rol funcțional, creat în baza articolului 68 din Carta ONU, de către ECOSOC, pentru domeniul general al drepturilor omului.

Munca Comisiei pentru Drepturile Omului a durat practic din 1954 până în 1965, propunerea de mai sus suscitând aprinse și îndelungate controverse. Participanții au căzut de acord cu timpul că drepturile minoritare avute în vedere prin proiectul de articol trebuie adăugate celorlalte stipulații ale Pactului Drepturilor Civile și Politice, dar s-au divizat profund între partizanii unei abordări „integraționiste“ a minorităților în societatea statelor din care acestea fac parte și partizanii unor drepturi speciale separate pentru minorități. În context a fost respinsă o propunere uruguaiană de amendament care prevedea „aceste drepturi nu pot

fi interpretate în sensul că ar îndreptăți orice grup așezat pe teritoriul unui stat să formeze în interiorul aceluiași stat comunități separate care ar afecta unitatea națională sau securitatea acestuia“, dar a fost marcată o preferință majoritară pentru instituirea unei premise prealabile acordării protecției minoritare, sub forma existenței anterioare și eventual a „recunoașterii“ minorităților de statele preocupate să nu încurajeze formarea de noi minorități, fapt ce ar afecta integrarea națională.

Pe aceeași linie a obținut câștig de cauză un amendament chilian pus în text la începutul proiectului de articol „în statele în care există minorități etnice, religioase sau lingvistice...“. Această clauză de natură limitativă a fost explicată prin refuzul constant manifestat de unele state europene și de statele latino-americane, încă de pe vremea Ligii Națiunilor, de a recunoaște existența minorităților pe teritoriul lor. Formularea reținută este de natură să permită dreptul discreționar al statului de a confirma sau nu un statut minoritar pentru unii din cetățenii săi. De asemenea, trebuie observat că, încă de la început, în textul proiectului de articol a avut câștig de cauză formularea „minorități etnice“ care a înlocuit referirea la „minorități rasiale“ consacrată în documentele Ligii Națiunilor. Rădăcina etimologică a cuvântului „etnic“ este termenul elen „ethnos“ care înseamnă „populație“, „popor“ sau „națiune“ care are aceiași strămoși, deci o origine biologică comună. Termenul „etnic“ a început să fie utilizat mai mult pe fondul creșterii sentimentului general de respingere a colonialismului și a doctrinei discriminării raselor, aflată la baza acestuia. Nici Subcomisia și nici Comisia Drepturilor Omului nu au formulat până la urmă clarificări din punct de vedere juridic pentru termenii utilizați, înțelesul fiind lăsat la latitudinea statelor lumii și a practicii foarte diferențiate a acestora.

Deși în discursurile publice era folosită și în perioada respectivă cu precădere formula colectivităților „drepturile minorităților“, au fost stabilite ca titulare ale drepturilor consacrate de articolul 27 din Pact „persoanele aparținând

minorităților“ fiind până la urmă acceptată prin consens necesitatea alinierii la definirea celorlalte drepturi din Pact, care erau și sunt, drepturi individuale și nu colective, de grup. S-a făcut însă observația că unele drepturi, cum ar fi cel la libertatea religiei, prin natura lor, se exercită „sau individual sau în comun cu alții“. Această observație nu se aplică însă numai minorităților ci tuturor persoanelor individuale și tuturor grupurilor de orice natură. (59)

Negociatorii diplomatici nu au reușit să se pună de acord asupra noțiunii, esențiale în economia articolului, de „minoritate“, în bună parte datorită atitudinii unui număr important de state, a căror politică internă – justificată de altfel prin argumente numeroase întemeiate pe adresa universală pentru toate „ființele umane“ a prevederilor instrumentelor mondiale de drepturile omului și pe principiul general al nediscriminării – abordează uniform drepturile cetățenilor lor.

Articolul 27 din Pactul Drepturilor Civile și Politice este până în prezent singura normă de drept internațional pozitiv, referitoare la minoritățile etnice, lingvistice și religioase, din ansamblul sistemului juridic de drepturile omului al Națiunilor Unite. Ea nu are însă caracter de universalitate tocmai prin posibilitatea deschisă statelor care ratifică Pactul să nu se considere ca făcând parte dintre cele „în care există minorități etnice, lingvistice sau religioase“. Totodată, această normă nu are un caracter de principiu de drept și al protecției internaționale a minorităților, deoarece din însuși faptul așezării sale în cuprinsul pactului rezultă ca ea se supune principiilor sistemului universal al drepturilor omului – egalitatea și nediscriminarea între toate ființele umane – principii la rândul lor subsumate principiilor fundamentale înscrise în Carta ONU.

C) Convențiile sectoriale de drepturile omului

Principiile, normele și regulile de bază pentru domeniul drepturilor omului prevăzute în Carta ONU, Declarația Universală

și cele două Pacte Internaționale au fost dezvoltate de-a lungul timpului în numeroase convenții multilaterale, cu vocație universală, prin care au fost dezvoltate, completate și codificate, sub egida ONU și a unor instituții specializate ale acesteia, diverse aspecte ale problemicii date, cu relevanță nemijlocită în ceea ce privește persoanele aparținând minorităților.

„Convenția pentru prevenirea și reprimarea genocidului“, adoptată de Adunarea Generală ONU prin Rezoluția 260A(III) din 9 decembrie 1948 definește actele de genocid ca și crime de drept internațional.

Conform Convenției în înțelesul noțiunii de genocid intră actele comise, în timp de pace sau de război, „cu intenția de a distruge în întregime sau în parte, un grup, național etnic, rasial sau religios“ prin:

- uciderea membrilor unui grup;
- provocarea unor vătămări fizice sau mintale grave membrilor unui grup;
- supunerea deliberată a grupului la condiții de viață care să ducă la distrugerea sa fizică, în întregime sau în parte; și
- transferul forțat al copiilor de la un grup la un alt grup.

Statele sunt obligate să ia măsurile legislative necesare pentru a asigura aplicarea Convenției pe teritoriul lor și, în special, să prevadă în legislația lor penală, sancțiuni eficace împotriva autorilor lor, instigatorilor și complicilor, indiferent dacă actele incriminate sunt comise de guvernanți, de funcționari publici sau de persoane particulare.

Potrivit avizului consultativ din 1951 al Curții Internaționale de Justiție, organ jurisdicțional interetatic creat prin Carta ONU, prohibirea crimei internaționale de genocid are caracter de normă *erga omnes*, ce obligă deci la respectarea sa toate statele lumii (59).

Numeroși teoreticieni ai dreptului internațional atașează Convenției pentru prevenirea și reprimarea genocidului semnificații deosebite pe planul protecției minoritatilor. (60)

Această idee provine din trimiterea uzuală care se face la practici săvârșite de-a lungul istoriei și chiar mai recent de unele regimuri totalitare față de populațiile minoritare, elementul de legătură fiind referirea din definiția acestei crime internaționale la grupuri naționale, etnice, rasiale sau religioase supuse actelor incriminate. Cu toate acestea examinarea atentă a textului nu permite identificarea atașării unui criteriu numeric la grupurile la care se face referire ci doar a condiției îndreptării măsurilor de exterminare față de grupuri umane cu caracteristicile diferite menționate.

Prin urmare, crima de genocid poate fi comisă și față de populația majoritară de pe teritoriul unei țări sau de pe părți ale teritoriului acesteia.

Este de relevant faptul că în cursul negocierii textului Convenției au fost puse în discuție concepte mai largi referitoare la obiectul crimei de genocid, cum ar fi „genocidul politic“, „genocidul social“, „genocidul economic“ și „genocidul cultural“. Acest din urmă concept a fost chiar definit într-un proiect avansat de Secretariatul General ONU, cu formularea următoare:

„Distrușterea caracteristicilor specifice ale unui grup prin a) transferul forțat al copiilor la un alt grup sau b) exilarea sistematică sau forțată a personalităților reprezentând cultura unui grup sau c) interzicerea folosirii limbii naționale chiar și în cadrul privat sau d) distrușterea sistematică a cărților tipărite în limba națională sau a lucrărilor religioase ori prohibirea noilor publicații sau e) distrușterea sistematică a monumentelor istorice sau religioase sau deturnarea acestora în scopuri străine, distrușterea sau dispersarea obiectelor și documentelor cu valoare istorică, artistică sau religioasă și obiectelor folosite la ceremonialul religios.“ (61)

Aceste propuneri nu au fost reținute în definiția „fizică“ a genocidului adoptată de Convenție, dar conținutul acestora prezintă importanță prin înțelesurile ce pot fi atribuite protecției minoritare și componentelor identității minoritare.

Convenția internațională asupra eliminării tuturor formelor de discriminare rasială a fost adoptată de Adunarea Generală la data de 21 decembrie 1965, prin Rezoluția cu numărul 2106/A/XX.

În accepțiunea Convenției prin discriminare rasială se înțelege „orice deosebire, restricție sau preferință întemeiată pe rasă, culoare sau ascendență națională ori etnică, care are ca scop sau efect distrugerea ori compromiterea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și libertăților fundamentale în domeniile politic, economic, social și cultural sau în alt domeniu al vieții publice“.

Pentru statele membre ONU care ratifică această Convenție există obligația ca, atunci când este cazul, să-și alinieze legislația națională și politica guvernamentală națională și locală la următoarele reguli:

- să nu săvârșească acte sau practici de discriminare rasială;
- să nu încurajeze, să sprijine sau să apere discriminarea rasială practică de o persoană sau de o organizație;
- să anuleze, abroge sau modifice legile și regulamentele care duc la discriminare rasială;
- să adopte măsuri de interzicere a discriminării rasiale;
- să favorizeze organizațiile și mișcările integraționiste.

În scopurile de mai sus Convenția prevede că „atunci când circumstanțele o impun să fie luate în plan social, economic, cultural și în alte domenii măsuri concrete și speciale care să asigure dezvoltarea adecvată și protecția anumitor grupuri sociale ori a indivizilor aparținând acestora, în vederea garantării pentru aceștia a deplinului și egalului exercițiu al drepturilor omului și al libertăților fundamentale. Aceste măsuri nu vor avea în nici un caz ca scop menținerea de drepturi inegale ori separate pentru diferitele grupuri rasiale după ce obiectivele lor vor fi fost atinse.“ (articolul 2 pct.2)

În articolul său 5 Convenția prevede obligația statelor de a „garanta dreptul fiecăruia, fără nici o deosebire de rasă, culoare sau origine națională sau etnică la egalitate în fața legii, îndeosebi

în exercitarea următoarelor drepturi“: dreptul la viață și securitate personală, drepturi politice (dreptul la vot și dreptul de a candida), libertatea de opinie și de exprimare, de reuniune și asociere pașnică, libertatea de gândire, conștiință și religioasă, libera circulație și alegerea reședinței, drepturile economice (la muncă, la plată egală în condiții de muncă egală etc.).

Cu toate că această Convenție prevede expres ca obligație a statelor realizarea unui sistem efectiv de recurs și reparații în cazul încălcării obligației de nediscriminare rasială, documentul prevede și înființarea unui organism de monitorizare a modalităților de aplicare și a respectării obligațiilor asumate de state în ceea ce privește asigurarea nediscriminării rasiale, și anume Comitetul, format din experți independenți, pentru eliminarea discriminării rasiale. De asemenea, Convenția prevede și o procedură de examinare, de către Comitet, a plângerilor individuale provenite din statele care o acceptă în mod expres.

În anul 1958, în cadrul Organizației Internaționale a Muncii, care face parte din sistemul Națiunilor Unite, a fost adoptată Convenția numărul 111 pentru prevenirea discriminării la angajarea la muncă și în muncă.

Potrivit acestei Convenții, discriminarea este definită ca „orice diferențiere, excludere sau preferință bazată pe rasă, culoare, sex, religie, opinie politică, ascendență națională sau origine socială, care are ca efect anularea sau afectarea egalității de șansă sau de tratament la angajarea în muncă sau în muncă.“ (articolul 1)

Statele se obligă să ia toate măsurile necesare pentru prevenirea unor asemenea discriminări și să „încurajeze dezvoltarea condițiilor de bază care să permită tuturor să beneficieze de egalitatea de șansă la formarea profesională, la angajarea în muncă și în muncă“. În mod expres Convenția prevede că „nu vor fi considerate drept discriminare“ măsurile bazate pe cerințele inerente ale unui loc de muncă specific (articolul 1 B2), măsurile ce au în vedere protejarea securității statului (articolul 4) și măsurile luate pentru protejarea sau

asistarea persoanelor care au cerințe specifice în acest sens. Convenția permite un sistem de plângeri individuale și colective pentru cazurile de încălcare a prevederilor acestora de către state, sistem pus sub egida unui Comitet de experți independenți pentru aplicarea normelor și standardelor Organizațiilor Internaționale a Muncii.

La 14 decembrie 1960, Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO) a adoptat Convenția contra discriminării în educație, care include în definiția discriminării aplicabile la domeniul de referință și criteriul „originii naționale sau sociale“.

Prin această Convenție statele părți se angajează să abroge orice legislație și să întrerupă orice practici administrative de natură să producă discriminare în educație, să nu permită nici un fel de diferențe de tratament din partea autorităților publice pentru cetățenii propriei țări în materie de învățământ și să nu permită nici un fel de restricție sau preferințe bazate pe apartenența elevilor la un anumit grup la acordarea asistenței publice către instituțiile de învățământ. (articolul 3)

Totodată, Convenția stabilește că nu vor fi considerate discriminare următoarele situații, „atunci când sunt permise într-un stat“: înființarea sau menținerea, din rațiuni, religioase ori lingvistice a unor sisteme și instituții separate de învățământ care oferă o educație conformă cu dorințele părinților sau tutorilor legali ai elevului, cu condiția ca participarea la asemenea sisteme să fie opțională iar educația oferită să fie conformă cu standardele fixate de autoritățile publice competente pentru învățământul de același nivel; înființarea sau menținerea instituțiilor private de învățământ, dacă obiectul acestora nu este de natură să producă excluderea unui grup și să ofere facilități de învățământ adiționale la cele asigurate de autoritățile publice și dacă educația este conformă cu standardele fixate ori aprobate de autoritățile publice competente pentru educația de același nivel (articolul 2).

Convenția consacră pentru prima dată în mod expres formula „drepturi ale membrilor minorităților naționale“ în articolul său 5 care stabilește:

„Statele părți la această Convenție sunt de acord că: (...)

c) este esențial să se recunoască dreptul membrilor minorităților naționale de a desfășura propriile lor activități educaționale, inclusiv menținerea de școli și, în funcție de politica educațională a fiecărui stat, folosirea ori învățarea limbii proprii, cu condiția ca totuși

(i) acest drept să nu fie exercitat într-un mod care să prevină pe membrii acestei minorități de la înțelegerea culturii și limbii întregii comunități și de la participarea la activitățile acesteia ori să prejudicieze suveranitatea națională;

(ii) standardul de educație să nu fie mai jos decât nivelul general stabilit sau aprobat de autoritățile competente și

(iii) frecventarea acestor școli să fie opțională.“

Textul Convenției prevede excluderea oricăror rezerve la aceasta și are atașat un Protocol care instituie o Comisie internațională de bune oficii și conciliere mandatată să rezolve orice fel de dispute ce ar apare între statele părți la acest instrument.

La 10 decembrie 1984, Adunarea Generală ONU a adoptat Convenția contra torturii și a altor pedepse ori tratamente crude, inumane sau degradante, care într-o amplă definiție dată în articolul 1 include și criteriul comiterii actelor prohibite pe baza „unei discriminări de orice natură“. Convenția stabilește obligația statelor părți de a lua măsuri efective de ordin legislativ, administrativ și judiciar pentru prevenirea actelor de tortură pe teritoriul lor, garanții pentru toate persoanele în vederea protejării drepturilor acestora la un proces echitabil, compensare și apel la instanțele superioare precum și instituirea unei proceduri internaționale de verificare periodică a măsurilor luate de state pe linia aplicării Convenției, sub egida unui „Comitet contra torturii“

format din experți independenți, aleși prin vot secret de statele părți la acest instrument.

Convențiile sectoriale de mai sus au aplicare curentă la problematica concretă a minorităților. După cum s-a văzut ele toate conțin clauze de atașare la chestiunea dată, prin termenii folosiți în cuprinsul lor, respectiv „grup național sau etnic“, discriminare pe temei de „ascendență națională“ sau „origine națională“ și „membri ai minorităților naționale“. (62)

Convențiile ca atare au apărut ca o dezvoltare și concretizare a diferitelor aspecte ale luptei împotriva discriminării, dar totodată ele au marcat, potrivit ilustrărilor de mai sus, conferirea unor drepturi specifice persoanelor aparținând minorităților.

Redactarea acestor Convenții denotă însă înscrierea lor în sistemul normativ al Națiunilor Unite, care în ansamblul său urmează următoarele reguli de reglementare:

- universalitatea drepturilor omului, rezultată din trimiterea la titularii protecției instituite prin Convenții, respectiv toți oamenii, fiecare sau orice persoană;

- nediscriminarea în definirea drepturilor și mai ales în aplicarea lor;

- egalitatea tuturor oamenilor dincolo de numeroase deosebiri existente între ei, în fața legii, și dreptul corespondent la o egală protecție din partea legii;

- unitatea, interdependența și condiționarea reciprocă a diferitelor categorii de drepturi, supuse toate principiilor și normelor generale consfințite în „Constituția internațională a drepturilor omului“, formată din Declarația Universală și cele două Pacte internaționale de drepturile omului. (63)

Unitatea acestor Convenții, „sectoriale“ prin faptul că reglementează numai unele aspecte sau drepturi, reiese și din tendința atașării la acestea a unor mecanisme internaționale de monitorizare a aplicării prevederilor lor de către statele părți, care includ, dacă nu încă posibilități de plângere individuală, atunci, în orice caz, facilități de informare a lor de către persoanele ce acuză

încălcarea drepturilor stabilite în aceste instrumente, practică utilizată în numeroase cazuri, după cum se va vedea în continuare, și de persoane aparținând minorităților.

D) Rolul Subcomisiei ONU pentru prevenirea discriminării și protecția minorităților

Prin Rezoluția ECOSOC numărul 9(2) din 21 iunie 1946 Consiliul Economic și Social al Organizației Națiunilor Unite a autorizat organismul său subordonat să înființeze o subcomisie pentru prevenirea discriminării și o subcomisie pentru protecția minorităților. Comisia drepturilor omului a hotărât însă formarea unui singur for – Subcomisia pentru prevenirea discriminării și protecția minorităților – compusă din experți independenți de orice guvern, cu mandat să studieze chestiuni relevante din domeniul său de activitate și să prezinte propuneri și recomandări forurilor superioare ONU.

Primul mandat acordat Subcomisiei ONU prevedea ca aceasta „să examineze ce dispoziții ar trebui adoptate pentru definirea principiilor ce trebuie aplicate în domeniul prevenirii discriminării pe criterii de rasă, sex, limbă sau religie și în domeniul protecției minorităților, pentru a face recomandări Comisiei asupra problemelor urgente existente pe acest plan. De asemenea, Subcomisia va îndeplini orice alte însărcinări ce-i vor fi încredințate de către Consiliul Economic și Social sau de către Comisia drepturilor omului.“ (64)

Pe această bază activitatea Subcomisiei ONU s-a concentrat în perioada 1947-1954 pe elaborarea unui proiect care a fost ulterior preluat la redactarea articolului 27 din Pactul internațional al drepturilor civile și politice, apoi, în perioada 1955-1971 pe munca în domeniul prevenirii discriminării, iar după 1971 din nou pe domeniul drepturilor minoritare.

În prima fază Subcomisia a încercat, fără succes, să elaboreze un set de criterii de identificare și clasificare a minorităților, că premisa pentru cristalizarea unei definiții universal acceptate a acestui concept. Aceste eforturi au fost sintetizate într-un

Memorandum al Secretariatului General ONU care a reținut următoarele reguli de departajare:

- „– elementul cantitativ sau dimensiunea minorității;
- contiguitatea, ca abordare teritorială în funcție de faptul dacă minoritățile sunt compacte, constituind majoritatea într-o anumită regiune sau răspândite pe întregul teritoriu al unui stat;
- cetățenia;
- caracteristica națională a statului, respectiv dacă statul este sau nu național;
- originea și situația în raport cu statul, respectiv dacă minoritatea a existat pe teritoriul respectiv anterior formării statului sau dacă descinde din imigrație și modul de atașare istorică la respectivul stat;
- circumstanțele în care minoritatea sau minoritățile au fost incluse mai recent sau mai demult în cadrul statului;
- includerea totală sau parțială în jurisdicția teritorială a unui stat, respectiv dacă grupul este divizat între două sau mai multe jurisdicții statale; și
- dorințele minorității însăși, respectiv dacă solicită cu adevărat protecție internațională precum și gradul sentimentului de solidaritate al grupului exprimat fie doar prin dorința de a-și menține caracteristicile naționale sau dorința de autonomie politică ori independența sau anexare la un alt stat.“ (65)

Criteriile arătate, ce surprind fără îndoială realitatea obiectivă a diversității fenomenului minoritar mondial, au constituit temeiul formulării primei variante a proiectului articolului 27 din Pactul drepturilor civile și politice prezentat mai sus, respectiv:

„Nu se va nega persoanelor aparținând minorităților etnice, lingvistice sau religioase dreptul de a se bucura, în comun cu ceilalți membri ai grupului lor de propria cultura, de a profesa și practica propria lor religie și de a folosi propria lor limbă.“

Activismul Subcomisiei în direcția preparativelor pentru un instrument internațional în favoarea minorităților a fost temperat de Comisia drepturilor omului, care în 1954 a respins propunerea

de elaborare a unui studiu „privind poziția prezentă a minorităților în lume“, decizie ce poate fi corelată și cu amendamentul ce a dus la circumscrierea aplicabilității articolului 27 din Pactul drepturilor civile și politice la statele „în care există minorități“.

În consecință, Subcomisia ONU și-a consacrat eforturile mai mult în domeniul nediscriminării și al populațiilor indigene, domeniu în care a făcut să prevaleze pentru ansamblul sistemului ONU orientarea de separare a chestiunii drepturilor populațiilor indigene de problematica minorităților etnice, lingvistice și religioase.

Preocupările minoritare ale Subcomisiei ONU au fost relansate cu ocazia prezentării unui deosebit de important studiu, pregătit în contextul încercărilor de lămurire a conținutului articolului 27 din Pactul drepturilor politice și civile, de către Raportorul special Francesco Capotorti.

Studiul menționat, aprobat atât de Subcomisie cât și de Comisia drepturilor omului, conține o definiție științifică a noțiunii de minoritate, ce va avea importante consecințe în istoria preocupărilor internaționale în favoarea minorităților. Potrivit acestei definiții, prin minoritate se înțelege „un grup numeric inferior față de restul populației statului, aflat în poziție nedominantă: ai cărui membrii – cetățeni ai statului – au caracteristici etnice, religioase sau lingvistice diferite de restul populației și manifestă, cel puțin implicit, un sentiment de solidaritate îndreptat spre păstrarea culturii, tradițiilor, religiei sau limbii lor.“

Această definiție a fost reluată ulterior de Raportorul special al Subcomisiei ONU Jules Deschenes în 1985, dar, după cum se va vedea în continuare, ea nu s-a regăsit în Declarația ONU referitoare la minorități, din 1992, elaborată în forul interguvernamental reprezentat de Comisia drepturilor omului și adoptată prin consens de statele lumii în Adunarea Generală ONU. (66)

E) Dezvoltări în regiunile lumii – Europa, Africa și cele două Americi; dimensiunea umană a CSCE

La 4 noiembrie 1950, statele membre ale Consiliului Europei, organizație regională preponderent juridică și de drepturile omului din care, până în 1989 au făcut parte numai țările din vestul continentului, au semnat, la Roma, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale tratat internațional de bază care a dus la crearea sistemului european de protecție și promovare a drepturilor omului. Din sublinierile statelor părți consemnate în Preambul rezultă că această Convenție s-a născut ca urmare a voinței membrilor Consiliului Europei de a transpune prevederile Declarației Universale a Drepturilor Omului în ceea ce privește recunoașterea și garantarea drepturilor omului la nivel european, acțiunea reunită a statelor membre în această privință reprezentând un factor de coeziune și unitate politică pentru aceste state.

Statele părți își exprimă, pe de o parte, convingerea că baza „justiției și păcii“ în lume este dată de „democrația adevărată“ ce există numai ca urmare a înțelegerii și respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale, iar pe de altă parte, intenția comună a acestora de a acționa în scopul „asigurării garantării colective a anumitor drepturi enunțate în Declarația Universală.“

Din ultima parte a enunțului de mai sus rezultă că această Convenție europeană se referă și reglementează numai o parte dintre drepturile enunțate în Declarația universală. Această limitare este determinată de orientarea de bază a Convenției spre consolidarea democrației politice liberale în Europa și pe cale de consecință sunt acoperite numai drepturile politice și civile ale omului, și anume dreptul la viață, interdicția de folosire a torturii, interzicerea sclaviei și a muncii forțate, dreptul la libertate și la securitate personală, drepturi ce rezultă din aplicarea procedurii penale și civile (judecata publică, prezumția de nevinovăție, dreptul la apărare, dreptul la interpret, etc.), dreptul la viață privată, secretul corespondenței, libertatea de expresie, libertatea

de reuniune și libertatea de asociere, libertatea de căsătorie (între persoane de sex diferit), dreptul la libertatea de gândire, conștiință și religie. Ulterior, printr-un număr de opt protocoale adiționale, încheiate până în 1985 și incorporate în Convenție, au fost definite și alte drepturi ale omului, precum cele la proprietate, la educație, la alegeri libere prin vot secret, la libera circulație, la apărarea de pedeapsă și execuția capitală, la egalitatea între soți, la pronunțarea unei expulzări ca străin numai după o procedură corespunzătoare care trebuie să includă și posibilități de apel și la despăgubiri în caz de erori judiciare. (67)

Convenția europeană a drepturilor omului nu include reglementări referitoare la drepturi ale persoanelor aparținând minorităților naționale. Din cuprinsul textului clauzei generale de nediscriminare, prevăzute de articolul 14 rezultă însă posibila incidență a criteriilor de „origine națională” și „apartenența la o minoritate națională” la toate drepturile individuale ale omului definite în Convenție. Această posibilitate juridică a stat, ulterior, la baza dezvoltării unei jurisprudențe referitoare la minoritățile naționale a Comisiei europene a drepturilor omului și a Curții europene a drepturilor omului, organisme cu caracter judiciar internațional create de Convenție pentru urmărirea și impunerea respectării prevederilor sale.

Este de remarcat că în Convenția europeană este consacrată formula „minoritate națională”, fără definirea înțelesului acesteia, care va rămâne preferința general-europeană în acest sens.

Actul final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa (CSCE), adoptat la Helsinki în data de 1 august 1975 de toate statele din Europa și America de Nord, a marcat un moment major în desfășurarea relațiilor internaționale contemporane prin reiterarea și explicitarea principiilor fundamentale ale raporturilor dintre statele participante precum și prin sublinierea importanței cardinale atribuite protecției și promovării drepturilor omului pe plan internațional.

Actul final de la Helsinki – structurat într-un preambul, patru părți principale și o parte concluzivă – conține o „Declarație asupra principiilor călăuzitoare ale relațiilor dintre statele participante“, „stabilite în conformitate cu Carta Națiunilor Unite“ și puse în aplicare în „acord cu țelurile și principiile Cartei Națiunilor Unite“. Această declarație de principii corelată cu un capitol (Parte) substanțial dedicat „Cooperării în domeniile umanitar și altele“, conține referiri la problematica minorităților integrate în prevederile generale de drepturile omului. Astfel, în Principiul VII se stipulează:

„Statele participante vor respecta drepturile omului și libertățile fundamentale, inclusiv libertatea de gândire, de conștiință, de religie și de convingere pentru toți fără deosebire de rasă, de sex, de limbă sau religie. Ele vor promova și încuraja exercițiul efectiv al drepturilor civile, politice, economice, sociale, culturale și altor drepturi și libertăți care toate decurg din demnitatea inerentă persoanei umane...

Statele participante pe ale căror teritorii există minorități naționale vor respecta dreptul persoanelor aparținând acestor minorități la egalitate în fața legii, le vor permite posibilitatea deplină de a se bucura efectiv de exercițiul drepturilor omului și libertăților fundamentale și, pe această cale, le vor proteja interesele legitime în acest domeniu.

Statele Participante recunosc semnificația universală a drepturilor omului și libertăților fundamentale, a căror respectare este un factor esențial al păcii, justiției și bunăstării necesare pentru asigurarea dezvoltării relațiilor prietenești și cooperării dintre ele...”

Textul Actului final consacră și pentru CSCE formulele „minorități naționale“ și „persoane aparținând acestor minorități“, subliniind, în comparație cu prevederile articolului 27 din Pactul drepturilor civile și politice, rolul mai mare ce revine conduitei active a statelor în acest domeniu.

Actul final de la Helsinki nu este un tratat internațional, regulile internaționale de conduită a state lor în materia drepturilor omului, trasate cu acest prilej, intră însă în categoria standardelor politice internaționale create prin angajamentele solemne comune asumate, a căror aplicare intră sub garanția de voință colectivă a țărilor participante. (68)

Convenția interamericană asupra drepturilor omului, adoptată de membrii Organizației Statelor americane în 1969, și Carta africană a drepturilor omului și popoarelor, adoptată de țările componente ale Organizației Unității Africane în 1981, deși reiterează prevederi înscrise în Declarația Universală și în Pactele Internaționale de drepturile omului, nu includ nici un fel de referiri la minoritățile naționale sau etnice, lingvistice și religioase. Pe continentul asiatic nu a fost adoptat nici un document general regional în materia drepturilor omului.

Ansamblul evoluțiilor normative realizate prin instrumentele internaționale de drepturile omului, cu vocație universală sau europeană, din perioada scursă de la sfârșitul epocii Ligii Națiunilor și până la sfârșitul Războiului Rece (1945-1990) permite observația că problematica minorităților, din unghiul dreptului și standardelor internaționale, a constituit în general un obiect de atenție implicită din partea comunității internaționale. Vectorul juridic principal al protejării internaționale a minorităților a fost principiul, de drept internațional al drepturilor omului, al nediscriminării sub toate aspectele a „tuturor ființelor umane“. Totodată a fost marcată caracteristica individuală în ceea ce privește titularii drepturilor omului recunoscute internațional; interzicerea prin norma de jus cogens a genocidului; separarea reglementării minoritare internaționale de problematica populațiilor indigene, precum și dificultatea găsirii unei definiții general aplicabile, și implicit a unor soluții similare, pentru minorități.

F) Protecția drepturilor omului în contextul instrumentelor internaționale ale epocii

Spre deosebire de activitatea Ligii Națiunilor pentru protecția internațională a minorităților, axată îndeosebi pe demersurile constante ale aparatului funcționăresc internațional al Secretariatului general de mediere a disputelor interne din statele supuse obligațiilor internaționale minoritare și de persuasiune pe lângă guvernele vizate pentru soluționarea problemelor minoritare concrete în concordanță cu litera și spiritul normelor de drept internațional stabilite în acest sens, Organizația Națiunilor Unite a pus în practică un sistem mai complex și ramificat de protecție internațională a drepturilor omului consacrate în instrumentele internaționale de resort pentru „toți membrii familiei umane“.

Acest sistem s-a constituit din două componente: ansamblul normelor juridice multilaterale, cu vocație universală, adoptate și mecanismele de urmărire și promovare a respectării și aplicării practice a acestora.

La nivelul mecanismelor de „monitorizare a respectării drepturilor consfințite în normele internaționale de drepturile omului, inovațiile de importanță istorică au constat în conferirea sarcinilor concrete în acest sens unor comitete formate din experți independenți, aleși pe baza calităților individuale și a reprezentării celor 5 grupuri regionale geografice ale ONU – grupul occidental, grupul latino-american, grupul african, grupul est-european și grupul asiatic – precum și evoluția constantă pe linia întăririi capacității persoanei individuale de a declanșa, în cazul denunțării unor încălcări grave ale drepturilor omului, procedurile internaționale de resort.

Încă de la prima sa sesiune, din 1947, Comisia drepturilor omului, for interguvernamental central al Națiunilor Unite în materie, prezidat de doamna Eleanor Roosevelt, soția fostului leader al SUA, a constatat necesitatea definirii unor proceduri care să înlănească persoanelor private vătămate în drepturile lor sesizarea Organizației Națiunilor Unite pentru a obține protecția

necesară. La baza acestei abordări s-au aflat prevederile exprese din Carta ONU referitoare la țelurile organizației inclusiv angajamentul statelor membre de a coopera pentru realizarea drepturilor omului pentru toți.

În acest sens Secretariatul general al ONU a început să primească plângeri ale persoanelor vătămate în drepturile lor și prin urmare prin Rezoluția 728 F (XXVIII) Consiliul Economic și Social a hotărât ca o listă confidențială a plângerilor primite să fie distribuită în mod regulat Subcomisiei pentru înlăturarea discriminării și protecției minorităților și Comisiei drepturilor omului.

Prin Rezoluția 1235 (XLII) ECOSOC a autorizat Comisia drepturilor omului și Subcomisia ONU „să examineze informațiile privind violările flagrante ale drepturilor omului și libertăților fundamentale... din toate țările“ și a decis să încredințeze Comisiei drepturilor omului „sarcina de a studia în mod aprofundat situațiile ce relevă violări constante și sistematice ale drepturilor omului“ pentru a prezenta un raport însoțit de recomandări asupra măsurilor necesare a fi luate de către statele în cauză. Modalitatea de funcționare a procedurii de examinare a plângerilor a fost finalizată prin Rezoluția 1503 din 27 mai 1970 a ECOSOC.

Potrivit regulilor stabilite membrii Subcomisiei primesc în mod periodic liste ale tuturor plângerilor/comunicărilor primite de Secretarul General ONU și ale răspunsurilor scrise date de guvernele acuzate. Un grup de lucru compus din 5 membri ai Subcomisiei studiază toate aceste plângeri și răspunsurile date, reținând pentru plenul Subcomisiei cazurile flagrante, care afectează un mare număr de persoane pe o perioadă prelungită. Decizia de reținere a cazurilor se ia cu majoritate de voturi, atât în grupurile de lucru cât și în plenul Subcomisiei. În cazurile grave în care clarificările făcute de guvernele împlicate nu dau satisfacția necesară întreaga cauză se transmite plenului Comisiei drepturilor omului, organism format din reprezentanții a 53 de

state, aleși de către ECOSOC, care poate să numească un comitet special de anchetă sau un raportor special, a cărui datorie constă în inițierea de urgență a unui dialog cu guvernele implicate, pentru a obține punerea în aplicare a recomandărilor hotărâte de Comisia drepturilor omului. Pe tot parcursul său această procedură rămâne confidențială, persoana petentă nefiind informată asupra etapelor parcurse. La final, Președintele Comisiei drepturilor omului face public numele țărilor a căror examinare a fost sau încheiată sau păstrată în continuare.

Informațiile adunate pe parcursul procedurii pot fi însă folosite pentru inițierea unor rezoluții „pe țări“ în ședințele publice ale Comisiei drepturilor omului, ridicarea confidențialității și blamarea în văzul lumii fiind o sancțiune politico-morală a statelor care încalcă drepturile omului. Pentru multe din aceste state rezoluțiile critice ale Comisiei drepturilor omului au însemnat mai mult decât atât, oprobiul public internațional făcând mai dificile relațiile cu Organizația Națiunilor Unite în ansamblu și cu instituțiile specializate ale acesteia.

În perioada 1972-1988 grupul de lucru pentru comunicări al Subcomisiei ONU a examinat peste 350.000 de plângeri referitoare la încălcarea unora sau a tuturor drepturilor omului recunoscute prin Declarația Universală, prin cele două Pacte și Convențiile sectoriale și câteva mii de răspunsuri date de guvernele țărilor incriminate. În cazurile cunoscute, în funcție de situațiile politice survenite, multe din plângerile menționate au fost formulate de membri ai minorităților naționale. În anul 1988 pe agenda Comisiei drepturilor omului se aflau situații privind încălcarea drepturilor omului în 44 de țări ale lumii. (69)

În anul 1976 au intrat în vigoare, ca tratate internaționale cu vocație universală, cele două Pacte internaționale privitoare la drepturile omului. Potrivit Pactului referitor la drepturile civile și politice, articolul 27 și următoarele, a fost înființat un Comitet al drepturilor omului compus din 18 personalități de pe toate continentele care au fost investite să examineze rapoartele

periodice prezentate în mod obligatoriu de statele părți cu privire la măsurile adoptate pentru transpunerea în practică a drepturilor recunoscute în Pact și pentru marcarea de progrese în exercitarea acestor drepturi. La examinarea rapoartelor, Comitetul adoptă prin consens propriile concluzii, observații generale și recomandări adresate statelor părți, acestea fiind ținute să prezinte modificările operate pe plan legislativ, instituțional și al politicii practice cu prilejul următorului raport periodic. La Pact este atașat un protocol facultativ care transformă Comitetul drepturilor omului într-un organism quasi-jurisdicțional, investit cu atribuții de examinare în condiții de contradictorialitate a plângerilor formulate de persoanele vătămate în drepturile lor, prevăzute de Pact.

Din cele 87 de state care au aderat la Pactul drepturilor civile și politice până la sfârșitul anului 1978, 43 de state, în majoritate vest-europene și latino-americane, recunoscuseră competența Comitetului de a primi plângeri individuale.

În perioada 1977-1988, Comitetul a examinat rapoartele prezentate pentru prima oară de statele părți, făcând recomandări pe linia recunoașterii și garantării drepturilor minoritare în cazul țărilor est-europene cunoscute în istorie pentru problemele lor minoritare. În aceeași perioadă, Comitetul a primit 333 de comunicări individuale, 76 dintre acestea soldându-se cu constatarea încălcării drepturilor prevăzute în Pact.

Unul dintre aceste cazuri – Sandra Lovelace *v/s* Canada nr.24/1977 – asupra căruia Comitetul s-a pronunțat la 30 iulie 1981 este de referință pentru protecția internațională a minorităților întrucât stabilește în baza articolului 27 din Pactul drepturilor civile și politice că o persoană nu poate fi privată de dreptul de a decide ea însăși că aparține unei minorități etnice și de a beneficia de drepturile acordate membrilor acestora. În consecință, statul canadian a anunțat modificarea, pe linia arătată de Comitetul drepturilor omului, a legislației referitoare la minoritățile etnice. (70)

Reglementări privind urmărirea internațională a implementării unor instrumente mondiale de drepturile omului, similare cu cele prevăzute de Pactul drepturilor civile și politice, sunt stipulate în Convenția pentru eliminarea discriminării rasiale, Convenția asupra torturii precum și în cadrul Organizației Internaționale a Muncii și a Organizației Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură.

În cadrul procedurii rapoartelor periodice prezentate comitetelor internaționale de experți create prin aceste instrumente – iar în cazul Pactului internațional privind drepturile economice, sociale și culturale prin Rezoluția ECOSOC – statele părți erau ținute să demonstreze că au luat toate măsurile legislative și instituționale necesare pentru consacrarea principiilor și drepturilor reglementate de pactele și convențiile respective în ordinea lor juridică și socială internă, că dezvoltă politicile naționale necesare garantării și transpunerii acestora în practica relațiilor dintre autoritățile publice și toate persoanele fizice îndrituite și că sunt gata în continuare de ajustările interne corespunzătoare „bunelor exemple de conduită etică” în domeniul de referință, relevante de comitetele internaționale de experți pe baza generalizărilor deduse din cazuistica mondială examinată.

Până la sfârșitul anului 1988 doar 12 state, în principal vest-europene, din cele 125 care au ratificat Convenția pentru eliminarea discriminării rasiale, acceptaseră competența Comitetului pentru eliminarea discriminării rasiale de a primi și soluționa plângeri individuale. Situația era similară la data de 31 martie 1989 în ceea ce privește Convenția contra torturii, din 41 de state ratificante doar 17 recunoscând aceste atribuții suplimentare dar importante ale Comitetului ONU contra torturii.

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, încheiată la 4 noiembrie 1950 de statele membre ale Consiliului Europei și cunoscută mai mult sub denumirea de Convenția europeană a drepturilor omului, a intrat în vigoare la 3

septembrie 1953, punând bazele unui sistem mai riguros și mai constrângător, în raport cu ONU, pentru protecția și promovarea drepturilor omului numai în Europa Occidentală.

Esența acestui nou sistem a constat în rolul hotărâtor atribuit organismelor cvasi-jurisdicționale și jurisdicționale internaționale create – Comisia europeană a drepturilor omului și Curtea europeană a drepturilor omului – „în vederea asigurării respectului angajamentelor rezultate pentru Inaltele Părți Contractante la prezenta Convenție“ (articolul 19). Comisia putea fi sesizată de „orice persoană fizică, orice organizație neguvernamentală sau orice grup de particulari, care se pretind victima unei violări de către una din Inaltele Părți Contractante a drepturilor recunoscute în prezenta Convenție“, iar Curtea, până la adoptarea protocolului completator numărul 9 din 1990, doar de Comisia europeană a drepturilor omului și de statele interesate. Ambele organisme erau constituite din juriști independenți de guvernele statelor de origine și aveau ca sarcină să stabilească, pe calea unei proceduri contradictorii, dacă cele sesizate de petenți contravin prevederilor Convenției europene a drepturilor omului, în caz afirmativ „condamnând“ statele vizate la îndreptarea situației incriminate, compensarea victimei și modificarea legislației interne care a permis direct sau indirect încălcarea drepturilor consacrate în respectivul instrument.

Aplicarea hotărârilor comisiei a fost pusă sub egida Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, care în caz de constatare a violării Convenției fixa un termen de grație pentru ca statul în culpă să se conformeze celor stabilite, statele părți angajându-se „să considere ca obligatorie pentru ele orice decizie pe care Comitetul Miniștrilor o poate lua“. Deciziile Curții au fost investite cu putere obligatorie pentru statele părți prin însăși Convenția europeană a drepturilor omului – articolul 53. În practică, sistemul de protecție internațional a drepturilor omului prevăzut de această Convenție s-a transformat într-un adevărat nivel suplimentar de jurisdicție, supranațional, prin care

persoanele fizice vătămate în drepturile lor puteau obține, în contradictoriu cu guvernul statului din care făceau parte, anularea actelor administrative și judecătorești, a practicilor instituționale și în ultimă instanță a legislației contrare normelor europene în materie. În intervalul 1953-1990, Comisia și Curtea de la Strasbourg au examinat un număr mare de cauze, „condamnând“ statele părți în favoarea persoanelor fizice petente în numeroase cazuri, din care 101 contra Italiei, 50 contra Franței și 45 contra Marii Britanii. (71)

Curtea Europeană și Comisia Europeană a Drepturilor Omului au dezvoltat o bogată practică jurisdicțională în legătură cu aplicarea clauzei de nediscriminare – care include și „apartenența la o minoritate națională“ – prevăzută de articolul 14 din Convenția europeană a apărării drepturilor omului. Astfel, Curtea Europeană a interpretat acest articol în sensul că nu exclude orice distincție ci numai tratamentul arbitrar sau inegal aplicat de autoritățile publice persoanelor pe motive de apartenență la o minoritate și a stabilit că nu poate admite plângeri care invocau drepturi ale minorităților la autonomie sau autodeterminare, întrucât asemenea drepturi nu erau prevăzute în Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

În cazul numit *Isop v/s Austria*, Comisia Europeană a Drepturilor Omului a respins plângerea unui cetățean austriac de origine slovenă care a invocat că ar fi fost discriminat prin imposibilitatea de a folosi în justiție limba sa maternă în altă parte a țării decât districtul teritorial minoritar sloven, cu argumentul că în Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu este prevăzut un drept specific de folosire a limbii materne minoritare în justiție. (72)

Cazul cel mai cunoscut, în perioada respectivă, din activitatea Curții Europene a Drepturilor Omului, cu relevanță asupra problematicei minoritare, este cel privind „anumite aspecte ale legilor referitoare la folosirea limbilor în învățământ în Belgia“. Instanța a hotărât, în baza articolului 14 din Convenția Europeană,

că faptul de a pune la dispoziția minoritarilor valoni școli de limbă franceză nu în comuna de reședință ci în comune limitrofe, nu constituie discriminare. „Această garanție“ – a subliniat Curtea – „nu are o existență independentă în sensul că potrivit articolului 14 ea se referă numai la drepturile și libertățile consacrate în Convenție... persoanele aflate sub jurisdicția unui Stat Contractant nu pot deduce din articolul 2 al Protocolului dreptul de a obține de la autoritățile publice crearea unui tip special de instituții de învățământ; cu toate acestea, un Stat care a creat o asemenea instituție nu poate, conform înțelesului articolului 14, să ia măsuri discriminatorii, prin stabilirea unor cerințe de înscriere... o diferență de tratament în exercitarea drepturilor înscrise în Convenție trebuie nu numai să urmărească un scop legitim; articolul 14 este de asemenea violat atunci când se stabilește în mod clar că nu există o relație de proporționalitate rezonabilă între mijloace folosite și scopul urmărit... în înțelesul articolului 14 o diferență de tratament este discriminatorie atunci când nu are o justificare obiectivă sau rezonabilă, adică nu urmărește un scop legitim“. (73)

În cadrul Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa, reuniunile desfășurate la Belgrad și Madrid, ce au urmat adoptării Actului final de la Helsinki, cu ale sale referiri la minoritățile naționale, au dezbătut, de pe poziții antagoniste de bloc, cu acuze reciproce între țările democratice și cele comuniste, situații concrete ale unor minorități naționale din Europa, fără să se ajungă însă la noi dezvoltări în domeniul de referință.

Abia la reuniunea CSCE de la Viena (noiembrie 1986 – ianuarie 1989) s-a ajuns la amplificarea unor standarde internaționale referitoare la unele drepturi ale omului – prin prevederi de întărire practică a nediscriminării religioase, inclusiv prin recunoașterea drepturilor persoanelor umane de a primi o educație religioasă în limba aleasă de ele. Totodată a fost adoptat un mecanism propriu al „dimensiunii umane“, atunci recunoscute pentru prima dată sub aceasta această denumire, care urma să se

aplice și în chestiunile legate de minoritățile naționale. Acest mecanism, construit în patru trepte, prevedea următorii pași de întreprins pentru a se da curs problemelor stringente ale „dimensiunii umane“ care puteau afecta relațiile pacifice dintre statele europene:

- cererea de informații formulată de un stat participant la CSCE față de un alt stat participant;
- reuniuni bilaterale între statele implicate pentru a se discuta informațiile transmise – cu titlu de justificare de către statul vizat – și problemele apărute;
- în caz de eșec al discuțiilor bilaterale, notificarea problemelor apărute către toate statele participante la CSCE;
- punerea acestor probleme și a statului acuzat în discuția colectivă a viitoarelor reuniuni ale Dimensiunii umane a CSCE.

Acest mecanism a creat o breșă instituționalizată în posibilitățile guvernelor est-europene de a nega, în baza principiului neamestecului în afacerile interne ale statelor, consacrarea legitimității preocupărilor internaționale pentru respectarea pe plan intern a drepturilor omului, inclusiv cele ale persoanelor aparținând minorităților naționale, recunoscute în cadrul CSCE. (74)

Ulterior, mecanismele CSCE de protecție internațională a drepturilor omului în ansamblul acestora au fost dezvoltate de Reuniunea de la Copenhaga din 1990.

În cele două Americi, Curtea Interamericană pentru drepturile omului, organism internațional cu caracter jurisdicțional, deși a dezvoltat o bogată cazuistică a ignorat abordarea problematicii minoritare în alți termeni decât cei ai drepturilor membrilor populațiilor indigene. Carta africană a drepturilor omului și ale popoarelor nu a instituit un mecanism internațional propriu de supraveghere a respectării prevederilor sale.

III. Procesul de reaşezare a ordinii mondiale la sfârşitul Războiului Rece şi construcţia mijloacelor de abordare internaţională a problematicii minorităţilor naţionale în perioada actuală

III.1. Efervescenţa minoritară în primii ani ai ultimului deceniu al secolului XX şi preocupările de încadrare a problematicii date în ordinea mondială emergentă

A) Schimbări geopolitice şi de percepţie a unor probleme internaţionale; expansiunea mondială a modelelor de guvernare bazate pe democraţie, statul de drept şi respectarea drepturilor consacrate ale omului

Prăbuşirea Zidului Berlinului în octombrie 1989 şi dispariţia Uniunii Sovietice în 1991 au marcat profund relaţiile internaţionale contemporane. Practic, Războiul Rece s-a încheiat şi o lume nouă a început să se nască, o lume în care la ora actuală există o singură superputere globală – Statele Unite ale Americii.

Potrivit discursului ţinut de Preşedintele SUA George Bush, la sesiunea Adunării Generale ONU în toamna anului 1990, liniile de modelare ale realităţilor individuale ar fi următoarele.

„Avem viziunea unui nou parteneriat al naţiunilor care transcende Războiului Rece. Un parteneriat bazat pe consultare, cooperare şi acţiune colectivă în special prin organizaţiile internaţionale şi regionale. Un parteneriat unit de principiul supremaţiei legii şi sprijinit de împărţirea echitabilă atât a

costurilor cât și a angajării efective. Un parteneriat ale cărui țeluri sunt creșterea democrației, creșterea prosperității, creșterea păcii și reducerea armamentelor.“ (75)

Președintele american Bill Clinton a precizat, în 1993, că „în noua eră de pericole și oportunități, scopul nostru principal trebuie să fie acela de a extinde și a întări comunitatea mondială a democrațiilor bazate pe economia de piață. În timpul Războiului Rece noi am căutat să îndiguim primejdia ce s-a conturat la adresa supraviețuirii instituțiilor noastre libere. Acum noi căutăm să lărgim cercul națiunilor care trăiesc în cadrul acestor instituții libere, deoarece visul nostru este că va veni ziua când opiniile și energiile fiecărei persoane din lume vor fi pe de-a întregul exprimate într-o lume a democrațiilor ce cooperează între ele și trăiesc în pace.“ (76)

Evenimentele ulterioare momentului încheierii Războiului Rece confirmă în bună parte direcțiile de mișcare ale vieții mondiale, subliniate mai sus, declarațiile politice colective la nivel înalt, mai ales în Europa, încadrându-se în aceste tendințe obiective ce țin practic de domeniul realității lumii de azi.

Carta de la Paris pentru o Nouă Europă, proclamație adoptată la 21 noiembrie 1990 de statele europene și nord-atlantice participante la Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa (CSCE) subliniază în aceeași ordine de idei „ne vom întemeia relațiile pe adevărul nostru comun la valorile democratice, la drepturile omului și libertățile fundamentale. Suntem convinși că progresele democrației, precum și respectarea și exercitarea efectivă a drepturilor omului sunt indispensabile întăririi păcii și securității între statele noastre... Hotărâți să încurajăm prețioasa contribuție a minorităților naționale în viața societății noastre ne angajăm să îmbunătățim în continuare situația acestora. Reafirmăm profunda convingere că relațiile amicale între popoarele noastre precum și pacea, dreptatea, stabilitatea și democrația reclamă protejarea identității etnice,

culturale, lingvistice și religioase a minorităților naționale și crearea condițiilor pentru promovarea acestei identități. Declaram că problemele referitoare la minorități pot fi soluționate în mod satisfăcător numai într-un cadru politic democratic. Totodată, recunoaștem că drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie respectate pe deplin, ca parte a drepturilor universale ale omului.“ (77)

În octombrie 1993, întruniți la Viena, șefii de stat și de guvern a statelor membre ale Consiliului Europei au proclamat că au convenit următoarele, în privința protecției minorităților naționale:

„Minoritățile naționale pe care bulversările istoriei le-au stabilit în Europa trebuie respectate și protejate pentru a putea contribui la stabilitate și pace. În această Europă pe care vrem să o construim trebuie să răspundem la această încercare: asigurarea protecției drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, în cadrul unui stat de drept, cu respectarea integrității teritoriale și a suveranității naționale a statelor. În aceste condiții minoritățile vor aduce o contribuție prețioasă la viața societăților noastre. Crearea unui climat de toleranță și de dialog este necesară participării tuturor la viața politică. În această privință o contribuție importantă trebuie să o aducă autoritățile regionale și locale. În acțiunile lor, statele trebuie să asigure respectul principiilor care stau la baza tradiției noastre europene comune: egalitatea în fața legii, nediscriminarea, egalitatea șanselor, dreptul la asociere și reuniune, ca și participarea activă în viața publică.“ (78)

Rezultă astfel că ordinea mondială emergentă nu mai este un scop în sine, o echilibrare a raporturilor de putere existente la un moment dat, ci un sistem având imprimat un sens clar de construire în primul rând și de păstrare a păcii interne în statele lumii și internaționale în general, prin promovarea drepturilor omului în ansamblul lor și prin consolidarea valorilor democrației

și supremației legii. Elaborările internaționale, normative și instituționale din plan concret se subsumează orientărilor teleologice evidențiate. În acest context, problematica minorităților naționale, ca parte componentă a democrației liberale dominante în lumea de azi, capătă valențe noi și un rol înscris între prioritățile internaționale.

B) Rolul organizațiilor minoritare și al grupărilor neguvernamentale internaționale

Înainte de sfârșitul Războiului Rece o serie de acte constitutive ale organizațiilor internaționale prevedeau unele funcțiuni de informare și influențare atribuite grupărilor naționale și internaționale de persoane fizice formate cu scopul promovării drepturilor omului în țările lumii.

Astfel, articolul 71 din Carta Națiunilor Unite a conferit ECOSOC capacitatea „de a face aranjamentele necesare pentru consultarea cu organizațiile neguvernamentale care se ocupă de problemele aflate în competența sa“. Fiecare din agențiile specializate din sistemul ONU au reglementat de asemenea posibilități de participare a acestor grupări la unele din activitățile lor. UNESCO spre exemplu, a instituit trei categorii de statut pentru organizațiile neguvernamentale – categoria C „informare mutuală“, categoria B „informare și consultare“ și categoria A „consultare și asociere“ la realizarea programelor organizației. Totodată, s-a recunoscut rolul organizațiilor neguvernamentale în cadrul procedurilor de comunicări referitoare la încălcarea drepturilor omului definite în cadrul UNESCO. Organizația Internațională a Muncii, structurată pe baza principiului tripartitismului – respectiv participarea la activitățile organizației alături de reprezentanții guvernamentali și a reprezentanților sindicali și patronali – a recunoscut prin însăși „constituția“ sa un rol definitoriu pentru tipurile respective de organizații neguvernamentale. După cum s-a arătat

mai sus, în cadrul Consiliului Europei s-a stabilit pentru procedurile în fața Comisiei Europene a Drepturilor Omului, posibilitatea ca plângerile în cazurile de încălcare a drepturilor omului să poată fi făcute și de grupuri de particulari sau organizații reprezentative ale acestora. În ceea ce privește CSCE, până în 1992 organizațiile neguvernamentale nu au primit drept de acces la lucrări, deși unele delegații de state au lansat practica includerii în componența lor a unor reprezentanți ai acestora.

Odată cu proclamarea valorilor democrației și promovării „instituțiilor libere“ specifice acesteia precum și cu reafirmarea „tradiției europene comune“ referitoare la dreptul la asociere și reuniune ca și participarea activă în viața publică, fenomenul organizațiilor neguvernamentale a înregistrat o creștere exponențială în toate statele continentului european și practic în întreaga lume. S-a conturat astfel un nou factor de influență în câmpul realităților internaționale, un factor ce va fi proteguit ca atare și care se va afirma în acești ani ca un actor cu rol în creștere în cadrul comunității internaționale. În mod firesc fenomenul organizațiilor neguvernamentale a cuprins și persoanele aparținând minorităților naționale. Mai mult, în virtutea valorilor internaționale proclamate, ce vor fi de altfel consfințite și în documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru Dimensiunea Umană a CSCE – paragraful 30(2) care prevede că statele „recunosc de asemenea rolul important pe care îl joacă organizațiile neguvernamentale, inclusiv partidele politice, sindicatele, organizațiile pentru drepturile omului și grupările religioase în promovarea toleranței și diversității culturale și în rezolvarea problemelor privind minoritățile naționale“ – în țările ariei euroatlantice s-a răspândit și practica formării partidelor politice proprii ale membrilor minorităților naționale.

Potrivit lui H. Hannum, funcțiunile principale ale organizațiilor neguvernamentale în relațiile cu organizațiile interguvernamentale internaționale sunt:

„a) participarea la elaborarea standardelor de drepturile omului prin inițierea și redactarea propunerilor și prin prezentarea de comunicări scrise și orale în forurile relevante;

b) furnizarea de informații în legătură cu abuzurile comise în domeniul drepturilor omului către guverne, organizații internaționale și opinia publică internațională;

c) furnizarea de informații și experiență, în formă scrisă și orală, către organizații, comitete internaționale de experți și delegații guvernamentale, pe linia criticii constructive a activității instituțiilor internaționale și a ridicării problemelor sensibile din punct de vedere politic; și

d) promovarea cazurilor individuale în fața forurilor internaționale de drepturile omului și acordarea asistenței juridice necesare în asemenea cazuri.“ (79)

În fapt, organizațiile neguvernamentale din domeniul drepturilor omului realizează următoarele: monitorizarea situației drepturilor omului în propria lor țară sau în alte țări; investigarea publică și neoficială a abuzurilor comise; acțiuni de lobby în guvernele naționale și forurile internaționale; mobilizarea grupurilor de interese; educarea publicului în legătură cu drepturile omului și procedurile internaționale; asistarea juridică a victimelor abuzurilor în raporturile acestora cu autoritățile naționale, curțile de justiție sau forurile internaționale precum și promovarea propriilor idei, informații și posibilități de consultanță pe lângă guvernele naționale și forurile internaționale.

Rolul în creștere și cerința protejării activităților legitime ale organizațiilor neguvernamentale au fost recunoscute de Adunarea Generală ONU prin „Declarația privind apărătorii drepturilor omului“, adoptată la 9 decembrie 1998.

III.2. Prezentarea și analiza noilor norme și standarde, europene și internaționale, precum și mecanismele internaționale de urmărire a aplicării acestora

A. La nivel mondial – ONU

Sub impactul dezvoltărilor internaționale din anii 1988-1990, statele lumii au devenit mai sensibile la problematica minorităților, astfel că, în decembrie 1992, Adunarea Generală ONU a adoptat „Declarația privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, lingvistice și religioase“, ce are ca scop principal conform articolului 9 să servească drept îndreptar în muncă agențiilor specializate și altor organisme din sistemul ONU, cel mai important fiind Comitetul Drepturilor Omului, însărcinat cu supravegherea respectării Pactului drepturilor civile și politice.

Declarația conferă explicit persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, lingvistice sau religioase, următoarele drepturi:

- de a le fi protejate, de către state, existența și identitatea lor națională sau etnică, culturală, religioasă și lingvistică;

- de a participa la viața publică, economică, religioasă, culturală și socială a țării;

- de a se bucura de propria lor cultură, de a profesa și practica propria lor religie și de a folosi propria limbă în cadru privat și în public;

- de a participa efectiv la luarea deciziilor referitoare la minoritatea din care fac parte, cu condiția neîncălțării legislației naționale, atât la nivel național cât și, unde este potrivit, la nivel regional și

- să stabilească contacte transfrontaliere cu cetățenii altor state de care sunt legate prin relații etnice, religioase sau lingvistice (art.2).

Se consideră că statele trebuie să ia măsurile corespunzătoare pentru protecția și promovarea identității minorităților (art.1) și să

asigure persoanelor aparținând minorităților exercițiul deplin și efectiv al tuturor drepturilor omului și libertăților fundamentale, precum și exprimarea caracteristicilor lor și dezvoltarea culturii, limbii, religiei, tradițiilor și obiceiurilor acestora. Explicit se arată că măsurile luate de state în acest sens nu trebuie considerate „prima facie” ca fiind contrare principiului egalității instituit de Declarația Universală a Drepturilor Omului (art.8 al.3). Se include în art.4 al.3 și o clauză potrivit căreia trebuie, „oriunde este posibil”, să se ia măsurile corespunzătoare pentru a oferi persoanelor aparținând minorităților oportunități adecvate de a învăța limba maternă sau de a se instrui în limba maternă.

Textul acestei Declarații stabilește un echilibru între grija protejării minorităților, confruntate frecvent cu resurecția naționalismului și evitarea riscurilor dezmembrării statelor, conflictelor etnice și tendințelor secesioniste. Totodată, protejarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților nu afectează libertatea de acțiune a statelor, ca titulare a garanțiilor și responsabilităților de respectare și promovare a drepturilor omului.

Declarația ONU privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, lingvistice sau religioase nu este un instrument juridic cu forță obligatorie pentru statele lumii, natura sa fiind exclusiv politică. Cu toate acestea, în măsura în care reprezintă primul text contemporan ce încearcă o sinteză în domeniu, autoritatea sa morală este foarte mare.

Conferința mondială ONU asupra drepturilor omului, care a reunit la Viena în iunie 1993 practic toate statele lumii, a adoptat, în consensul general al participanților, o Declarație și un Program de acțiune relevante pentru promovarea drepturilor omului în plan universal și pentru problematica minorităților. Astfel, Declarația de la Viena proclamă: „Având în vedere importanța ce revine promovării și protejării drepturilor persoanelor aparținând minorităților și faptul că pe această cale se contribuie la stabilitatea politică și socială a statelor în care acestea trăiesc,

Conferința mondială asupra drepturilor omului reafirmă că statele au obligația de a veghea ca persoanele aparținând minorităților să poată exercita integral și efectiv, toate drepturile și libertățile fundamentale ale omului fără nici o discriminare și în deplină egalitate în fața legii, conform Declarației privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice.

Persoanele aparținând minorităților au dreptul de a se bucura de propria lor cultură, de a profesa și practica propria lor religie și de a utiliza propria lor limbă în cadru privat și în public, liber și fără vreo imixtiune sau orice discriminare indiferent de felul acesteia“ (paragraful 19).

De asemenea, Declarația subliniază că „democrația, dezvoltarea și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale sunt interdependente și se întăresc reciproc“ și că promovarea și protecția tuturor drepturilor omului „este o preocupare legitimă a comunității internaționale“ (paragrafele 8 respectiv 4).

Totodată Declarația de la Viena constituie prima explicitare solemnă și consensuală din partea statelor ce formează comunitatea mondială, a sferei de cuprindere, a calității de titular al dreptului la autodeterminare precum și a înțelesului actual al acestui drept.

„Toate popoarele au dreptul de a dispune de ele însele. În virtutea acestui drept ele hotărăsc liber statutul lor politic și realizează liber dezvoltarea lor economică, socială și culturală...”

În aplicarea Declarației relative la principiile de drept internaționale referitoare la relațiile amicale și cooperarea între state în conformitate cu cartă Națiunilor Unite, cele de mai sus nu pot fi interpretate ca o autorizare sau încurajare a oricărei măsuri de natură să dezmembreze sau să compromită în totalitate sau în parte integritatea teritorială sau unitatea politică a statelor suverane sau independente care respectă principiul egalității în drepturi și al autodeterminării popoarelor și sunt dotate cu un

guvern ce reprezintă totalitatea populației de pe teritoriul său, fără nici o deosebire.“

Conferința mondială de la Viena a hotărât că pentru promovarea aplicării instrumentelor internaționale ale drepturilor omului, inclusiv declarații privind drepturile persoanelor aparținând minorităților, să fie creat postul de Înalț Comisar ONU pentru drepturile omului.

Potrivit rezoluției 48/141 a Adunării Generale ONU, Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru drepturile omului a primit mandatul să promoveze protecția internațională a drepturilor omului și cooperarea internațională în acest sens, să reacționeze la situațiile care pun în cauză respectarea drepturilor omului și să adapteze mecanismele Națiunilor Unite cu scopul de a le mări funcționalitatea și eficiența.

B. La nivel general-european – OSCE

Garantarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale a constituit de la bun început una dintre preocupările Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa (CSCE). Actul final de la Helsinki stipulează: „statele participante pe teritoriul cărora există minorități naționale vor respecta drepturile persoanelor aparținând acestor minorități la egalitate în fața legii, le vor permite deplina oportunitate de a se bucura efectiv de drepturile omului și libertățile fundamentale și, în acest fel, vor proteja interesele lor legitime în acest domeniu.“

Prăbușirea regimurilor comuniste din Europa centrală și de est a întărit considerabil preocupările CSCE pentru problematica minorităților naționale. În cursul reuniunii de la Copenhaga (1990) a Conferinței asupra dimensiunii umane a CSCE s-a ajuns la un acord asupra unei liste de drepturi ale persoanelor aparținând minorităților naționale.

Astfel, documentul de la Copenhaga leagă dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a exercita plener și efectiv drepturile omului și libertățile fundamentale, fără nici o

discriminare și în deplină egalitate în fața legii, de obligația statelor participante de a „adopta, unde este necesar, măsuri speciale“ pentru a asigura această egalitate deplină (paragraful 31). În afară de dreptul general de a-și exprima liber, păstra și dezvolta identitatea etnică, culturală, lingvistică și religioasă și de a-și menține și dezvolta cultura proprie, în toate aspectele acesteia, orice persoană aparținând minorităților naționale are garantat un număr de drepturi specifice, care pot fi exercitate individual sau în comun.

Aceste drepturi includ dreptul la folosire publică și privată a limbii materne; dreptul de a profesa și practica propria religie; dreptul la contacte transfrontaliere; dreptul de a disemina, a avea acces și a schimba informații publice în limba maternă; dreptul de a înființa organizații și asociații și dreptul de a participa la asociațiile neguvernamentale internaționale (paragraful 32). Paragraful 33 cuprinde cerința ca statul să creeze condiții pentru protecția și promovarea identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a minorităților naționale, care include „oportunități adecvate“ pentru învățarea limbii materne sau instruirea în limba maternă și folosirea acesteia, „oriunde este posibil și necesar“, în fața autorităților publice (paragraful 34). În plus statele participante iau act de „eforturile făcute pentru crearea unor asemenea condiții, prin înființarea, ca una din modalitățile de posibilă atingere a acestor scopuri, de administrații locale sau autonome corespunzătoare specificului istoric și circumstanțelor teritoriale, în conformitate cu politicile statelor respective“ (paragraful 35).

Cu această listă relativ extinsă de drepturi specifice, documentul de la Copenhaga are valoarea unei importante declarații politice, chiar dacă prevederile sale nu au, pe de-o parte, caracter juridic obligatoriu iar, pe de altă parte, formularea multora dintre ele nu este angajantă.

De altfel, tocmai caracterul politic și nu juridic al CSCE a făcut posibil acest consens al statelor participante.

În iulie 1991, întâlnirea experților CSCE în problemele minorităților naționale, întâlnire care a avut loc la Geneva, a eșuat în încercarea de a extinde standardele CSCE referitoare la minoritățile naționale și a lăsat în suspensie ideea creării unui mecanism specializat al CSCE pentru protecția minorităților naționale.

Evoluția în cadrul CSCE a continuat tot mai accentuat în domeniul prevenirii conflictelor și alertei timpurii, dezvoltări importante în acest sens fiind constatate la Conferința de la Moscova asupra dimensiunii umane a CSCE (1991) și la Conferința Generală CSCE – Helsinki II (1992).

Conferința CSCE de la Moscova a arătat clar că limitele realizării consensului, în acest for, privind regulile internaționale de protecție a minorităților naționale au fost deja atinse la întrunirile anterioare, preocuparea majoritară transferându-se spre mecanismele de supraveghere a realizării efective a acestora.

Pornind de la hotărârile Conferinței CSCE de la Viena (1989), referitoare la instituirea unui mecanism de control în patru faze:

- cererea unui stat adresată altui stat participant de a furniza informații privind dimensiunea umană;
- întâlniri bilaterale de discutare a problemelor și acțiunilor de rezolvare a acestora;
- aducerea situației problematice în atenția tuturor statelor CSCE;
- discutarea acestora în plenul Conferințelor asupra dimensiunii umane.

Conferința de la Moscova a stabilit termene mai scurte și proceduri mai accelerate în primele două faze. Mai mult, a fost creată posibilitatea ca statul care consideră că a avut loc în alt stat o încălcare în domeniul angajamentelor legate de dimensiunea umană să poată solicita acordul celui de-al doilea pentru invitarea unei misiuni de experți CSCE să examineze situația intervenită. În acest caz, „statul reclamant“ poate, prin derogare de la regula consensuală anterior definitorie pentru CSCE, să obțină, cu

acordul a cel puțin nouă state membre, și formarea unui grup special de raportori.

În eventualitatea unui refuz al statului vizat, o misiune de raportori CSCE poate fi constituită prin acordul a cel puțin cinci state. Concluziile acestei misiuni se supun Comitetului Înălților Funcționari CSCE care, prin consens, decid asupra măsurilor necesare.

Conferința generală CSCE Helsinki II a detaliat mecanismul de prevenire a conflictelor și gestionare a crizelor aplicabil dimensiunii umane, inclusiv problematica minorităților naționale, în sensul împuternicirii Comitetului Înălților Funcționari CSCE de a cere, în situații de criză, statelor vizate să ia măsuri de neagravare a situației și de a decide trimiterea de misiuni de constatare a faptelor ori de raportori, prealabil constatării necesității acțiunii concrete a CSCE.

Totodată, a fost creată instituția Înaltului Comisar CSCE pentru Minoritățile Naționale, ca instrument specific de prevenire a conflictelor legate de minoritățile naționale în cel mai timpuriu stadiu posibil, de identificare a cauzelor tensiunii și de rezolvare a acestora înainte de escaladarea lor. În acest sens, Înaltul Comisar CSCE (ulterior OSCE prin transformarea Conferinței general-europene în organizație internațională interguvernamentală) a primit mandatul să efectueze misiuni la fața locului în toate punctele considerate sensibile de pe harta Europei, să stabilească legătura cu părțile implicate în disputele minoritare, atât autorități ale statului cât și organizații neguvernamentale și particulari reprezentativi, și să găsească pe calea convorbirilor confidențiale purtate, mijloacele politice de reducere a tensiunilor conturate. De asemenea, Înaltul Comisar CSCE, prin prestigiul atribuit funcției sale, a primit un rol nu numai de alertare și cerere de întreprindere urgentă a unor măsuri din partea ansamblului OSCE în cazul iminenței unui conflict ci și de învederare a unor soluții durabile pe termen lung, în cadrul dat al statului în cauză și în interesul totalității populației acestuia. (80)

Experiența astfel acumulată a fost transpusă și în recomandări cu caracter general pentru tot spațiul OSCE, care explicitează, completează și dezvoltă în registrul practic, de aplicare concretă, standardele europene privind minoritățile naționale în domeniile cheie pentru realizarea drepturilor acestora : Recomandările de la Haga, din 1996, privind drepturile educaționale ale minorităților naționale, Recomandările de la Oslo, din 1998, privind drepturile lingvistice și Recomandările de la Lund, din 1999, privind participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică. (81).

Încă din 1991, statele participante la CSCE au încercat să adopte o procedură de reglementare a diferendelor internaționale, așa-numitul „mecanism de la La Valletta“, care a fost concretizat în „Convenția de Conciliere și Arbitraj în spațiul CSCE“ încheiată în 1992 la Stockholm și semnată de 29 de state. Potrivit acestei Convenții, o curte specială (al cărui sediu a fost stabilit la Geneva) poate fi sesizată de statele participante la CSCE, care îi recunosc competența pentru a realiza concilierea sau arbitrarea diferendelor intervenite în chestiunile politice grave. Convenția prevede totuși posibilitatea unei circumscrieri, cu prilejul ratificării, a competenței recunoscute curții de către stat, un număr de țări orientându-se în acest sens spre excluderea problemelor teritoriale și de minorități. (82)

C. La Consiliul Europei

În cadrul Consiliului Europei, organizația angajată expres pentru înfăptuirea în comun de către statele membre a principiilor democrației adevărate, statului de drept și respectării drepturilor omului, problematica minorităților naționale a dobândit statut prioritar începând cu anul 1989.

Efervescența parlamentară, interguvernamentală și de experți a Consiliului Europei pentru definirea, promovarea și aplicarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților, ca parte a politicii europene de realizare a drepturilor omului, a stabilității și securității democratice pe continent, s-a regăsit în numeroase

rezoluții și recomandări votate de plenul Adunării Parlamentare, în hotărâri judecătorești ale Curții Europene a Drepturilor Omului și în cele două tratate pan-europene referitoare la minorități: Convenția-cadru privind minoritățile naționale și Carta limbilor regionale sau minoritare.

a. În octombrie 1990, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat prima sa recomandare (Recomandarea nr.1134) referitoare la minoritățile naționale, care prevede că respectul pentru „drepturile minorităților și ale persoanelor aparținând acestora constituie un factor esențial pentru pace, justiție și stabilitate“ (art.4) și că minoritățile naționale „vor avea dreptul de a fi recunoscute ca atare în statele în care trăiesc“. Menționând dreptul la contacte transfrontaliere libere, „cu respectarea integrității teritoriale a statelor“, dreptul la dezvoltarea culturii proprii, drepturi la instituții culturale, religioase și de învățământ proprii și dreptul la deplina participare la luarea deciziilor privitoare la conservarea și dezvoltarea identității proprii și la aplicarea acestora, Recomandarea 1134/1990 cheamă statele membre să ia toate măsurile necesare pentru crearea condițiilor favorabile care să permită minorităților exprimarea identității lor și să-și dezvolte învățământul, cultura, limba, tradițiile și obiceiurile, și „să se abțină de la promovarea politicilor având ca scop asimilarea forțată a minorităților naționale“ (art.13). Totodată s-a solicitat guvernelor statelor membre ale Consiliului Europei să elaboreze un protocol adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului sau o convenție specială pentru protecția minorităților naționale.

Alte recomandări și rezoluții parlamentare de la Strasbourg, fără a avea caracter juridic obligatoriu internațional, au influențat și influențează în continuare politica internă a statelor membre privind minoritățile. (83)

Dezvoltările internaționale ce au avut loc pe plan european au determinat sporirea accelerată a rolului Consiliului Europei în

problematica minorităților naționale, atât datorită experienței și prestigiului acumulate de organizație prin funcționarea mecanismului de supraveghere a aplicării Convenției Europene a Drepturilor Omului (Comisia Europeană și Curtea Europeană a Drepturilor Omului), ca garanție efectivă pe plan internațional pentru respectarea drepturilor omului în statele membre, cât și datorită dorinței unanime a statelor din Europa Centrală și de Est de a fi admise în această organizație.

În aceste circumstanțe, conform ordinului 484 (1993) al Adunării parlamentare ("Directiva Halonen"), admiterea de noi membrii în Consiliul Europei a fost condiționată sine-qua-non de „respectul pentru drepturile minorităților“.

La 1 februarie 1993, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat Recomandarea 1201 prin care cheamă statele membre să elaboreze un protocol referitor la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale, adițional la Convenția europeană a drepturilor omului.

Ținând cont de specificul mecanismului de control al Convenției europene a drepturilor omului, care presupune în exclusivitate raportarea la drepturile justițiabile, proiectul de protocol adițional propus de Adunarea Parlamentară conține o definiție a noțiunii de minoritate națională -“Pentru scopurile acestei Convenții, expresia minoritate națională se referă la un grup de persoane într-un stat care : a) locuiesc pe teritoriul aceluși stat și sunt cetățenii lui; b) mențin legături de lungă durată, trainice și permanente cu acel stat; c) manifestă caracteristici etnice, culturale, religioase sau lingvistice distincte; d) sunt suficient de reprezentative chiar dacă sunt în număr mai mic decât restul populației unui stat sau regiuni ale unui stat și e) sunt motivate de preocuparea de a păstra împreună ceea ce constituie identitatea lor comună inclusiv cultura, tradițiile, religia sau limba lor“ – precum și următoarele principii:

– principiul liberei apartenențe individuale la o minoritate națională;

- principiul exercitării drepturilor individual sau în comun cu alți membri ai grupului;
- principiul egalității în fața legii și nediscriminării;
- principiul prohibirii alterării deliberate a compoziției demografice a regiunilor în care trăiesc minorități naționale și
- principiul exercitării în deplină libertate a dreptului la exprimarea, păstrarea și dezvoltarea identității culturale, etnice, lingvistice și religioase a persoanelor aparținând minorităților naționale, la adăpost de orice tentativă de asimilare împotriva voinței acestora.

Lista drepturilor substanțiale ale persoanelor aparținând minorităților naționale, așa cum este ea în proiect, cuprinde:

- dreptul de înființare a organizațiilor proprii, inclusiv partide politice;
- dreptul la libera folosire a limbii, în privat cât și în public, inclusiv în publicații și în sectorul audiovizual;
- dreptul la folosirea și recunoașterea oficială a numelor și prenumelor în limba maternă;
- dreptul la folosirea limbii materne în relațiile cu autoritățile administrative și judecătorești din regiunile în care minoritățile naționale sunt stabilite în număr substanțial;
- dreptul la inscripții și afișe publice în limba maternă în regiunile în care minoritățile naționale sunt stabilite în număr substanțial;
- dreptul la înființarea și administrarea de școli și instituții de educație și informare profesională în limba maternă, în cadrul sistemului legal al statului;
- dreptul la un remediu efectiv pentru orice persoană sau organizație reprezentativă în fața autorităților statului în caz de încălcare a drepturilor prevăzute în proiectul de protocol;
- dreptul la relații transfrontaliere cu cetățenii altor state, pe baza identității culturale și a trăsăturilor etnice, lingvistice și religioase comune, și

– dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale din regiunile unde reprezintă majoritatea locuitorilor la autorități autonome sau locale ori la un statut special, corespunzător situației teritoriale sau specificului istoric și în acord cu legislația internă a statelor.

Articolul 12 din Proiect prevede că cele stabilite în protocol nu aduc atingere normelor create pe baze unilaterale sau bilaterale, inclusiv drepturilor colective ale minorităților naționale, acolo unde acestea sunt recunoscute, iar articolul 14 precizează că exercitarea drepturilor stabilite în protocol nu poate aduce atingere obligațiilor și responsabilităților ce revin tuturor cetățenilor față de stat circumstanțierea acestui exercițiu fiind dată doar de formalitățile, condițiile, restricțiile și pedepsele prevăzute de lege și necesare într-o societate democratică din rațiuni de interes de securitate națională, integritate teritorială sau siguranță publică, de prevenire a dezordinii și criminalității, de protecție a sănătății și moralei și de protejare a drepturilor și libertăților celorlalți cetățeni ai statului.

Proiectul de protocol din Recomandarea 1201 a fost avut în vedere de prima reuniune la nivel de șefi de state și de guverne ale Consiliului Europei de la Viena din 8-9 octombrie 1993.

Declarația acestei reuniuni, cu Anexa II referitoare la minoritățile naționale, reprezintă expresia consensului european în materie, fiind superioară ca pondere politică și solemnitate, abordărilor parlamentare. Deosebit de relevantă, în sensul compromisului realizat, este mandatarea miniștrilor de externe de către șefii statelor în sensul elaborării unei convenții-cadru conținând principiile politicii statelor membre față de minoritățile naționale și țelurile programatice în această materie, precum și a unui protocol de completare a drepturilor individuale în domeniul cultural, în special pentru persoanele aparținând minorităților naționale, adițional la Convenția europeană a drepturilor omului.

b. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului, tratatul internațional european cardinal la care au subscribit toate statele membre ale Consiliului Europei, nu conține prevederi specifice de drepturi ale persoanelor aparținând minorităților naționale. Cu toate acestea, hotărâri judecătorești ale Curții europene a drepturilor omului au fost pronunțate în ceea ce privește expulzarea, tratamentul degradant, libertatea de exprimare, limba și religia, familia și viața privată, dreptul de petiționare etc. privind persoanele aparținând minorităților aflate pe teritoriul statelor membre ale Consiliului Europei. (84)

Cazuistica Curții europene de la Strasbourg a evoluat lent în raport cu problematica minorităților naționale, enunțul definitoriu al fundamentului abordării sale în materie, chiar și în prezent, fiind dat de fosta Comisie europeană pentru drepturile omului în decizia sa din 1979, referitoare la reclamația nr. 8142 din 1978, care subliniază că „protecția membrilor individuali ai minorităților se limitează la dreptul de a nu fi discriminat în exercitarea drepturilor consacrate în Convenție pe motiv de apartenență la o minoritate (articolul 14 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului)“. Această linie de argumentare în spiritul principiului nediscriminării, principiu general de drept internațional al drepturilor omului, s-a regăsit în sentințe ale Curții europene de la Strasbourg, dar a început să fie mai mult circumstanțiată de instanța judecătorească supremă a Consiliului Europei în hotărârile luate în materie după intrarea în vigoare a Protocolului 12 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului (care consființește nediscriminarea ca drept justițiabil european în sine) și după înmulțirea petițiilor formulate de membri ai minorităților naționale din noile state membre din Europa centrală și estică. Dintre hotărârile judecătorești recente, cu valoare de precedent judiciar, sunt de notat cele din cauzele Buckley c/a Marea Britanie – sentința Curții din 25 septembrie 1996 -, Beard c/a Marea Britanie – sentința din 18 ianuarie 2001 – și Thlimmenos c/a Grecia – sentința din 6 aprilie 2000.

Potrivit interpretării judecătorești europene a articolului 14 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului, când un stat parte adoptă măsuri legislative sau administrative în favoarea unei minorități, măsuri care depășesc obligațiile sale directe ce rezultă din substanța drepturilor și libertăților garantate prin această Convenție, atunci acestui stat îi este interzis indirect ca modul de reglementare a respectivelor măsuri să fie unul discriminatoriu la adresa celorlalți cetățeni sau a celorlaltor minorități. (85)

Contribuția Curții europene a drepturilor omului la protecția internațională a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale – manifestată cu precădere în consolidarea aplicării nediscriminării ca valoare fundamentală a ansamblului sistemului drepturilor individuale cetățenești europene – apare astfel a fi complementară activității concrete a organismelor de monitorizare create prin convențiile Consiliului Europei privind minoritățile naționale și respectiv limbile regionale sau minoritare, acestora revenindu-le rolul primordial, în prezent, pentru transpunerea concretă a angajamentelor statelor în favoarea cetățenilor lor aparținând minorităților. (86)

c. Ca urmare a unor eforturi susținute, Consiliul Europei a adoptat Convenția-cadru pentru protecția minorităților, semnată la 1 februarie 1995 de un număr de 27 de state.

Convenția pornește de la concepția că protecția minorităților naționale și a persoanelor care fac parte din aceste minorități constituie parte integrantă a protecției internaționale a drepturilor omului. Alte prevederi de principiu ale Convenției statuează dreptul fiecărei persoane care face parte dintr-o minoritate de a alege liber să fie tratată în acest fel sau nu, fără ca din aceasta să decurgă vreun dezavantaj, de a exercita drepturile prevăzute în Convenție individual sau în comuniune cu alții, garantarea egalității și a protecției în fața legii și eliminarea oricărei discriminări bazate pe apartenența la o minoritate, ca și obligația

de a adopta, atunci când este necesar, măsuri adecvate pentru a promova egalitatea deplină între persoanele care fac parte din minorități și din majoritate în toate domeniile vieții economice, sociale, politice și culturale, fără ca asemenea măsuri să fie considerate discriminatorii.

În ceea ce privește identitatea persoanelor care fac parte din minorități Convenția prevede că statele părți vor promova condițiile necesare pentru ca aceste persoane să-și mențină și să-și dezvolte cultura și să-și păstreze elementele esențiale ale identității lor, și anume religia, limba, tradițiile și moștenirea culturală. Fără a afecta măsurile luate în promovarea politicii lor generale de integrare, statele părți se angajează să se abțină de la politici și practici îndreptate spre asimilarea acestor persoane împotriva voinței lor și să protejeze persoanele respective împotriva oricăror acțiuni de asimilare. De asemenea, statele părți se angajează să încurajeze spiritul de toleranță și dialogul intercultural și să ia măsuri efective pentru a promova respectul reciproc, înțelegerea și cooperarea între toate persoanele de pe teritoriul lor. Ele se angajează să ia măsuri adecvate pentru a proteja persoanele care pot fi supuse amenințărilor sau actelor de discriminare, ostilitate sau violență întemeiate pe identitatea lor etnică, culturală, lingvistică, sau religioasă.

Ca drepturi specifice, Convenția prevede obligația statelor părți de a asigura respectarea drepturilor persoanelor care fac parte din minorități la reuniune pașnică, asociere liberă, exprimare liberă; a dreptului de a-și manifesta liber religia sau credința și a-și crea instituții, organizații sau asociații religioase; a libertăților de opinie și a dreptului de a primi și difuza informații și idei în limbile minorităților, fără intervenția autorităților publice, ca și obligația de a asigura accesul lor la mijloacele de informare în masă, fără discriminare, în cadrul sistemului lor juridic. Statele părți pot însă supune posturile de radio, de televiziune ca și întreprinderile de cinema cerinței unei licențe, fără discriminare și pe criterii obiective. De asemenea statele părți nu vor împiedica

crearea și folosirea de mijloace de informare tipărite de către asemenea persoane și vor asigura, pe cât posibil, în cadrul lor legal privind emisiunile de radio și televiziune, că persoanele care fac parte din minorități au posibilitatea de a crea și folosi mijloace proprii de informare.

În ceea ce privește limba maternă, Convenția prevede recunoașterea drepturilor persoanelor în cauză de a o folosi liber și fără piedici, în particular sau în public, oral și scris, iar în regiunile locuite de aceste persoane tradițional sau în număr substanțial, dacă ele cer și dacă cererea lor corespunde unor nevoi reale, statele părți se angajează să creeze, pe cât posibil, condiții care să permită folosirea limbii minoritare între aceste persoane și autoritățile administrative. Statele părți vor garanta dreptul unei asemenea persoane de a fi informată prompt, într-o limbă pe care o înțelege, despre rațiunile arestării ei și despre natura și cauza oricărei acuzații împotriva ei, și de a se apăra în limba respectivă, dacă este necesar cu asistența liberă a unui interpret.

În aceeași ordine de idei, statele părți s-au angajat să recunoască dreptul fiecărei persoane care face parte dintr-o minoritate de a-și folosi numele și prenumele în limba sa și de a-i fi recunoscute ca atare, de a prezenta în limba maternă semne, inscripții și alte informații de natură particulară, vizibile pentru public. De asemenea statele părți se vor strădui, în cadrul sistemului lor juridic și atunci când este cazul, al acordurilor cu alte state, ca, în zonele tradițional locuite de un număr substanțial de persoane care fac parte dintr-o minoritate și ținând seama de condițiile lor specifice, să prezinte numele locale tradiționale, numele străzilor și alte indicații topografice destinate publicului și în limba minoritară, atunci când există cereri suficiente pentru asemenea indicații.

În domeniul educației Convenția prevede că, acolo unde este cazul, statele părți vor lua măsuri în domeniul educației și cercetării pentru a promova cunoașterea culturii, istoriei, limbii și religiei minorităților naționale și ale majorității. În acest context

ele vor crea posibilități adecvate pentru formarea de profesori și accesul la manuale și vor facilita contacte între studenți și profesori din comunități diferite. Statele s-au angajat să promoveze facilități egale de acces la educație de toate nivelurile pentru persoanele care fac parte din minorități.

În cadrul sistemelor lor de educație, statele părți s-au angajat să recunoască persoanelor care fac parte din minorități dreptul de a crea și conduce propriile lor instituții private de educație și formare, fără ca exercitarea acestui drept să atragă obligații financiare ale statului. Statele s-au angajat să recunoască drepturile fiecărei asemenea persoane de a studia limba sa minoritară, iar în zonele locuite de asemenea persoane în mod tradițional sau substanțial, dacă există o cerere suficientă, se vor strădui să asigure, pe măsura în care este posibil, în cadrul sistemului lor de educație, ca persoanele respective să aibă posibilități adecvate de a învăța limba minoritară ori de a primi o educație în această limbă, și aceasta fără prejudiciul studierii limbii oficiale ori al educației în această limbă.

Referitor la alte domenii, statele părți s-au angajat să creeze condițiile necesare pentru participarea efectivă a persoanelor care fac parte din minorități la viața culturală socială și economică și la treburile publice, mai ales cele care le afectează. Statele se vor abține de la măsuri care ar altera proporțiile populației în zonele locuite de aceste persoane și ar restrânge drepturile decurgând din principiile Convenției. Ele s-au angajat să nu intervină în exercitarea drepturilor persoanelor care fac parte din minorități de a stabili și menține contacte libere și pașnice peste frontiere cu persoanele stabilite în alte state, în special cele cu care ele au aceeași identitate etnică, culturală, lingvistică sau religioasă, ori o moștenire culturală comună, ca și în exercitarea dreptului acestor persoane de a participa la activitățile organizațiilor neguvernamentale, atât la nivel național cât și internațional. Statele părți s-au angajat să se străduiască să încheie, atunci când este cazul, acorduri bilaterale și multilaterale cu alte state, îndeosebi cu

cele vecine, pentru a asigura protecția persoanelor care fac parte din minoritățile respective și, atunci când este relevant, să ia măsuri pentru a încuraja cooperarea transfrontalieră.

Cu privire la aplicarea principiilor enunțate de Convenție, statele părți s-au angajat să practice numai acele limitări, restricții sau derogări care sunt prevăzute în documentele juridice internaționale, îndeosebi în Convenția europeană pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

În sfârșit, în clauzele sale finale Convenția prevede că în exercitarea drepturilor menționate orice persoană care face parte din minorități va respecta legile naționale și drepturile altor persoane, îndeosebi ale celor care fac parte din majoritate sau din alte minorități: nimic din Convenție nu va fi interpretat ca implicând dreptul de a se angaja într-o activitate sau de a săvârși acte contrare principiilor fundamentale ale dreptului internațional, îndeosebi egalității suverane, integrității teritoriale și independenței politice a statelor; de asemenea, nimic din Convenție nu va fi interpretat ca limitând sau derogând de la oricare dintre drepturile și libertățile fundamentale ale omului, care pot decurge din legile unei părți sau din orice acord la care ea este parte; drepturile și libertățile prevăzute în Convenție trebuie să fie înțelese ca fiind în conformitate cu prevederile Convenției europene și protocoalelor la aceasta, în măsura în care fac obiectul acestora din urmă.

Caracterul novator al acestui instrument internațional european este demonstrat pregnant de sistemul său de monitorizare, de urmărire internațională a aplicării prevederilor sale de către statele-părți. Acest sistem de monitorizare propriu al Convenției-cadru este în esență un dialog permanent, instituționalizat, între guverne, organismele specializate create de acest tratat și minoritățile naționale. (87)

Ratificarea Convenției-cadru pentru minoritățile naționale s-a dovedit a fi un veritabil succes pentru organizația europeană de cea mai înaltă reputație în protecția internațională a drepturilor omului care este Consiliul Europei. În cinci ani de zile, 35 din cele

45 de state membre ale organizației, respectiv 21 din cele 25 de state membre ale Uniunii Europene, au ratificat acest act fundamental pentru statele și minoritățile naționale din Europa.

Procesul de ratificare a Convenției-cadru a fost impulsionat de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei care a chemat toate statele membre să adopte acest tratat internațional și a impus drept criteriu suplimentar de primire de noi membri în organizație asumarea acestui reper esențial pentru politica față de minoritățile naționale de către statele candidate din Europa centrală și orientala, precum și din Caucaz. Totuși, state fondatoare ale Consiliului Europei, precum Franța, Grecia, Luxembourg și Olanda, nu au procedat la ratificare, iar Germania și Danemarca au adoptat la ratificarea Convenției-cadru în parlamentele lor naționale declarații de limitare a sferei beneficiarilor protecției minoritare internațional stabilite.

În baza articolelor 24-26 din Convenția-cadru, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a adoptat Rezoluția (97)10 prin care a stabilit organizarea și funcționarea Comitetului consultativ, compus din experți independenți, care are misiunea potrivit instrumentului european de bază să-l asiste în monitorizarea obligațiilor internaționale asumate de către statele părți. Comitetul consultativ este compus din 18 experți, membri cu titlu personal, independenți de guvernele naționale, aleși de către Comitetul Miniștrilor.

Începând cu anul 1999, fiecare stat-parte la Convenția-cadru a fost ținut să prezinte, în condiții de egalitate cu celelalte state-părți, atât din Europa de est cât și din Europa de vest, un raport detaliat privind situația juridică, politică, economică, socială și culturală a minorităților naționale de pe teritoriul sau, inclusiv măsurile de jure și de facto luate pentru punerea în practică a angajamentelor europene asumate, funcționarea instituțiilor naționale de resort și progresele efective realizate în transpunerea drepturilor internațional recunoscute în viața socială, economică și publică a respectivei țări.

Fiecare raport guvernamental a fost examinat separat, de către Comitetul consultativ de experți independenți, în conjuncție cu constatările nemijlocite ale experților făcute în cadrul vizitelor în teren în respectiva țară și cu confruntarea datelor rezultate din dialogul cu reprezentanții minorităților naționale și cu oficialii guvernamentali de resort. Pe această bază, Comitetul consultativ a redactat, în cazul fiecărui stat în parte, o Opinie, motivată în drept și fapt privind situația minoritară dată, care a fost prezentată, împreună cu concluziile și recomandările experților, Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei – format din miniștrii de externe, respectiv supleanții acestora, din statele membre ale organizației.

În temeiul Opiniei Comitetului consultativ, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a emis, pentru fiecare stat în parte, o rezoluție de evaluare a stadiului de aplicare a Convenției-cadru, conținând și direcțiile de acțiune politică, legislativă și practică a guvernului în cauză ce trebuie urmate până la următorul raport periodic al statului-parte privind executarea obligațiilor internaționale din Convenția-cadru.

În anul 2003, Consiliul Europei a încheiat primul ciclu de monitorizare a aplicării Convenției-cadru pentru minoritățile naționale, situațiile minoritare din practic toate statele-părți fiind atent examinate și îndrumate pe linia realizării efective a standardelor și normelor europene convenite. (88)

d. Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare este al doilea instrument juridic cheie al Consiliului Europei care contribuie la definirea regimului internațional actual al minorităților pe continentul nostru.

A fost elaborată în anul 1992 și a intrat în vigoare, prin depunerea primelor 8 instrumente de ratificare, în anul 1998. În anul 2004 numărul ratificărilor a ajuns la 16 state membre ale Uniunii Europene și ale Consiliului Europei.

Acest tratat multilateral realizează o protecție internațională indirectă a minorităților naționale întrucât scopul său nu este acela de a enunța drepturi individuale ori colective specifice, care să poată fi invocate în fața autorităților administrative sau a instanțelor judiciare, ci de a crea garanții internaționale pentru limbile existente în mod istoric în Europa, promovând astfel multilingvismul și diversitatea culturală ce constituie patrimoniul comun al cetățenilor europeni.

Prevederile Cartei sunt formulate ca seturi de obiective de atins de către guvernele statelor-părți, în cadrul politicilor publice ale acestora de susținere și promovare a limbilor vorbite de cetățenii propriei țări. Referirile din text la Pactul ONU al drepturilor civile și politice, precum și la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului consființesc însă încadrarea și a acestui instrument juridic internațional în sistemul general european de protecție a drepturilor omului și, ca o consecință, realizarea protecției drepturilor lingvistice individuale ale persoanelor aparținând minorităților naționale.

Carta definește o limbă regională sau minoritară ca fiind o limbă tradițional folosită într-un anumit teritoriu al unui stat, de cetățeni ai săi care constituie un grup numericește mai mic decât restul populației statului și care diferă de limba sau limbile oficiale ale statului. Se exclud dialectele și limbile migranților.

Fiecare stat care devine parte la Cartă se angajează să aplice prevederile acesteia prin recunoașterea acestor limbi și a faptului că ele reprezintă o expresie a bogăției culturale, prin respectarea zonei lor geografice, prin promovarea și facilitarea folosirii lor orale sau scrise, în viața publică sau privată, prin menținerea legăturilor între grupurile care utilizează aceeași limbă, prin asigurarea formelor adecvate de predare și studiere a acestor limbi, prin promovarea schimburilor culturale și educative legate de folosirea lor.

Aceste angajamente ale statelor părți se exprimă la nivel practic prin următoarele măsuri:

– în administrație și serviciile publice locale: folosirea limbii materne oral sau în scris prin prezentarea de solicitări și primirea de răspunsuri în limba maternă, prezentarea și acceptarea documentelor întocmite în această limbă;

– în justiție: să se asigure, la cerere, conducerea procedurii în limba maternă, dreptul părților de a folosi limba maternă în cadrul procesului, să se asigure interpret, să fie primite documente întocmite în limba maternă;

– în domeniul educației: să se asigure educația în limba maternă, în întregime sau în parte pentru cei ce solicită acest lucru, dacă solicitanții sunt în număr suficient, includerea în programa școlară a limbii materne, studierea limbii materne în universități;

– în domeniul mijloacelor de informare în masă: să se creeze cel puțin un post de radio și de televiziune în limba maternă, să fie încurajate asemenea posturi private de radio și televiziune, să se ofere programe pe posturile naționale de radio și televiziune în limbile minoritare sau regionale, să se încurajeze și să se faciliteze înființarea a cel puțin un ziar în limbile minorităților;

– în administrație și serviciile publice locale: folosirea limbii materne oral sau în scris prin prezentarea de solicitări și primirea de răspunsuri în limba maternă, prezentarea și acceptarea documentelor întocmite în această limbă;

– în justiție: să se asigure, la cerere, conducerea procedurii în limba maternă, dreptul părților de a folosi limba maternă în cadrul procesului, să se asigure interpret, să fie primite documente întocmite în limba maternă;

– în domeniul educației: să se asigure educația în limba maternă, în întregime sau în parte pentru cei ce solicită acest lucru, dacă solicitanții sunt în număr suficient, includerea în programa școlară a limbii materne, studierea limbii materne în universități;

– în domeniul mijloacelor de informare în masă: să se creeze cel puțin un post de radio și de televiziune în limba maternă, să fie

încurajate asemenea posturi private de radio și televiziune, să se ofere programe pe posturile naționale de radio și televiziune în limbile minoritare sau regionale, să se încurajeze și să se faciliteze înființarea a cel puțin un ziar în limbile minorităților;

– în domeniul cultural: să se încurajeze exprimarea culturală și accesul la cultură în limbile minorităților, traduceri în aceste limbi, să se încurajeze participarea reprezentanților celor ce vorbesc limbi minoritare sau regionale în organismele care se ocupă de activități culturale.

În câmpul vieții economice și sociale, Carta prevede angajamentele statelor părți de a elimina din legislație orice interdicție de a folosi limbile minoritare sau regionale pe de o parte iar pe de altă parte folosirea acestor limbi în mod cât mai extins în domeniul economic și social, spre exemplu în contractele de angajare, în documentațiile tehnice, iar pe cât posibil în instituții sociale, spitale, cămine de bătrâni, posibilitatea de a purta discuții cu persoanele care vorbesc o limbă minoritară sau regională în această limbă, instrucțiunile de securitate, informațiile pentru protecția consumatorilor, modul de folosință al produselor.

În final se prevede atât respectarea acordurilor încheiate cât și încheierea de noi acorduri cu statele a căror populație utilizează limba minoritară pentru favorizarea și întărirea contactelor între cei ce vorbesc aceeași limbă în scopul dezvoltării culturale, educaționale, profesionale și liberei circulații a informației.

Carta este compusă din două părți operative. Una dintre acestea conține un set al regulilor minimale ce trebuie respectate de către fiecare stat parte în raport cu toate limbile minoritare sau regionale ce există pe teritoriul său. Aceste reguli principiale se referă la recunoașterea oficială a limbilor regionale sau minoritare, angajamentul de acțiune guvernamentală pentru promovarea lor, precum și asigurarea resurselor necesare.

Cealaltă parte operativă este alcătuită dintr-un număr de o sută de obligații concrete, cu caracter opțional, fiecare stat parte fiind

ținut însă să aleagă nu mai puțin de 35 de obligații dintre acestea – printre care minimum trei în domeniul educației și culturii și minimum câte una cu referire la folosirea oficială a limbii minoritare în administrație, justiție, în mass media și în viața economică-socială – pe care să le execute integral și cu bună credință ca obligații internaționale de stat. (89)

Acest aranjament complex de obligații internaționale diferite este monitorizat printr-un sistem de rapoarte naționale periodice, prezentate de guvernul fiecărui stat-parte, după consultarea largă a comunităților etno-lingvistice și a autorităților centrale, regionale și locale într-o formă prestabilită de către Comitetul Miniștrilor din cadrul Consiliului Europei. Raportului statului-parte trebuie făcut public, în mod obligatoriu, atât pe plan intern cât și extern. Examinarea acestuia revine unui Comitet de experți, independenți de guvernele naționale, care intră, pe parcursul evaluării, într-un dialog efectiv cu oficialii, experții naționali și reprezentanții minorităților respective. Organizațiile minorităților participă în mod nemijlocit la acest dialog , având recunoscut dreptul prin Cartă să prezinte petiții și să adreseze direct Comitetului de experți documentare suplimentară, aprecieri și cazuri concrete. (90)

Evaluările Comitetului de experți se prezintă Comitetului Miniștrilor, care adoptă rezoluția finală privind respectarea de către statul parte respectiv a prevederilor din Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare la care s-a angajat.

Primul set de rapoarte de implementare a fost parcurs intergral de către sistemul de monitorizare al acestei Carte până în anul 2002, când Secretarul General al Consiliului Europei a prezentat, conform Cartei, o Informare de evaluare generală a situației limbilor regionale sau minoritare recunoscute în Europa. Guvernele examinate, chiar dintre cele îndeobște considerate ca fiind în avangarda protecției minoritare, au acceptat și criticile și recomandările formulate de Comitetul de experți, fapt demonstrat de măsurile de executare luate , evidențiate ca atare în noul set de

rapoarte periodice pregătite și prezentate de statele-părți începând cu anul 2003. (91)

În contextul extinderii continue a Consiliului Europei, noile state membre au fost îndemnate să-și reformeze statul și practicile autorităților publice centrale și locale pentru a realiza supremația legii și securitatea democratică a tuturor persoanelor de pe teritoriile lor, conform regulilor în bună parte uniformizate și codificate în alte convenții ale acestei organizații. Deosebit de relevantă în acest sens este Carta europeană a autonomiei locale, convenție-cadru cu clauze opționale, ce nu stabilesc drepturi specifice pentru persoanele aparținând minorităților, adoptată în 1985 și preluată, prin ratificare, de toți membrii noi ai Consiliului Europei.

Această Cartă definește autonomia locală ca dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale de a reglementa și gestiona în cadrul legii, sub propria lor responsabilitate și în favoarea locuitorilor de pe teritoriul lor, o parte importantă a treburilor publice. Acest drept se exercită de consilii sau adunări compuse din membrii aleși prin vot liber, egal, secret, direct și universal. În mod expres se prevede că autonomia locală are o bază teritorială respectiv unitățile administrativ-teritoriale în care sunt alese consiliile sau adunările menționate.

De asemenea, Carta stabilește în mod explicit că aplicarea principiilor autonomiei se referă la colectivitățile locale din toate unitățile administrativ-teritoriale ale statului fără nici o deosebire. Rezultă astfel că potrivit acestui instrument juridic fundamental al Consiliului Europei între originea etnică a locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale și conceptul de autonomie locală nu există nici o legătură, autonomia fiind un principiu de organizare internă a statelor și o modalitate de realizare a sistemului descentralizat de guvernare, aflat sub obligația de a realiza democrația și respectarea drepturilor tuturor locuitorilor statului. (92)

D. Uniunea Europeană

a.) Este un fapt că ordinea juridică de drept comunitar european nu conține, până în prezent, nici o normă specifică referitoare la minoritățile naționale. Cu toate acestea, problematica minorităților naționale a fost și este pentru Uniunea Europeană o chestiune de prioritate, sub forma prevenirii și soluționării conflictelor interetnice, considerate a fi, mai ales în ultimul deceniu al secolului al XX-lea, caracteristica fundamentală a statelor Europei centrale și estice, rezultate din prăbușirea sistemului totalitar al Pactului de la Varsovia.

Căderea Zidului Berlinului a marcat începutul, în Europa, a unei perioade de efervescență fără precedent pentru elaborarea, promovarea și aplicarea de norme și standarde pentru protecția minorităților naționale și a persoanelor aparținând minorităților naționale.

În contextul adoptării deciziei politico-strategice majore de extindere a Uniunii Europene în Europa centrală și estică, Consiliul European din 22-23 iunie 1993, de la Copenhaga, a fixat criteriile de îndeplinit de către statele candidate la aderare. „Condițiile politice“ pentru accesul aspiranților în Uniunea Europeană au fost definite în cadrul Politicii Externe și de Securitate Comune (PESC), ca instrument de promovare a democrației și „europenizării“ – în sens de mod specific de abordare a problemelor publice sub forma regulilor și practicilor politice comune, tipului de discurs public intern, definirii identităților, structurilor politice și politicilor publice la nivel național în Europa centrală și estică. (93)

Îndeplinirea acestor „criterii de la Copenhaga“ a devenit pentru statele candidate, puse să dovedească în mod constant, sub monitorizarea atentă a Comisiei Europene pe calea Rapoartelor Anuale de Țară, „stabilitatea instituțiilor ce garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, precum și respectarea și protecția minorităților“, testul esențial al reconstrucției societății și statului în

vederea asigurării compatibilității cu calitatea de membru al Uniunii Europene.

Intra-comunitar, prima parte a ultimului deceniu al secolului al XX-lea nu a adus dezvoltări specifice sub formă de standarde și norme comunitare de fond pentru protecția minorităților.

Tratatul Uniunii Europene, adoptat la Maastricht în 1992, marchează însă ca inovații pe linia trecerii Comunității de la uniunea economică de piață la uniunea de valori și practici politice, introducerea primelor referiri exprese de garantare a drepturilor omului în general, sub formă de obligații de drept comunitar pentru autoritățile statelor membre și pentru instituțiile comunitare ținute să aplice legislația U.E., „respectând diversitatea națională și regională“ pe întreg teritoriul comunitar. (94)

„Criteriile politice de la Copenhaga“ – mai puțin protecția minorităților (principiu care nu a reușit în respectiva etapă să întrunească consensul statelor membre) – vor fi integrate în dreptul comunitar european primar abia prin Tratatul de la Amsterdam (1997), care angajează Uniunea Europeană „să respecte drepturile fundamentale, garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului“ și creează primul mecanism politic intra-comunitar de sancționare a statelor membre pentru „încălțări serioase și persistente“ ale drepturilor omului în general. Acest mecanism va fi perfecționat și completat cu proceduri de alertă timpurie, prin Tratatul de la Nisa din anul 2000. Tot la Nisa, Uniunea Europeană a adoptat, ca document politic și nu juridic, Carta Drepturilor Fundamentale (ale cetățenilor europeni – n.n.), care însă are o singură referire la minoritățile naționale, sub forma interzicerii discriminării pe motive de „apartenență la o minoritate națională“ (95)

b.) Pe parcursul anilor 1990, Parlamentul European a devenit un adevărat port-drapel al promovării intereselor și mijloacelor de afirmare a problematicei minorităților de pe teritoriul Uniunii Europene. Rezoluții succesive au fost adoptate de euro-parlamentari pe o mare varietate de subiecte de interes pentru minoritățile naționale,

în contextul consacării acestei instituții alese prin vot universal direct, cu rol specific de reprezentare a „popoarelor reunite în Comunitatea Europeană“, ca for comunitar principal de dezbateri pentru promovarea generală a drepturilor omului și de dialog permanent cu structurile neguvernamentale și cu militanții dedicați diverselor teme de actualitate în domeniu pentru grupurile mai mari sau mai restrânse ca număr de cetățeni europeni.

În 1994, după elaborarea de către Consiliul Europei a Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare, Parlamentul European a adoptat Rezoluția privind minoritățile lingvistice și culturale din Comunitatea Europeană, care a declanșat un întreg proces de promovare a sprijinului comunitar pentru protejarea diversității lingvistice în cadrul unional, concretizat în programe specifice coordonate de Biroul european pentru limbi mai puțin vorbite (EBLUL) și în proclamarea anului 2001 ca „An European al diversității lingvistice“. (96)

Un efort similar constant a fost și este consacrat combaterii discriminării, rasismului și xenofobiei, rezoluțiile euro-parlamentarilor ducând la adoptarea de către Consiliul Uniunii Europene, la propunerea Comisiei Europene, de norme de drept comunitar în domeniu, sub forma Directivei Consiliului 2000/ 43 / CE, din 29 iunie 2000, de aplicare a principiului egalității de tratament între persoane fără deosebire de origine rasială sau etnică și a Directivei Consiliului 2000 / 78 /CE, din 27 noiembrie 2000, privind stabilirea unui cadru general pentru tratamentul egal la angajarea în muncă și în muncă.

c.) Directiva 2000/43 este instrumentul de drept comunitar cu cel mai mare impact în sensul protecției minorităților, statele membre fiind obligate ca până la 19 iulie 2003 să își alinieze legislația națională și practica internă pentru a prohibi discriminarea rasială în muncă, în protecția socială, în învățământ, în accesul la bunuri și servicii, precum și în activitățile culturale. Pentru monitorizarea, la nivel național, a acestui act normativ comunitar, statele membre sunt obligate să creeze structuri independente de resort,

împuternicite să asiste victimele discriminării, să cercetaze în concret fenomenul și să publice rapoarte periodice cu recomandări în domeniu pentru autoritățile publice.

Directiva 2000/78 continuă spiritul instrumentului comunitar anterior, extinzând protecția dreptului Uniunii Europene în materie de nediscriminare pe bază de gen și de naționalitate la angajarea în muncă. Tratatamentul egal din punct de vedere al legii este garantat și prin transferul sarcinii probei în fața instanțelor judiciare interne de la reclamant la pârâtul-angajator, care este ținut să dovedească faptul că în situația dată nu a încălcat regulile comunitare privind nediscriminarea.

Cele două directive sunt completate în planul politicilor publice comune ale Uniunii Europene de Programul de acțiune pentru combaterea discriminării în perioada 2001-2006 și de funcționarea efectivă a Centrului European de monitorizare a rasismului și xenofobiei, înființat prin Regulamentul Consiliului (C.E.) nr. 1035 / 97 (97)

d.) Curtea de Justiție a Comunității Europene s-a manifestat, la rândul său, în domeniul protecției minorităților naționale și a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale. Hotărârile judecătorești cu valoare de precedent juridic și cu pondere notabilă în aplicarea dreptului comunitar pe teritoriul Uniunii Europene au stabilit reperele esențiale ale raportului dintre libertățile fundamentale ale Pieței Comune și normele de protecție minoritară existente în legislația națională ori regională a statelor membre. (98)

Astfel, în cauzele Goerner și Angonese, Curtea Europeană de la Luxembourg a statuat asupra interpretării legislației comunitare ca un cadru ce permite adoptarea, de către statele membre, de norme juridice și politici publice pentru protejarea și promovarea limbilor minoritare, în condițiile aprecierii de la caz la caz a conformității condițiilor specifice de angajare în muncă la principiul comunitar al libertății de mișcare a forței de muncă pe întregul teritoriu al Uniunii Europene.

Instanța comunitară, prin prestigiul său deosebit de unic interpret al conținutului juridic al normelor Uniunii Europene, a garantat prin decizia sa în primul caz țelul comun al societății multilingvistice în Europa, cu recunoașterea unui grad rezonabil de decizie proprie a statelor membre în acest domeniu.

Potrivit Curții Europene de la Luxembourg, statele membre nu sunt împiedecate de Tratatul Uniunii Europene să adopte politici de promovare și protejare a limbilor naționale care sunt și oficiale pe ansamblul teritoriului lor sau în anumite regiuni, dar criteriul de angajare pe un loc de muncă dat nu trebuie să fie originea din etnia vorbitoare a limbii respective ci cunoașterea și abilitatea de folosire a acesteia chiar de cetățeanul unui alt stat membru al Uniunii Europene, cum a fost cazul în aceasta speța. (99)

În al doilea caz, Curtea Europeană de la Luxembourg a dezvoltat această argumentație pe linia interpretării principiului de drept general al nediscriminării ca prohibind orice condiție la angajarea în muncă de natură să lege dobândirea cunoașterii și folosirii unei limbi, cerute în mod legitim pentru postul de muncă dat, de originea etnică dintr-o regiune cu statut special pentru o minoritate națională. Prin urmare, dreptul reclamantului la postul respectiv, pentru care avea calificările lingvistice necesare chiar dacă era originar din afara regiunii minoritare date, a fost recunoscut și garantat. (100)

De asemenea, în cauzele Mutsch și Bickel \ Franz, abordate de Curte prin prisma liberei circulații a serviciilor pe ansamblul ariei comunitare, s-a stabilit că normele naționale care acordă rezidenților anumitor regiuni o serie de drepturi lingvistice speciale – pentru situațiile concrete de activitate economică ori de litigii în fața autorităților administrative și judecătorești locale – pot și trebuie să fie extinse la toți cetățenii europeni care vorbesc respectiva limbă și sunt prezenți ori în legătură specifică cu instituțiile publice sau întreprinderile private din regiunea cu statut minoritar dată.

Pentru cazul Mutsch, sentința Curții Europene s-a bazat pe extinderea protecției principiului nediscriminării și a „drepturilor sociale“ garantate cetățenilor europeni-muncitori migranți la folosirea de către cetățeanul unui stat membru a limbii sale materne în procedurile penale din alt stat membru în care respectiva limbă are statut de limbă minoritară oficial recunoscută.

În al doilea caz, Bickel \ Franz, jurisdicția comunitară supremă a statuat că „exercițiul dreptului de mișcare liberă într-un alt stat membru este întărit dacă cetățenii Uniunii pot să folosească o anumită limbă pentru a comunica cu autoritățile administrative și judiciare ale statului vizitat pe aceeași bază și în aceleași condiții cu cetățenii respectivului stat“. Statele membre au dreptul legitim să protejeze prin drepturi speciale minoritățile de teritoriul lor, dar, a subliniat Curtea Europeană de la Luxembourg, principiul fundamental al nediscriminării și principiile supraordonate, prioritare, ale libertății de mișcare impun anumite limitări rezonabile acestor norme juridice de drept național, intern. (101)

Potrivit Declarației comune a statelor membre ale Comunității Europene din 17 decembrie 1991 recunoașterea internațională a statelor nou apărute în Europa Centrală și de Est precum și în spațiul fostei Uniuni Sovietice a fost condiționată de confirmarea de către acestea a „inviolabilității frontierelor“ și de „garantarea drepturilor grupurilor etnice și naționale și ale minorităților, conform angajamentelor luate în cadrul CSCE“. (102)

Pe aceeași linie de abordare, Tratatul european de asociere, încheiat în 1992-1993 cu România, Bulgaria, Republica Cehă și Slovacia au inclus clauze explicite de suspendare ale relațiilor în caz de nerespectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și în special a drepturilor minoritare.

Pe acest fond a fost lansat, de către premierul francez Edouard Balladur, inițiativa Pactului de stabilitate în Europa ce a vizat la început reglarea chestiunilor teritoriale și de minorități naționale din Europa Centrală printr-o conferință internațională de realizare a

echilibrului pe continent asemenea „Congresului de la Viena, Tratatelor de la Versailles, Trianon și Sevres și a Conferinței de la Yalta“. Conferința inaugurală a acestei inițiative s-a ținut la Paris la 26-27 mai 1994 și a fost urmată de o serie de mese rotunde regionale/subregionale ce au avut ca efect încurajarea reglementărilor bilaterale de realizare a bunei vecinătăți între nouă state ale Europei Centrale, avute în vedere mai devreme sau mai târziu pentru admiterea în Uniunea Europeană din decembrie 1993.

Pe plan european, ultimii ani ai secolului XX au cunoscut în domeniul minorităților naționale și o serie de dezvoltări subregionale – crearea instituției Înaltului Comisar al Consiliului Baltic pentru drepturile omului și minorități naționale și adoptarea de către Austria, Italia și țări din Europa Centrală și Balcani, în cadrul Inițiativei Central Europene, la 19 noiembrie 1994, a „Instrumentului pentru protecția minorităților“. Document cu caracter politic ce subliniază că statele respective recunosc dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a-și exercita plenar, individual și împreună cu alții, drepturile și libertățile lor fundamentale. Instrumentul de profil al Inițiativei Central Europene reține o definiție a conceptului de minoritate națională similară cu cea din Recomandarea 1201 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei și introduce o clauză ce exprimă preocuparea comună de ameliorare a situației romilor.

Examinarea peisajului juridic european, de drept internațional, național și comunitar cu relevanță în protecția minorităților naționale și în afirmarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, duce la concluzia că pe ansamblul statelor membre și candidate la Uniunea Europeană a fost articulată în ultimele două decenii o armătură de norme juridice, standarde politice și politici publice în plan practic ce are ca rezultat consacrarea, în cadrul realităților europene, a problematicii minorităților naționale ca domeniu de responsabilitate publică pan-europeană, acțiune

guvernamentală internă și cooperare internațională a statelor în forme tot mai mult transnaționale. Nicăieri în spațiul membrilor și al candidaților la Uniunea Europeană problematica minorităților naționale nu mai este apănaj exclusiv al statelor.

Proiectul de „Tratat instituind o Constituție pentru Europa“, adoptat prin consens de către Consiliul European la 18 iunie 2004 de la Bruxelles și semnat la Roma la 29 octombrie 2004, de către șefii de state și guverne din țările membre ale Uniunii Europene, conține printre inovațiile și premierele sale politico-juridice și cele dintâi referiri la „drepturile persoanelor aparținând minorităților“ și, respectiv, interzicerea discriminării pe criterii de „apartenență la o minoritate națională“, cuprinse într-un document crucial al Uniunii Europene ce va deveni, în viitorul apropiat, actul fundamental al dreptului comunitar european.

E. Pe plan bilateral

Față de stadiul și evoluția normativă la nivel universal și regional, unele state au optat, în abordarea aspectelor internaționale ale problematicii minorităților naționale, pentru calea înțelegerilor bilaterale. Această practică, ce are rădăcini în istoria secolelor anterioare și în acordurile încheiate de unele state la sfârșitul celui de-al doilea război mondial – ca de exemplu înțelegerea Gruber – de Gasperi din 1946 referitoare la statutul Tirolului de Sud, ulterior încorporată în tratatul de pace cu Italia din februarie 1947 și acordul realizat prin declarații unilaterale identice în 1955 de R.F.Germania și Danemarca – a fost relansată după 1990 de Germania ca urmare a reunificării sale și a nevoii resimțite de reconfirmare a frontierelor precum și de garantare a statutului minorităților germane din țările Europei Centrale și Răsăritene. În consecință, în perioada 1991-1997 au fost încheiate 19 tratate politice de bază, de înțelegere amicală și bună vecinătate, care au inclus și prevederi referitoare la minoritățile naționale. Examinarea textelor acestor acte bilaterale de drept internațional :

- Tratatul dintre Germania și Polonia din 1991;

- Tratatul dintre Germania și Ungaria din 1992;
- Tratatul dintre România și Germania din 1992;
- Tratatul dintre Germania și Republica Federală Cehă și Slovacă din 1991;
- Tratatul dintre Polonia și Ucraina din 1992;
- Tratatul dintre Polonia și Rusia din 1992;
- Tratatul dintre Polonia și Letonia din 1992; Tratatul dintre Polonia și Belarus din 1992; Tratatul dintre Polonia și Lituania din 1994;
- Tratatul dintre Rusia și Kazahstan din 1992;
- Tratatul dintre Ucraina și Republica Moldova din 1992;
- Tratatul dintre Ucraina și Lituania din 1994;
- Tratatul dintre Ungaria și Ucraina din 1991;
- Tratatul dintre Ungaria și Slovenia din 1992;
- Tratatul dintre Ungaria și Croația din 1992;
- Tratatul dintre Ungaria și Slovacia din 1995;
- Tratatul dintre România și Ungaria din 1996;
- Tratatul dintre România și Slovacia din 1993;
- precum și Tratatul dintre România și Ucraina din 1997 – permite constatarea a numeroase similitudini de redactare. (103)

Astfel, toate aceste tratate reconfirmă inviolabilitatea granițelor internaționale existente și definesc drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale la fel ca Documentul de la Copenhaga al Conferinței asupra dimensiunii umane CSCE din iunie 1990, practic reiterând prevederile acestuia:

- dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a-și exprima, menține și dezvolta, individual sau împreună cu alți membrii ai grupului lor, identitatea etnică, lingvistică, religioasă și culturală;
- dreptul de a folosi limba lor minoritară în public cât și în cadru privat;
- dreptul de a-și folosi numele și prenumele în limba maternă și de a expune, în anumite condiții, inscripții și indicații topografice în limba lor maternă;

- dreptul la educație în limba maternă;
- dreptul de a primi și disemina informații publice în limba minoritară și de a avea acces la mass-media, inclusiv în limba maternă;
- dreptul de a crea și a avea propriile lor organizații și asociații precum și instituții educaționale, culturale și religioase;
- dreptul de a practica și profesia propria religie;
- dreptul de a participa efectiv la viața publică și la deciziile luate în problemele care îi privesc;
- dreptul de a stabili și menține contacte peste frontiere cu cetățenii altor state, cu care au în comun aceeași origine etnică.

Toate aceste tratate nu conțin drepturi colective și nici nu prevăd, pentru minoritățile naționale, forme speciale de autonomie sau autogovernare. De asemenea, aceste instrumente fac referiri la obligațiile pe care le au persoanele aparținând minorităților naționale de a respecta legea, la fel ca și ceilalți cetățeni ai statului și drepturile celorlalte persoane aparținând altor minorități sau populației majoritare. Nici unul din aceste tratate nu conține o definiție explicită a noțiunii de minoritate națională. Ele se referă însă la persoane aparținând în fiecare caz minorităților, ai căror membri au aceeași origine etnică cu cea a majorității cetățenilor din statul vecin, parte la tratat.

O parte din aceste tratate conțin și prevederi referitoare la crearea unor mecanisme bilaterale de urmărire a aplicării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, sub forma unor comisii sau subcomisii interguvernamentale create în acest sens.

Tratatul politic de bază dintre România și Ungaria, semnat la Timișoara la 16 septembrie 1996, se integrează complet acestui flux al dezvoltării dreptului internațional bilateral al statelor Europei centrale. Normele bilaterale astfel convenite sunt ancorate solid la normele și standardele europene și internaționale în materie, statele-părți procedând la „recepția“, conform regulilor dreptului internațional al tratatelor, a acestor instrumente multilaterale în sistemul lor normativ bilateral.

Astfel, articolul 15 aliniatul 1 litera b din Tratat prevede că „Părțile Contractante vor aplica, în vederea protejării și dezvoltării identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a minorității maghiare din România și a minorității române din Ungaria, ca obligațiile juridice, prevederile ce definesc drepturile persoanelor aparținând minorităților conținute în documentele Națiunilor Unite, Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa și Consiliului Europei, enumerate în Anexa la acest Tratat“. Anexa cuprinde lista a trei documente: Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990, Declarația ONU din 1992 privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, lingvistice și religioase, precum și Recomandarea 1201 / 1993 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, notată cu un asterisc ce trimite la o clauză din josul paginii Anexei, care are următoarea formulare: „Părțile Contractante convin ca Recomandarea 1201 să nu se refere la drepturi colective și nici nu le impune obligația de a garanta persoanelor în cauză vreun drept la un statut special de autonomie teritorială bazat pe criterii etnice“.

Mai mult, drepturile substanțiale recunoscute prin Tratat pentru persoanele aparținând celor două minorități au fost definite exclusiv în terminologia ONU, OSCE și Consiliul Europei, fapt demonstrat și de publicarea ulterioară a tabelului comparativ al prevederilor Tratatului cu cele ale instrumentelor multilaterale în cauză, utilizat exclusiv de negociatorii celor două părți. (104)

Încheierea acestui tratat a avut o importanță istorică pentru cele două state și popoare, pentru destinul lor european și euroatlantic comun. Au prevalat nu numai considerentele politico-strategice, ci și, foarte mult, cele umaniste, demonstrate de evoluția ulterioară a conviețuirii etniilor, a stării economico-sociale și a cooperării bilaterale. Situația generală a respectării drepturilor omului și ale minorităților naționale a evoluat pozitiv în cele două țări, care au avut astfel de cules avantajele reale ale stabilității regionale și integrării europene și euroatlantice. Relegarea

autodeterminări etnice a minorităților, a separatismului și autonomiei teritoriale pe criterii etnice a corespuns atât stadiului real al normelor și standardelor europene substanțiale pentru minoritățile naționale cât și imperativelor deschiderii căilor de dezvoltare europeană și euroatlantică a celor două țări și popoare.

Dreptul internațional, normele multilaterale ale dreptului internațional al drepturilor omului au jucat un rol esențial la încheierea acestui tratat, iar voința ambelor părți de a face să primeze abordările cooperative europene a garantat și garantează evoluția pozitivă în continuare, în conjuncție cu dezvoltarea și aprofundarea respectării drepturilor minorităților naționale în Europa.

În Declarația intitulată „Suveranitate, Responsabilitate și Minoritățile Naționale“, publicată la Haga la 26 octombrie 2001, Înalțul Comisar OSCE pentru Minoritățile Naționale subliniază:

„.... Tratatelor bilaterale pot să aibă o funcțiune utilă pentru minoritățile naționale în sensul că oferă un mijloc prin care statele pot în mod legitim să-și împărtășească informațiile și preocupările, să-și promoveze interesele și ideile și să protejeze mai mult anumite minorități pe baza consimțământului statului în a cărui jurisdicție se află respectivele minorități. Cu toate acestea, abordarea bilaterală nu trebuie să încalce principiile fundamentale consfințite în instrumentele multilaterale. În plus, statele trebuie să fie atente să nu creeze asemenea privilegii pentru anumite grupuri care ar putea avea efecte dezintegratoare în statele în care aceste grupuri trăiesc.

Pentru a preveni conflictele, a proteja minoritățile, a integra diversitatea etnică și a consolida relațiile prietenești între state, trebuie ca noi să nu erodăm principiile, standardele și mecanismele care au fost construite cu grijă în ultima jumătate de veac. Într-adevăr, statele trebuie să se asigure nu numai ca politicile și practica lor să garanteze un minimum de drepturi ale minorităților ci și să promoveze egalitatea deplină și efectivă între persoanele aparținând minorităților naționale și persoanele aparținând majorității“. (105)

III.3. Funcționarea mecanismelor internaționale de urmărire a respectării normelor și standardelor din domeniul minorităților naționale și rolul acestora în dezvoltările viitoare

A) *Comitetele și grupurile de lucru ONU;*

Înaltul Comisar ONU pentru drepturile omului

După 1990, acțiunea ansamblului sistemului ONU pentru protejarea și promovarea tuturor drepturilor omului, inclusiv a celor consacrate prin Declarația Adunării Generale din 1992 referitoare la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, lingvistice și religioase, a fost consolidată pe linia sporirii impactului factorului internațional asupra legislației, instituțiilor și politicilor statelor lumii în domeniu. Statele înseși au reacționat la schimbările globale printr-o mai largă recunoaștere a rolului organismelor internaționale și prin mărirea disponibilității de cooperare internațională pentru promovarea și realizarea drepturilor omului. Sugestivă în acest sens este creșterea semnificativă a numărului de ratificări a celor două Pacte internaționale și a convențiilor „sectoriale“ relevante, precum și a protocoalelor adiționale la acestea ce prevăd rolul sporit al organismelor internaționale de profil și posibilități de acces a persoanelor fizice care se consideră vătămate în drepturile lor recunoscute pe plan internațional. Astfel, la 31 decembrie 1997 Pactul privind drepturile economice, sociale și culturale fusese ratificat de 137 de state, Pactul drepturilor civile și politice de 140, Protocolul opțional la Pactul drepturilor civile și politice de 93, al doilea Protocol opțional la Pactul drepturilor civile și politice (care prevedea abolirea pedepsei cu moartea) de 31, Convenția pentru eliminarea discriminării rasiale de 150, Convenția pentru prevenirea și reprimarea crimei de genocid de 124, Convenția privind drepturile copilului de 191, Convenția împotriva torturii de 104 iar Convenția pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei de 161 de state. (106)

Procedura rapoartelor periodice prezentate de state, instituită prin cele două Pacte și Convențiile „sectoriale“ de drepturile omului a devenit astfel mai cuprinzătoare. În esență această procedură se desfășoară potrivit regulilor generale de raportare stabilite de către Comitetele internaționale de experți independenți, create prin instrumentele respective, care autorizează monitorizarea respectării de către fiecare stat în parte a obligațiilor asumate și a drepturilor recunoscute. În ceea ce privește rapoartele referitoare la articolul 27 din Pactul drepturilor civile și politice, fiecare stat este ținut să prezinte informații cu privire la minoritățile cunoscute ca existente, și să precizeze măsurile luate în mod concret pentru păstrarea identității etnice, religioase, culturale și lingvistice a acestora precum și măsurile adoptate pentru asigurarea șanselor economice și politice egale pentru acestea în raport cu majoritatea populației. O mențiune specială trebuie făcută în legătură cu reprezentarea minoritară în organele centrale și locale de stat. Pe baza informațiilor acumulate inclusiv de la organizațiile neguvernamentale și persoanele particulare, Comitetul drepturilor omului se angajează într-un dialog cu reprezentanții statelor ce prezintă raportul, al cărui rezultat este înscris în „observațiile finale“ ce prezintă încălcările drepturilor minoritare, subliniază necesitatea ca statul să se desisteze de la orice alte violări ale drepturilor în cauză și cheamă ca guvernul respectiv să adopte, până la următorul raport periodic, măsuri de îmbunătățire a situației. (107)

Înaltul Comisar ONU pentru drepturile omului, post creat prin Rezoluția Adunării Generale ONU 48/141 a primit mandatul specific de a promova aplicarea Declarației din 1992 privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, lingvistice și religioase și de a se angaja într-un dialog continuu cu guvernele naționale în acest sens. Prin urmare, Înaltul Comisar, cu prilejul vizitelor sale în țările lumii discută probleme și posibile soluții pentru situațiile legate de minorități și totodată urmărește, prin intermediul oficiului său, realizarea măsurilor

referitoare la minorități și a recomandărilor înscrise în concluziile comitetelor create prin tratatele de drepturile omului, în rapoartele raportorilor speciali și tematici ai ONU și în rezoluțiile Comisiei drepturilor omului și ECOSOC adoptate în acest sens.

Atribuțiile Înalțului Comisar prevăd expres sarcina de a preveni încălcarea drepturilor omului în general și exercitarea unei funcții de mediere, prin eforturi la nivel diplomatic, în situațiile ce pot degenera în conflicte și de încurajare a dialogului între părțile interesate.

Cu asentimentul statelor vizate, Înalțul Comisar ONU pentru drepturile omului oferă asistență internațională pentru elaborarea legilor interne necesare în vederea protejării și promovării identității minorităților, adoptarea unor măsuri de creare și întărire a încrederii în cadrul societăților naționale, monitorizarea alegerilor naționale și locale, crearea instituțiilor naționale pentru consolidarea practicilor interne corespunzătoare ale statelor, dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale și educația generală a populației în vederea respectării tuturor drepturilor omului. (108)

În lucrările sale de după 1990, Comisia ONU pentru drepturile omului, for central interguvernamental al sistemului Națiunilor Unite în materie, s-a preocupat și de problematica minorităților, mai ales din statele considerate cu probleme pe plan internațional, indiferent dacă acestea recunosc sau nu existența minorităților pe teritoriul lor. Spre exemplu, Raportul Anual al acestei Comisii pe 1998, înaintat ECOSOC cuprinde nu mai puțin de 19 rezoluții „pe țări“, care se referă și la încălcări grave și sistematice ale drepturilor persoanelor aparținând minorităților. Rezoluțiile Comisiei pentru drepturile omului, care se fac publice, antrenează dificultăți pentru statele menționate în raport cu ansamblul sistemului ONU, constrângând astfel guvernele, mai devreme sau mai târziu, să coopereze cu organisme internaționale de drepturile omului și să ia măsurile interne de ameliorare necesare. (109)

În cazurile aflate pe rolul Comisiei ONU pentru drepturile omului sunt numiți de regulă raportori speciali ai Națiunilor Unite

a căror sarcină este de a se deplasa în țările vizate pentru cunoașterea la fața locului a situației generale a drepturilor omului, a stabili contacte directe cu persoanele și grupurile ce se consideră vătămate în drepturile lor consacrate pe plan internațional și a dialoga cu guvernele pe linia găsirii și aplicării soluțiilor necesare de redresare. Concluziile și recomandările raportorilor speciali ONU sunt publicate și dezbătute pe plan internațional. Rolul lor este acela de a aduce problemele existente în atenția comunității internaționale și de a presa guvernele pentru curmarea și reprimarea violărilor constatate, ca și pentru modificarea legislației, instituțiilor și politicilor interne blamate.

După 1990 sistemul ONU a dezvoltat și procedurile de plângeri individuale, create anterior, respectiv procedura confidențială stabilită prin Rezoluția 1503 a ECOSOC, și procedurile prevăzute în articolul 41 al Pactului drepturilor civile și politice, în Protocolul opțional la Pactul drepturilor civile și politice și în articolul 11 al Convenției pentru eliminarea discriminării rasiale.

În acest sens se constată că după 1990, Comitetul ONU pentru drepturile omului creat prin Pactul drepturilor civile și politice și-a format o adevărată jurisprudență în materia aplicării articolului 27 din Pact, cele mai notabile hotărâri fiind adoptate la 28 octombrie 1994 și 30 octombrie 1996. (110)

Pe această bază și în raport cu concluziile degajate din examinarea numeroaselor rapoarte periodice prezentate de state, Comitetul ONU pentru drepturile omului a elaborat un Comentariu general al articolului 27 din Pactul drepturilor civile și politice, care dezvoltă prevederile înscrise în respectivul instrument internațional și în Declarația din 1992 referitoare la drepturile persoanelor aparținând minorităților. În acest Comentariu general se susține în esență că „existența unei minorități etnice, religioase sau lingvistice într-un stat nu depinde de o hotărâre de recunoaștere a acestui fapt de către statele în cauză, ci trebuie stabilită pe baza unor criterii obiective“. Protecția

minoritară întemeiată pe articolul 27 din Pact trebuie extinsă nu numai cetățenilor statului în cauză ci și străinilor sau apatrizilor aflați pe teritoriul acestuia, precum și populațiilor indigene. „Deși drepturile protejate prin articolul 27 sunt drepturi individuale ele depind la rândul lor de posibilitățile create grupului minoritar pentru a-și menține cultura, limba sau religia. În consecință, măsuri pozitive din partea statelor pentru protejarea identității minoritare pot fi necesare, iar acestea pot fi considerate ca o diferențiere legitimă în raport cu prevederile articolului 2 și 26 din Pact, atâta timp cât au ca scop corectarea condițiilor ce împiedică sau afectează exercițiul drepturilor garantate prin articolul 27 și se bazează pe criterii rezonabile și obiective“. Se subliniază totuși că drepturile înscrise în articolul 27 din Pact trebuie distinse de dreptul la autodeterminare, care nu este menționat în Protocolul opțional la Pact, aparține popoarelor și este reglementat separat în articolul 1 din Pact. Totodată, Comitetul drepturilor omului reiterează că exercițiul drepturilor înscrise în articolul 27 nu trebuie să prejudicieze suveranitatea și integritatea teritorială a statelor părți semnatare ale Pactului. (111)

Subcomisia ONU pentru prevenirea discriminării și protecția minorităților și-a continuat și după 1990 preocupările legate de problematica minoritară, cea mai semnificativă contribuție în acest sens fiind raportul întocmit de expertul norvegian Asbjorn Eide, intitulat „Posibile căi și mijloace de facilitare a soluționării pașnice și constructive a problemelor ce implică minoritățile“.

Acest document se înfățișează ca o expresie a doctrinei democratice liberale, aflate intrinsec la baza întregului sistem ONU pentru drepturile omului, ce se opune „etnicismului“ și „etno-naționalismului“, considerate ca surse de tulburare a păcii interne și internaționale, și propune un set de măsuri alternative de abordare a problematicii individuale în așa fel încât să fie asigurate cu adevărat drepturile omului pentru toate ființele umane, indiferent dacă aparțin majorităților sau minorităților.

Studiul consemnează ca premisă esențială în materie respectarea integrității teritoriale a statelor și subliniază rolul în continuare crescut al statelor pentru asigurarea ordinii internaționale și garantarea drepturilor omului, inclusiv în cazul persoanelor aparținând minorităților. Se consideră că rolul statului nu se poate însă limita la asigurarea egalității și nediscriminării între cetățeni ci că acestuia îi revine sarcina de a promova politici active, adaptate fiecărei „situații minoritare“ specifice și nu minorităților în general, pentru aducerea membrilor minorităților la nivelul de șanse și oportunități create persoanelor majoritare. Se subliniază cu precădere necesitatea ca măsurile pro-minoritare de stat să aibă în vedere și operarea descentralizării funcțiilor îndeplinite de autoritățile publice, asigurarea participării efective a persoanelor aparținând minorităților la toate deciziile legate de problemele publice de interes local și național, precum și importanța realizării democrației reale în toate subunitățile teritoriale ale statului, în așa fel încât drepturile omului recunoscute pe plan internațional să fie garantate și aplicate pentru toți locuitorii acestora.

În context diversele exemple de „autonomii minoritare“, realizate în ultimele decenii, mai ales în Europa occidentală, sunt considerate ca modele posibile de urmat pentru celelalte state, în măsura în care formele adoptate sub controlul statului corespund cerințelor democratice de mai sus. Studiul marchează astfel, trecerea preocupărilor organismelor internaționale în problematica minoritară de la aspectele legate de afirmarea și consolidarea identității culturale, lingvistice și religioase specifice a minorităților la cerințe de ordin politic, social și economic în favoarea acestora, care trebuie realizate în contextul progresului întregii societăți a statului dat, pe calea democrației și statului de drept. (112)

Studiul a fost aprobat de Comisia drepturilor omului și ECOSOC, fiind transmis ca îndrumar de activitate în

problematika minoritară celorlalte organisme internaționale de drepturile omului din sistemul ONU.

Ideile din acest studiu se regăsesc în activitatea Grupului de lucru pentru minorități creat de Comisia drepturilor omului, cu mandatul de a examina modalitățile de promovare și realizare practică a Declarației din 1992 referitoare la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale; de a examina alte posibile soluții la problemele ce implică minoritățile, inclusiv promovarea înțelegerii mutuale între minorități și guverne și de a recomanda anumite măsuri pentru promovarea și protejarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice. (113)

La scurt timp după crearea sa în 1995, Grupul de lucru ONU pentru minorități s-a transformat într-un adevărat punct focal al activităților Națiunilor Unite în domeniul protecției minoritare. Pe baza recomandărilor sale a fost creată o bază de date cu privire la „bunele practici” adoptate de state pentru protejarea drepturilor minoritare; organismele create prin Tratatul de drepturile omului și Raportorii speciali ONU au primit sarcina reîntărită de a-și concentra întotdeauna atenția și asupra chestiunilor minoritare; au fost stabilite legături în materie cu celelalte foruri internaționale și regionale din domeniul minoritar și a fost promovată cooperarea între agențiile specializate ONU referitoare la minorități. (114)

Dintre realizările de ultimă oră ale grupului de lucru ONU pentru minorități iese în evidență un Comentariu al prevederilor și înțelesului Declarației ONU din 1992 privind persoanele aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice, care subliniază cu precădere „drepturile participative” ale membrilor minorităților la viața de ansamblu a societăților din care fac parte precum și cerința pluralismului democratic la toate nivelurile organizării de stat. (115)

La 17 iulie 1998, Conferința diplomatică a plenipotențiarilor a 160 de state din întreaga lume, reunită la Roma sub egida ONU, a adoptat Statutul Curții Penale Internaționale, care creează cadrul,

pentru prima oară în istorie, de combatere a impunității autorilor de crime de genocid, crime de război și crime împotriva umanității.

Articolului 6 al acestui tratat internațional, semnat până la 7 octombrie 1998 de 53 de state, definește crima de genocid la fel ca și Convenția pentru prevenirea și reprimarea crimei de genocid din 1948. Articolul 8 subliniază includerea în categoria crimelor de război și a actelor comise în cazuri de conflicte armate fără caracter internațional.

„Această categorie se aplică conflictelor armate fără caracter internațional și prin urmare nu se aplică situațiilor de dezordine și tensiuni interne precum răzmerițe, acte izolate și sporadice de violență sau acte de natură similară. Ea se aplică conflictelor armate ce au loc pe teritoriul unui stat, cu referire la înfruntările armate între autoritățile guvernamentale și grupuri armate organizate sau între asemenea grupuri.“

Statutul nu admite nici un fel de rezerve la prevederile sale.

Curtea Penală Internațională este un organism judecătoresc permanent, imparțial și independent, format din „reprezentanții statelor care au semnat actul final al Conferinței diplomatice și ai altor state ce au fost invitate să participe la Conferință“. Aranjamentele practice pentru începerea funcționării Curții, ca organism jurisdicțional internațional asociat Națiunilor Unite, au fost finalizate prin negocieri diplomatice la data de 30 iunie 2000. (116)

B) Înalțul Comisar OSCE pentru minoritățile naționale

De la începerea funcționării acestei instituții OSCE în 1993, Înalțul Comisar pentru minoritățile naționale s-a implicat în probleme minoritare din 12 țări membre – Albania, Croația, Estonia, Ungaria, Kazahstan, Kyrgyzstan, Letonia, România, Slovacia, fosta Republică Yugoslavă a Macedoniei și Ucraina – efectuând vizite repetate pentru a dialoga cu reprezentanții autorităților, ai minorităților, ai organizațiilor neguvernamentale și cu persoane particulare în legătură cu situațiile existente și căile

de acționat asupra acestora pentru asigurarea unor evoluții netensionate în materie. În stăruințele lui, Înaltul Comisar a utilizat atât referințele la documentul de la Copenhaga și la celelalte norme și standarde internaționale, cât și elemente ale situației concrete existente în fiecare stat dat.

În cadrul atribuțiilor sale privind proiectarea unei perspective pe termen lung pentru soluții durabile care să asigure și din punct de vedere minoritar pacea internă și internațională Înaltul Comisar OSCE a trecut, pe baza experienței acumulate, la definirea unor reguli suplimentare, care au permis forma unor recomandări elaborate sub îndrumarea sa de către un grup de experți internaționali în materie. Aceste instrumente de lucru nu creează noi standarde europene în materie, ci sunt expresia „bunelor practici internaționale“. Ele sunt elaborate cu scopul de a „clarifica, interpreta și detalia“ standardele internaționale existente și sunt utilizate în continuare în contactele Înaltului Comisar din țările vizitate conform atribuțiilor sale.

Primul set de recomandări a fost realizat în 1997 și se intitulează „Recomandările de la Haga privind drepturile educaționale minoritare“. Din elaborările și dezvoltările acestora pot fi reținute ca relevante următoarele:

„1. dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a-și menține identitatea lor poate fi integral realizat numai dacă ele își însușesc o cunoaștere corespunzătoare a limbii lor materne în cadrul procesului educațional. În același timp, persoanele aparținând minorităților naționale au o responsabilitate de a se integra în societatea națională mai largă prin însușirea unor cunoștințe corespunzătoare de limbă oficială a statului ...

3. trebuie reținut că angajamentele și obligațiile internaționale relevante constituie standarde internaționale minime. Ar fi contrar spiritului și intenției lor ca aceste obligații și angajamente să fie interpretate într-o manieră restrictivă. ...

5. statele trebuie să creeze condiții care să permită instituțiilor ce reprezintă pe membrii minorităților naționale în cauză să

participe într-o manieră concretă, la dezvoltarea și aplicarea politicii și programelor referitoare la educația minoritară. ...

18. în situațiile în care o minoritate națională a avut și a controlat, în istoria recentă, propriile sale instituții de învățământ superior, acest fapt trebuie recunoscut și luat în considerare la stabilirea criteriilor viitoare de reglementare.“ (117)

În 1997, tot sub egida Înaltului Comisar OSCE pentru minorități naționale, au fost elaborate de un grup de experți „Recomandările de la Oslo referitoare la drepturile lingvistice ale minorităților naționale“. Din inovațiile acestui document se cuvin menționate următoarele:

„9. persoanele aparținând minorităților naționale trebuie să aibă acces la timp de antenă în propria lor limbă în cadrul mijloacelor de comunicare în masă subvenționate public. La nivel național, regional și local, cantitatea și calitatea timpului alocat emisiunilor în limba unei minorități trebuie să corespundă cu numărul și concentrarea minorității naționale, precum și cu situația și nevoile acesteia...

12. toate persoanele, inclusiv persoanele aparținând minorităților naționale au dreptul de a desfășura activitatea întreprinderilor private în limba sau limbile pe care le aleg. Statul poate cere folosirea suplimentară a limbii oficiale numai acolo unde poate fi demonstrat un interes public legitim, cum ar fi interesele referitoare la protecția muncitorilor sau a consumatorilor ori în relațiile dintre întreprindere și autoritățile guvernamentale...

14. Persoanele aparținând minorităților naționale trebuie să aibe posibilități de a-și folosi limba maternă în relațiile cu autoritățile administrative în special în regiunile și localitățile în care ele exprimă o dorință în acest sens și unde ele trăiesc în număr semnificativ. La fel, autoritățile administrative vor asigura oriunde este posibil, ca serviciile publice să fie acordate de asemenea în limba minorității naționale. În acest scop ele vor

adopta politicile și programele corespunzătoare de recrutare și formare profesională...

20. directorul unei instituții penale și celălalt personal al instituției trebuie să fie capabil să vorbească limba sau limbile majorității deținuților sau o limbă înțeleasă de majoritatea acestora. Programele de recrutare și formare profesională vor fi dirijate în acest sens. Ori de câte ori apar ca necesare, vor fi utilizate serviciile unui interpret.

21. autoritățile vor adopta, oriunde posibil, măsuri care să permită deținuților să comunice în limba lor, atât oral cât și în corespondența personală cu respectarea limitărilor impuse de lege. În acest sens persoana reținută sau deținută va fi în general consemnată într-un loc de reținere sau deținere apropiat reședinței sale obișnuite. (118)

Cu prilejul Conferinței internaționale de informare și documentare organizate sub egida OSCE la Locarno în perioada 18-20 octombrie 1998, Înaltul Comisar pentru minoritățile naționale, a prezentat, în Cuvântarea sa introductivă și în Concluziile pe care le-a tras în nume propriu la final, ideile de bază ale unui nou set de recomandări, referitoare la modelele de organizare statală, inclusiv sub forma autonomiilor teritoriale minoritare, ce pot fi folosite cu succes în funcție de condițiile locale pentru garantarea soluționării durabile a problemelor de profil.

„Scopul angajamentului nostru față de principiile OSCE este, în ultimă instanță, atingerea securității și prosperității oamenilor, adică spre beneficiul milioanei de oameni pe care îi reprezentăm și suntem obligați să-i servim. Principiile OSCE ne spun cum să facem aceasta. Acestea nu numai că proclamă valori și standarde care nu numai că sunt valabile fiecare prin ele însele ci totodată reflectă o anumită logică intrinsecă. Bazată pe istoria europeană, această logică arată că prosperitatea este posibilă numai acolo unde există pace și stabilitate și că pacea și stabilitatea pot fi cu adevărat atinse numai printr-o ordine justă între și în interiorul statelor...

Justiția poate fi înfăptuită numai pe baza respectării drepturilor omului. Logica arată că drepturile omului trebuie respectate nu numai datorită valorii inerente și demnității fiecărei ființe umane ci pentru că pacea și securitatea depind de acestea.“ (119)

„Validitatea constantă a Decalogului de principii de la Helsinki din 1975 și aplicabilitatea lor în noua eră au fost subliniate. S-a accentuat în special că aceste principii trebuie să fie întotdeauna luate în considerare și aplicate împreună și nu selectiv. În acest sens un accent special a fost plasat pe corelația pozitivă dintre principiile referitoare la autodeterminare și respect pentru suveranitate, integritate teritorială și inviolabilitatea frontierelor internațional recunoscute. Aceste principii nu sunt ireconciliabile. Autodeterminarea externă prin secesiune este încărcată de potențialul unui conflict. În schimb s-a observat că o mare varietate de soluții sunt la îndemâna statului contemporan pentru a acomoda interesele și aspirațiile vitale ale minorităților prin mijloace de autodeterminare „internă“.

Balanța necesară între aceste principii poate fi atinsă în interesul securității pentru toți în cadrul statului și al regiunii, printre altele prin următoarele mijloace:

Statele pot introduce forme de participare efectivă a minorităților la procesul de luare a deciziilor publice, în special în problemele care le privesc, prin proceduri electorale ca și prin mecanisme speciale de dialog structural, consultanță și consiliere. Statele pot introduce forme variate de devoluțiune pentru a aduce procesele de luare a deciziilor politice cât mai aproape posibil de cei care sunt în modul cel mai direct afectați de acestea. Statele pot să creeze forme variate de autonomie, în special pe bază culturală și funcțională. Acestea și alte forme de integrare oferă alternative realiste la politicile nefaste de asimilare forțată și de izolare autoimpusă a minorităților... Asemenea metode de integrare trebuie să aibe la bază democrația, statul de drept și respectul pentru drepturile omului... Este de dorit ca statele să

exploreze pe mai departe și să ia în considerare aplicarea formelor alternative de guvernare și participare necesare...“ (120)

Aceste idei s-au regăsit în „Recomandarile de la Lund, din 1999, privind participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică“.

C) Consiliul Europei

La începutul anilor 1990, factorul principal al acțiunii Consiliului Europei în legătură cu problematica minorităților naționale a fost reprezentat de Adunarea Parlamentară, for colectiv compus din delegații ai parlamentelor naționale ale statelor membre ale organizației. În acest scop, pe baza puterii statutare ce le revine de a vota admiterea noilor state membre în Consiliul Europei, Adunarea Parlamentară a pus la punct o procedură de verificare a situației instituțiilor și practicilor democratice din respectivele țări, în cadrul căreia au fost stabilite pentru unele state candidate cerințe exprese referitoare la respectarea standardelor internaționale privind minoritățile naționale.

Prin Directiva 488 (1993) Adunarea Parlamentară a împuternicit Comisia sa juridică și de drepturile omului să examineze amănunțit, pe baza vizitelor și constatărilor unor raportori speciali numiți pentru fiecare stat candidat sau nou admis în parte, situația drepturilor omului și a minorităților naționale în raport de prevederile Recomandării 1201. Pentru garantarea rezultatelor acestei monitorizări s-a creat chiar posibilitatea „să fie sancționată orice încălcare persistentă a angajamentelor asumate și lipsa de cooperare din partea statelor la procesul de urmărire a respectării acestora, prin neratificarea deplinelor puteri ale delegației parlamentare a statului respectiv la sesiunea următoare constatării unei asemenea situații“.

Pe măsura îndeplinirii de către statele vizate a cerințelor democratice europene în materie, subliniate de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, această formă ad-hoc de monitorizare a fost încetată. (121)

În cazul României, spre exemplu, angajamentele specifice asumate la admiterea în cadrul Consiliului Europei au fost consemnate în Opinia 176 / 1993 a Adunării Parlamentare, fiind axate pe promovarea politicii interne în materia minorităților conform Recomandării 1201, restituirea proprietăților ecleziastice, ameliorarea învățământului public minoritar și combaterea rasismului și antisemitismului.

Constatând că România și-a onorat marea majoritate a obligațiilor și angajamentelor asumate, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a încetat monitorizarea, în baza Rezoluției 1123 / 1997. (122)

Ca stat-parte la Convenția-cadru a Consiliului Europei pentru Protecția Minorităților Naționale, România a depus un raport cuprinzător privind situația minorităților naționale din țară, în 1999, raport ce a fost examinat de către Comitetul consultativ de experți în 2001. Opinia Comitetului consultativ și răspunsul Guvernului au fost publicate în țară și în străinătate, conform prevederilor Convenției-cadru. Măsurile luate de stat pentru realizarea practică a recomandărilor Consiliului Europei, formulate la finalul primului ciclu de monitorizare a Convenției-cadru, sunt pregătite de prezentare în al doilea ciclu de monitorizare, demarat în anul 2003.

În concluziile Conferinței de marcă a cinci ani de monitorizare a aplicării de către statele-părți a Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale, Profesorul Patrick Thornberry a subliniat. „Convenția-cadru este un instrument tânăr... Comentatorii și instituțiile și-au reținut cu greu dezamăgirea atunci când acest instrument a apărut... Cadru este mai bine umplut acum, copilul este mai iubit și prin urmare se cuvine să adoptăm acum o atitudine de admirație critică sau poate numai de admirație.. .Doresc să închei într-o notă de drept și de răbdare. Suntem chemați să schimbăm lumea și trebuie să ne păstrăm indignarea când vedem nedreptate și incorectitudine. Dar înrădăcinarea acestor sentimente și înrădăcinarea culturii drepturilor omului poate să ia mult timp...

Avem nevoie de o creștere de jos în sus, de o societate civilă în dialog cu structurile internaționale și cu autoritățile naționale, în așa fel încât drepturile omului și drepturile minorităților să fie apropiate de populație, de toate popoarele. Nu sunt soluții imediate, dar noi putem să fim răbdători, profesioniști și neobosiți în abordarea problemelor... Convenția-cadru oferă, după cum se prevede, un cadru. Succesul acesteia nu este doar responsabilitatea guvernelor, a Comitetului consultativ, a Comitetului Miniștrilor și a ONG-urilor, ci a noastră a tuturor“. (123)

D. Uniunea Europeană

Uniunea Europeană a lansat, cu prilejul reuniunii Consiliului European de la Luxemburg (1997) procesul extinderii sale spre Est, pentru a cuprinde ca membre comunitare și state din Europa Centrală. În acest sens a fost creată o procedură politico-diplomatică specială pentru verificarea situației generale a societăților statelor respective, inclusiv pe planul respectării drepturilor omului și al minorităților naționale. Comisia Europeană a fost însărcinată să sintetizeze periodic constatările sale de resort, care se pun regulat în discuția guvernelor și parlamentelor statelor vizate, precum și a Consiliului European ca și condiții de îndeplinit prealabil deciziei de admitere în Uniunea Europeană. (124)

Rapoartele Anuale de Țară au analizat periodic legislația, instituțiile și practica administrativă a statelor central-europene și baltice în respectarea drepturilor omului și ale persoanelor aparținând minorităților naționale, conform normelor Consiliului Europei și standardelor OSCE.

Observațiile, criticile și recomandările Comisiei Europene, făcute pe această cale, au fost susținute politic de statele membre ale Uniunii Europene, orice decizie de continuare a procesului de aderare fiind condiționată de progresele reale ale situației de fapt în acest domeniu de referință pentru democratizare, economie de piață, occidentalizare și europenizare.

„Schimbarea la față“ produsă în câțiva ani în țările candidate la Uniunea Europeană este practic rezultatul amplului proces politic și economic condus și sprijinit de democrațiile dezvoltate ale Europei. (125)

Consiliul European de la Nisa, din anul 2000, a adoptat ca document politic și nu juridic, Carta Drepturilor Fundamentale (ale cetățenilor europeni – n.n.) și a completat prevederile Tratatului Uniunii Europene prin dezvoltarea mecanismului intra-comunitar de supraveghere a respectării de către statele membre a valorilor fundamentale unionale, respectiv a criteriilor democratice, de apărare a drepturilor omului și de realizare a statului de drept, proclamate la Copenhaga în 1993.

Potrivit art.7 din Tratatul Uniunii Europene, modificat la Nisa, Parlamentul European sau Comisia Europeană pot decide, cu majoritate de patru cincimi, la propunerea a cel puțin o treime din numărul statelor membre, ca o situație politico-socială dintr-un stat membru prezintă un risc major de încălcare serioasă a valorilor fundamentale unionale. O asemenea decizie este precedată de o solicitare din partea Consiliului Uniunii Europene ca experți independenți să analizeze în amănunt situația dată și să prezinte un raport în acest sens. În următoarea fază procedurală, Consiliul Uniunii Europene decide, în unanimitate, că statul membru în cauză se află într-o situație de încălcare serioasă și persistentă a valorilor de bază, înscrise în art.6 al Tratatului Uniunii Europene, sancțiunile aplicabile mergând până la suspendarea drepturilor de participare și de vot în forurile Uniunii Europene. (126)

Această procedură nu a fost activată până în prezent de Uniunea Europeană, însă Parlamentul European și Comisia Europeană au preluat respectivele prevederi ca bază implicită pentru dezvoltarea unui sistem de urmărire vigilentă, la nivel comunitar, a evoluțiilor democratice și de respectare a drepturilor omului de către statele membre.

Începând cu anul 2002, Parlamentul European a introdus practica adoptării de rapoarte anuale asupra stadiului drepturilor

fundamentale în interiorul Uniunii Europene. Rapoartele conțin și referiri și aprecieri asupra politicilor publice privind minoritățile naționale din statele membre și realizează astfel o formă de monitorizare de către euro-parlamentari în acest domeniu.

În cadrul Comisiei Europene, o unitate a Direcției generale pentru Justiție și Afaceri Interne se ocupă, printre altele, de monitorizarea drepturilor omului în statele membre. Această unitate primește plângeri și sesizări de la cetățenii europeni, care sunt preluate pentru o analiză sistematică de către Rețeaua U.E. de Experti Independenți pentru Drepturile Omului, creată pe baze contractuale și finanțată permanent de către Comisia Europeană.

Începând cu anul 2002, Rețeaua de Experti Independenți elaborează proiectul Raportului Anual privind Starea Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană, prin care evaluează aplicarea de către statele membre a fiecărui drept înscris în Carta Drepturilor Fundamentale, documentează în amănunt situațiile concrete din fiecare stat membru și sprijină Comisia Europeană și Parlamentul European în articularea și dezvoltarea politicilor Uniunii Europene în privința drepturilor fundamentale ale cetățenilor europeni. Expertii Independenți interpretează art. 22 din Carta Drepturilor Fundamentale, referitor la protecția diversității culturale, religioase și lingvistice, ca text de referință pentru minoritățile naționale și, pe cale de consecință, Rapoartele lor Anuale analizează atât situația minorităților din fiecare stat membru, cât și chestiunile minoritare orizontale în interiorul Uniunii Europene.

IV. Convergența reglementărilor și standardelor existente spre un sistem coerent de protecție internațională a minorităților naționale din Europa și din lume – rolul intrinsec al dreptului internațional al drepturilor omului

IV.1. Articularea sistemului internațional actual de protecție a minorităților naționale și dinamica sa

Orice trecere în revistă și analiza a problematicii actuale a minorităților naționale, din unghiul de vedere al abordărilor pe plan internațional, pune în evidență preocuparea activă manifestată în domeniu de o adevărată miriadă de instituții, organisme, mecanisme și proceduri internaționale.

Numitorul comun al acestor instituții, organisme, mecanisme și proceduri, create de state în virtutea principiului cooperării internaționale pentru promovarea respectării drepturilor consacrate ale omului, este raportarea lor la state, la conduita statelor față de oamenii aflați sub puterea sau jurisdicția lor. Planul lor de referință îl constituie regulile de conduită etică, create de state sub forma fie a normelor multilaterale de drept internațional fie a standardelor politice internaționale. Drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale incluse în aceste norme juridice și standarde internaționale nu preexistă actelor colective ale statelor de recunoaștere și consacrare a acestor reguli de conduită etică, ci sunt și rămân creația statelor pe plan internațional, la fel ca și pe plan intern. Odată recunoscute aceste

drepturi, menirea lor este de a fi opozabile statului și în favoarea persoanelor la care ele se referă.

Din comparația statelor și societăților din Europa și din lume rezultă că unele drepturi sunt recunoscute mai devreme într-un stat sau altul decât în celelalte și că modelele de organizare socială și instituțională internă variază de la caz la caz. Cu toate acestea, există o tendință clară înspre o anumită uniformizare în domeniu, vectorul acesteia fiind tocmai normele și standardele multilaterale adoptate.

La ora actuală, persoanele aparținând minorităților naționale au practic la dispoziție posibilități largi și extrem de variate de a-și promova interesele recunoscute ca legitime prin drepturile consacrate de normele și standardele internaționale existente.

Organizația Națiunilor Unite, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, Consiliul Europei și Uniunea Europeană, pentru a numi doar structurile imediat mai relevante pe continent, au în funcțiune modalități elaborate de receptare a doleanțelor și problemelor ridicate de persoanele aparținând minorităților naționale.

În cadrul ONU există încă de la început, după cum s-a văzut în capitolele anterioare, un cadru de procesare a comunicărilor individuale și colective, emenate și de la persoane aparținând minorităților, care se transmit guvernelor vizate pentru redresarea problemelor particulare semnalate.

Organizațiile neguvernamentale naționale și internaționale, formate din membrii minorităților naționale sau reprezentanți ai acestora, participă direct sau prin contribuții scrise la lucrările organismelor de experți internaționali cu prilejul examinării rapoartelor periodice ale statelor, prezentate în virtutea obligațiilor asumate de acestea prin convențiile universale de drepturile omului și Convenția-cadru a Consiliului Europei pentru protecția minorităților naționale.

Plângeri individuale și colective pot fi supuse organismelor jurisdicționale existente – Curtea Europeană de Drepturile Omului, precum și Comitetul ONU pentru drepturile omului – pe baza asigurării garantării clauzei de nediscriminare înscrisă în instrumentele de referință ale acestora. Pentru o parte din state, Comitetul ONU de drepturile omului joacă un rol cvasi-jurisdicțional și în raport cu respectarea articolului 27 din Pactul drepturilor civile și politice.

Cea mai mare parte a ansamblului de mecanisme și proceduri internaționale existente este constituită însă din structuri nejurisdicționale, aflate sub controlul mai mult sau mai puțin colectiv al statelor ori al unor state cu pondere variabilă în termeni de putere reală, ceea ce le conferă un pronunțat caracter politic.

Toate aceste mecanisme și proceduri, instituționalizate pe plan internațional – fie ca e vorba de reuniunile de implementare, misiunile ad-hoc, prestațiile Înaltului Comisar pentru minoritățile naționale și seminariile Dimensiunii Umane ale OSCE sau de dezbaterile Adunării Parlamentare, acțiunea raportorilor și sesiunile Comitetului Miniștrilor ale Consiliului Europei ori de activitățile Înaltului Comisar ONU pentru drepturile omului, ale Comisiei ONU pentru drepturile omului și ale raportorilor speciali, raportorilor tematici și grupurilor de lucru aflate sub egida acesteia, mai nou și Comisia Europeană / U.E. – reprezintă componenta cea mai dinamică a preocupărilor internaționale în materia minorităților naționale și expresia cea mai pregnantă a politicii internaționale în acest sens.

Rolul acestei componente nu este orientat spre rezolvarea unor plângeri și doleanțe minoritare în cazuri restrânse ca grad de generalitate, ci spre identificarea și acțiunea internațională asupra tiparelor practicii naționale a unor state, care ar putea fi considerate în anumite situații ca purtătoare a unui potențial de conflict ce poate antrena riscuri pentru pacea și securitatea internă și internațională.

Aceasta miriadă instituțională internațională este prin natura sa reactivă la semnalele realităților concrete ale unor situații minoritare și se activează în încercarea de-a modifica preventiv conduita practică internă a statelor în cauză precum și a legislației și instituțiilor acestora.

Prin firea lucrurilor, orice instituție, organism sau mecanism internațional dezvoltă, pe parcursul timpului, o logică internă proprie care duce la întărirea treptată a ponderii aparatului funcționăresc internațional de resort. Delegat inițial de state, în mod colectiv, cu un mandat bazat pe normele sau standardele internaționale stabilite, acest aparat tinde apoi să scape controlului majorității statelor și, în exercitarea funcțiilor conferite, să caute să exercite o influență activă asupra modului de aplicare în plan concret a respectivelor norme și standarde. Orientările esențiale sunt însă determinate de aranjamentul mondial și continental al puterilor reale – numit îndeobște ordine internațională – de ponderea și influența statelor actori decisivi în cadrul acesteia, de configurația coalițiilor de state și de relațiile pe care celelalte state le au cu factorii de putere internațională. După cum s-a arătat anterior, valorile nu numai declarate ale noii ordini mondiale și europene sunt tocmai expansiunea democrației, consolidarea statului de drept și respectarea universală a drepturilor omului.

Este un fapt că instituțiile, organismele, mecanismele și procedurile internaționale referitoare la minoritățile naționale sunt mai dezvoltate în Europa și focalizate mai ales pe Europa Centrală și de Est. Această realitate este explicabilă atât prin remanența unor percepții specifice și realitățile unor conflicte deschise în zonă, cât și prin sensul imprimat devenirii Europei pe calea expansiunii spre Răsărit a modelelor de organizare statală și de viață ale societăților democratice consolidate.

Comparația între organizațiile și structurile europene active în domeniul minoritar scoate în relief natura diferită a sistemelor,

instituțiilor și normelor. Consiliul Europei și Uniunea Europeană sunt organizații internaționale a căror existență și funcționare se bazează pe instrumente juridice, în timp ce OSCE rămâne esențialmente un proces politic. În consecință regulile referitoare la drepturile omului, inclusiv la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale, adoptate sau care urmează să fie adoptate în cadrul acestora au, de asemenea, naturi diferite.

Această dihotomie între politic și juridic de fapt subliniază că în plan concret procedurile și angajamentele politice sunt caracterizate printr-un grad mai ridicat de flexibilitate. Urmarea este că angajamentele OSCE pot fi adaptate și modificate mai rapid în comparație cu obligațiile juridice, care necesită un proces îndelungat de amendare și ratificare.

Diferența între naturile distincte ale regulilor juridice și politice există și în planul consecințelor practice, lipsa sancțiunilor juridice excluzând pretențiile în reparații materiale și chiar, în anumite cazuri, acțiunile punitive. În comparație cu mecanismele juridice, mecanismele politice de tipul celor din cadrul OSCE oferă mijloace mai flexibile de obținere a rezultatelor pe plan diplomatic. Angajarea directă în aceste mecanisme a guvernelor și rolul central jucat de considerentele politice, lasă loc unei marje mai mari de presiune politică. Consecința este însă și crearea unui anumit grad de instabilitate sau incertitudine, în legătură cu angajamentele politice asumate de state. (127.)

Cu toate acestea, organizațiile europene active în domeniul minoritar au numeroase similitudini atât în ceea ce privește regulile stabilite cu privire la drepturile recunoscute persoanelor aparținând minorităților, cât și a modului și a sensului evoluției lor.

Pe fond documentele internaționale europene, în vigoare, referitoare la drepturile persoanelor aparținând minorităților – Documentul CSCE de la Copenhaga al Conferinței asupra dimensiunii umane (1990), Recomandarea 1201/1993 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei și Convenția Cadru a

Consiliului Europei pentru protecția minorităților naționale (1995) – conțin practic aceeași listă de reguli în domeniu.

Toate drepturile definite în aceste documente (mai puțin referirile la autonomia minoritară din Documentul de la Copenhaga și din Recomandarea 1201) sunt stabilite ca drepturi individuale din sfera menținerii și promovării identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a persoanelor aparținând minorităților. Extinderea acestor drepturi spre domeniile economic, social și instituțional politic este în toate organizațiile europene menționate într-un stadiu de cristalizare mai mult sau mai puțin avansată.

Practic, structurile europene de profil, atât prin funcțiile de creare de norme și standarde cât și prin funcțiile concrete în teren, se află într-un stadiu de avansată convergență, care articulează un adevărat sistem coerent de protecție a minorităților naționale de pe continent. (128)

Acest sistem nu înlocuiește statele și rolul lor de garantare a drepturilor minoritare recunoscute, nu este un nivel suplimentar organelor interne de jurisdicție și nu rezolvă pe bază de considerente umanitare cazuri individuale concrete ale persoanelor aparținând minorităților naționale. El este un sistem politic orientat potrivit valorilor de bază ale ordinii internaționale de pe continent. La rădăcina lui se află însă dreptul internațional pozitiv al drepturilor omului, reprezentat prin Carta Națiunilor Unite, Declarația universală a drepturilor omului și Convențiile cu vocație universală ulterioare, fapt ce rezultă din înscrierea referirilor la acestea în Convenția Europeană a drepturilor omului, Actul Final de la Helsinki, Documentul de la Copenhaga și Convenția Cadru a Consiliului Europei pentru protecția minorităților naționale.

În consecință, se poate afirma că „drepturile consacrate prin normele și standardele internaționale din Europa constituie „un drept consuetudinar“ internațional sau cel puțin regional

(european). O asemenea calificare poate fi atribuită prohibiției discriminării pe motive de apartenență a unei persoane la o minoritate națională și dreptului corespunzător de apartenență la o asemenea minoritate precum și dreptul acestor persoane de a-și păstra și promova identitatea distinctă de grup. Ca elemente esențiale ale acestui din urmă drept pot fi incluse interdicția politicilor guvernamentale ce au ca scop asimilarea forțată a minorităților: dreptul de a învăța limba maternă (care totuși nu include încă dreptul necondiționat la instrucțiune în sau cu respectiva limbă în școlile de stat); dreptul la folosirea liberă a limbii materne în public și în cadru privat (care totuși nu include încă dreptul necondiționat de a comunica într-o limbă neoficială cu autoritățile publice și curțile de justiție); dreptul la asociere și la înființarea de organizații având ca scop promovarea intereselor culturale și sociale (dar nu încă în mod necesar politice) ale minorităților; și dreptul la participare efectivă în procesul politic decizional referitor la probleme de o importanță specială pentru minorități (care totuși nu include dreptul de reprezentare în diferitele corpuri legiuitoare).“ (129)

Mai mult decât atât, legislațiile interne naționale, standardele OSCE, normele de drept internațional ale Consiliului Europei și ale ONU, precum și procedurile comunitare de derulare a unor programe speciale de monitorizare și promovare practică ce prevestesc politicile comune ale Uniunii Europene pentru protejarea diversității culturale și lingvistice, combaterea discriminărilor de orice fel și, mai devreme sau mai târziu, chiar protecția supranațională a minorităților naționale se constituie, la ora actuală, într-un adevărat regim juridic european al minorităților naționale.

Acest regim juridic compozit ce ființează în interiorul Uniunii Europene este definit, în continuare, ca parte intrinsecă a protecției generale a drepturilor omului – a cărei esență este dată de principiul fundamental al nediscriminării oricărei persoane umane – și are ca garanți primari statele și nu Uniunea Europeană ca atare.

Rolul crescând îndeplinit în interiorul acestui sistem de structurile internaționale independente de guverne, cum sunt comitetele de raportori și de experți, precum și recunoașterea reprezentanțelor minoritare de diverse tipuri ca participante în mod obligatoriu la dialogul orientat spre acțiunea practică, în folosul îmbunătățirii situațiilor minoritare, nu fac decât să nuanțeze, în sens modern, dar nu să scadă responsabilitatea primordială ce revine fiecarui stat membru al Uniunii Europene în acest domeniu, ce rămâne esențialmente interguvernamental.

Dreptul comunitar în ansamblul sau, inclusiv partea ce va fi adăugată prin ratificarea Constituției Europene, exclude de la competența expresă atribuită instituțiilor comunitare domeniul protecției minorităților, instrumentele actuale de la nivelul Consiliului Europei fiind destinate să absoarbă și să soluționeze juridic, dar și politic, problemele minoritare ce ar depăși posibilitățile de acțiune internă a statelor.

Includerea Cartei Drepturilor Fundamentale în proiectul Constituției Europene și împuternicirea de ratificare de către Uniunea Europeană ca atare a Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului (Consiliul Europei) constituie garanții de continuitate, de gir din partea Uniunii Europene, pentru respectivele instrumente juridice și de ancorare solidă a drepturilor omului – așa cum sunt consacrate acestea pe plan internațional — la edificiul însuși și la scopul major de funcționare a Uniunii Europene.

Consacrarea constituțională europeană a protecției drepturilor persoanelor aparținând minorităților reprezintă astfel încununarea evoluțiilor pozitive comune din ultimele două decenii în Europa și simbolul de sens al devenirii Uniunii Europene ca o comunitate de destin a statelor europene și a cetățenilor europeni, ca o comunitate de valori nu numai economice ci și politice, sociale, culturale și general democratice.

IV.2. Probleme de actualitate

Căderea Zidului Berlinului și ieșirea din timpul prezent al istoriei umanității a blocului mondial al statelor comuniste și anticapitaliste a marcat și sfârșitul ideologiei dominante în respectivul bloc – comunismul — ce a fost aplicat cu efecte de mare forță unificatoare și uniformizatoare pe planul social general în țările componente ale „lagărului socialist“.

Trecerea de la concepția frăției internaționaliste proletare – care, fără a nega unele diferențieri naționale și etnice sublinia primatul factorului ideologic comunist – la realitățile centrate pe libertățile individuale, specifice lumii nou reîntregite, a creat pentru societățile și statele fostului bloc socialist problema opțiunii orientării suprastructurii politico-juridice proprii spre doctrina democratică liberală – în care drepturile omului constituie o adevărată „religie“, după cum s-a exprimat și Adrian Năstase – sau spre tendințele de coagulare grupală în interiorul societăților pe criterii de apartenență națională sau etnică. (130)

Forma de manifestare a primatului criteriilor etnice în procesul agregărilor sociale pe plan intern și internațional este dată de politicile etniciste și etnonaționaliste, care, potrivit lui Asbjorn Eide, există atât în rândul majorităților cât și al minorităților. „Cele două înțelesuri ale noțiunii vor primi aici“ – arăta acesta în studiul său „Posibile căi și mijloace de facilitare a soluționării pașnice și constructive a problemelor legate de minorități“, efectuat pentru Subcomisia ONU pentru prevenirea discriminării și protecția minorităților – „denumiri diferite. Națiunea va fi înțeleasă ca ansamblul populației permanente a unui stat suveran ...Acesta este un concept tehnic și juridic legat de noțiunea de cetățenie în sens legal. Articolul 15 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, care proclamă că fiecare are dreptul la o cetățenie, înseamnă că fiecare are dreptul de a primi cetățenia unui stat, ceea ce îl face parte a națiunii... O accepție total diferită a națiunii, bazată pe etnicitate și nu pe cetățenie, este de asemenea

larg folosită și aceasta va fi denumită aici ca etnonațiune. Acesta este un grup mai mult sau mai puțin determinabil, care în unele cazuri este răspândit pe teritoriile a două sau mai multe state, compus din persoane care consideră ele însele că împărtășesc anumite tradiții și caracteristici comune. De importanță deosebită este limba comună, religia comună și percepția unei istorii comune. Într-o anumită măsură aceasta este o comunitate imaginară, o reconstrucție a istoriei pentru a acomoda aspirații din prezent, care însă implică anumite legături obiective în trecut... Acesta este un concept politic și subiectiv... Nu toate grupurile etnice se consideră ca etnonațiuni. Pentru ca un grup etnic să se considere ca etnonațiune e nevoie de ceva mai mult decât identitatea etnică: e nevoie de un simțământ deosebit de puternic al coeziunii, de un destin comun și de o dorință implicită pentru controlul politic al soartei proprii... Cele mai serioase conflicte de grup apar atunci când unul sau mai multe grupuri etnice din cadrul unui stat multietnic caută să creeze o congruență între națiunea în sens tehnic și etnonațiune. Aceasta duce la discriminare, ură, violențe și epurare etnică, așa cum s-a demonstrat pe larg în conflictele recente.“ (131)

Fenomenul etnicist, ca tendință socială și de viață publică internă și internațională, se manifestă însă nu numai în Europa Centrală și Răsăriteană, ci practic în întreaga lume, inclusiv în societățile în care democrația bazată pe drepturile universale ale persoanei umane este ireversibilă și consolidată. Libertățile însăși recunoscute, cu cât mai puține îngrădiri, persoanei umane legitimează și dezvoltarea unor concepții și acțiuni publice de factură etnicistă care pot chiar să repună în cauză ordinea internă și internațională stabilită.

Prin valorile democratice și individualiste pozitive ce formează însăși esența sa, ordinea internațională actuală este opusă etnicismului și etnonaționalismului. În același timp, primatul acordat pe plan internațional considerentelor de evitare și stingere a conflictelor, de menținere a păcii, stabilității și securității

internaționale, crează premisele vulnerabilității sistemului internațional în fața presiunii concepțiilor și politicilor etniciste și chiar ale dezarmării sale în fața sfidărilor reprezentate de dimensiunea etnicistă și etnonaționalistă din conflictele deschise ale acestor vremuri, soldate cu ample consecințe umane și purificări etnice ale unor teritorii și chiar state întregi.

În acest sens, sunt ilustrative aranjamentele de drept internațional pentru pacificarea fostei Iugoslavii și stingerea conflictului armat mai ales din Bosnia-Herțegovina. Acordul de la Dayton, parafat la 21 noiembrie 1995 și semnat de părțile implicate și de marile puteri la Paris la 14 decembrie 1995 este alcătuit dintr-un set de tratate internaționale și anume: Acordul – cadru general pentru pace în Bosnia și Herțegovina, 12 Anexe (fiecare dintre acestea constituind un tratat internațional) și o înțelegere privind modalitățile de încheiere și intrare în vigoare a altor instrumente internaționale conexe. Esența Acordului – cadru general, încheiat de Republica Bosnia-Herțegovina, Republica Croația și Republica Federală Iugoslavia, obligă părțile „să respecte și să promoveze realizarea“ fiecărui acord și instrument juridic internațional anexat. În Anexe sunt precizate condițiile de creare a păcii în Bosnia-Herțegovina, care includ bazele constituționale ale acestui stat și rolul atribuit entităților interne recunoscute în cadrul acestuia – Republica Srpska și Federația Bosnia și Herțegovina.

Una din trăsăturile deosebite ale acestui pachet de măsuri pentru realizarea păcii, fără precedent în analele dreptului internațional, este consacrarea, pe fondul urii adânci create între părțile în conflict și al dificultăților inerente ale găsirii unei baze de înțelegere pentru o soluție politică durabilă, a unui număr foarte mare de garanții internaționale și instituționale. Astfel, Croația și Republica Federală Iugoslavia și-au asumat angajamente față de Statele Unite, Germania, Franța, Marea Britanie și Rusia să ia „toate măsurile necesare, conforme cu suveranitatea, integritatea teritorială și independența politică a

Bosniei-Herțegovina“ pentru a asigura că „Republica Srpska respectă integral“ prevederile acordurilor, respectiv, în cazul Croației, „toate persoanele și organizațiile din Bosnia-Herțegovina care se află sub controlul său sau asupra cărora are influență“ se supun înțelegerilor internaționale încheiate. Acordul-cadru general a creat de asemenea o serie de instituții pentru Bosnia-Herțegovina precum cea a Înalțului Reprezentant al comunității internaționale, Comisia pentru Drepturile Omului – formată dintr-un oficiu al Ombudsman-ului și Camera drepturilor omului – și Comisia pentru persoanele deplasate și refugiate, în componența cărora au intrat oficiali străini, desemnați de Președintele în exercițiu al OSCE, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei și Curtea Europeană a drepturilor omului. Pe planul aplicării legislației s-a stipulat în mod expres primatul prevederilor Convenției europene a drepturilor omului asupra reglementărilor interne ale statului și entităților sale componente, chiar dacă părțile nu au fost și nu sunt încă membre ale organizației Consiliului Europei. (132.)

Păstrarea și protejarea identității etnice a dominat toate eforturile făcute pe plan internațional pentru curmarea conflictului din Bosnia-Herțegovina și construirea unei păci juste. Acest accent pe identitatea etnică a dus la crearea uneia din extrem de puținele structuri constituționale din lume (unele asemănări putând fi găsite doar în cazul Libanului și al statului Fiji) care încorporează în mod expres criteriul etnicității în structurile politice decizionale ale statului nou creat și recunoscut. Constituția Bosniei-Herțegovina, inclusă prin Anexa 4 a Acordului-cadru general, a fost redactată de Marile Puteri și impusă în practică, fiind create astfel în cadrul noului stat două entități – Federația Bosnia și Herțegovina și Republica Srpska – fiecare dotate la rândul lor cu o constituție proprie. Entitățile constitutive au primit toate puterile legislative executive și judecătorești care nu au fost atribuite expres statului central Bosnia-Herțegovina, deosebit de relevante fiind posibilitățile

exclusive de a stabili regimul cetățeniei proprii pe baze etnice și de a delega reprezentanți, aleși pe criterii doar etnice, în toate organismele comune ale noului stat, ca de exemplu Președinția Colegială, Guvernul Central, Parlamentul Bosniei-Herțegovina, Banca Centrală, Organismele pentru drepturile omului, Comisia pentru corporațiile publice, Comisia pentru păstrarea monumentelor naționale etc.

S-a ajuns astfel la ceea ce Ronald C. Slye numește „constituționalizarea etnicității și a drepturilor de grup“, Constituția bosniacă fiind probabil singura din lume care stabilește în mod explicit stimulente pentru grupurile etnice în vederea segregării lor politice și teritoriale.

„Dreptul internațional al drepturilor omului consfințește tradiția liberală a abordării drepturilor ca mijloace aflate la îndemâna indivizilor pentru limitarea puterii statului. Prohibirea discriminării bazate pe o serie de criterii, inclusiv cel al etnicității se găsește în toate instrumentele majore de drepturile omului... Conceptele moderne de drept internațional al drepturilor omului au fost dezvoltate ca răspuns la persecutarea indivizilor ca rezultat al apartenenței lor la un anumit grup... Constituționalizarea etnicității ridică probleme majore de compatibilitate cu dreptul internațional al drepturilor omului... Structura constituțională bosniacă creează o complicată țesătură de criterii etnice pentru desemnarea oficialilor de stat și pentru reprezentarea instituțională, unele din acestea fiind contrare dreptului internațional al drepturilor omului și totodată surse serioase de îngrijorare pentru viitorul pluralismului etnic în regiune. De fapt, prin încastrarea criteriilor etnice în structura constituțională, Acordul de la Dayton instituționalizează segregarea etnică ce a fost de fapt țelul purificării etnice și creează noi stimulente pentru continuarea segregăției etnice... Acordul de pace de la Dayton a dus la încetarea, cel puțin temporară, a conflictului violent... Este greu de stabilit care anume din grupurile date beneficiază mai mult de pe urma structurii existente... Această ambiguitate poate

reprezenta de fapt punctul forte al constituției. Problema care se pune este însă dacă avantajele rezultate din această ambiguitate vor declanșa aspectele necorespunzătoare și stimulentele perverse pentru segregarea grupurilor etnice. Aceste stimulente spre segregare ar putea sprijini pe alții în eforturile lor de a crea state etnice pe teritoriul fostei Iugoslavii... Datorită cedării în fața abordării problemelor Bosniei pe baze etnice și consfințirii unei asemenea intoleranțe în Constituție toți cei care, cu bună credință, au luptat pentru curmarea masacrului s-ar putea găsi în situația de a fi aspru judecați de istorie.“ (133)

În acest context pot fi privite și celelalte mari probleme ce agită actualmente problematica minoritară – autodeterminarea și autonomismul – care derivă de fapt din presiunea abordărilor etniciste față de ordinea internă a statelor existente și de ordinea internațională stabilită. Autodeterminarea ca noțiune are accepții diferite, a căror notă comună ar fi atribuirea către unele agregate umane, determinate în mod variabil, a unui drept de a-și hotărî singure soarta, în sens politic, economic și de organizare socială generală.

Potrivit Cartei Națiunilor Unite principalul scop al organizației mondiale este „de a dezvolta relațiile de prietenie între națiuni, bazate pe respectarea principiului drepturilor egale și al autodeterminării popoarelor“. Articolul 55 din Cartă consacrat cooperării economice și sociale îndeamnă la asigurarea respectării universale a drepturilor omului pentru a crea condițiile necesare relațiilor pașnice și prietenești între națiuni „bazate pe egalitatea în drepturi și autodeterminare“.

Cele două Pacte internaționale privind drepturile omului consacră în articolul 1, comun, „Toate popoarele au dreptul la autodeterminare. În virtutea acestui drept ele își determină liber statutul lor politic și își urmează propria dezvoltare socială și culturală.“ Actul Final de la Helsinki al CSCE subliniază că autodeterminarea este un drept „al popoarelor“, în virtutea căruia „toate popoarele au întotdeauna dreptul de a decide, în deplină

libertate, când și cum doresc, statutul politic intern și extern, fără amestec din afară și de a-și urma în conformitate cu voința lor, propria dezvoltare economică, socială și culturală“.

Instrumentele juridice europene încheiate sub egida Consiliului Europei nu includ nici o referință la autodeterminare, iar Curtea Europeană a drepturilor omului a statuat, după cum s-a văzut în capitolul anterior, că autodeterminarea nu intră în categoria drepturilor proteguite de Convenția europeană a drepturilor omului.

De asemenea, Comitetul ONU pentru drepturile omului a stabilit că prevederile articolului 27 din Pactul drepturilor civile și politice nu pot fi asociate dreptului la autodeterminare, care este singurul drept colectiv din dreptul internațional pozitiv și revine numai popoarelor.

În dreptul internațional, noțiunea de autodeterminare și în special înțelesul termenului de „popor“, ca titular al dreptului la autodeterminare, nu sunt definite în mod expres. Acest fapt, facilitat de plasarea chestiunii în domeniul drepturilor omului, a determinat o adevărată efervescentă teoretică promminoritară, deseori folosită și în practica publică de mișcările secesioniste și separatiste, pentru clamarea existenței unui drept al minorităților la autodeterminare.

Pe plan doctrinar, cei care susțin că autodeterminare este un drept ce ar reveni unor grupuri minoritare și nu popoarelor sunt însă confrunțați nu numai cu problema definirii termenilor ci și cu răspunsul la întrebarea dacă toate minoritățile din Europa și din lume sunt „popoare“ în perspectiva autodeterminării. (134)

Thomas D. Musgrave susține că „În esența sa, autodeterminarea este un proces prin care un popor își stabilește liber statutul său politic. Totuși, modul în care un popor poate face acest lucru în mod valabil este definit în feluri foarte diferite. În Europa de vest și în Statele Unite autodeterminarea este în general înțeleasă ca fiind procesul prin care populația unui stat dat alege periodic un guvern reprezentativ. În Europa centrală și estică autodeterminarea a fost legată de etnicitate și prin urmare gândită să fie invocată ori de câte ori un grup etnic a format propriul său stat-națiune. În Lumea a Treia

conceptul a fost echivalat cu decolonizarea și astfel autodeterminarea a acționat de fiecare dată când un teritoriu care nu avea autogovernare a devenit independent și s-a transformat în stat de sine stătător... Autodeterminarea etnică nu se încadrează ușor în dreptul internațional. Teoria autodeterminării etnice ridică grupul etnic la o poziție de importanță supremă. Scopul autodeterminării etnice este să creeze un „stat-națiune“ pentru grupul etnic, care să servească țărilor acelui grup. Dreptul internațional, dimpotrivă, este în esență un sistem al relațiilor interstatale... Primatul statului în dreptul internațional înseamnă ca populația statului este un atribut al statului respectiv. Primatul tradițional al statului în dreptul internațional este prin urmare în mod fundamental în coliziune cu pretențiile la autodeterminare ale grupurilor etnice, pentru că aceste grupuri caută de fapt să subordoneze poziția statului poziției grupului. Această tensiune se manifestă cel mai clar în situațiile legate de integritatea teritorială și de pretențiile teritoriale transfrontaliere...Dreptul internațional privitor la statele independente prevede două căi posibile în caz de incompatibilitate etnică. Una este aceea că dreptul permite secesiunea ca remediu juridic atunci când un grup etnic suferă o amplă asuprire. A doua este aceea de creare a statului-națiune de către un grup etnic dacă dreptul internațional consideră secesiunea ca problemă de jurisdicție internă. Toate acestea înseamnă că dreptul internațional nici nu confirmă nici nu interzice secesiunea într-un stat dat. Autodeterminarea etnică este deci un act politic ce apare în afara jurisdicției dreptului internațional și nu este guvernată de principiile acestuia. Abordarea politică a pretențiilor de autodeterminare etnică nu funcționează atunci când aceste pretenții transced hotarele naționale. În asemenea circumstanțe, dreptul internațional protejează integritatea teritorială a statului față de pretențiile iredentiste... Dreptul internațional nu tratează în mod adecvat multe din problemele asociate autodeterminării ... Conceptul de autodeterminare rămâne vag ... și, mai mult, implementarea sa

crează de obicei la fel de multe probleme câte și rezolvă, inclusiv, paradoxal, alte, noi, cereri de autodeterminare. (135)

Adunarea Generală ONU a explicat însă sensul conceptului de autodeterminare în Rezoluția 2625 (XXV) consacrată „principiilor de drept internațional referitoare la relațiile amicale și cooperarea între state“, care precizează, după reiterarea cuvânt cu cuvânt a articolului 1 din cele două Pacte internaționale de drepturile omului, că „nimic din paragrafele precedente nu va fi înțeles ca autorizare sau încurajare a oricărei acțiuni care ar dezmembra sau afecta total sau în parte integritatea teritorială sau unitatea politică a statelor unitare și independente care acționează în conformitate cu principiul autodeterminării și au astfel un guvern ce reprezintă întreaga populație a teritoriului lor fără deosebire de rasă, credință sau culoare“.

„Am observat din Pacte și din alte instrumente – subliniază Profesor Rosalyn Higgins – că toate popoarele au dreptul la autodeterminare. Oare cum trebuie să înțelegem acest lucru? Există două posibilități: aceea că popoare înseamnă întreaga populație a unui stat și aceea că prin popoare trebuie să înțelegem toate persoanele aparținând diferitelor grupuri rasiale, etnice și probabil religioase.

Accentul pus în toate instrumentele relevante și în practica statelor (prin care înțeleg afirmații, declarații, luări de poziție) asupra importanței integrității teritoriale, semnifică faptul că „popoarele“ trebuie înțelese ca totalitatea populației unui teritoriu. Desigur, toți membrii unui grup minoritar distinct sunt parte a poporului unui teritoriu. În acest sens, ei ca indivizi sunt posesori ai dreptului la autodeterminare al acestuia, dar minoritățile ca atare nu au dreptul la autodeterminare. Aceasta înseamnă, într-adevăr, că minoritățile nu au nici dreptul la secesiune, la independență sau de a se uni cu un grup similar dintr-un alt stat.“ (136)

Această citire a dreptului la autodeterminare, în contextul dreptului internațional pozitiv și al practicii statelor, a fost confirmată prin consensul tuturor țărilor lumii realizat la Conferința

mondială ONU asupra drepturilor omului (Viena 1993). Declarația și planul de acțiune adoptate cu acest prilej subliniază că autodeterminarea nu este un drept individual sau al unor grupuri, ci un drept al popoarelor în sensul de ansamblu al populației statelor existente. În mod evident, eventualitatea recunoașterii dreptului de autodeterminare, independență și separare al minorităților ar crea, și a creat de fapt în cazul conflictelor deschise din Europa ultimilor ani, bulversări adânci, de natură să pună în pericol chiar pacea și stabilitatea internațională.

Declarația ONU de la Viena a asociat, în conținutul său, reiterarea dreptului popoarelor la autodeterminare de o serie de condiționări – prezente de fapt în textul Rezoluției 2625 (XXV) a Adunării Generale ONU – care fac trimitere la necesitatea realizării democrației participative în care să se regăsească toți locuitorii statului, deci inclusiv cei aparținând minorităților naționale sau etnice, lingvistice și religioase.

Dincolo de efortul colectiv al statelor existente, factorii majori ce imprimă cursul internațional se îndreaptă mai recent, în contextul ordinii și armăturii politico-juridice internaționale stabilite, spre asigurarea unor supape și modalități de adaptare la situațiile minoritare existente în lume. Argumentele construite în acest sens vizează – după cum s-a văzut anterior în descrierea activităților curente ale Înaltului Comisar OSCE pentru minoritățile naționale și ale Grupului de lucru ONU pentru minorități – accentuarea în practica internațională și internă a statelor a ceea ce se numește latura internă a autodeterminării, respectiv asigurarea de către state prin mijloace adecvate situațiilor concrete a participării tuturor cetățenilor, inclusiv a celor minoritari, la gestiunea treburilor publice la nivel central și local. (137)

Autodeterminarea este deci, din punct de vedere internațional, dreptul ce revine unui popor, înțeles în sensul de ansamblu al locuitorilor de pe teritoriul statului existent, de a-și hotărî singur soarta, pe baza cerințelor democrației, statului de drept și respectării drepturilor omului pentru toți.

Dreptul la autodeterminare nu legitimează pretențiile secesioniste și segregacioniste ale unor minorități, dar nici nu interzice prin el însuși exprimarea unor doleanțe de emancipare minoritară.

Corolarul autodeterminării pe plan intern, mai ales în contextul consolidării recunoașterii și garantării frontierelor existente prin numeroase tratate de bună vecinătate încheiate mai ales în Europa Centrală și Răsăriteană pe la jumătatea anilor 1990, este astăzi chestiunea autonomiilor minoritare. Autonomia constituie o formă distinctă de organizare politică internă a unui stat, ce configurează o anumită distribuție a competențelor decizionale între autoritățile centrale și subunitățile teritoriale locale, expres reglementată prin aranjamente de natură constituțională sau prin legislația națională. Acest tip de organizare este extins – atât în cadrul statelor federale cât și în cadrul statelor unitare – la întregul teritoriu al statului dat și se bazează pe egalitatea și echilibrarea dintre unitățile substatuale (regiuni, cantoane, state federale, unități administrativ-teritoriale, colectivități locale, etc.). În funcție de situațiile specifice ale statelor, autonomia ca regulă de drept intern, poate introduce în paralel un regim diferențiat, derogator în raport cu metoda de organizare comună a întregului stat. (138)

Statele moderne și post moderne evoluează toate, mai ales după 1990, spre descentralizarea politico-administrativă generală. În acest context re-emergența problemei naționale în Europa Centrală a generat o intensă dezbatere spre identificarea modalităților celor mai adecvate pentru gestionarea democratică a situațiilor privind minoritățile naționale sau etnice, lingvistice și religioase, care a dus la afirmarea unui amplu discurs prominoritar asociat fenomenului autonomiei. În esență, doctrina prominoritară pledează pentru constituirea a cel puțin două tipuri de autonomii minoritare:

a) autonomia teritorială care s-ar aplica minorităților concentrate pe un anumit teritoriu, fapt ce ar presupune devoluțiunea unor atribute de suveranitate ale statului central către zona respectivă, în forme variate, ce ar putea implica competențe

administrative privind aplicarea legii (autonomie administrativă) și chiar atribuții de legiferare (autonomie legislativă);

b) autonomia personală care s-ar aplica minorităților dispersate pe întregul teritoriu al unui stat și ar presupune capacitatea acestora de a se organiza ca persoane de drept public dotate cu diverse competențe – culturale, școlare, economice și sociale – asupra persoanelor fizice aparținând etniei respective, fără a avea însă prerogative speciale pe o porțiune determinată a teritoriului național.

În context sunt deseori folosite și alte noțiuni precum autonomia comunitară, autonomia etnic-culturală, autogovernarea etnică, statut etnic special, etc., care reprezintă în fapt extensii sau combinații ale celor două concepte de bază prezentate mai sus. (139)

Nivelul normativ și al standardelor politice internaționale nu prevede însă, la ora actuală, autonomia ca regulă internațională obligatorie pentru state în ceea ce privește organizarea lor internă și modalitățile practice de protecție a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale.

Instrumentele juridice europene elaborate sub egida Consiliului Europei – Convenția europeană a drepturilor omului, Carta autonomiei locale și Convenția-cadru europeană pentru protecția minorităților naționale – urmăresc ca principiu general și în detaliu realizarea democrației locale, la nivelul tuturor unităților sau subunităților teritoriale ale statelor. Tratatul Uniunii Europene de la Maastricht a inclus pentru întâia oară referințe explicite la poziția regiunilor în cadrul comunității dar nu a aplicat în mod direct conotații etnice pe terenul autonomiei. În sistemul OSCE, Documentul de la Copenhaga și Raportul Reuniunii de experți în problemele minorităților naționale (Geneva 1991) n-au inclus pe acest plan decât referiri ilustrative la practica internă a unor state – „statele participante iau notă de eforturile întreprinse pentru a crea și favoriza condiții care să permită promovarea identității etnice... prin constituirea, ca unul din mijloacele pentru realizarea acestor obiective, de administrații locale sau autonome adecvate“ respectiv „statele participante exprimă opinia că aceste

abordări sau altele... pot fi utile în ameliorarea situației minorităților naționale“ – care nu s-au constituit în standarde obligatorii, general acceptate pe continentul european.

Articolul 11 din Recomandarea 1201/1993 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei a constituit prima încercare de creare a unor reguli în acest sens, alternative și acestea, care nu au fost incluse însă de către state în Convenția-cadru europeană pentru protecția minorităților și au fost exceptate din Tratatul politic de bază încheiate de România, Slovacia, Ucraina și Ungaria dintre normele juridice bilaterale constituite prin receptarea parțială a clauzelor referitoare la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale, definite prin Recomandarea 1201.

Discursul prominoritar folosește de regulă în argumentarea pledoariei sale pentru autonomiile etnice exemplele Tirolului de Sud, Insulelor Aland, Groenlandei și ale Regiunilor autonome din Spania, ca realizări ale dreptului invocat.

Se observă însă în cazul Tirolului de Sud că autonomia existentă pentru provincia Bolzano – care are anumite competențe în domeniile cultural, educațional, economic și social, corelate cu un sistem de reprezentare proporțional în serviciile publice – nu este rezultatul aplicării unei norme multilaterale de drept internațional, ci concretizarea la o anumită situație istorică specifică a procesului de descentralizare și regionalizare din Italia, realizat în cadrul unor reforme constituționale progresive și aflat sub controlul solid al autorităților centrale, care au legitimat dreptul de influență asupra competențelor transmise pe plan local, pe motive de „interes național“.

Situația Groenlandei se încadrează mai mult în problematica populațiilor autohtone care nu se consideră minorități naționale și beneficiază de un alt set de norme și reguli interne și internaționale.

Cazul Insulelor Aland este singurul care a fost stabilit sub controlul internațional al Ligii Națiunilor și este reglementat de o lege specială de garantare, care reprezintă un act intern al statului finlandez. Prevederile statutului Insulelor Aland nu se aplică însă

minorității suedeze prezente pe teritoriul continental al Finlandei. În realizarea aranjamentului au primat și considerentele de securitate internațională în contextul încercărilor Suediei și Finlandei de a lichida un motiv de discordie care le-ar fi făcut vulnerabile față de pericolul comun perceput în respectiva zonă a Mării Baltice.

Autonomiile catalană și bască, proclamate prin Constituția spaniolă din 1978 se încadrează de asemenea într-un proces general de realizare a descentralizării pe ansamblul teritoriului național. (140)

Trăsăturile esențiale ale acestor modele sau exemple de autonomii minoritare pot fi sintetizate astfel:

- natura lor pregnant individualizată, din multiple considerente politico-istorice, culturale sau economice, specifice fiecărui stat în parte;

- perioadele relativ lungi de timp necesare pentru cristalizarea și operaționalizarea lor;

- existența lor astăzi în state cu o viață democratică consolidată, în care domnește respectul general față de lege și de drepturile celorlalți cetățeni;

- marea diversitate în ceea ce privește competențele reale atribuite autonomiilor, de la zone cu largi funcțiuni administrative și chiar de legiferare proprii până la unități teritoriale dotate cu atribute aparte doar în plan cultural și educațional;

- încadrarea regimurilor de autonomie în acțiuni politice interne și de reformă constituțională aplicabilă la întregul teritoriu al statului cu păstrarea unui control central asupra acestora; și

- raportul invers proporțional al competențelor statale transferate cu importanța strategică actuală a teritoriilor în cauză.

Rezultă deci că autonomia în baza principiului etnic nu constituie un imperativ al democrației și nici o obligație derivată din dreptul internațional sau din standardele de conduită care angajează statele Europei și cu atât mai puțin a celorlalte continente, ci doar o alternativă în abordarea problemicii minoritare doar în condițiile în care există suficiente indicii că întregul context democratic va fi

păstrat și consolidat, pentru respectarea drepturilor egale ale tuturor locuitorilor zonelor respective și ai țării întregi. Normele și standardele internaționale nu impun autonomia, care este o instituție de drept intern, dar nici nu exclud posibilitatea acesteia în funcție de decizia statelor în cauză.

Statele însă se află confruntate atât cu presiunile etniciste, interne și internaționale, pe de o parte, cât și cu obligațiile de drept internațional asumate pentru garantarea, în cazul tuturor cetățenilor lor, a realizării unui sistem general intrastatal, bazat pe egalitate și nediscriminare, de protecție a drepturilor persoanelor fizice în ansamblul lor. De asemenea, integrarea europeană, atât de dorită de statele Europei centrale, presupune consolidarea stabilității interne democratice și asigurarea aplicării celor patru libertăți fundamentale ale Uniunii Europene – respectiv de mișcare nestingherita a capitalurilor, a mărfurilor, a muncii și a persoanelor – care prin natura lor necesită sisteme esențialmente opuse tendințelor de autoizolare și segregare internă pe baze etnice.

Este de notat însă că promovarea construcției publice democratice de stat, nu prin absolutizarea etnicismului ci prin realizarea prevederilor instrumentelor Consiliului Europei – referitoare la democrația și autonomia locală și regională, la folosirea limbilor minoritare și la asigurarea participării cetățenești fără nici o deosebire la viața publică centrală și locală, în toate regiunile și localitățile statului – creează condițiile ca în unitățile administrativ teritoriale în care trăiesc în număr semnificativ persoane aparținând minorităților naționale substanța instituțiilor și a vieții sociale să primească oricum, prin jocul regulilor democratice generale, aspecte de diferențiere – școli în limbile minoritare, folosirea limbilor minoritare în raporturile cu autoritățile publice, etc. – ceea ce realizează doleanțe legitime ale persoanelor aparținând minorităților și estompează eventual sloganurile cu tentă separatistă conflictuală concretizate în cererile de statut special și în contestarea rolului de reglementare și de garant al statului pentru viața democratică și drepturile tuturor cetățenilor.

IV.3. Rolul dreptului internațional în problematica minorităților naționale

Normele de drept internațional referitoare la minorități au parcurs un drum lung și greu până la atingerea stadiului actual, care nu este nici acesta finit, ci în plină evoluție. De la normele fragmentare, de regulă bilaterale, referitoare la unele minorități religioase, s-a ajuns la obligațiile de înscris, în favoarea unor minorități religioase și naționale, în ordinea constituțională a unor state nou create în Europa de sud-est, adevărate condiții fixate de marile puteri pentru recunoașterea internațională a acestora. Apoi, în anii 1920, a fost dezvoltat, prin tratate internaționale multilaterale, un corp de reguli de conduită internă și internațională a statelor, pus sub garanția și controlul organizației de cooperare internațională a statelor – ce a primit denumirea de Ligă a Națiunilor – corp de reguli care s-au aplicat numai cu privire la minoritățile „de rasă, de limbă și de religie“ din unele state europene, respectiv cele din Europa Centrală și Răsăriteană.

Carta Națiunilor Unite, tratat internațional fundamental ce definește ordinea juridică mondială actuală a înscris cooperarea internațională a statelor pentru promovarea universală a drepturilor omului, în condiții de egalitate și nediscriminare pentru toate ființele umane, printre țelurile cardinale ale comunității internaționale a statelor și organizației corespunzătoare (ONU).

Principiile Cartei Națiunilor Unite privind domeniul drepturilor omului sunt reluate, dezvoltate și detaliate – sub forma drepturilor individuale recunoscute pe plan mondial pentru toate persoanele umane – în Declarația Universală a Drepturilor Omului. Aceasta, la rândul ei, este codificată prin tratatele internaționale numite Pactul drepturilor civile și politice și Pactul drepturilor economice, sociale și culturale. Pactul drepturilor civile și politice recunoaște persoanelor aparținând minorităților anumite drepturi din sfera exprimării și menținerii limbii, culturii și religiilor lor specifice, deci a păstrării și dezvoltării identității

lor aparate. Aceste drepturi sunt înscrise în Pact alături de celelalte drepturi civile și politice ale tuturor ființelor umane, care împreună cu drepturile economice, sociale și culturale formează un ansamblu încheșat, coeziv și riguros, reglat de principiile nediscriminării și egalității tuturor persoanelor umane.

Convențiile sectoriale de drepturile omului, cu aplicabilitate universală, reglementează mai detaliat unele drepturi înscrise în Pacte precum și unele elemente ale principiului nediscriminării, introducând printre criteriile lor definiții prohibirea deosebirilor bazate pe originea națională, apartenența la grupuri naționale sau la minorități. Din armătura convențională a Națiunilor Unite lipsește, cel puțin până la ora actuală o convenție sectorială referitoare la minorități, funcție acoperită doar în parte, sub aspect de standardizare internațională, de Declarația referitoare la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, lingvistice și religioase, care nu este însă un instrument juridic internațional. Convențiile sectoriale ale Națiunilor Unite creează, totodată, împreună cu Pactele de drepturile omului, comitetele internaționale de experți față de care statele sunt obligate să dea seama cu privire la îndeplinirea angajamentelor juridice internaționale asumate.

Actul final CSCE de la Helsinki subliniază respectarea de către statele participante a tuturor drepturilor omului definite în instrumentele juridice ONU, iar standardele dezvoltate ulterior în cadrul Dimensiunii umane CSCE/OSCE încadrează drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale în lista exhaustivă a drepturilor omului. În acest sens este de observat că și Documentul CSCE de la Copenhaga, considerat îndeobște ca o adevărată „Cartă a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale“ din Europa, include secțiunea a IV-a, referitoare la minorități, ca parte integrantă a unui veritabil catalog al regulilor democratice generale, statului de drept și respectului pentru drepturile universale ale omului (Secțiunile I-III).

Convenția europeană a drepturilor omului proclamă de la bun început, că scopul său este punerea urgentă în practică a Declarației Universale a drepturilor omului. Convenția-cadru a Consiliului Europei pentru protecția minorităților naționale, deși nu este o extensiune a Convenției europene a drepturilor omului și nu conține ca aceasta drepturi individuale justițiabile, ci doar clauze promoționale în favoarea minorităților, redactate sub formă de obligații ale statelor evidențiază totuși, încă din preambul, încadrarea protecției minorităților în protecția generală a drepturilor omului universal recunoscute.

Rezultă deci, că dreptul internațional îndeplinește, în raport cu problematica actuală a minorităților naționale, următoarele funcțiuni:

- creează, cel puțin în parte, sistemul instituțional internațional cu activitate în domeniul minorităților, respectiv organele ONU: Adunarea Generală; ECOSOC, Comisia pentru drepturile omului, Secretariatul general; Comitetele de experți internaționali prevăzute de pactele și convențiile universale de drepturile omului; organele Consiliului Europei: Comitetul Miniștrilor, Curtea europeană a drepturilor omului, Comitetul consultativ de experți pentru Convenția-cadru de protecție a minorităților naționale, etc.

- consfințește principiile și normele generale referitoare la drepturile universale ale tuturor persoanelor umane, precum și normele specifice ce cuprind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale (articolul 27 din Pactul drepturilor civile și politice, clauzele de nediscriminare pe motive de origine națională sau apartenența la minorități naționale, articolele substanțiale ale Convenției-cadru a Consiliului Europei);

- constituie cadrul de referință și trimitere al standardelor politice multilaterale, dezvoltate în cadrul CSCE/OSCE și a altor foruri internaționale;

- prin cele de mai sus, realizează practic „osatura” sistemului mondial și continental de protecție generală a drepturilor omului

și a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, consfințind astfel, autolimitarea suveranității tradiționale a statelor prin instituirea cooperării internaționale și recunoașterea legitimității preocupărilor comunității internaționale în domeniu;

- legitimează, în raport de comunitatea internațională, acțiunile statelor pe plan intern, care sunt conforme cu prevederile dreptului internațional.

În etapa actuală, normele juridice propriu-zise, de drept internațional multilateral referitoare la minoritățile naționale, sunt relativ puține, fiind înscrise, după cum s-a văzut, în câteva instrumente juridice internaționale ale ONU și Consiliului Europei. Tăria lor reiese însă din integrarea în sistemul general de protecție internațională a drepturilor universale ale omului și din numărul mare precum și ponderea statelor părți la aceste instrumente care le consacră, state care reprezintă majoritatea în lume și pe continentul european.

În practica internațională generală se constată că există o anumită reticență individuală și colectivă a statelor față de transpunerea standardelor politice internaționale din domeniul drepturilor omului și, în special cel al minorităților naționale, în norme de drept internațional. Hugh Miall, spre exemplu, notează următoarele în legătură cu un aspect considerat ca arzător al actualității problematicei minoritare:

„Pe moment, suntem confrunțați cu o situație paradoxală: statele care practică politici generoase de autonomie în dreptul lor intern sunt foarte reticente față de transpunerea acestora în norme internaționale care obligă și chiar îndeamnă părțile să-și respecte angajamentele“ (141)

Explicația rezidă în faptul că practic umanitatea și, pe cale de consecință, comunitatea internațională în ansamblu nu au trecut încă pragul depolitizării drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, acestea rămânând în continuare – în proporții variabile de la țară la țară și de la

continent la continent – elemente, factori și mijloace ale luptei de putere atât pe plan intern cât și internațional.

Din examinarea ansamblului mecanismelor internaționale de protecție a drepturilor omului, reiese că doar procedurile Curții Europene a Drepturilor Omului sunt propriu-zis jurisdicționale și deci mai pronunțat nepolitice.

Eșecul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei de a obține adoptarea, de către guvernele și statele membre ale Consiliului Europei, a unui protocol adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului care trebuia să conțină drepturi individuale ale persoanelor aparținând minorităților naționale, justițiabile în fața forului judecătoresc european, este ilustrativ pentru opinia prevalentă în Europa și în lume privind abordarea problematicei minoritare prin mijloace preponderent politice, cu nota inerent selectivă și situațională a acestora. Grăitor este și exemplul Curții de Arbitraj și Conciliere în spațiul OSCE, creată anume pentru litigii interetnice de frontiere și minorități, care până în prezent nu a înregistrat pe rolul său nici un caz axat pe problematica minorităților naționale.

În actualul stadiu de evoluție însă, sistemul general de protecție a drepturilor universale ale omului are deja cristalizate în sine toate elementele dezvoltării sale viitoare – extinderea codificării spre noi arii ale drepturilor omului, inclusiv cu referire la minoritățile naționale; trecerea în perspectivă la depolitizare prin promovarea drepturilor individuale justițiabile în instanțe judecătorești internaționale (cum ar fi Curtea Universală a Drepturilor Omului, propusă de Amnesty International, după modelul Curții Europene a Drepturilor Omului); consolidarea responsabilităților individuale pentru încălcarea drepturilor omului universal recunoscute prin acțiunea Curții Penale Internaționale.

Privit la scara timpului, care pare că se accelerează la acest început de secol și de mileniu, dreptul internațional cunoaște, mai ales în ramura sa cea mai dinamică în ultimele decenii – dreptul

internațional al drepturilor omului — o fază de expansiune. În cadrul acestuia sunt absorbite, prin codificare, sau în curs de absorbire, pe cale cutumiară (mai ales europeană, după cum am văzut mai sus), drepturi ale persoanelor aparținând minorităților naționale. Dincolo de reticența unor state sau poate a statelor, noii actori puternici ai scenei internaționale — opinia publică, organizațiile neguvernamentale și aparatele organizațiilor internaționale — presează pentru dezvoltarea dreptului internațional și mai ales a dreptului internațional al drepturilor omului, în contextul unei evidente mișcări continentale europene și chiar globale spre democratizare sau consolidarea democrației în interiorul statelor și pe plan internațional.

Încheiere

Sistemul general de protecție mondială și europeană a drepturilor omului universal recunoscute și subsistemul acestuia de protecție internațională a minorităților naționale sunt o realitate a vieții internaționale actuale care nu poate fi ignorată sau subevaluată.

Această realitate joacă în mod evident un rol esențial în modelarea, influențarea și chiar determinarea acțiunii specifice a statelor pe plan intern. România, ca stat democratic de drept, este parte la acest sistem și participă la cooperarea internațională în domeniu. Statul român este parte practic la toate instrumentele juridice și documentele politice multilaterale care definesc pe plan internațional drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale.

Legislația, instituțiile politice și de stat, practica autorităților publice din România sunt orientate programatic spre racordarea țării la cerințele standardelor internaționale de profil, cărora li se atribuie îndeobște calitatea de factor politic stabilizator al vieții sociale și politice pe plan intern.

După 1990, dimensiunea internațională a drepturilor omului și a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale îndeplinește pentru România o funcție cardinală de referință pentru toate schimbările democratice în curs, fapt ce permite în timp trecerea de la statutul de obiect al preocupărilor comunității internaționale și europene la cel de actor activ al dezvoltărilor viitoare consacrate stabilității și „securității democratice“ a țării, a regiunii sud-est europene și Europei în ansamblu și, până la urmă,

al realizării drepturilor omului, în condiții de egalitate și nediscriminare pentru toate ființele umane.

În cazul României, voința politică și a publicului în general a fost și este crucială pentru consolidarea rânduiei democratice, supremației statului de drept, fiind un fapt obiectiv că ordinea normativă, practica de stat și relațiile sociale interetnice firești se află în mai multe ramuri și aspecte la un stadiu mai avansat, pe plan concret, decât standardele internaționale minimale realizate în comun de statele comunității internaționale și europene.

Vectorul principal al ajustărilor ce ar apare ca necesare pe parcursul dezvoltării democratice echilibrate a țării, în condițiile realizării drepturilor universal recunoscute ale omului pentru toți locuitorii, devine mai mult în ultima vreme jocul democratic parlamentar și instituțional intern, redefinit strict conform cerințelor democratice europene actuale, înscrise în litera și spiritul normelor convenționale europene consacrate.

În acest context, dreptul internațional în materie, cu a sa natură democratică și pacificatoare, poate și trebuie să reprezinte pentru România atât oportunitatea de afirmare internațională corespunzătoare în dezbaterea și modelarea colectivă a realităților europene în domeniu, cât și garanția multilateral confirmată a cadrului de gestionare democratică a problematicii minorităților naționale. Faptul că un număr important de țări vest-europene a semnat și ratificat Convenția-cadru a Consiliului Europei pentru protecția minorităților naționale și că se constată deja acumulări notabile pentru înscrierea unui catalog al drepturilor și libertăților tuturor „cetățenilor Europei“, inclusiv ale celor aparținând minorităților naționale de pe continent, în Constituția Uniunii Europene, reprezintă fără îndoială schița esențială a perspectivelor de mișcare a problematicii internaționale a minorităților naționale la care trebuie să fie parte și va fi parte și România.

Note

1.) – A se vedea, de exemplu, documentul ONU – E/CN.4/Sub.2/1985/31 ce cuprinde raportul privind „Definiția minorităților“ întocmit de Jules Deschenes și documentul ONU-E/CN.4/Sub.2/384 care conține „Studiul asupra drepturilor persoanelor aparținând minorităților etnice, religioase și lingvistice“ elaborat de Francesco Capotorti;

2.) – A se vedea anexele 1-7 la studiul întocmit de F. Capotorti, citat la nota 1 de mai sus, care cuprind monografiile minoritare ale URSS, Indiei, Chinei, Indoneziei, Japoniei, Marii Britanii și Finlandei.

3.) – A se vedea „World Directory of Minorities“, Minority Rights Group International, London 1997.

4.) – A se vedea, de exemplu, „Nouveau Larousse Encyclopédique“, ed.Larousse-Bordas, 1998, vol.2, p.1021.

5.) – A se vedea, spre exemplu, Francesco Capotorti, „Minorities“ (1985) și autorii citați în „Encyclopedia of Public International Law“, co-ord. Rudolf Bernhardt, ed.North-Holland, vol.3, 1997, pp.410-420.

6.) – Encyclopedia Britannica, vol.VI, XV-th Edition, p.921.

7.) – Documentul ONU E/CN.4/Sub.2/85 para.24, anul 1949.

8.) – Apud Patrick Thornberry, „Minority Rights and International Law“, 1991, pp.3-4; pentru alte clasificări ale minorităților a se vedea și Ion Diaconu „Minoritățile. Statut și perspective“, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1996, pp.9-11.

9.) – A se vedea, Allen Philips, prefața la „World Directory of Minorities“.

10.) – A se vedea Joseph Yacoub „Les minorités dans le monde. Faits et analyses“, Desclee de Brouwer, Paris 1998, pp.28-29.

11.) – A se vedea și „Report on Definition of Minorities“ de Oldrich Andrysek, Humanistisch Studien centrum Nederland, April 1989, pp.14-16.

12.) – A se vedea Minority Rights Group și Joseph Yacoub, citați mai sus la nota nr.3 și respectiv la nota nr.10.

13.) – A se vedea Joseph Yacoub, op.cit., pp.23-127.

14.) – A se vedea Ion Diaconu, op.cit., p.13.

15.) – A se vedea J.L. Kunz „The Present Status of the International Protection of Minorities“, American Journal of International Law -48 (1954).

16.) – A se vedea P. Thornberry „International Law and Minority Rights“, 1991, London, p.6.

17.) – A se vedea Claire Palley, „Constitutional Law and Minorities“, Minority Rights Group report nr.36, London, 1978, p.3.

18.) – A se vedea Henry Kissinger, „Diplomacy“, 1995, Touchstone, Simon&Schuster, New-York, pp.804-836.

19.) – A se vedea Marțian Niciu, „Drept Internațional Public“, editura Servo-Sat, Arad, 1997, pag.14

20.) – A se vedea, pentru periodizarea istorică în domeniu, Natan Lerner „From Protection of Minorities to Group Rights“, Israel Yearbook on Human Rights, 1988, pp.101-120;

21.) – Francesco Capotorti, „Minorities“ în „United Nations: Law, Policies and Practice“, Editor in-chief Ruediger Wolfrum, Verlag C.H. Beck, München, 1995, pp. 892-903.

22.) – A se vedea Patrick Thornberry, „International Law and Minority Rights“, London, 1991, p.25

23.) – A se vedea Patrick Thornberry, op. cit., p.27

24.) – A se vedea R.Hurst, „Key Treaties of the Great Powers“, Newton Abbot, David and Charles, 1972, p.592

25.) – A se vedea -si pentru mentiunile istorice de mai jos -R. Baron, „Ethnic Minority Rights: Some Older and Newer Trends“, Oxford University Press, 1985; J. Fouques-Duparc, „La Protection des Minorités de Race, de Langue et de Religion“, Librairie Dalloz, Paris, 1922; P. Thornberry, op. cit., pp. 31-37 și I. Diaconu, op. cit., pp.21-25.

26.) – A se vedea Jay A.Siegler, „Minority Rights -A Comparative Analysis“, London, 1983, pp.69-72

27.) – A se vedea H. Laponce, „The Protection of Minorities“, University of California Press, Berkeley, pp.84-85.

28.) – A se vedea P.Thornberry, op. cit.,pp.31-32. 9.) – A se vedea R. Hurst, op. cit., pp.550-552.

29.) – A se vedea și P. Thornberry, op. cit., pp.29-30.

30.) – A se vedea Documentul C.C.M.I. Liga Natiunilor, Suplimentul Special nr.73, pp.42-434

31.) – A se vedea H.W.V.Temperley (ed.) „A History of the Peace Conference of Paris“, H. Frowde, Hodder & Stoughton, London, 1920-1924 vol.V pag.130.

32.) – A se vedea Documentul Ligii Națiunilor, C.C.M.I./1929, pp.44-45

33.) – A se vedea „Protection of Linguistic, Racial and Religious Minorities by the League of Nations. Provisions contained in the Various International Instruments at Present in Force“ League of Nations, Geneva, August 1927, I 78 B.2.

34.) – A se vedea Articolul11 din Tratatul semnat de România in 9 decembrie 1919 la Paris, în „România și Minoritățile. Colecție de documente“ editura Pro Europa, Targu-Mureș, 1997, pag.49.

35.) – A se vedea Azcarate, Pablo de, „League of Nations and National Minorities. An Experiment“, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945, p.97.

36.) – A se vedea Pablo de Azcarate, op.cit., p. 98.

37.) – A se vedea mai pe larg documentul Ligii Natiunilor C.C.M.I. 1929 citat; George Sofronie, „Protectiunea minorităților

de rasă, de limbă și de religie sub protecția Ligii Națiunilor“, Tipografia Deicezana, Oradea, 1930 și Romeo Vidrasco, „De la réserve du droit des minorités et du contrôle des puissances“ Joue, Paris, 1921.

38.) – A se vedea Joost Herman „The League of Nations and its Minorities Protection Programmme; Revolutionary, Unequalled and Underestimated“ în „The League of Nations. 1920-1946“ The United Nations Library at Geneva, 1996, pag.51.

39.) – A se vedea Ogniana Hrisimova, „The League of Nations and the Problems of Minorities in the Balkans after the End of the First World War“ op.cit. pag.47.

40.) – A se vedea Pablo de Azcarate, op.cit., pp.127-128. 22.) – Pablo de Azcarate, op.cit., pp.15-16.

41.) – A se vedea, pe larg, Nicolae Dașcovici, „Principiul naționalităților și Societatea Națiunilor. Încercare de sinteză asupra regulamentului internațional rezultat pe urma războiului 1914-1918, cu un supliment documentar“, Cartea Romanească S.A., Bucuresti 1922 , p.177 și Arthur von Balogh, „L’action de la Société des Nations en matière de protection des minorités“, Les Editions Internationales, Paris, 1937, p.186.

42.) – A se vedea Pablo de Azcarate, op.cit., pp.57-66 25.) – idem, pp 73-88.

43.) – A se vedea Nathan Feinberg, „La juridiction et la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière de mandats et de minorités“, in Recueil des Cours, La Haye, 1937, pp.633-702.

44.) – A se vedea „Permanent Court of International Justice - Publications“ Series B No.17, pag.22.

45.) – Idem pp.19-20.

46.) – Op.cit. Series A No.15.

47.) – A se vedea League of Nations, Official Journal, Special Supplement no.9 (October 1922) pag.35.

48.) – A se vedea Pablo de Azcarate op.cit. pp.89-91.

49.) – A se vedea T.H.Bagley, „General Principles and Problems in the Protection of the Minorities“, Imprimeries Populaires, Geneva, 1950, p. 126.

50.) – A se vedea Oldrich Andrysek „Report on the Definition of Minorities“ Humanistisch Studiecentrum Nederland, 1989, p. 23.

51.) – A se vedea „Romania și minoritățile. Colecție de documente“, Editura Pro Europa, Târgu-Mureș, 1997, p.59.

52.) – A se vedea T. Modeen, „The International Protection of National Minorities in Europe“ pp.76-80.

53.) – A se vedea „The Legal Status of Ethnic Groups in Austria. A Documentation“, Federal Chancellery, Vienna, 1997.

54.) – A se vedea Document GNU E/CN.4/AC.1/3/Add.1.

55.) – A se vedea „United Nations: Law, Policies and Practices“, Editor in-chief Ruediger Wolfrum, Verlag C.H.Beck, München, 1995, vol.2, pp.896-899.

56.) – A se vedea „The Development of the Covenant on Civil and Political Rights“ în „The International Bill of Rights“, Louis Henkin (ed.) Columbia University Press, New York 1981, pp.39 și urm.

57.) – A se vedea, pentru textele celor doua Pacte, Ion Diaconu, „Drepturile omului“, Institutul Roman pentru Drepturile Omului, Bucuresti, 1993, Anexe, pp.140-171.

58.) – A se vedea, pentru istoria redactarii articolului 27 din Pactul Drepturilor Civile și Politice, mai pe larg, „Raportul Capotorti“ Document ONU – E/CN.4/Sub.2/384..

59.) – A se vedea „Recueil de la Cour Internationale de Justice“, La Haye, 1951,p.15.

60.) – A se vedea Patrick Thornberry op.cit., pp.59-109

61.) – A se vedea Patrick Thornberry op.cit. p. 71

62.) – A se vedea, pentru textele conventiilor prezentate, volumul „Human Rights. A Compilation of International Instruments“, Tome 1, Part I, United Nations New-York and Geneva, 1994

63.) – A se vedea Martian I.Niciu „Drept International Public“, Editura Servosat, Arad, 1997, pp.200-203

64.) – A se vedea documentul GNU E/CN.4/52, p. 9

65.) – A se vedea Tennent H. Bagley „General Principles and Problems in the International Protection of Minorities. A Political Study“ Geneva 1950, pp.184-185

66.) – A se vedea, pentru istoria activitatii Subcomisiei ONU de prevenire a discriminarii și protecție a minorităților, mai pe larg, Oldrich Andrysek, op.cit. pp.25-39.

67.) – A se vedea, pentru textul Convenției europene a drepturilor omului și al protocoalelor adiționale la aceasta, Ion Diaconu, „Drepturile omului“, Institutul Roman pentru Drepturile Omului, Bucuresti, 1993, pp.176-222.

68.) – A se vedea P. Van Dijk, „The Final Act of Helsinki -A Basis for a Pan- European System?“, Netherlands Yearbook of International Law, no. 11/1980, p. 97.

69.) – A se vedea „Procédures d’Examen des Communications“, Centre pour les Droits de l’Hommes, Office des Nations Unies à Genève, 1989, pp. 7-8

70.) – A se vedea „United Nations Law, Policies and Practices“ Editor in chief Rudiger Wolfrum, Verlag C.H.Beck, Munchen 1995, volum II, p. 901

71.) – A se vedea „Human Rights -A Difficult Conquest“, Documentar public al Ministerului Afacerilor Externe al Italiei, Roma, 1998, pp.8-10.

72.) – A se vedea Patrick Thornberry, op. cit., pp.299-308.

73.) – A se vedea „Belgian Linguistic Case“, Judgement of 23 July, 1968, European Human Rights Record, Series A, No.6

74.) – A se vedea Arie Bloed , „Institutional Aspects of the Helsinki Process After the Follow-up Meeting of Vienna“, Netherlands International Law Review (1989), pp. 342-363.

75.) – A se vedea „US Department of State Dispatch“, vol.1, no.6/8 October 1990, p. 152.

76.) – A se vedea Bill Clinton „Confronting the Challenges of a Broader World“ Address to the UN General Assembly, New-York, September 27, 1993, in ibid. Vol.4, no.39, p. 650.

77.) – A se vedea „România și minoritățile. Colecție de documente“ Editura ProEuropa, Târgu-Mureș, 1997, pp.77 -79.

78.) – A se vedea „Consiliul Europei. Declarația de la Viena din 1993“, Anexa 2 – Minoritățile Naționale, în „Cadrul Legislativ și Instituțional pentru Minoritățile Naționale din România“, Irina Moroianu Zlătescu, I. Oancea, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București 1994, pp.157 -158.

79.) – A se vedea H. Hannum „Guide to International Human Rights Practice“ Philadelphia, 1992, p. 19.

80.) – A se vedea K.J.Huber, R.Zaagman, „Towards the Prevention of Ethnic Conflicts in the CSCE: The High Commissioner on National Minorities and Other Developments“ International Journal of Group Rights, 1993, vol.1, no.1, pp.51-68

81.) A se vedea Rolf Ekeus în „Filling the Frame. Five Years of monitoring the Framework Convention on the Protection of National Minorities“, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004, pp.51-58.

82.) – A se vedea „Helsinki Monitor“, 1993, no.1, pp.62-77

83.) – A se vedea Gaetano Pentassuglia „Minorities in International Law“, Council of Europe Publishing, 2002, pp127-129.

84.) – A se vedea Vincent Berger, „Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului“, ediția a patra în limba română, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2003, pp.789-790.

85.) – A se vedea Gaetano Pentassuglia, „Minorities in International Law“, Council of Europe Publishing, 2002, pp122-125

86.)– A se vedea G. Gilbert, „Minority Rights under the Council of Europe“ în „Minority rights in the New Europe“, Cumper P. and Wheatley S. (eds.), Kluwer International Law, The Hague, 1999, pp.53-70.

87.) – A se vedea „The Council of Europe’s Framework Convention for the Protection of National Minorities – Analysis and Observations on the Monitoring Mechanism“, Minority Rights Group International, London, March 1998, pp.4-16 și Gaetano Pentassuglia „Minorities in International Law“, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2002, pp.134-137.

88.) – A se vedea Rainer Hofmann în „Filling the Frame. Five Years of Monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities“, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004, pp.19-25

89.) – A se vedea, pentru conținutul Cartei limbilor regionale sau minoritare, Ion Diaconu, „Minoritățile. Statut și perspective“, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1996, pp.38-40

90.) – A se vedea Stefan Oeter în „Mechanisms for the Implementation of Minority Rights“, (ed.) Gaetano Pentassuglia, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004, pp. 140-143.

91.) – A se vedea Idem pp. 154-155

92.) – A se vedea, pentru conținutul Cartei Europene a Autonomiei Locale, Monitorul Oficial al României, anul IX, nr.331 din 26 noiembrie 1997.

93.) – A se vedea Gaetano Pentassuglia, „Minorities in International Law“, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2002, p.153

94.) 94.) A se vedea Rainer Hofmann și Erik Friberg în „Minority Protection and the Enlarged European Union : The Way Forward“, (ed.) Gabriel N. Toggenburg, Open Society Institute, Budapest, 2004, pp. 134-135.

95.) – A se vedea Idem p.150

96.) – A se vedea Kiriaki Topidi în „Mechanisms for the Implementation of Minority Rights“, (ed.) Gaetano Pentassuglia, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004, pp.186-187.

97.) – A se vedea Gabriel N. Toggenburg în „Minority Protection and the Enlarged European Union : The Way

Forward“, (ed.) Gabriel N. Toggenburg, Open Society Institute, Budapest, 2004, pp.26-29

98.) – A se vedea Idem pp.24-25

99.) – A se vedea Niamh Nic Shuibhne, „EC and Minority Language Policy. Culture, Citizenship and Fundamental Rights“, Kluwer Law International, The Hague, 2002, pp. 80-104

100.) – A se vedea Niamh Nic Shuibhne, „EC and Minority Language Policy, Culture, Citizenship and Fundamental Rights“, Kluwer International Law, The Hague, 2002, pp.285-290.

101.) – A se vedea Niamh Nic Shuibhne, „EC and Minority Language Policy. Culture, Citizenship and Fundamental Rights“, Kluwer International Law, The Hague, 2002, pp.278-284.

102.) – A se vedea European Community Bulletin, 12, 1991

103.) – A se vedea și Documentul ONU E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/CPR.2.

104.) – A se vedea Peter Kovacs, „International Law and Minority Protection. Rights of Minorities or Law of Minorities ?“, Pazmany Books, Akademiai Kiado, Budapest, 2000, pp. 109-116.

105.) – A se vedea Adrian Nastase „Protecting Minorities in the Future Europe. Between Political Interest and International Law“, R.A.Monitorul Oficial, Bucuresti, 2002, pp. 263-264

106.) – A se vedea Documentul ONU ST/HR/4/Rev.16

107.) – A se vedea „Manual on Human Rights Reporting“, United Nations Centre for Human Rights and United Nations for Training and Research, New-York, Geneva, 1995.

108.) – A se vedea „Minority Rights. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights“, February 1998, pp.9-12.

109.) – A se vedea Documentul ONU E/CN.4/1998/177

110.) – A se vedea Documentul ONU HRI/NC/1997/1.

111.) – A se vedea „General Comment 23 (Fiftieth Session, 1994)“ în Documentul ONU A/49/40, pp.107-110

112.) – A se vedea Documentul ONU E/CN.4/Sub.2/1993/34.

113.) – A se vedea Rezoluția 1995/24 a Comisiei ONU pentru drepturile omului.

114.) – A se vedea Documentul ONU E/CN.4/Sub.2/1997/18.

115.) – A se vedea Documentul ONU E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1

116.) – A se vedea „Assessment of the Rome Statute of the International Criminal Court“, International Commission of Jurists, 30 September 1998.

117.) – A se vedea Documentul ONU E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.3

118.) – A se vedea „The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities & Explanatory Note.“, Foundation on Interethnic Relations, The Hague, February 1998, pp.5-34

119.) – A se vedea „The Role and Importance of Integrating Diversity“ Address by Max van der Stoep, OSCE High Commissioner on National Minorities, at the Conference „Governance and Participation: Integrating Diversity“, Locarno, 18 October 1998, Foundation of Interethnic Relations, The Hague, 1998

120.) – A se vedea Idem

121.) – A se vedea Florence Benoit Rohmer, „La question minoritaire en Europe: Vers un système cohérent de protection des minorités nationales“, Edition du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, pp.38-39

122.) A se vedea Anna K. Meijknecht, „Minority Protection. Standards and Reality.Implementation of Council of Europe Standards in Slovakia, Romania and Bulgaria“, TMC Asser Press, The Hague, 2004, pp. 9-11.

123.) – A se vedea Patrick Thornberry în „Filling the Frame. Five Years of Monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities“, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004, pp. 271–274.

124.) A se vedea, spre exemplu, „Composite Paper: Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries, November 4, 1998“, European Commission, DG1A, Brussels.

125.) A se vedea Frank Hoffmeister, „Monitoring Minority Rights in the Enlarged Europe“ în „Minority Protection in the Enlarged Europe: The Way Forward“, (ed.) Gabriel N. Toggenburg, Open Society Institute, Budapest, 2004, pp. 93-100.

126.) A se vedea Gabriel N. Toggenburg, op.cit., pp. 99-100.

127.) – A se vedea „Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms“, Arie Bloed (ed.) Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1992, pp.108-110.

128.) – A se vedea Florence Benoit-Rohmer „La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales“, Edition du Conseil de l’Europe, Strasbourg, 1996, pp.57 -58.

129.) – A se vedea Rainer Hofmann, „Minorities-Addendum 1995“, „Encyclopedia of Public International Law“, Co-ord. Rudolf Bernhardt, Ed. North-Holland, vol.3, 1997.

130.) – A se vedea Adrian Năstase „ Drepturile omului – religia sfârșitului de secol“, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1991.

131.) – A se vedea Documentul GNU E/CN.4/Sub.2/1993/34, pp.8-9.

132.) – A se vedea Paola Gaeta, „The Dayton Agreements and International Law“, European Journal of International Law, Firenze, vol.7 (1996) no.2, pp.147-163

133.) – A se vedea Ronald C. Slye, „The Dayton Peace Agreement: Constitutionalism and Ethnicity“, the Yale Journal of International Law, New Haven, vol.21, no.2, Summer 1996, pp.459-473

134.) – A se vedea ca exemplu Pierre Kende „Autodeterminare in Europa de Est, ieri și azi“ în revista ALTERA nr.1, 1995, Liga Pro-Europa, Targu-Mures, pp.36-48.

135) – A se vedea Thomas D. Musgrave, „Selfdetermination and National Minorities“, Oxford Monographs in International Law, Oxford University Press, 2002, pp. 256-259.

136.) – A se vedea Rosalyn Higgins, „Autodeterminarea“, în revista ALTERA nr.1, 1995, Liga pro-Europa, Târgu-Mureș, pp.18-35.

137.) – A se vedea Hugh Miall (Ed.), „Les Droits des Minorités en Europe. Vers un régime transnational“, L’Harmattan, Paris, 1997, pp.21-43

138.) – A se vedea Hurst Hannum, „Autonomy, Sovereignty and Self- Determination. The Accomodation of Conflicting Rights“, Philadelphia, 1990, pp.3-4

139.) – A se vedea Christoph Pan, „Dreptul la autonomie al grupurilor etnice din Europa“ în revista ALTERA nr.1, 1995, Liga Pro-Europa, Târgu-Mureș, pp.49– 62.

140.) – A se vedea pe larg reglementările interne ale statelor europene în materie în European Commission for Democracy through Law, The Protection of Minorities (The Protection of Minorities at the National Level: Diversity of Legal Models), Council of Europe Press, 1994, pp.44-326.

141.) – A se vedea Hugh Miall (ed.), „Les Droits des Minorités en Europe. Vers un régime transnational“, L’Harmattan, Paris, 1997, p.44.

Bibliografie selectivă

- Oldrich **Andrysek** „Report on Definition of Minorities“, Humanistisch Studien Centrum Nederland, April 1989
- Pablo de **Azcarate**, „League of Nations and National Minorities. An Experiment“, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945
- Tennent H. **Bagley**, „General Principles and Problems in the International Protection of Minorities. A Political Study“ Geneva 1950
- Arthur von **Balogh**, „L’action de la Société des Nations en matière de protection des minorités“, Les Editions Internationales, Paris, 1937
- R. **Baron**, „Ethnic Minority Rights: Some Older and Newer Trends“, Oxford University Press, 1985
- Arie **Bloed** (Ed.) „Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms“ Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1992
- Florence **Benoit-Rohmer** „La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales“, Edition du Conseil de l’Europe, Strasbourg, 1996
- Rudolf **Bernhardt**, (Coord), „Encyclopedia of Public International Law“, Ed. North-Holland, 1997
- Centre** pour les Droits de l’Hommes, „Procédures d’Examen des Communications“, Office de Nations Unies à Genève, 1989
- Comisia** Europeană pentru democrație prin drept „European Commission for Democracy through Law. The Protection of Minorities, Council of Europe Press, 1994

- Nicolae **Dașcovici**, „Principiul naționalităților și Societatea Națiunilor. Încercare de sinteză asupra regulamentului internațional rezultat pe urma războiului 1914-1918, cu un supliment documentar“, Cartea Românească S. A., București 1922
- Ion **Diaconu**, „Drepturile omului“, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1993
- „Minoritățile. Statut și perspective.“, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1996
- Nathan **Feinberg**, „La juridiction et la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière de mandats et de minorités“, in Recueil des Cours, La Haye, 1937.
- J. **Fouques-Duparc**, „La Protection des minorités de race, de langue et de religion“, Librairie Dalloz, Paris, 1922
- Paola **Gaeta**, „The Dayton Agreements and International Law“, European Journal of International Law, Firenze, (1996) no.2
- Hurst **Hannum**, „Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights“, Philadelphia, 1990
- Rosalyn **Higgins**, „Autodeterminarea“, în revista ALTERA nr.1, 1995, Liga Pro-Europa, Târgu-Mureș
- Louis **Henkin** (ed.) „The Development of the Covenant on Civil and Political Rights“ în „The International Bill of Rights“, Columbia University Press, New York 1981
- Joost **Herman** „The League of Nations and its Minorities Protection Programme; Revolutionary, Unequalled and Underestimated“ în „The League of Nations. 1920-1946“ The United Nations Library at Geneva, 1996
- Ogniana **Hrisimova**, „The League of Nations and the Problems of Minorities in the Balkans after the end of the First World War“ in „The League of Nations. 1920-1946“ The United Nations Library at Geneva, 1996
- „**Human Rights. A Compilation of International Instruments**“ Vol.1, Tome 1, United Nations New-York and Geneva. 1994

- R. **Hurst**, „Key Treaties of the Great Powers“, Newton Abbot, David and Charles, 1972
- Pierre **Kende** „Autodeterminare în Europa de Est, ieri și azi“ în revista ALTERA nr.1, 1995, Liga Pro-Europa, Târgu-Mureș
- Henry **Kissinger** „Diplomacy“, Touchstone, Schuster&Simon, New-York, 1995
- Peter **Kovacs** „International Law and Minority Protection. Rights of Minorities or Law of Minorities ?“, Pazmany Books, Akademiai Kiado, Budapest 2000.
- J.L. **Kunz** „The Present Status of the International Protection of Minorities“, American Journal of International Law-48(1954).
- H. **Laponce**, „The Protection of Minorities“, University of California Press, Berkeley, 1960
- Natan **Lerner** „From Protection of Minorities to Group Rights“, Israel Yearbook on Human Rights, 1988
- Liga Națiunilor** „Protection of Linguistic, Racial and Religious Minorities by the League of Nations. Provisions contained in the Various International Instruments at Present in Force“, League of Nations, Geneva August 1927, I B.2.
- Liga Pro-Europa** „România și Minoritățile. Colecție de documente“, editura Pro Europa, Târgu-Mureș, 1997
- Anna K. **Meijknecht**, „Minority Protection. Standards and Reality. Implementation of Council of Europe Standards in Slovakia, Romania and Bulgaria“, TMC Asser Press, The Hague, 2004.
- Hugh **Miall** (Ed.) „Les Droits des Minorités en Europe. Vers un régime transnational“, L'Harmattan, Paris, 1997
- Minority Rights Group International**, „World Directory of Minorities“, London 1997.
- Thomas D. **Musgrave**, „Selfdetermination and National Minorities“, Oxford Monographs in International Law, Oxford University Press, 2002
- Adrian **Năstase** „Drepturile omului – religia sfârșitului de secol“, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1991.

- Marțian I. **Niciu**, „Drept Internațional Public“, Editura Servosat, Arad, 1997
- Christoph **Pan**, „Dreptul la autonomie al grupurilor etnice din Europa“ în revista ALTERA nr.1, 1995, Liga Pro-Europa, Târgu – Mureș.
- Gaetano **Pentassuglia**, „Minorities in International Law“, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2002.
- Gaetano **Pentassuglia** (ed.), „Mechanisms for the Implementation of Minority Rights“, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004.
- “**Permanent** Court of International Justice -Publications“ Series B No.17, League of Nations, Official Journal, Special Supplement no.9 (October 1922)
- Jay A. **Siegler**, „Minority Rights -A Comparative Analysis“, London, 1983
- Niam Nic **Shuibne**, „EC and Minority Language Policy. Culture, Citizenship and Fundamental Rights“, Kluwer International Law, The Hague, 2002.
- Ronald C. **Slye**, „The Dayton Peace Agreement: Constitutionalism and Ethnicity“, The Yale Journal of International Law, New Haven, no.2, Summer 1996.
- George **Sofronie** „Protecțiunea minorităților de rasă, de limbă și de religie sub protecția Ligii Națiunilor“, Tipografia Deicezana, Oradea, 1930
- Patrick **Thornberry**, „International Law and Minority Rights“, London, 1991,
- H.W.V. **Temperley** (ed.), „A History of the Peace Conference of Paris“, H. Frowde, Hodder & Stoughton, London, 1920-1924
- Gabriel N. **Toggenburg** (ed.), „Minority Protection and the Enlarged European Union : The Way Forward“, Open Society Institute, Budapest, 2004.
- Romeo **Vidrasco** „De la réserve du droit des minorités et du contrôle des puissances“ Jouve, Paris, 1921.

- Ruediger **Wolfrum** (ed.), „United Nations: Law, Policies and Practice“, Verlag C.H. Beck, München, 1995
- Joseph **Yacoub**, „Les minorités dans le monde. Faits et analyses“, Desclée de Brouwer, Paris 1998
- Irina Moroianu **Zlătescu**, Radu C. **Demetrescu**, „Drept instituțional comunitar și drepturile omului“, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2005
- Irina Moroianu **Zlătescu**, Emil **Marinache**, Rodica **Șerbănescu** (coord.), „Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului la care România este parte, Volumul I – Instrumente universale“, ediția a VI-a, revizuită și adăugită, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2004
- Irina Moroianu **Zlătescu**, Emil **Marinache**, Rodica **Șerbănescu** (coord.), „Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului la care România este parte, Volumul II – Instrumente regionale“, ediția a VI-a, revizuită și adăugită, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2004
- Irina Moroianu **Zlătescu**, Radu C. **Demetrescu**, „Drepturile omului. Mecanisme și instituții specializate ale Națiunilor Unite“, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2002
- Victor Dan **Zlătescu**, Irina Moroianu **Zlătescu**, „Drepturile omului în acțiune – Human Rights in Action“, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1995

Tipărit la R. A. MONITORUL OFICIAL
