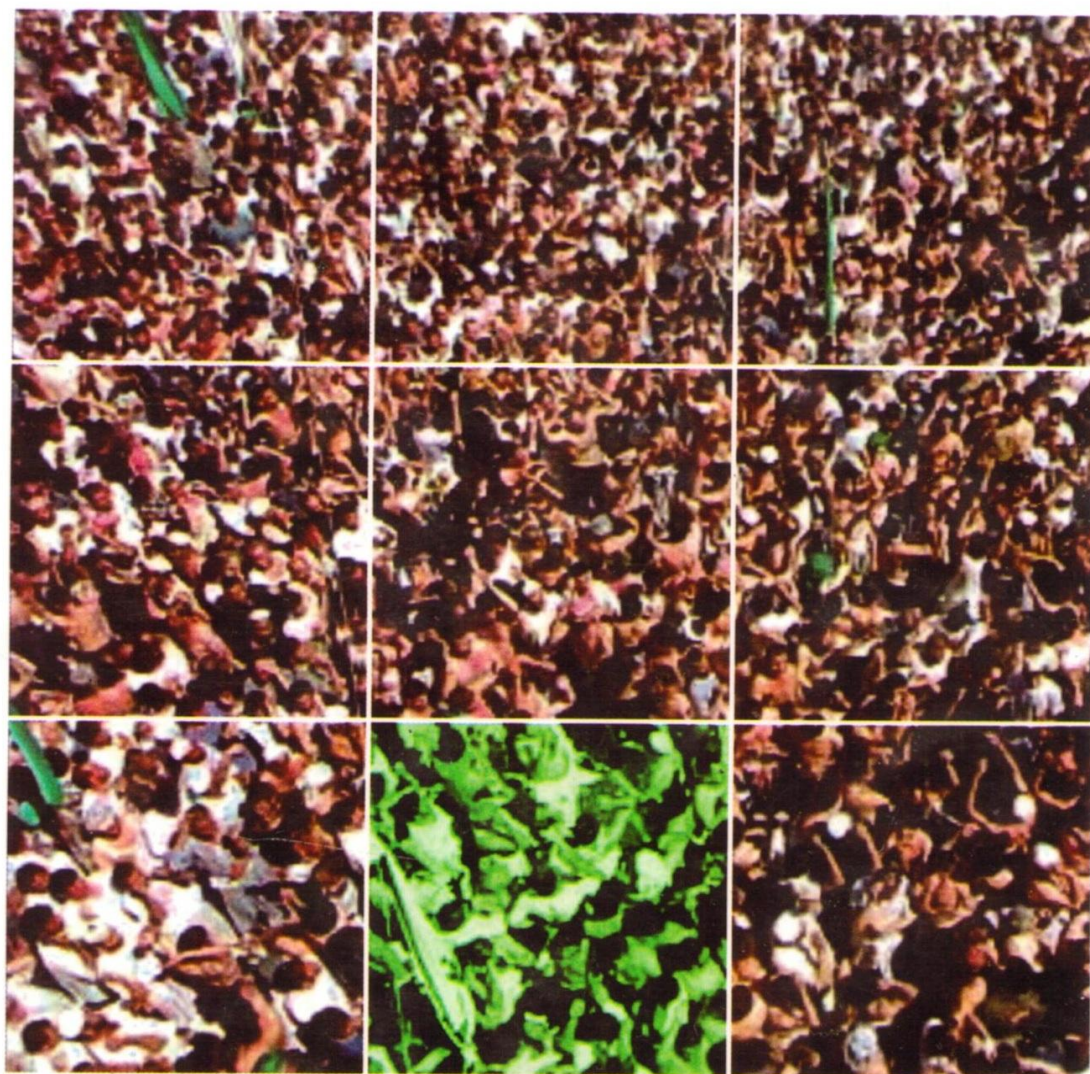


Științe politice

Gabriel Andreescu

NAȚIUNI , ȘI MINORITĂȚI



Collegium

POLIROM

Collegium. Științe politice este coordonată de Dan Pavel.

Gabriel Andreescu este profesor asociat la Facultatea de Științe Politice / SNSPA (București) și membru activ al mai multor organizații neguvernamentale. Fostul disident devenit astăzi un cunoscut militant pentru drepturile omului și ale minorităților etnice și naționale, publicist și editor; una dintre vocile societății civile românești. Este membru fondator (împreună cu Renate Weber) al Centrului de Studii Internaționale, membru Consiliului Științific al Institutului Național pentru Memoria Exilului Românesc, fondator al Organizației Ombudspersons for National Minorities. Este director al *Revistei Române de Drepturile Omului*. A publicat numeroase cărți, studii și articole, dintre care menționăm: *Sistemele axiomatice ale logicii limbajului natural. Funcții și operaționalizare*, Editura ALL, 1992; *Spre o filosofie a disidenței*, Editura Litera, 1992; *Patru ani de exil*, Editura Litera, 1994; *Cel mai iubit dintre ambasadori* (Cohen Stork în dialog cu Gabriel Andreescu), Editura ALL, 1993; *Naționaliști, antinaționaliști... O polemică în istoria românească*, Editura Polirom, 1996; *Solidaritatea alergătorilor de cursă*, Editura Polirom, 1998; *Problema transilvană* (împreună cu Gusztáv Molnár), Editura Polirom, 1999; *Locurile unde se construiește Europa* (Adrian Severin în dialog cu Gabriel Andreescu), Editura Polirom, 2000; *Ruleta. Români și maghiari. 1999-2000*, Editura Polirom, 2001; *Polemici neortodoxe*, Fundația culturală Noesis, 2001; *Extremul de dreapta în România*, Centrul pentru Diversitate Etnoculturală, 2003.

polirom.ro

4 by Editura POLIROM

a POLIROM

-dul Carol I nr. 4, P.O. BOX 266, 700506

ști, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, ap. 33, O.P. 37, P.O. BOX 1-728, 030174

scrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

DREESCU, GABRIEL

Națiuni și minorități / Gabriel Andreescu -

: Polirom, 2004

ISBN: 973-681-847-0

.1(100)

Gabriel Andreescu

NATIUNI ȘI MINORITĂȚI

Prefață

Titlul volumului “Națiuni și minorități” leagă două teme care sunt tratate în mod obișnuit ca domenii, ori paradigme, distincte. Națiunile nu reprezintă numai rezultatul unor procese care cad în interesul istoriei și teoriei politice, ori subiectul de bază al relațiilor internaționale, ci și cadrul de existență și de normare a diversității etnoculturale la nivel global. Întrebarea: “cum arată normele de protecție a minorităților naționale și, mai general, a diversității etnoculturale și cum ar fi just și practic să arate ele?”, ne impune urmărirea corelativă a tuturor actorilor care formează astăzi sistemul internațional global.

Am încercat să demonstrez că există un mod propriu în care dreptul internațional tratează națiunile. El o face în sensul prescrierii unor standarde, dar și într-un sens mai nuanțat pe care l-am denumit “modelul canonic”. Canonicitatea trimite la “regulă”, la “model” și la “soluție viabilă”. Aceasta rezultă cel mai limpede din sensurile și din rolul pe care îl joacă temele *autodeterminării popoarelor* și *secesiunii* în ordinea politică de după al Doilea Război Mondial. Temele autodeterminării și secesiunii au fost tratate detaliat și pot fi urmărite ca parte independentă a textului pus la dispoziție.

Modelul canonic a fost confruntat cu teoria națiunii și naționalismului și cu două alte teme dezbătute în cadrul științelor politice: națiunea civică și multiculturalismul.

Deși titlul volumului se referă în general la minorități, *leit motiv*-ul său rămâne subcategoria *minorităților naționale*. Am avut în vedere o evoluție importantă în dreptul minorităților naționale, care revarsă problematica minorităților naționale în problematica diversității etnoculturale. Conexiunea minorități în general - minorități naționale în particular a fost determinată din cel puțin două motive: (1) normarea sistemului de protecție a minorităților naționale include instrumente care acoperă protecția grupurilor etnoculturale în general: aplicarea principiilor drepturilor omului și combaterea discriminării; (2) evoluția către tratarea comună a diferitelor minorități, asigurând instrumente cuprinzătoare, flexibile, pentru care interpretarea contextuală devine componenta de bază. Ultimul tip de evoluție a fost subliniat în modul cel mai radical de interpretările făcute Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale a Consiliului Europei de către principala sa instanță doctrinală, Comitetul Consultativ. Avizele Comitetului stabilesc, după opinia mea, o *interpretare canonică* și definesc o *gândire canonică* în domeniul protecției diversității etnoculturale, corespunzătoare tipului specific de reglementări tip-program ale Convenției-cadru.

În concluzie, am optat pentru a prezentare generală a sistemelor de protecție a diversității etnoculturale, înainte de a restrânge domeniul de analiză la sistemul european de protecție, în principal, la Convenția-cadru. Volumul urmărește dezbaterile care a dus la crearea actualului sistem european de protecție a minorităților naționale și face o prezentare structurată a Avizelor Comitetului Consultativ cu privire la respectarea de către state a principiilor Convenției.

Am simțit necesară completarea sistemului conceptual al teoriilor diversității culturale cu câteva noțiuni: multiculturalismul normativ, privatitatea comunitară; interpretarea esențialistă a criteriului funcțional; drepturile colective exercitate individual; gândirea canonică a diversității.

Problematica europeană a sistemului de protecție a diversității etnoculturale a fost completată cu analiza sistemului românesc de drepturi al minorităților naționale, în conexiune cu dimensiunea politică și culturală a acestei teme. Am considerat extrem de instructivă

analiza poziției României – în dimensiunea ei guvernamentală și în dezbateră internă – față de dezvoltarea unui sistem regional de protecție a minorităților. Am făcut o prezentare a câtorva cărți și articole publicate de autori români dedicate problematicii minorităților naționale, care dezvoltă o doctrină relativ unitară în chestiuni altfel controversate, precum drepturile colective ori relația dintre minorități și statul-înrușit. Tezele autorilor invocați sunt tratate mai ales descriptiv, dar se remarcă ușor că ele intră în contrast cu paradigma care traversează volumul.

*

Volumul urmează unor cercetări desfășurate de-a lungul a circa zece ani. Pe parcursul întregii evoluții spre această formă – și formulă - pot ușor recunoaște meritele mai multe persoane care, neîntâmplător, îmi sunt și prieteni..

Seria mulțumirilor pentru aceste merite – sigur neexhaustivă - începe cu Mihaela Miroiu. Mihaela Miroiu a avut contribuții decisive în impunerea distanței epistemologice firești față de temă. A introdus un standard de coerență fără de care și volumul de față ar fi avut de suferit.

Mi-a folosit colaborarea cu Adrian Severin la câteva proiecte majore, care nu se reduceau la tema minorităților naționale, dar o serveau substanțial. Observațiile sale m-au ajutat de câteva ori să elimin, din prima fază, direcții de lucru care s-ar fi dovedit căi înfundate.

Valentin Constantin este unul dintre specialiștii relațiilor internaționale cei mai severi pe care i-am cunoscut. Referințele sale tehnice mi-au impus mai multă modestie, întotdeauna binevenită la asumarea unui concept sau altul.

Cu Mihai Ionescu am colaborat în domeniul relațiilor româno-maghiare în anii cei mai dificili ai promovării lor. El m-a convins să dau mai multă atenție acțiunilor instituționale și să privesc la discursul naționalist cu simțul relativității.

Adrian Miroiu contribuie, de peste douăzeci de ani, la exercițiul meu teoretic prin observații, prin modelul unui gânditor riguros și generos, și – o amintesc cu recunoștință - prin susținere bibliografică.

Adaug la final numele a trei persoane cu care am colaborat cel mai mult, teoretic și practic, în ultimii 14 ani, în domeniul tema minorităților naționale. De la ele am învățat și în plan teoretic, și în planul atitudinii și al acțiunii practice: Renate Weber, Smaranda Enache și Elek Szokoly. Fără exemplul și aportul lor, acest volum nu ar fi fost posibil.

Relațiile personale cu specialiști maghiari, printre care Bakk Miklós, Toni Niculescu, Gusztáv Molnár și Gáspár Biró mi-au impus perspective de care, sper, volumul a beneficiat.

Introducere

Am considerat o cerință metodologică ca tema minorităților naționale și a națiunilor să fie tratate în comun. Nu se poate însă obține o înțelegere suficientă, și nici măcar o descriere suficientă, a sistemului de protecție a minorităților naționale – european, african, american ș.a.m.d. –, fără luarea în considerare a sistemului mondial. Cercetarea a confirmat avantajul evaluării părții prin întreg, și invers, impusă de obiectul de studiu.

Am interpretat sistemul mondial ca fiind mulțimea actorilor – cu ponderile lor – și sistemul normativ atașat.¹ Organizația Națiunilor Unite și Carta ONU (la care se adaugă câteva norme adiacente) reprezintă doar schema cea mai generală și simplificată a sistemului mondial. Peste binomul ONU-Carta ONU se suprapun sisteme regionale, naționale și subnaționale. Pe acestea le voi numi aici “nivele sub-mondiale”. Fiecare nivel adaugă noi actori și sisteme normative. Actorii europeni precum Consiliul Europei (CoE), Organizația pentru Cooperare și Securitate în Europa (OSCE) și Uniunea Europeană (UE), împreună cu tratatele lor fondatoare, sunt doar componente ale unui astfel de sistem regional. Națiune precum Italia sau Spania, cu o structură sofisticată de regiuni – dintre care unele cu statut special – și administrații locale constituie un exemplu bun pentru gradul de multiplicare al actorilor și reglementărilor sub nivelul național.

O teză asociată descrierii de mai sus este *unitatea* sistemului mondial actual. Voi mai folosi pentru “sistemul mondial unitar” sinonimul “sistemul global”. Prin aceasta înțeleg că referențialii nivelelor sub-mondiale sunt “părți ale sistemului mondial” și nu realități distincte, “alături” de sistemul mondial – care în cadrul său cel mai schematic revine la binomul ONU-Carta ONU.² Ideea ființării separate a diferitelor categorii de actori și norme ar fi o simplificare

¹ O referire la ponderea actorilor presupune că “mulțimea actorilor” are o ordine proprie, dincolo de organizarea dată de sistemul normativ. În formularea lui Valentin Constantin: “Dreptul internațional nu trebuie confundat cu ordinea internațională. ... Altfel spus, este un sistem stabil, există o ordine internațională în care dreptul are rolul său”. (Valentin Constantin, *Drept internațional public*, Editura Universității de Vest, Timișoara, 2004, pag. 528).

² Este motivul pentru care nu folosesc termenul standardizat de “societate internațională”. Acesta tratează viața internațională ca o lume a statelor, termenul însemnând “că, în ciuda absenței unei autorități centrale, statele adoptă modele de conduită care se constituie pe baza constrângerilor morale și legale și se supun acestora” (Martin Griffiths, *Relații Internaționale. Școli, curente, gânditori*, Ed. Ziua, București, 2003, p. 239). Nici distincția pe care o face Hedley Bull între “societatea internațională” și “sistemul internațional” (*The Anarchical*

care afectează înțelegerea vieții internaționale. Nu doar că referențialii diferitelor nivele se suprapun și interacționează, dar se și definesc reciproc.³ În fapt, actori locali – cum ar fi organizațiile neguvernamentale sau grupuri teroriste de tip Al Queda – pot avea un rol la nivel internațional, inclusiv schimbând regulile de funcționare, iar normele internaționale devin în anumite sisteme constituționale direct parte a sistemului normativ local.⁴

Volumul insistă asupra unității și complexității sistemului mondial. Sistemele regionale, naționale și subnaționale sunt considerate ordini particulare care se constituie la “diferite nivele de scală”. În acest context, se ridică chestiunea specifică, a proprietăților care nu depind de scală. Un candidat ar fi discursul de legitimare – ale cărui teme se regăsesc în definirea ordinii globale, regionale, naționale și sub-naționale.

Sistemul normativ cuprinde o *listă de instrumente*, o *bază de legitimare* și una de *acțiune (voință) politică*, indiferent la ce scală este definit. Normele reprezintă codomeniul listei de instrumente. Voi numi o bază de legitimare cu autoritate, “doctrină”. Definiția este suficient de generală pentru a face distincția dintre natura doctrinei în dreptul internațional și, respectiv, dreptul intern.⁵

În unele cazuri, voința politică asociată sistemului normativ se exprimă printr-un sistem de monitorizare și de corectare a aplicării normelor. Ca atare, sistemele normative au un rol conservator.⁶ Sistemul global este totuși dinamic. Dinamica vieții comunitare și internaționale rezultă din activismul actorilor și dezvoltarea argumentelor de legitimare. Relațiile internaționale denumesc interacțiunea actorilor, în condițiile sistemului normativ dat (sistemelor normative

Society, Macmillan, Londra, 1977) nu înseamnă depășirea acestui cadru de discurs.

³ Ceea ce se reflectă în faptul că situația unui stat în viața internațională nu se poate descrie prin acțiuni ale sale discreționare împreună cu comportamentul independent al celorlalte state, cum se întâmplă pe o masă de biliard. Acțiunile diplomatice și de politică externă ale statelor reflectă de la început structura raporturilor globale (Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, McGraw Hill, New York, 1979).

⁴ Statutul internațional al unor ONG-uri este ratificat prin recunoașterea rolului lor consultativ pe lângă organizații internaționale. Alteori, ONG-urile acționează informal, putând fi și așa foarte eficace (vezi Thomas Buergenthal și Renate Weber, *Dreptul internațional al drepturilor omului*, Editura All, București, 1996, par. 7-1, 7-2 și 7-3). Alți autori subliniază rolul ONG-urilor în abandonarea “statului-dădăcă” (Cristian Jura, *Rolul organizațiilor neguvernamentale pe plan internațional*, All Beck, București, 2003), ceea ce se poate generaliza ca idee a abandonării unui sistem internațional paternalist.

⁵ În dreptul internațional, termenul “doctrină” numește fie opinia “publiciștilor celor mai calificați” (de tipul Doctrina Monroe, Hallstein, Tobar, Estrada, Stimson, Drago, Wilson, Breșnev ș.a.), fie un program de politică internațională sau o luare de poziție oficială și publică, acestea devenind “un mijloc subsidiar de determinare a regulii de drept”. (vezi și Valentin Constantin, *Doctrină și jurisprudență internațională*, Editura Universității de Vest, Timișoara, 2004, pag. 13)

⁶ “Cei care sunt nemulțumiți de calitatea ordinii cred că schimbarea ordinii se face schimbând dreptul. Însă, așa cum observa cineva, dreptul în general și dreptul internațional în special reprezintă în primul rând o forță socială statică.” (Valentin Constantin, *Drept internațional public*, Editura Universității de Vest, Timișoara, 2004, pag. 528)

date).

Într-un sens restrâns, un sistem normativ poate fi descris ca un set de reguli, cele mai multe reglementând folosirea listei de instrumente.⁷ Uneori, prin “sistem normativ” se înțelege și instituțiile menite să asigure punerea lui în vigoare. În continuare, voi plasa instituțiile în categoria actorilor, pentru a face distincția importantă dintre standarde și modele canonice.

Un standard este o regulă precisă, care poate fi pusă în vigoare printr-un algoritm. Astfel ar fi prevederile Convenției europene a drepturilor omului și libertăților fundamentale (CEDO) ori, în cea mai mare parte, articolele Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP). Ca parte a unui sistem normativ, standardul este gândit pentru a fi pus direct în aplicare. Standardul poate deveni normă politică ori juridică, în funcție de felul în care a fost impus sau asumat. În sistemele naționale, standardul devine o normă fermă, controlată printr-o varietate de instituții – poliție, parchete ș.a.. Standardele pot fi “justificabile”, adică, pot fi duse în fața unei instanțe de judecată.

Ideea “standardului”, curentă în limbajul dreptului internațional, are o putere limitată de aplicare de la un anumit nivel de complexitate în sus.⁸ Reglementările nu stau separate, ci formează, împreună, o unitate ale cărei componente trebuie respectate simultan. Cum referențialele supuse reglementării variază considerabil în cadrul sistemului global, anumite grupuri de standarde eficace într-un anumit context se pot dovedi ineficace într-altul. Atunci este pusă în discuție și legitimitatea (respectabilitatea) lor.

Un exemplu ar fi exercitarea suveranității naționale, împreună cu obligativitatea statelor de a îndeplini un set de norme cu valoare universală. Ambele sunt locuri comune ale vieții internaționale. Dar statuarea unor norme ca fiind “universale” crează o tensiune cu principiul suveranității statelor. Orice regulă a cărei legitimitate derivă din opțiunile unei națiuni poate intra în conflict cu un standard internațional. Se ridică astfel întrebarea dacă dreptul la reprezentare politică a femeilor și bărbaților este sau nu un standard: dacă este o opțiune suverană – ceea ce unele state islamiste afirmă –, ori dacă a devenit o regulă obligatorie pentru orice stat – ceea ce Declarația universală a drepturilor omului (DUDR), ca și alte instrumente ale ONU, implică.

⁷ Unii autori vorbesc despre un “catalog”, cum ar fi “catalogul drepturilor”, dar cu referire la domeniul drepturilor și nu la instrumentele, mijloacele prin care acestea sunt puse în aplicare. Astfel, există un catalog OSCE al drepturilor omului care folosește instrumente precum verificarea mandatului de arestare, condițiile de detenție, măsurile speciale care asigură egalitatea de șanse (*Idem*, par.3-27.)

⁸ Nu trebuie confundat caracterul limitat al puterii standardului cu fenomenul permanent de contestare a sistemului de drept internațional, pe bază ideologică între 1917-1989 sau în direcția fundamentalismului religios astăzi (vezi Valentin Constantin, *Op.cit.*, pag. 35).

Acesta este motivul cel mai general pentru care am propus gândirea sistemelor de reglementări ca *modele canonice*, alături de gândirea prin *seturi de standarde*, cu putere limitată în sistemul internațional al protecției minorităților naționale. Canonicitatea trimite – în contextul analizei – simultan la “regulă”, la “model” și la “soluție viabilă”. Un sistem este canonic în măsura în care el se cere urmat. Dar se cere urmat *ca un model*, el însuși fiind interpretat în funcție de realitatea reglementată. Iată de ce modelele canonice presupun reguli interpretabile în funcție de context. Uneori, acest gen de reguli a fost numit *de tip-program*.⁹ Exemplu: reglementarea educației în limba maternă pentru persoanele aparținând minorităților naționale nu poate fi decât tip-program, în măsura în care cerințele nu sunt aceleași pentru minoritățile mici și pentru cele numeroase; pentru minoritățile cu tradiție educațională și cele care au o problemă de emancipare; dacă este vorba despre o limbă evoluată ori un dialect pe cale de dispariție.

Un sistem de protecție a minorităților naționale este un sistem normativ menit să trateze problematica diferențelor etnoculturale. Or, această temă este una care deja se ridică în fața sistemului global, întâlnind, la nivelul cel mai înalt, principiile autodeterminării popoarelor. Răspunsul dat de comunitatea internațională după al Doilea Război Mondial a constat în definirea națiunilor – ca subiecți internaționali rezultând din autodeterminarea popoarelor – în conformitate cu sistemul ONU. Acesta a impus o definire politică a națiunilor, diferită de soluția naționalismului, care îndreptase comunitatea internațională spre o logică a statelor naționale. Afirmația că anumite state sunt state naționale este validă cel mult în privința originii. Altfel, recunoașterea internațională, astăzi, a unui stat presupune verificarea unor principii de natură politică. Unele din aceste principii răspund de tratarea identităților etnoculturale. Este motivul pentru care sistemele de protecție a minorităților naționale sunt conectate la regimul națiunilor în lume. Înțelegerea logicii acestor sisteme presupune înțelegerea statutului națiunii după adoptarea Cartei ONU și a Declarației universale a drepturilor omului.

Felul în care tratează dreptul internațional națiunile va fi denumit, în sensul celor explicate mai sus, *modelul canonic al națiunii*. Sistemele de protecție a minorităților naționale au avut ca ideal sistemele care codifică drepturile omului și libertățile fundamentale, de genul Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) ori Convenția europeană a drepturilor omului și libertăților fundamentale (CEDO). Acestea sunt sisteme de

⁹ Sintagma este utilizată curent în Raportul explicativ privind Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale (CCPMN).

standarde. Or, încercarea de a elabora instrumente în materia minorităților naționale, urmând aceeași cale, s-a lovit de dificultăți. Standardele, ca prevederi minime pe care statele sunt datorate să le adopte și să le aplice, nu acoperă decât o mică parte din reglementările vizând protecția minorităților naționale. Celelalte au natura unor reglementări tip-program. Adoptarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale (CCPMN), ca modelul european în materie, a consfințit, se poate spune, înțelegerea problematicii minorităților în termeni *canonici*. Este semnificativă în acest sens și trecerea de la un discurs în materie de drepturi – ca în Declarația ONU privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale, etnice, religioase și lingvistice – la un discurs în materie de protecție – ca în CCPMN.

Crearea sistemului european în materie, la mijlocul anilor '90, a dus la o confruntare între idelul unui sistem de standarde – care, pentru mulți, era reprezentat, în acel moment, de Recomandarea 1201 – și cel al unui model canonic. A învins ultimul, prin adoptarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale.

CAPITOLUL I

MODELUL CANONIC AL NAȚIUNII

1.1 NAȚIUNEA ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL

Diferențele etnoculturale constituie o problemă a sistemului global, necesitând o rezolvare la nivelul cel mai înalt, al sistemului normativ care se aplică națiunilor. Sistemul Organizației Națiunilor Unite atribuie națiunilor statutul de subiecți internaționali constituiți prin exercițiul autodeterminării popoarelor. Relativ la “sistemul ONU” sunt de avut în vedere nu doar Carta ONU adoptată în anul 1945, ci și un număr de norme, unele devenite *jus cogens*, în primul rând Declarația universală a drepturilor omului și cele două Pacte internaționale adoptate în anul 1966.

Felul în care dreptul internațional tratează diversitatea etnoculturală rezultă implicit din felul în care dreptul internațional tratează națiunea. Statutul națiunii reflectă constrângerile dreptului internațional asupra autodeterminării popoarelor. Manifestarea principiului autodeterminării popoarelor are consecințe asupra felului în care este tratată diversitatea etnoculturală.

Prima enunțare în cadrul sistemului ONU a drepturilor minorităților etnice, religioase sau lingvistice a fost Art. 27 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat în 1966 și intrat în vigoare în 1976.¹⁰ Apariția, în sistemul ONU, a unor referințe explicite la logica etnoculturală a națiunilor, inclusiv în convențiile și declarațiile adoptate ulterior PIDCP, sunt conexe principiului autodeterminării popoarelor.

Națiuni/Popoare

Dreptul internațional nu a dat vreo definiție “popoarelor” sau “națiunilor”. Acestea sunt prezente în dreptul internațional ca posesoare ale dreptului la autodeterminare. În limbajul academic, cultural și popular, există în schimb un număr uriaș de formulări. Dintre definiții, unele sunt mai des folosite în contextul lucrărilor de *drept internațional*, altele au devenit clasice în cadrul teoriilor naționalismului, ale științelor politice, noi variante sunt propuse în funcție de

¹⁰ Demersuri pentru introducerea unor garanții pentru protecția minorităților naționale, dintr-o perspectivă pur individualistă, au fost făcute încă din 1948, cu intenția de a le include în Declarația Universală a Drepturilor

contextele disciplinare. Următoarele două exemple au exclusiv rolul unei așezări în context, ele fiind departe de a exprima sensul “canonic” al noțiunii de “popor”:

- *definiția lui Friedlander*. “Un popor este format dintr-o comunitate de persoane legate prin loialitate reciprocă, o tradiție identificabilă, o conștiință culturală comună, cu legături istorice față de un teritoriu dat”.¹¹

- *definiția experților UNESCO din 1990*: Întruniți pentru a face un studiu aprofundat privitor la drepturile popoarelor, aceștia au căzut de comun accord asupra câtorva criterii referitoare la recunoașterea unui grup de persoane drept “popor”. Criteriile sunt: tradiții istorice comune, identitate etnică sau rasială, omogenitate culturală, unitate lingvistică, afinități religioase sau ideologice, legături teritoriale, o viață economică comună.¹²

Cum au observat mulți comentatori, în conformitate cu definițiile de mai sus, tibetanii, kurzii, tătarii, indienii navajos, bascii ar constitui “grupuri de persoane care compun o comunitate, trib, rasă sau națiune”. Cu toate acestea, grupurile amintite nu au dreptul la autodeterminare. Comunitatea internațională nu le recunoaște dreptul de a forma o națiune. Pe de altă parte, singura caracteristică comună a elvețienilor, și respectiv indienilor, nigerienilor, guatemalezilor sau americanilor este cetățenia. Cu toate acestea, comunitatea internațională tratează toate comunitățile enumerate mai sus ca “popoare”. Această situație arată o caracteristică centrală a relației dintre noțiunea de “popor” și cea de “autodeterminare”: dimensiunea tautologică. Explicit: popoarele sunt recunoscute ca deținând dreptul la autodeterminare și în același timp, dreptul la autodeterminare este acceptat *sine qua non* în cazul comunităților care se bucură deja de autodeterminare.

Dacă atitudinea dreptului internațional este una tautologică, se ridică întrebarea cum putem lua ca referință definiții precum cele aparținând lui Friedlander sau grupului de experți UNESCO? Argumentul ar fi să privim evoluția sistemului internațional într-o lume dinamică. Cererile de secesiune a unor popoare – asupra cărora voi reveni – introduc argumente care au la bază criteriile folosite de Friedlander și grupul de experți UNESCO. Deși acestea nu sunt și criterii formale ale secesiunii, totuși ele au o anumită relevanță, alături de altele, pentru eventualitatea recunoașterii unui nou popor de către comunitatea internațională. Recentele

Omului. Acestea însă au eșuat.

¹¹ Robert A. Friedlander, “Proposed Criteria for Testing the Validity of Self-Determination As It Applies to Disaffected Minorities”, *Chitty's L.J.*, vol. 25, 1997, p. 335-336.

¹² Vezi Raportul privind Simpozionul Memorial Martin Ennals privitor la autodeterminare, Saskatoon, Canada, 1993, p. 3.

dezbateri asupra unei posibile autonomii a provinciei Kosovo au avut ca fundal – așa cum se întâmplase cu republicile fostei Iugoslavii, ori cu cele două componente ale Cehoslovaciei – tema tradiției identificabile, a loialității și a legăturii istorice cu teritoriul dat. Experiența a arătat, după opinia mea, importanța luării în considerare a sistemelor normative *împreună* cu discursurile de legitimare, între care doctrina constituie componenta lor cea mai puternică. Aceasta, întrucât dinamica sistemului internațional are ca sursă activismul actorilor și evoluția argumentelor de legitimare.

Statalitate

Națiunea (poporul) este rezultatul procesului de autodeterminare și implică statalitatea. În sensul Articolului 1 al Convenției de la Montevideo din 1933, privind drepturile și obligațiile statelor, “Statul, ca entitate de drept internațional, ar trebui să dețină următoarele caracteristici: (a) populație permanentă; (b) teritoriu bine definit; (c) guvern; și (d) capacitatea de a intra în relații cu alte state”. Statele se bucură de dreptul de a sta suverane, așa cum națiunile se bucură de dreptul la autodeterminare. Sunt posibile amendări sau derogări de la acest principiu, conform următoarei tipologii:

Statele neutre sau a căror existență este garantată sunt state independente a căror existență sau neutralitate este stabilită printr-un tratat internațional. Printre statele a căror independență a fost garantată în diferite momente ale istoriei se numără Muntenegru, Serbia și România, în conformitate cu Tratatul de la Berlin din 1878. Exemple de state neutre: Elveția, din anul 1815, Belgia, din anul 1939 etc.

Statele independente protejate au delegat prin tratat anumite atribuții unui stat protector, dar își mențin autonomia națională. Exemple: Andora, Liechtenstein, San Marino, Monaco ș.a.

Statalitatea asociată definește un stat independent protejat cu capacitatea de a încheia “asocierea” cu un alt stat.

Teritoriul internaționalizat este o entitate statală a cărei suveranitate aparține unui grup de state sau unei organizații internaționale. A fost cazul lui *Corpus Separatum* al Ierusalimului, la finele anilor '40 ai secolului XX.

Statul vasal are într-o anumită măsură personalitate pe plan internațional, dar este supus controlului unui stat suzeran, mai strict decât în cazul statelor protejate.

Un condominium este un teritoriu aflat sub suzeranitatea comună a două sau mai multe puteri. Singurele două exemple din istoria modernă sunt Andorra și Noile Hebride, până în anul 1980.

Teritoriile neautonome sunt teritorii ale căror popoare nu au atins o autonomie completă.¹³

Tutela internațională reprezintă o înțelegere prin care unsprezece teritorii au fost plasate sub administrarea unei alte puteri, prin intermediul unor acorduri aprobate și monitorizate de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite și Consiliul de Tutelă. Ultimul teritoriu aflat sub astfel de administrație este teritoriul Insulelor din Pacific, aflate sub administrația Statelor Unite ale Americii¹⁴.

Data fiind relația tautologică între națiuni (popoare) și autodeterminare în dreptul internațional, concluziile cele mai importante privitoare la națiuni (popoare) rezultă din analiza principiului autodeterminării. Acest principiu este unul din fundamentele dreptului internațional. Pe de altă parte, exercițiul autodeterminării devine cel mai vizibil atunci când se produc secesiuni, devoluții și dezintegrări ale statelor.

1.2 AUTODETERMINAREA

Principiul autodeterminării

Principiul autodeterminării popoarelor este considerat succesorul principiului politic al naționalității. În secolele al XVIII-lea și al XIX-lea, principiul autodeterminării s-a dezvoltat drept corolar al valorizării identității etnice și lingvistice și al transformării acestora în obiective ale unității politice. La acel moment se considera că, “în general, este o condiție necesară a instituțiilor libere ca granițele guvernelor să coincidă în mare cu cele ale naționalităților.”¹⁵ Astfel, autodeterminarea națională a devenit paradigma organizării politice.

¹³ G.A. Res. 1541 (XV).

¹⁴ Vezi Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: the Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990 (tradus în românește în 1991, la Editura Paidea sub titlul *Autonomie, suveranitate și autodeterminare*).

¹⁵ John Stuart Mill, “Considerations on Representative Government” (1861), în Micheline R. Ishay, ed., *The Human Rights Reader*, Routledge, New York, 1997, p. 283

După Primul Război Mondial, principiul a fost aplicat numai națiunilor est-europene, parte a imperiilor otoman și austro-ungar până în acel moment.¹⁶ În anii '60, el a fost invocat pentru a legitima lupta anticolonială din Africa și Asia. La sfârșitul anilor '80, a sosit timpul fostelor regiuni sovietizate de a-și recăpăta identitatea cu argumentul autodeterminării.¹⁷

Noțiunea de “autodeterminare” se referă la două aspecte conexe:

Aspectul intern definește dreptul popoarelor de a-și determina în mod liber statutul politic și de a se dezvolta din punct de vedere economic, social și cultural.

Aspectul extern se referă la dreptul popoarelor de a-și determina în mod liber locul ocupat în comunitatea internațională a statelor.

În contexte diferite, dreptului popoarelor la autodeterminare i se dă înțelesuri mai largi:

- dreptul popoarelor colonizate la independență și stabilirea propriilor state suverane;
- dreptul națiunilor oprite la autodeterminare, inclusiv la secesiune;
- dreptul popoarelor, națiunilor, naționalităților, al grupurilor și al minorităților naționale de a-și dezvolta în mod liber propria cultură, tradiție, religie și limbă;
- eliberarea tuturor popoarelor de subjugarea, dominația sau exploatarea străină;
- dreptul tuturor popoarelor de a-și determina în mod democratic sistemul socio-economic și politic de administrare și guvernare.¹⁸

¹⁶ Woodrow Wilson a fost cel mai mare susținător al “autodeterminării” ca principiu călăuzitor. Îi sunt des citate câteva declarații: “Aspirațiile naționale trebuie respectate; popoarele pot fi acum dominate și guvernate numai pe baza consimțământului lor. <Autodeterminarea> nu este doar o formulă; este un principiu imperativ de acțiune și prin urmare, dacă îl ignoră, oamenii de stat o fac pe răspunderea proprie” ; “Popoarele și provinciile nu pot fi folosite ca monedă de schimb, de la o suveranitate la alta, ca niște biete turnuri sau pioni într-un joc de șah...” ; “Tuturor aspirațiilor naționale bine definite li se va acorda deplină satisfacție, care li se poate acorda fără a introduce elemente noi sau fără a perpetua elemente vechi de discordie și antagonism, care în timp ar putea distruge pacea Europei și prin urmare a întregii lumi”. Wilson a făcut o legătură directă între respectarea voinței popoarelor și realizarea păcii: “Lumea trebuie să fie frunoasă și sigură pentru a trăi în ea; în particular, să fie sigură pentru fiecare națiune iubitoare de pace care, asemenea națiunii noastre, dorește să își aibă propria ei viață, să își construiască propriile instituții, să fie asigurată de un tratament just și corect din partea altor popoare ale lumii, ca și împotriva utilizării forței și agresiunii” (Woodrow Wilson, “The Fourteen Points Address”, în Micheline R. Ishay, *The Human Rights Reader. Major Political Essays, Speeches, and Documents From the Bible to the Present*, Routledge, New York, 1997, pag. 301).

La sfârșitul Primului Război Mondial, nu a fost organizat totuși nici un plebiscit sau referendum pentru a afla care sunt aspirațiile popoarelor afectate de procesul de pace. Au existat puține excepții, numai în regiunile de frontieră mai puțin delicate: un plebiscit în Schleswig-ul de Nord (Danemarca și Prusia); trei plebiscite privind granița polono-germană; un plebiscit în Bazinul Klagenfurt; un plebiscit în mica zonă Sopron (Austria și Ungaria) și un plebiscit în zona Saar (Germania - Franța).

¹⁷ Vezi Rein Müllerson, *International Law, Rights and Politics, Developments in Eastern Europe and the CSI*, Routledge, London and New York, 1994.

¹⁸ Issa G. Shivji, “The Right of Peoples to Self-Determination: An African Perspective”, în William Twining, ed., *Issues of Self-Determination*, Aberdeen University Press, Aberdeen, 1991, p. 42.

În general, comunitatea internațională privește principiul autodeterminării popoarelor – enunțat în Carta ONU, în cele două Pacte Internaționale privind drepturile omului și în câteva rezoluții ONU –, drept un principiu juridic. Se declară adesea că acesta are statut de *jus cogens* al dreptului internațional. Unii autori consideră mai puțin clare:

- conținutul exact al principiului;
- relevanța sa pentru alte principii de drept internațional cu aceeași forță juridică.¹⁹

Principiul autodeterminării și dreptul internațional

Articolul 1(2)²⁰ și Art. 55²¹ ale Cartei ONU (1945) se referă explicit la “autodeterminarea popoarelor”. În cadrul acestui document, care este fundamentul dreptului internațional, conceptul este tratat drept un “principiu”, mai degrabă decât un “drept”.²²

Introducerea principiului autodeterminării într-un document care pune în fruntea obiectivelor sale “menținerea păcii și securității mondiale”, arată că principiul trebuie interpretat în primul rând ca legitimare a *status quo*-ului, a legitimării hărții lumii așa cum arată ea la momentul dat, elementul prim al stabilității. Autodeterminarea popoarelor are deci sensul principal de *autodeterminare a popoarelor recunoscute ca atare*. Este un principiu al conservării, nu al dinamicii.

¹⁹ Vezi Rein Müllerson, *op. cit.*; de asemenea, Hurst Hannum, “Rethinking Self-Determination”, *Virginia Journal of International Law*, Autumn 1993.

²⁰ Scopurile Organizației Națiunilor Unite sunt:

- Menținerea păcii și securității mondiale, și, în acest scop: luarea unor măsuri colective eficiente pentru prevenirea și înlăturarea pericolelor la adresa păcii și pentru suprimarea actelor de agresiune și a altor încălcări ale păcii, și aplanarea sau rezolvarea pe cale pașnică, în conformitate cu principiile dreptății și ale dreptului internațional, a disputelor internaționale care pot conduce la încălcări ale păcii;
- Dezvoltarea relațiilor de prietenie între națiuni, pe baza principiului egalității în drepturi și a autodeterminării popoarelor, și luarea altor măsuri adecvate întăririi păcii în lume;
- Realizarea cooperării internaționale în soluționarea problemelor internaționale de natură economică, socială, culturală sau umanitară, și promovarea și încurajarea respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale pentru toți, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie;
- Realizarea unui centru de armonizare a acțiunilor națiunilor, pentru atingerea acestor scopuri comune.

²¹ “În scopul de a crea condițiile de stabilitate și bunăstare necesare relațiilor pașnice și de prietenie între state, bazate pe respectarea principiului egalității în drepturi și autodeterminării popoarelor, Națiunile Unite vor promova:

- standarde ridicate de viață, asigurarea unui loc de muncă și condiții de progres și dezvoltare economică și socială;
- soluționarea problemelor internaționale economice, sociale, de sănătate și altele legate de acestea, și cooperarea internațională în domeniul culturii și educației; și
- respectul universal pentru drepturile omului și libertățile fundamentale și respectarea acestora, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie.”

²² Morton H. Halperin și David J. Scheffer, împreună cu Patricia L. Small, *Self-Determination in the New Order*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1992, p. 20.

Transformarea principiului autodeterminării într-un actor al redesenării hărții politice a lumii, în era decolonizării, a folosit capitolele XI/ Art. 73²³ și XII/ Art. 76²⁴ ale Cartei ONU privind teritoriile neautonome sau aflate sub tutelă.

În anii '50, Organizația Națiunilor Unite a adoptat mai multe rezoluții care invocă principiul autodeterminării. UNGA Res. 421 D (V) din 4 decembrie 1950 referitor la elaborarea unei convenții asupra drepturilor omului face trimitere, pentru prima dată, la autodeterminare ca la un drept al omului. UNGA Res. 545 (VI) din 5 februarie 1952 folosește de asemenea formula “toate popoarele au dreptul la autodeterminare”. Alte rezoluții au venit în sprijinul autodeterminării popoarelor aflate sub tutelă: UNGA Res. 637A (VII) din data de 6 decembrie 1952, cerând statelor membre ONU să recunoască și să promoveze realizarea dreptului la autodeterminare, și UNGA Res. 1514 (XV) din 14 decembrie 1960, declarația de Acordare a independenței teritoriilor și țărilor coloniale. Procesul de decolonizare început în anii '50 s-a bazat pe acest set de documente ale ONU.

Cea mai importantă îmbogățire a dreptului la autodeterminare a rezultat din adăugarea unei dimensiuni a drepturilor omului. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (1966) au întărit – fiecare în Art. 1²⁵ – legătura *in nuce* dintre principiul autodeterminării și drepturile omului. Declarația de principii de drept internațional privind relațiile prietenești și cooperarea între state (1970) a introdus noi referiri la dreptul la autodeterminare, care i-au lărgit sfera de acțiune.

Proclamația de la Teheran, adoptată la 13 mai 1968 la Prima Conferință Mondială a Drepturilor Omului, ca și Declarația de la Viena și Programul de Acțiune adoptate la 25 iunie

²³ “Membrii Organizației Națiunilor Unite care au sau își asumă responsabilitatea de a administra teritorii ale căror popoare nu au atins un stadiu complet de autonomie ... acceptă ca sacră obligația ... de a dezvolta autonomia, de a da atenția cuvenită aspirațiilor politice ale popoarelor și de a sprijini dezvoltarea progresivă a instituțiilor politice libere ale acestora, funcție de circumstanțele specifice fiecărui teritoriu, popoarelor din aceste teritorii și a diferitelor lor grade de dezvoltare”.

²⁴ “Obiectivele fundamentale ale sistemului de tutelă, conform scopurilor Organizației Națiunilor Unite, exprimate în Articolul 1 al prezentei Carte, sunt: ... promovarea dezvoltării politice, economice, sociale și educaționale ale locuitorilor din teritoriile aflate sub tutelă și dezvoltarea lor progresivă către autonomia locală sau independență, în concordanță cu circumstanțele specifice al fiecărui teritoriu și popoarelor care îl locuiesc și cu voința liber exprimată a popoarelor în chestiune, funcție de termenii prevăzuți în fiecare acord de tutelă”.

²⁵ “(1) Toate statele au dreptul de a dispune de ele însele. În virtutea acestui drept, ele își determină liber statutul politic și își asigură liber dezvoltarea economică, socială și culturală.

Pentru a-și îndeplini scopurile, toate popoarele pot dispune liber de bogățiile și de resursele lor naturale, fără a aduce atingere obligațiilor care decurg din cooperarea economică internațională, întemeiată pe principiul interesului reciproc și din dreptul internațional. În nici un caz un popor nu va putea fi lipsit de propriile mijloace de trai.

Statele părți la prezentul pact, inclusiv cele care au răspunderea administrării de teritorii neautonome și de teritorii sub tutelă, trebuie să îndeplinească realizarea dreptului popoarelor de a dispune de ele însele și să respecte acest drept, în conformitate cu dispozițiile Cartei Națiunilor Unite”.

1993 în timpul celei de-A Doua Conferințe Mondiale a Drepturilor Omului invocă la rândul lor dreptul la autodeterminare.²⁶

La nivel regional, principiul autodeterminării a fost reiterat prin Carta africană a drepturilor omului și popoarelor, Actul final de la Helsinki (CSCE, 1975), Documentul de la Copenhaga și Carta de la Paris pentru o Nouă Europă (CSCE, 1990)²⁷ ș.a.

Textul Declarației de principii de drept internațional privind relațiile de prietenie și cooperare între state, în conformitate cu Carta ONU (Declarația de prietenie) este relevant pentru pașii făcuți în direcția unei aprofundări a dreptului la autodeterminare a popoarelor:

“În virtutea principiului egalității în drepturi și a autodeterminării popoarelor, consfințit în Carta Națiunilor Unite, toate popoarele au dreptul de a-și hotărî în mod liber, fără amestec din afară, statutul politic, și de a-și realiza dezvoltarea economică, socială și culturală, și toate statele au datoria de a respecta acest drept, în conformitate cu prevederile Cartei.

Toate statele au datoria de a promova, prin acțiuni comune sau separate, realizarea principiului egalității în drepturi și a autodeterminării popoarelor, în conformitate cu prevederile Cartei, și acordarea de asistență Organizației Națiunilor Unite în îndeplinirea responsabilităților ce îi revin prin Cartă privind punerea în aplicare a acestor principii, pentru:

- a promova relațiile de prietenie și cooperare între state și a pune capăt rapid colonialismului, dând atenția cuvenită voinței liber exprimate a popoarelor în cauză și ținând cont de faptul că a supune popoarele subjugării, dominării și exploatării străine reprezintă o violare a acestui principiu, o negare a drepturilor fundamentale ale omului, contrară prevederilor Cartei.

Toate statele au datoria de a promova, prin acțiuni comune sau separate, respectul universal pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului, în conformitate cu Carta.

Stabilirea unui stat independent și suveran, libera asociere sau integrare într-un stat independent sau apariția unui alt statut politic, liber hotărât de un popor, constituie moduri de afirmare a dreptului la autodeterminare a respectivului popor.

Toate statele au datoria de a se abține de la orice acțiune de forță care privează popoarele mai sus menționate (...) de dreptul la autodeterminare, libertate și independență. În acțiunile lor

²⁶ Vezi Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy, “Advisory report no. 19: Collective Rights”, The Hague, Dutch version published in May 1995.

²⁷ Statele membre “reafirmă egalitatea în drepturi a popoarelor și dreptul acestora la autodeterminare, în conformitate cu Carta Națiunilor Unite și cu normele relevante de drept internațional, inclusiv cele referitoare la integritatea teritorială a statelor”.

sau în rezistența împotriva unor asemenea acte de forță, în preocuparea de a-și exercita dreptul la autodeterminare, aceste popoare sunt îndreptățite să ceară și să primească sprijin, în conformitate cu scopurile și principiile Cartei.

Teritoriul unei colonii sau al unui alt teritoriu neautonom are, în conformitate cu Carta, un statut separat și distinct de cel al teritoriului statului care îl administrează, și, în conformitate cu Carta, acest statut separat și distinct va continua să existe până când poporul din colonie sau teritoriul neautonom își va exercita dreptul la autodeterminare în conformitate cu Carta, în special cu scopurile și principiile acesteia.

Nici o prevedere din paragrafele de mai sus nu poate fi interpretată ca autorizând sau încurajând acțiuni menite să dezmembreze sau să prejudicieze, în totalitate sau în parte, integritatea teritorială sau unitatea politică a statelor suverane și independente, care se guvernează în conformitate cu principiile egalității în drepturi și a autodeterminării popoarelor, conform descrierii de mai sus, și prin urmare posedând un guvern reprezentând întregul popor din acel teritoriu, fără deosebire de rasă, credință sau culoare.

Toate statele se vor abține de la acțiuni menite să distrugă, în totalitate sau în parte, unitatea națională și integritatea teritorială al oricărui alt stat sau țară”.

...

“Toate statele se bucură de egalitate suverană.

Egalitatea suverană include în special următoarele elemente: ...

Integritatea teritorială și independența politică a statului sunt inviolabile.

Fiecare stat are dreptul de a-și alege în mod liber și de a-și dezvolta sistemul politic, social, economic și cultural”.

O atenție specială merită un alt document, întrucât a făcut legătura dintre principiul autodeterminării și condițiile respectării drepturilor omului, păcii interculturale și democrației. Este vorba despre “Liniile directoare pentru recunoașterea noilor state din Europa de Est și Uniunea Sovietică”, adoptat de Consiliul Comunității Europene, 16 decembrie 1991. Documentul a stabilit următoarele principii pe care noile state trebuie să le urmeze pentru a fi recunoscute de comunitatea internațională:

“... respectarea prevederilor Cartei Națiunilor Unite și a angajamentelor asumate prin Actul Final de la Helsinki și Carta de la Paris, în special cu privire la statul de drept, democrație și drepturile omului;

- garantarea drepturilor grupurilor și minorităților etnice și naționale, în conformitate cu angajamentele asumate în cadrul CSCE;
- respectarea inviolabilității frontierelor, care pot fi schimbate numai prin mijloace pașnice și acorduri comune;
- acceptarea tuturor angajamentelor referitoare la dezarmare și neproliferarea armelor nucleare, securitate și stabilitate regională;
- angajamentul de a rezolva pe calea înțelegerii toate problemele referitoare la succesiunea statelor și disputele regionale, prin acceptarea arbitrajului, atunci când acesta se dovedește adecvat;

Comunitatea și statele membre nu vor recunoaște entitățile rezultate în urma agresiunii. Ele vor lua în considerare efectele recunoașterii noilor state asupra statelor vecine.

Angajamentul de a respecta aceste principii deschide calea recunoașterii de către Comunitate și statele membre și a stabilirii de relații diplomatice. Acest angajament poate fi introdus în acorduri”.

*

În ciuda formulării în diferitele rezoluții ONU și în cele două Pacte internaționale ale drepturilor omului, autodeterminarea nu a fost privită ca un drept absolut, care poate fi exercitat indiferent de pretențiile sau drepturile aflate în competiție.²⁸ Aplicarea acestui drept a fost în permanență subiect de dezbatere. Unii autori tind să-i restrângă chiar sfera de cuprindere: “Dreptul legal la autodeterminare se aplică în mod clar teritoriilor neautonome, teritoriilor aflate sub tutelă sau sub mandat străin... Nu este cert dacă el se aplică și altor teritorii”.²⁹

O astfel de interpretare reflectă motivația de a folosi principiul autodeterminării pentru legitimarea luptei popoarelor asuprite, dar și de a preveni invocarea principiului de către grupările secesioniste. Dreptul unui popor organizat într-un stat, de a se elibera de sub dominația externă și dreptul poporului unui stat la o guvernare care să îi reflecte voința sunt componente esențiale ale dreptului la autodeterminare. Mai mult, statele existente care au fost invadate sau sunt controlate prin alte mijloace de către o putere străină se bucură de dreptul la autodeterminare; au dreptul de a se ridica împotriva invadatorilor și de a-și restabili

²⁸ Excepție ar face contextul limitat al colonialismului “clasic”.

²⁹ Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, ediția a V-a, Routledge, London, 1984.

independența. În acest sens, referirea la “popoare suverane” s-ar aplica statelor sau coloniilor clasice aflate sub ocupație militară, inclusiv Palestina, Sahara de vest, Timorul de Est, dar nu și grupurilor sub-statale din interiorul unor state recunoscute.³⁰

Legătura și coexistența principiului autodeterminării cu alte principii de drept internațional

Conflictul între cele două poziții principale: (1) principiul autodeterminării popoarelor este universal aplicabil, și (2) cu toate acestea, în afara contextului colonial, înțelesul acestui principiu ar deveni mai neclar și controversat, a fost dovedit din plin de polemica creată de *rezerva exprimată de India* față de articolul 1 al celor două Pacte internaționale, privind interpretarea termenului “autodeterminare”:

“Privitor la articolul 1 al celor două Pacte..., Guvernul Republicii India declară că expresia <dreptul la autodeterminare> care apare [în cele două articole] se aplică numai popoarelor aflate sub dominație străină și că această expresie nu se aplică statelor suverane și independente sau unei secțiuni a unui popor sau a unei națiuni – ceea ce reprezintă esența integrității naționale”.

Poziția Indiei poate fi găsită și la unii autori independenți, precum Hector Gross Espiell: “Organizația Națiunilor Unite a stabilit dreptul la autodeterminare ca drept al popoarelor aflate sub dominație colonială sau străină. Acest drept nu se aplică popoarelor organizate deja într-o formațiune statală, care nu se află sub dominație colonială sau străină, întrucât Rezoluția 1514 (XV) și alte instrumente elaborate de Organizația Națiunilor Unite condamnă orice încercare de dezmembrare parțială sau totală a unității naționale și a integrității teritoriale a unei țări”.³¹

Totuși, trei state au înaintat obiecțiuni oficiale la rezerva exprimată de India:

Olanda: “Dreptul la autodeterminare, în forma prevăzută în Pacte, este acordat tuturor popoarelor... Orice încercare de limitare a amplitudinii acestui drept sau de adăugare a unor condiții neincluse în instrumentele relevante ar submina însuși conceptul de autodeterminare și, prin urmare, ar slăbi grav caracterul său universal acceptabil”.

Franța: “Rezerva Indiei... atașază condiții care nu sunt prevăzute în Carta ONU”.

Republica Federală Germania: “Dreptul la autodeterminare... se aplică tuturor popoarelor, nu doar celor aflate sub dominație străină... Guvernul Federal nu poate privi ca

³⁰ Hurst Hannum, “Rethinking Self-Determination”, *Virginia Journal of International Law*, Autumn 1993

³¹ Hector Gross Espiell, “Self-Determination and Jus Cogens”, în A. Cassesse, ed., *United Nations – Fundamental*

valabilă o interpretare a dreptului la autodeterminare contrară exprimării clare a prevederilor în cauză. Mai mult, Guvernul Federal consideră că orice limitare a aplicabilității lor la toate națiunile este incompatibilă cu obiectivele și scopurile Pactelor”.

Controversa amintită subliniază necesitatea de a asigura echilibrul dintre principiul autodeterminării popoarelor și alte imperative care guvernează relațiile dintre state. Legătura dintre dreptul la autodeterminare și alte principii de drept internațional și-a găsit o formulare fermă tot în Declarația de prietenie din 1970:

“Principiul autodeterminării popoarelor, inviolabilitatea frontierelor și integritatea teritorială a statelor sunt inseparabile și se sprijină reciproc, ceea ce înseamnă că ar trebui echilibrate în același mod în care justiția și ordinea trebuie să fie echilibrate în orice societate”.

Autodeterminarea și drepturile omului

Chestiunea principală ridicată de aspectul “intern” al autodeterminării se referă la libertatea popoarelor de a-și alege forma de guvernare și guvernul. Issa G. Shivji susține că dreptul popoarelor la autodeterminare nu este doar unul din principiile fundamentale ale dreptului internațional care guvernează relațiile interstatuale, ci, în același timp, și o normă extrem de importantă de drepturile omului, care își află locul, prin urmare, în ambele Pacte de drepturile omului.³²

Primul instrument care stipulează explicit “aspectele interne” ale principiului este Actul Final de la Helsinki,³³ care prevede: “În virtutea principiului egalității în drepturi și al autodeterminării popoarelor, toate popoarele au dreptul de a-și determina liber, când și cum doresc, statutul intern și extern, fără amestec din afară, și de a acționa în modul dorit pentru dezvoltarea lor politică, economică, socială și culturală”.³⁴

Principiul respectării drepturilor omului în conexiune cu principiul autodeterminării a fost dezvoltat mai cu seamă în cadrul procesului de la Helsinki. Documentul de la Copenhaga (CSCE, 1990) subliniază faptul că statele “își vor respecta dreptul reciproc de a-și alege și dezvolta liber, în conformitate cu standardele internaționale de drepturile omului, sistemele politice, sociale, economice și culturale. În exercitarea acestui drept, ele se vor asigura că legile,

Rights: Two Topics in International Law, Alphen aan der Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979, p. 10.

³² Rein Müllerson, *op. cit.*

³³ Issa G. Shivji, *op. cit.*

³⁴ Vezi Antonio Cassese, “Political Self-Determination – Old Concepts and New Developments”, în Cassese, ed, *op. cit.*. Bine-cunoscutul expert a interpretat acest fapt ca însemnând că toate popoarele au întotdeauna dreptul de a alege un nou regim social sau politic, fără oprimare exercitată de un guvern autoritar.

reglementările, practicile și politica lor sunt conforme cu obligațiile derivând din dreptul internațional și sunt armonizate cu prevederile Declarației de Principii și a altor angajamente CSCE”. Documentul de la Copenhaga afirmă *expressis verbis*, pentru prima dată într-un document internațional, fie el și numai politic, că libertatea popoarelor de a-și alege sistemul politic, social, economic și cultural nu este absolută și că popoarele sunt libere să își stabilească sistemul politic, social, economic și cultural *în măsura în care aceste sisteme garantează respectarea standardelor internaționale de drepturile omului*.³⁵ Un alt progres în direcția respectării obligațiilor internaționale privind dimensiunea dreptului la autodeterminare din perspectiva drepturilor omului a fost înregistrat cu ocazia celei de a treia Conferințe Mondiale a Drepturilor Omului. Declarația drepturilor omului de la Viena (iunie 1993) a subliniat faptul că, în opinia Conferinței, refuzarea dreptului la autodeterminare reprezintă o încălcare a drepturilor omului. Documentul a subliniat apoi importanța realizării efective a acestui drept.

Cerințele explicite privitoare la recunoașterea noilor state.

Documentul de la Copenhaga (1990) și Declarația de la Viena (1993) au reflectat schimbările fundamentale petrecute în Europa începând cu anul 1990, determinante pentru reconsiderarea dreptului la autodeterminare.

O inovație importantă în materia dreptului la autodeterminare a fost amintită anterior, în legătură cu Declarația referitoare la “Linii directe privind recunoașterea de noi state în Europa de Est și în Uniunea Sovietică”.³⁶ Conform documentului, doar acele state care: (1) s-au constituit pe o bază democratică; (2) au acceptat obligațiile internaționale cuvenite; (3) respectă drepturile omului și ale minorităților; (4) privesc principiul autodeterminării ca bază a recunoașterii lor pot cere să fie recunoscute. Prin urmare, apariția de noi state, *exercitarea dreptului la autodeterminare*, trec prin promovarea drepturilor omului. Rezultatele dramatice ale cererilor de autodeterminare în fosta Iugoslavie au determinat unii specialiști să sublinieze necesitatea unor noi abordări în tratarea pretențiilor la autodeterminare.³⁷

Elaborând pe marginea precedentului Comunităților Europene, Morton H. Halperin, David J. Scheffer și Patricia L. Small au propus următoarea dezvoltare conceptuală a ideii de autodeterminare:

³⁵ Vezi Rein Müllerson, *op. cit.*

³⁶ Adoptată de Consiliul Comunităților Europene la data de 16 decembrie 1991.

³⁷ Morton H. Halperin și David J. Scheffer cu Patricia L. Small, *op. cit.*

Autodeterminarea anticolonială. Se referă la o populație aflată într-un teritoriu sub dominație colonială sau străină, care cere dobândirea libertății și a puterii politice. Asemenea pretenții pot exista potențial în Puerto Rico, Noua Caledonie, Gibraltar.

Autodeterminarea substatală. Descrie încercarea unui grup din cadrul unui stat existent de a se desprinde și de a forma un nou stat sau de a obține autonomia politică sau culturală în cadrul statului deja existent. Grupurile care luptă pentru obținerea acestui nou statut se bazează pe factori etnici și istorici și sunt concentrate într-o zonă geografică (vezi mișcările substatale de autodeterminare din Punjab și Tibet).

Unele pretenții de autodeterminare substatală au caracter anticolonial. Încorporarea unor zone geografice a fost rezultatul expansiunii prin forță, iar guvernul cuceritor nu a făcut eforturi rezonabile pentru a integra populația din zona respectivă într-un guvern reprezentativ, sub conducerea căruia populația activă din punct de vedere politic să se simtă reprezentată (mișcările palestiniene și estoniene).

Autodeterminarea transfrontalieră. Acest termen se referă la pretențiile la autodeterminare implicând grupări concentrate ale unui popor în câteva state existente. Kurzii și bascii reprezintă grupuri etnice răspândite în afara unor granițe internaționale, care încercă să își stabilească state independente și unitare. Un grup poate încerca să se desprindă de un stat pentru a se uni cu altul. Este cazul armenilor din enclava Nagorno-Karabakh, care doresc să se unească cu statul armean, al unor mișcări din Kașmir, care se declară în favoarea unirii cu Pakistanul, a etnicilor ruși din Crimeea, care doresc să se unească cu Rusia. Acest tip de cerere iredentistă adaugă elemente potențial volatile autodeterminării transfrontaliere.

Autodeterminarea popoarelor răspândite. Cererile de autodeterminare ale popoarelor răspândite în unul sau mai multe state se bucură de reacții pozitive în dezvoltarea unei forme de guvernământ cu adevărat democratice și printr-un sistem general de apărare a drepturilor minorităților non-teritoriale.

Autodeterminarea indigenă. Comunitățile indigene sunt caracterizate prin trăsături etnice distincte și o îndelungată continuitate istorică într-o societate precolonială (vezi Guatemala, Nicaragua, amerindienii, aborigenii din Australia, anumite grupuri din Canada, etc.). Acestea pot fi concentrate într-o anumită zonă geografică, în grupuri despărțite prin granițe naționale sau dispersate. Cererile popoarelor indigene merg de la statalitate independentă până la controlul autonom asupra teritoriului și resurselor acestuia. Ele solicită o mai mare sensibilitate față de cultura politică și de tradițiile specifice.

Autodeterminarea reprezentativă. Rezultă atunci când o populație a unui stat existent încearcă să își schimbe structura politică în favoarea uneia mai reprezentative și mai democratice (Africa de Sud, Haiti etc.).³⁸

Aceste inovații academice sunt sugestii pentru construcția internă a statelor, ca răspuns la problemele ridicate de diversitatea etnoculturală a populației. Aplicarea cu imaginație a principiului autodeterminării, pentru a se adresa cerințelor unor populații eterogene, nu a trebuit să aștepte însă evoluțiile din anii '90. Structurile federale, autonomiile sau statutul special fac parte din realitatea multor state din Europa și din întreaga lume. Unele au fost concepute și aplicate în special în legătură cu existența unor minorități naționale puternice. Crizele regionale de după 1990 nu au făcut decât să adauge noi argumente teoreticienilor care privesc cu mai multă considerație cererile aflate la baza "pretențiilor de autodeterminare". Crizele pot fi rezolvate prin restructurarea internă a statului, iar reorganizarea ar putea fi sprijinită de comunitatea internațională, dacă reclamațiile la autodeterminare nu ar fi întâmpinate doar ca un simptom negativ.

În principiu, dreptul internațional nu impune statelor soluții teritoriale la problema minorităților naționale, dintre care multe se autodenumesc "popoare". Statele nu sunt obligate să creeze vreo formă de autoritate descentralizată în favoarea minorităților naționale.³⁹ Preocuparea teoreticienilor și practicienilor pentru definirea unor forme noi de autodeterminare reflectă în primul rând nevoia de a conecta domeniul dreptului internațional la problemele naționale care pot da naștere unor crize internaționale.

1. 3 SECESIUNEA

Sensul unui principiu este pus în evidență prin aplicarea sa în cazurile limită. Secesiunea reprezintă situația extremă a exercițiului principiului autodeterminării. Secesiunea are două accepțiuni, ambele importante pentru ordinea internațională:

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ Opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Lege privind interpretarea Articolului 11 din Proiectul de Protocol la Convenția europeană a drepturilor omului, anexată Recomandării 1201 a Adunării Parlamentare, Veneția, 1 martie 1996/CDL-MIN (96)4. Comisia Europeană a Drepturilor Omului a hotărât în două rânduri că prin Convenția europeană a drepturilor omului nu este garantat nici un drept la autodeterminare al minorităților naționale: No. 6742/75, DR3 p. 98, privitor la etnicii germani care părăsesc Cehoslovacia; No. 7230/75, DR7 p. 109, privind populația din Surinam.

- *stricto sensu*, secesiunea este un tip special de separatism teritorial în care sunt implicate statele. Este vorba despre o mișcare abruptă, unilaterală, prin care o regiune aflată pe teritoriul unui stat suveran încearcă să își câștige independența. Secesiunea se opune “Centrului”, administrației centralizate a statului. Secesiunea este un act oficial de declarare a independenței de către regiunea în cauză;

- *într-un sens mai larg*, secesiunea reprezintă o activitate politică de natură violentă sau neviolentă, îndreptată spre obținerea independenței sau a unei oarecare forme de autonomie față de un stat binațional sau un sistem federal multi-statal.⁴⁰

Rezultatul unei secesiuni reușite este un act de autodeterminare a locuitorilor noului stat independent. Din această perspectivă, se face distincția dintre “secesiune” și “necesitatea de a rectifica încălcarea normelor sau principiilor non-violenței/nefolosirii forței”.⁴¹ Anexările și ocupațiile teritoriale realizate cu încălcarea acestui principiu după adoptarea Cartei ONU (1945) sunt ilegale. Aceasta nu înseamnă că orice solicitare de schimbare a frontierelor este ilegală. Scopul unor mișcări precum cele cunoscute în statele baltice sau Tibet – ocupate în 1948 și respective, în 1951 – poate fi privit ca “rectificare a folosirii forței de către un stat”.

Secesiunea, drepturile omului și alte principii de drept internațional

Dreptul internațional nu prevede dreptul la secesiune, dar nici nu interzice secesiunea. Secesiunea se confruntă însă cu:

- principiul autodeterminării (“ce ironie, tocmai norma pe care aceste mișcări o invocă”⁴²);
- formarea și recunoașterea statelor;
- principiul neintervenției în afacerile interne ale statelor.

Unitatea națională și integritatea teritorială a statului implică negarea unui “drept la secesiune”. În această privință, este de evidențiat faptul că aplicarea dreptului la independență de către statele coloniale nu reprezintă, strict vorbind, un caz de secesiune. Paragraful VI din Declarația de prietenie prevede că “teritoriul unei colonii sau al unui alt teritoriu aflat sub tutelă are, în conformitate cu Carta, un statut separat și distinct de cel al statului care îl administrează”. Populațiile și teritoriile statelor-mamă nu constituie – nici *de facto*, nici *de jure* – populația sau teritoriul unuia și aceluiași stat. De exemplu, când Algeria și Ghana au devenit state

⁴⁰ Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, Frank Cass, London, 1991, p. 21.

⁴¹ Principiul nefolosirii forței în relațiile internaționale a fost cristalizat în perioada interbelică.

independente, integritatea teritorială a Franței sau a Marii Britanii nu a fost încălcată prin acest act.⁴³

Pe de altă parte, mișcările secesioniste au un mare impact asupra comunității internaționale, iar discursul lor legitimator speculează asupra principiului autodeterminării.

În general, secesiunea se produce cu prețul unor mari costuri umane și naturale. Cei treizeci de ani de luptă ai Etiopiei pentru păstrarea provinciei de nord, Eritreea, au cauzat 500.000 de vieți umane. Declarația de independență a provinciei Katanga la desprinderea de Congo, în iulie 1960, a provocat un conflict armat care a durat până în ianuarie 1963 și a avut ca rezultat zeci de mii de morți.⁴⁴ Un ultim exemplu ar fi pierderile enorme cu care s-au soldat cei trei ani de conflict din fosta Iugoslavia.

S-a explicat anterior că unele conflicte nu au ca obiectiv “secesiuni”, ci mai degrabă “rectificări ale folosirii forței de către un stat” – ca în cazul ocupării Tibetului de către China, în 1951. Acest act a provocat în Tibet un protest violent, a cărui formă maximă de manifestare a constat în ampla revoltă din 1959. Suprimarea revoltei tibetane de către China s-a soldat cu un milion de morți.

Datorită suferințelor umane de proporții, comunitatea internațională a adoptat o poziție conservatoare față de cererile de autodeterminare și se arată a fi rezistentă la “inovații” în acest domeniu – deși acestea există. Raționamentul a fost sintetizat de Max Kapelman în acești termeni: “Inviolabilitatea granițelor prezente reprezintă o parte integrală a procesului de autodeterminare, nu pentru că granițele sunt neapărat solide și corecte, ci deoarece respectarea lor este considerată necesară păcii și stabilității”⁴⁵. Există în relațiile internaționale o tendință de acceptare a situației de fapt. Pe termen lung, situația devine legitimă, chiar dacă aceasta a rezultat dintr-o ilegalitate - vezi de asemenea dezbaterile în jurul anexării Timorului de Est de către Australia.⁴⁶

O tendință mai curând teoretică susține menținerea echilibrului corect între libertatea și dreptul comunităților de a face o alegere, pe de o parte, și viabilitatea comunităților, pe de alta.⁴⁷ Dacă secesiunea pare a avea o dinamică irezistibilă, comunitatea internațională nu trebuie să i se

⁴² Alexis Heraclides, *op. cit.*, p. 21.

⁴³ Rein Müllerson, *op. cit.*

⁴⁴ În luna noiembrie 1961, Consiliul de Securitate a respins cererea de independență a provinciei Katanga și a autorizat ONU să folosească forța pentru a pune capăt secesiunii.

⁴⁵ Max Kapelman, “Secession and the Right to Self-Determination: An Urgent Need to Harmonize Principle with Pragmatism”, *The Washington Quarterly*, vol. 16, no. 3, 1993, p. 10.

⁴⁶ Rein Müllerson, *op. cit.*

opună, consideră Lung-Chu Chen, ci s-o interpreteze ca un drept al popoarelor de a-și hotărî liber prezentul și viitorul.⁴⁸ Pe aceeași logică, aş susține poziția lui Rein Müllerson: “din echilibrul celor trei principii ale dreptului internațional, adică autodeterminarea popoarelor, respectarea drepturilor omului și respectarea integrității teritoriale a statelor, decurg liniile directoare prin care se stabilește că secesiunea este tolerată sau, în unele etape, chiar suportată de comunitatea mondială a statelor, când conduce, sau există motive suficient de puternice pentru a considera că poate conduce, la o mai mare protecție a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, fără a constitui un risc pentru stabilitatea regională sau chiar mondială”.⁴⁹ Se poate spune că atitudinea comunității internaționale față de cererile de independență ale albanezilor din provincia Kosovo a fost foarte aproape, în 1999, de perspectiva lui Rein Müllerson.

Dinamica secesiunii

Secesiunea apare în “societăți separate”, “cele ale căror membri sunt convinși că autonomia ar conduce la mult mai multă justiție și calitate pentru diferitele grupuri etnice decât sistemul anterior unificat”.⁵⁰ Se pune întrebarea *când* și *de ce* persistă grupurile distincte în cazul societăților separate.

Dintre diferitele teorii privind dinamica proceselor separatiste, susținătorii etnicității și primordialității pornesc de la ideea de bază “că etnicitatea – identitatea sau conștiința etnică – este variabila independentă esențială care conduce la afirmarea politică și la separatismul militant, indiferent de existența inegalității sau dominanței. Discrepanțele sociale sau economice în sine crează nemulțumire și pot incita la revoluție, dar numai nemulțumirea bazată pe simboluri etnice, ca de exemplu limbă, religie, cultură, origine sau rasă conduc la separatism. Comunitățile distincte preferă să fie conduse prost de semenii lor de aceeași etnie, decât înțelept de străini. Cea de a doua variantă este mai mult decât oprimată, este degradantă”.⁵¹

Plecând de aici, unii actori politici văd în asimilare soluția pentru păstrarea unității statale. De fapt, “Tocmai opusul acestei situații este valabil. Problema societăților divizate din punct de vedere cultural... este că doresc să rămână divizate... Cei care consideră că diviziunea

⁴⁷ Lung-Chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law*, Yale University Press, New Haven, 1989.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Rein Müllerson, *op. cit.*, p. 72.

⁵⁰ Alexis Heraclides, *op. cit.*, p. 16.

⁵¹ *Ibidem*, p. 8.

este o sursă de conflict trec cu vederea faptul că apariția conflictelor este cauzată tocmai de amenințările la adresa factorilor care condiționează diviziuni”.⁵²

Cercetările privind legătura dintre mișcările de secesiune și factorii care le dau naștere sunt relativ numeroase. Câteva corelații sunt de reținut:

- sinergia dintre frustrarea și mândria grupului;
- discrepanța dintre așteptări și realizări, sau posibilități;
- tipul de politică pe care Centrul alege să-l facă: politică de negare sau de acceptare.

În concluzie, pretențiile secesioniste implică elemente de identitate și factori socio-psihologici. Pe de altă parte, “cu cât un grup poate fi mai mult caracterizat drept un grup etnic sau o națiune, cu atât mai puțin important este rolul jucat de factorul inegalității sau dezavantajului”.⁵³

Tendințe moderne în problematica secesiunii

Abordarea problematicii secesiunii s-a schimbat în mod esențial în anii '90. După Războiul Rece au intervenit doi noi factori: (1) dizolvarea Uniunii Sovietice a dus la apariția de noi state și a încurajat grupuri aflate pe teritoriul altor state să ridice pretenții de autodeterminare; (2) pentru prima oară, comunitatea mondială are posibilitatea să conlucreze în vederea unei rezolvări mai adecvate a pretențiilor secesioniste.⁵⁴

Tensiunile care se acumulaseră în Iugoslavia, Uniunea Sovietică și Cehoslovacia, la începutul anilor '90, au oferit o lecție fără precedent teoreticienilor relațiilor internaționale. În cele din urmă, dezmembrarea Uniunii Sovietice și a Cehoslovaciei a avut loc pe cale pașnică. Diviziunea voluntară sau dezmembrarea unui stat face parte din dreptul acelui stat la autodeterminare internă, în afară de cazuri în care diviziunea sau dezmembrarea rezultă în urma unei încercări frauduloase de împiedicare a adevăratei autodeterminări (vezi cazul bantustanelor din Africa de Sud). Dezmembrarea Uniunii Sovietice a lăsat și câteva probleme nerezolvate în cadrul statelor componente care și-au obținut independența.

Cazul Iugoslaviei este mult mai complex. În perioada imediat anterioară și ulterioară declarațiilor de independență ale Sloveniei și Croației (iunie 1991), Statele Unite și Comunitatea

⁵² Antony E. Alcock, “The Development of Governmental Attitudes to Cultural Minorities in Western Industrial States”, în Antony E. Alcock, Brian K. Taylor și John M. Welton, eds., *The Future of Cultural Minorities*, Macmillan, London, 1979, p. 108.

⁵³ Alexis Heraclides, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁴ Morton H. Halperin și David J. Scheffer cu Patricia L. Small, *op. cit.*

Europeană au sprijinit unitatea Iugoslaviei. După declarațiile de independență ale fostelor republici iugoslave, Austria și Germania au sugerat că trebuie să fie recunoscut dreptul Sloveniei și Croației la autodeterminare. În urma ciocnirilor forțelor armate ale Serbiei și Sloveniei și între guvernul croat și sârbii croați, Comunitatea Europeană a adoptat “o poziție comună privind procesul de recunoaștere” a noilor state est-europene și din fosta Uniune Sovietică. Reafirmându-și atașamentul la principiile Actului Final de la Helsinki și ale Cartei de la Paris, Comunitatea Europeană și statele membre s-au arătat gata să recunoască – în conformitate cu standardele normale ale practicii internaționale și realităților politice – noile state. Cum am amintit, condițiile erau ca acestea să se constituie pe bază democratică, să accepte obligațiile internaționale adecvate și să se oblige – cu bună credință – să urmeze un proces pașnic și să inițieze negocieri, în conformitate cu Liniile directoare privind recunoașterea noilor state din Europa de Est și Uniunea Sovietică, adoptate de Consiliul Comunității Europene.⁵⁵

Principiile, enumerate în capitolul anterior, nu făceau referire la un drept “la secesiune și autodeterminare”. *Dar, cum s-a menționat deja, secesiunea este strâns legată, în dreptul internațional, de formarea statelor, de recunoașterea și neamestecul în problemele interne ale statelor. Prin urmare, această poziție comună privind procesul de recunoaștere a noilor state din Europa de Est și Uniunea Sovietică a reprezentat o schimbare fundamentală în problematica secesiunii și autodeterminării.* Marc Weller a interpretat evoluția în felul următor: “Acest catalog extins de criterii, mult mai abundent decât standardele tradiționale, pentru recunoașterea statalității, confirmă faptul că, Comunitatea nu aplică dreptul internațional general în determinarea poziției sale”.⁵⁶

Recunoașterea Bosniei-Herțegovina de către CSCE și ONU, în primăvara anului 1992, a grăbit începerea războiului civil. Prin urmare, valoarea politică a opiniei Consiliului a fost privită ca suspectă din perspectiva conflictului din fosta Iugoslavie. O altă dificultate a rezultat nu din strategia politică, ci din logica internă a acestei opinii, adică din perspectiva abordării teritoriale. “În loc să definească poporul în sens etnic, Comunitatea Europeană a adoptat o politică bazată pe recunoașterea teritorială, insistând ca granițele administrative existente anterior în Iugoslavia să devină noile frontiere internaționale. Aceasta abordare teritorială de neo-decolonizare poate avea consecințe îngrijorătoare dacă este folosită pentru a da legitimitate secesiunii grupurilor cu un statut politic distinct, negând dreptul la secesiune al comunităților etnice din teritorii neorganizate

⁵⁵ Hurst Hannum, *op. cit.*

⁵⁶ Marc Weller, “The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia”, în

anterior în formațiuni politice. Aceasta pare să fie poziția adoptată de Comisia de Arbitraj stabilită de Conferința Internațională privind Iugoslavia, care a sugerat că dreptul la secesiune variază în funcție de gradul de autonomie recunoscut de guvernul central. ... În mod regretabil, această abordare va încuraja statele să se opună tocmai acelor drepturi politice și economice care ar putea constitui soluția cea mai realistă și eficientă la pretențiile de autodeterminare. De fapt, un stat va fi penalizat dacă va aborda problemele etnice sau regionale mandatând puterea regiunilor autonome”.⁵⁷

Măsuri de viitor pentru tratarea pretențiilor secesioniste

Pe acest fundal al istoriei recente, unii autori au căutat (a) argumente pentru legitimarea secesiunii, și (b) principii care stau la baza unei abordări coerente a pretențiilor secesioniste de către comunitatea internațională.

Argumentul teoriei liberal-democratice este că legitimitatea oricărui guvern trebuie să se bazeze pe consimțământul celor guvernați. Aceștia din urmă au dreptul inalienabil de a-și retrage consimțământul oricând doresc. O altă variantă argumentativă invocă “autoapărarea”. Dacă supraviețuirea sau autonomia culturală a unei națiuni este amenințată, sau dacă o populație se simte exclusă din punct de vedere economic sau permanent privată, acestea sunt legitime la o “secesiune corectoare”. Secesiunea corectivă are în vedere diferite grade de oprimare la care un stat supune un anumit grup, pentru care dreptul internațional ar recunoaște o gamă de remedii mergând de la protecția drepturilor individuale până la drepturile minorităților și terminându-se cu secesiunea, ca ultimă posibilitate de remediere a situației.

Justificarea secesiunii unui popor (națiune) ca răspuns la orice provocare mai puțin serioasă decât o încălcare masivă, gravă, a drepturilor omului nu s-a bucurat niciodată de acordul comunității internaționale. În cazul provinciei Kosovo se ajunsese, în anul 1999, la limita unei astfel de situații.

Unul dintre criteriile de evaluare ale pretențiilor la secesiune ar fi echilibrul dintre motivațiile interne ale cererilor de secesiune și îngrijorarea justificată a comunității internaționale, exprimată sub forma unui calcul al consecințelor nefaste ale secesiunii.⁵⁸ O altă sugestie ar fi un test teritorial, incluzând următoarele criterii: urgența și natura doleanțelor istorice ale grupului secesionist, măsura în care grupul și-a menținut dorința de autodeterminare

American Journal of International Law, vol. 86, p. 569.

⁵⁷ Hurst Hannum, “Rethinking Self-Determination”.

și măsura în care teritoriul disputat este locuit de membrii grupului dominant.⁵⁹ Rein Müllerson a propus ca rezolvarea unei cereri de secesiune să aibă în vedere cel puțin următoarele elemente: caracterul statului de care un grup ar urma să se despartă prin secesiune (democratic, reprezentativ pentru întreaga populație sau nedemocratic, nereprezentativ); caracterul mișcării de secesiune (dacă reprezintă totalitatea grupului care dorește secesiunea, metodele pe care le folosește pentru a-și atinge scopurile, etc.); statutul grupului etnic care cere secesiunea în ansamblul societății; viabilitatea potențială a noului stat; consecințele secesiunii pentru statele vecine și pentru stabilitatea regională; posibilitatea de a răspunde doleanțelor grupului în cadrul statului deja existent.⁶⁰

Autodeterminarea ca principiu al includerii, nu al excluderii

Evoluția principiului autodeterminării în anii '90 a întărit ponderea drepturilor omului în conținutul său, în două sensuri: (a) autodeterminarea popoarelor este o normă de drepturile omului și (b) procesul de autodeterminare al popoarelor poate fi sprijinit numai luând drept criteriu situația drepturilor omului. Aplicarea principiului autodeterminării popoarelor, care este, după cum am văzut, și una dintre cele mai importante norme de drepturile omului, nu ar trebui să conducă la o limitare a drepturilor omului existente – în special a drepturilor minorităților naționale. Dimpotrivă, aplicarea sa ar trebui să conducă la o protecție sporită a drepturilor și libertăților indivizilor și a minorităților.⁶¹

Legătura între autodeterminarea popoarelor și drepturile omului este subliniată cu tărie atunci când comunității internaționale i se adresează o cerere de secesiune. Stabilitatea mondială și dreptatea depind de echilibrul realizat între cele trei principii ale dreptului internațional: dreptul popoarelor la autodeterminare, respectarea drepturilor omului și respectarea integrității teritoriale a statelor. Ideea că secesiunea este tolerată sau chiar suportată de comunitatea mondială când conduce la o protecție mai sigură a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, fără a constitui un risc nejustificat pentru stabilitatea regională sau mondială, poate fi acceptată ca măsură extremă, impusă de restabilirea echilibrului între principiile de drept enumerate.⁶² Când este confruntată cu cereri de secesiune, comunitatea internațională trebuie să

⁵⁸ Lee C. Buchheit, *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, Yale University Press, New Haven, 1978.

⁵⁹ *Apud* Hurst Hannum, *op. cit.*, p. 22 - 23.

⁶⁰ Rein Müllerson, *op. cit.*

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem*

le evalueze luând în considerare dreptul popoarelor la autodeterminare. Dar cea mai importantă evoluție, de ultimă oră, ar fi că dreptul la autodeterminare este folosit mai curând în sprijinirea cererilor îndreptățite de democratizare, decât ca încurajare a fragmentării hartei politice a lumii. Pentru Thomas Franck, principiul autodeterminării popoarelor a încetat să mai fie un principiu de excludere (secesiune) și a devenit unul de includere. “Participarea deschisă, corectă și liberă în procesul de guvernare ales liber de state este un drept al popoarelor din toate țările”.⁶³

Folosirea abuzivă a principiului autodeterminării

Deschiderea unor porți spre recunoașterea dreptului la autodeterminare deschide și calea spre abuzuri. Autodeterminarea este legată în mod indisolubil de respectarea și promovarea drepturilor omului. Nu pot fi considerate legitime mișcările care folosesc mijloace violente, ele însele încălcând dreptul la viață sau la integritate fizică; nu exprimă voința majorității populației în numele căreia este formulată cererea de autodeterminare, ci a unui grup care își promovează propria agendă politică; au ca scop crearea unui stat naționalist care respinge pluralismul politic, dreptul la opoziție politică și nu se angajează să respecte drepturile omului și ale minorităților .

Tipul de angajare în secesiune este de asemenea un criteriu. Aș respinge opinia lui Michael Walzer, care vede în lupta politică sau militară de durată dovada că există o comunitate ai cărei membri își doresc cu tărie independența și care sunt pregătiți și capabili să-și hotărască condițiile propriei existențe.⁶⁴ Și pentru Juha Raikka, folosirea forțelor militare în abordarea cererilor de autodeterminare nu reprezintă o bază morală suficient de puternică pentru a legitima pretențiile secesioniste ale unei comunități.⁶⁵ Terorismul subminează însăși cererea de autodeterminare. Insistența asupra faptului că folosirea violenței este contraproductivă mișcărilor de secesiune constituie o precauțiune minimă pentru comunitatea internațională.

Legitimitatea intervenției comunității internaționale

Dreptul comunității internaționale de a se implica într-o situație de criză apărută în interiorul unui stat, datorită unei cereri de autodeterminare sau chiar de secesiune, a fost denunțat

⁶³ Thomas Franck, “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law*, vol. 86, 1992.

⁶⁴ Vezi Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, Basic Books, New York, 1977; Michael Walzer, “The Moral Standing of States: A Response to Four Critics”, în Charles Beitz et al., eds., *International Ethics*, Princeton University Press, Princeton, 1985.

⁶⁵ Juha Raikka, “On National Self-Determination: Some Problems of Walzer's Definition of Nation”, în William Twining, ed., *op. cit.*

adesea de state care au invocat principiul suveranității (neamestecul în afacerile interne). Suveranitatea este piatra de hotar a retoricii internaționale referitoare la independența statală și răspunsul comun la inițiative care încearcă să limiteze acțiunea statului.

Suveranitatea statului este limitată de cutuma internațională în cazuri bine definite. Incepând cu anul 1945, interzicerea folosirii forței sau a amenințării cu forța a devenit de asemenea normă de drept internațional. Suveranitatea statelor se exercită pe teritoriul respectivelor țări, dar și aici există limitări privind responsabilitatea în cazul vătămării străinilor, principiul imunității diplomatice etc.

Unele norme fundamentale ale drepturilor omului au căpătat statut cutumiar în dreptul internațional. Interzicerea genocidului, interzicerea discriminării rasiale sistematice și a torturii au reprezentat norme *jus cogens* iar unele au fost ulterior consfințite prin tratate, precum Convenția împotriva interzicerii crimei de genocid, adoptată sub egida ONU, ori Convenția contra torturii și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante, adoptată sub egida Consiliului Europei.⁶⁶

Mai multe tratate privitoare la drepturile omului au statuat că violarea anumitor drepturi atrage după sine o jurisdicție penală universală. Aceasta asigură competența tribunalelor interne.⁶⁷

Carta Tribunalului Militar Internațional adoptată în 1945 și confirmată printr-o rezoluție a Adunării Generale a ONU în 1946 a fost prima care a stabilit exercitarea drepturilor fundamentale chiar împotriva statelor și a celor care ocupă funcții oficiale în stat. Tribunalele de la Nürnberg și Tokyo au aplicat aceste prevederi împotriva criminalilor de război din timpul celui de-al Doilea Război Mondial. Eliminarea imunității în cazul crimelor internaționale a fost reiterată de Tribunalele Internaționale care au judecat crimele din RF Iugoslavia și Ruwanda. În 1998, a fost adoptat Statutul Tribunalului Penal Internațional.⁶⁸ Tribunalul are jurisdicție “asupra crimelor de război și a celor împotriva umanității, inclusiv asupra celor săvârșite în timp de pace”.⁶⁹

Unul din punctele cele mai slabe în reacția comunității internaționale la cererile de autodeterminare a fost lipsa de coordonare în rezolvarea acestor cazuri. Am amintit, în exemplul

⁶⁶ Existența tratatului are efect asupra procedurilor, nu asupra puterii normelor *jus cogens*. Acestea sunt superioare altor norme și ca atare, își produc efecte indiferent de absența sau existența tratatelor.

⁶⁷ Michael Byers, “Drept și politică în cazul Pinochet”, în Valentin Constantin, op.cit., pag. 253

⁶⁸ Până la data de 30 iunie 2004, 94 de state ratificaseră Statutul de la Roma al TPI.

⁶⁹ *Ibidem*, pag. 251

iugoslav, un set de principii pe care o mișcare de obținere a autodeterminării este datoră să le respecte înainte de a i se acorda sprijin (sau recunoaștere ca guvern). Un studiu publicat de Carnegie Endowment for International Peace propunea, în anul 1992, următoarele criterii ca soluții pentru o nouă politică a Statelor Unite în materia recunoașterii noilor state:

Standardele de admisibilitate ale Organizației Națiunilor Unite. Un prim set de criterii există deja în articolul 4 (1) din Carta ONU. Standardele de admisibilitate ale unui stat în Organizația Națiunilor Unite cer ca statul să fie “iubitor de pace”, să accepte obligațiile înscrise în Carta ONU și să fie “capabil și dornic să-și îndeplinească aceste obligații”.

Aderarea la dreptul internațional. Angajamentul unei mișcări de autodeterminare/a unui nou guvern va trebui să fie clar în legătură cu ce parte din dreptul internațional codificat va fi adoptată și dacă aceasta este suficient de cuprinzătoare pentru a garanta drepturile acordate și obligațiile asumate.

Angajamentul de a respecta inviolabilitatea granițelor.

Interzicerea folosirii forței. Este obligatorie recunoașterea tratatelor internaționale existente care limitează folosirea forței.

Rezolvarea pașnică a conflictelor. Un nou guvern trebuie să se angajeze să își rezolve conflictele interne și externe pe cale pașnică.

Democrația constituțională. Comunitatea internațională nu trebuie să recunoască oficial un stat care nu se angajează clar și cu tărie să respecte democrația.

Dreptul la disidență politică. Pentru ca angajamentul acestor state că vor organiza alegeri libere să fie credibil, noua lor constituție trebuie să garanteze dreptul la disidență politică.

Protecția drepturilor omului și ale minorităților.

Limitarea puterilor arbitrare ale poliției.

Mecanismul de aplicare. Comunitatea internațională ar putea fi îndreptățită să ceară angajamente care autorizează în mod explicit Consiliul de Securitate al ONU sau o organizație regională să intervină în noile state, pentru o perioadă de timp prevăzută, drept garanție a aderării la criteriile de recunoaștere.⁷⁰

Responsabilitatea comunității internaționale în rezolvarea conflictelor

Ar fi cel puțin o dovadă de lipsă de prevedere dacă s-ar aștepta producerea unei crize, fără a examina legitimitatea mișcării de secesiune care împinge lucrurile în această direcție.

Cererile (de autodeterminare) din interiorul statelor/substatale pot conduce la războaie civile sau la instabilitate locală și regională. Uneori, secesiunea are o dinamică irezistibilă. Morton Halperin, David Scheffer și Patricia Small au propus ca, în asemenea cazuri, comunitatea internațională să nu obstrucționeze secesiunea, ci să o privească ca un drept al popoarelor de a-și hotărî liber prezentul și viitorul. Trebuie menținut echilibrul între libertate și dreptul de a alege în cadrul comunităților, spun autorii, căzi prin asta se asigură prevenirea conflictelor armate. Argumentele celor trei au fost următoarele: cererile de autodeterminare pot reflecta porniri reale și aspirații legitime care nu trebuie trecute cu vederea; în majoritatea cazurilor, asemenea aspirații pot și ar trebui îndeplinite prin mijloace precum respectarea drepturilor omului și a drepturilor grupurilor minoritare care încercă să-și promoveze identitatea separată; în unele cazuri, este necesar să fie create state noi, în ciuda pericolului creat de starea de tranziție pentru popoarele implicate și pentru întreaga lume; comunitatea mondială are propriile sale interese, care pot conduce la o implicare timpurie în disputele legate de autodeterminare astfel încât, (i) să promoveze schimbările interne care pot stăvili presiunile secesioniste și (ii) dacă acest lucru nu se realizează, să promoveze un proces pașnic de schimbare prin secesiune.⁷¹

1.3.1 Secesiunea: studii de caz

Bangladesh (Pakistanul de Est): excepția unei secesiuni reușite

În anul 1971, Pakistanul de Est și-a proclamat independența ca stat suveran al Bangladeshului. În anul 1947, Pakistanul era format din statele musulmane din nord și din provincia Bengalul de Est. Locuitorii Pakistanului de Est se deosebeau din punct de vedere cultural și etnic de cei din Pakistanul de Vest. Din cauza tratamentului politic și economic inegal, Pakistanul de Est rămânea subdezvoltat în comparație cu vestul țării, ceea ce a generat o mișcare de obținere a independenței regiunii. În luna martie 1971, Pakistanul de Vest a declanșat o campanie armată brutală împotriva separatiștilor din est. În cele din urmă, această criză a condus la intervenția Indiei în numele Pakistanului de Est și la un război extins pe scară largă între India și Pakistan. Consiliul de Securitate al ONU și Adunarea Generală au abordat această situație numai după începerea conflictului armat dintre India și Pakistan.

⁷⁰ Morton H. Halperin și David J. Scheffer cu Patricia L. Small, *op. cit.*

⁷¹ Morton H. Halperin și David J. Scheffer cu Patricia L. Small, *op. cit.*

Este aproape imposibil să izolăm secesiunea Bangladeshului de alți factori: lipsa de contiguitate dintre Pakistanul de Est și cel de Vest, încălcările grave ale drepturilor omului rezultate în urma brutalităților comise de armata Pakistanului de Vest, intervenția Indiei, datorită căreia independența a părut a deveni inevitabilă, iar comunitatea internațională nu a avut de ales și a trebuit să recunoască noul stat.

Biafra (Nigeria de Est): suprimarea independenței

În 1967, regiunea estică a Nigeriei și-a proclamat independența sub denumirea de Republica Biafra. Secesiunea a avut o motivație etnică, regiunea fiind locuită în majoritate de populația Ibo. Reacția forțelor armate nigeriene a fost brutală, ceea ce se explică parțial prin faptul că regiunea conține cele mai mari depozite de petrol ale țării. Independența Biafrei a fost recunoscută numai de cinci state africane. După trei ani de lupte sângeroase, Biafra a fost forțată să capituleze și a fost reintegrată în Federația nigeriană. La acea vreme, era foarte clar că multe guverne au avut reticențe în a spijini aspirațiile Biafrei la independență, întrucât recunoașterea dreptului la secesiune al Biafrei ar fi putut avea consecințe majore asupra propriei lor situații.

Fosta Uniune Sovietică: disoluția unui stat

Evenimentele care au dus la dizolvarea URSS au ca un punct de referință intenția de secesiune a Lituaniei. Parlamentul nou ales al Lituaniei a proclamat independența Republicii la data de 11 martie 1990. Răspunsul politic al Moscovei a constatat într-un embargo economic și o campanie de intimidare. Un convoi de tancuri a fost trimis la Vilnius. Washington-ul nu a recunoscut Lituania între martie 1990 și august 1991.

În urma dizolvării oficiale a Uniunii Sovietice, la data de 25 decembrie 1991, Statele Unite au anunțat recunoașterea celor 12 Republici Sovietice ca state independente. Inițial, s-au stabilit relații diplomatice depline cu Armenia, Belarus, Kazahstan, Kirghistan, Rusia, Ucraina. Până la data de 19 februarie 1992, Statele Unite au recunoscut oficial din punct de vedere diplomatic 11 din cele 12 noi entități statale, în afara statelor baltice. Georgia a fost recunoscută la data de 24 martie 1992, după ce războiul civil a încetat.

Criza iugoslavă

Se pot identifica câteva etape ale crizei iugoslave. După campania lui Miloșevici pentru o Iugoslavie mai puternică, cererile pentru o confederație mai puțin centralizată sau cererile de

secesiune s-au înmulțit. În septembrie 1989, Parlamentul Sloveniei a aprobat un amendament la Constituția Republicii, prin care i se acorda dreptul de a se desprinde din Federația Iugoslavă. În luna septembrie 1990, Serbia a revocat autonomia regiunilor Kosovo și Voivodina. În decembrie 1990, după ce 88% din votanți s-au declarat în favoarea independenței, guvernul Sloveniei a stabilit un termen de șase luni pentru negocieri reușite cu alte republici privitoare la o confederație mai puțin centralizată.

După izbucnirea ostilităților, la jumătatea anului 1991, Statele Unite și guvernele europene și-au declarat sprijinul necondiționat acordat unității Iugoslaviei.

Croația. În decembrie 1990, constituția a fost revizuită, incluzând o prevedere conform căreia se permitea un referendum la nivel de republică privind secesiunea. Votanții sârbi din Croația și-au desemnat propriile zone autonome și au proclamat unirea cu Serbia. În luna martie 1991, în Croația s-a organizat un referendum privitor la secesiune. În luna iunie 1991, după ce Croația și Slovenia și-au declarat oficial independența, a izbucnit conflictul armat.

Miniștrii de Externe din țările Comunității Europene au realizat un acord de principiu și au stabilit o procedură pentru recunoașterea noilor republici rezultate în urma scindării fostei Uniuni Sovietice și a Iugoslaviei. S-au stabilit cinci criterii generale, precum condiții și prevederi suplimentare. S-a hotărât un termen limită până la care cele șase state să ceară recunoașterea oficială. S-a stabilit că membrii Comunității Europene se pot abate de la această politică, ceea ce s-a întâmplat și în fapt, în cazul Germaniei și Italiei.

Slovenia, Croația, Bosnia-Herțegovina, Macedonia au acceptat oficial condițiile stabilite de Consiliul Europei.

În luna ianuarie 1992, cele 12 state membre ale Comunității Europene – ca și altele, precum Canada – au recunoscut Slovenia și Croația. Comunitatea Europeană a recunoscut Bosnia-Herțegovina la data de 6 aprilie 1992. La data de 7 aprilie 1992, Statele Unite au recunoscut Slovenia, Croația și Bosnia-Herțegovina.

1. 4 MODELUL CANONIC AL NAȚIUNII ȘI DREPTURILE OMULUI

S-au amintit anterior trei principii ale dreptului internațional: autodeterminarea popoarelor, respectarea drepturilor omului și respectarea integrității teritoriale a statelor, care circumscriu statutul națiunii în lumea contemporană. În logica ordinii internaționale, cel puțin așa cum a fost ea stabilizată după al Doilea Război Mondial, legitimitatea statelor și a normelor care

reglementează relațiile internaționale derivă din dreptul la autodeterminare a popoarelor. Suveranitatea statelor nu este decât expresia autodeterminării. Respectarea integrității teritoriale a statelor constituie o obligație decurgând din exercitarea dimensiunilor interne și externe ale autodeterminării. Că este așa, că integritatea statelor nu poate fi o normă independentă de principiul autodeterminării – fiind chiar subordonată lui –, rezultă din posibilitatea schimbării frontierelor unui stat în mod pașnic, prin hotărârea instituțiilor reprezentative care exercită suveranitatea populară – cum s-a întâmplat prin separarea Cehoslovaciei în Republica Cehă și Slovacia. În acest sens, dreptul națiunilor (popoarelor) reprezintă piatra de temelie a dreptului internațional.

Autodeterminarea popoarelor, în ambele dimensiuni, internă și externă, implică, cere, recunoașterea celui de-al treilea principiu, al respectării drepturilor omului. Drepturile omului dau conținut la însăși noțiunea de autodeterminare. Iată de ce are sens să vorbim despre o evoluție a ideii de națiune (popor) în conexiune cu evoluția, în timp, a drepturilor omului.

Cariera drepturilor omului în perioada postbelică a determinat pe mulți autori să sublinieze îndepărtarea din ce în ce mai mult a dreptului internațional de la definiția tradițională, de domeniu al relațiilor interstatale.⁷² În formularea lui Aline Humbert, “dreptul internațional nu s-ar mai defini ca un drept al societății statelor, ci ca un drept al societății omenești universale, cuprinzând, pe de o parte, statutul fundamental de om în interiorul diferitelor unități statale, și, pe de altă parte, dreptul relațiilor interstatale.”⁷³

Drepturile omului se disting prin caracterul lor obiectiv, în măsura în care “nu sunt atribuite persoanelor prin intermediul unui statut juridic particular revocabil, ci sunt atașate, din principiu, simplei calități de om”⁷⁴. O consecință este eliminarea, în această materie, a principiului reciprocității care guvernează raporturile dintre părți în dreptul internațional. Tratatelor privitoare la drepturile omului nu sunt menite să stipuleze obligații bilaterale ale statelor, ci obligații ale statului față de persoane. În sensul Convenției de la Viena privind dreptul tratatelor, violarea de către unul din statele contractante a dispozițiilor privitoare la protecția persoanei din convențiile cu caracter umanitar nu dă dreptul celorlalte părți contractante să rupă convenția sau să-i suspende aplicarea (Articolul 60 §5). Curtea

⁷² Aline Humbert, “Spre o transformare în dreptul internațional?”, *Revista Română pentru Drepturile Omului*, nr. 15, București, 1997, p. 8-24; Aline Humbert, “Drept internațional și drepturile omului în Constituția României”, *Revista Română de Drepturile Omului*, nr. 14, București, p. 11-31.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ Frédéric Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 2ème édition, PUF, 1995, p. 55-56.

Internațională de Justiție a eliminat principiul conform căruia statele sunt obligate să se abțină de la invocarea sau aplicarea tratatelor, în cazul tratatelor cu caracter umanitar a căror neexecutare ar putea prejudicia populația...”.⁷⁵

Tratatele privitoare la drepturile omului au ridicat persoana la rang de subiect de drept internațional. Cea mai limpede expresie a acestui nou statut este dreptul persoanelor la recurs pe lângă organismele internaționale însărcinate să asigure protecția acestor tratate.⁷⁶ Persoana este astfel înzestrată cu capacitatea să acționeze la nivel internațional. Statele au obligația să garanteze drepturile protejate nu numai propriilor cetățeni, ci și oricărei persoane care se află pe teritoriul lor, indiferent de naționalitate.⁷⁷ Aceasta se corelează cu posibilitatea statelor parte la o convenție internațională privitoare la drepturile omului să inițieze o procedură relativă la violarea unei obligații stipulată în tratat împotriva unui alt stat parte.

Astfel, protecția drepturilor omului produce ceea ce Aline Humbert numea “o punte peste ordinea internațională și cea internă”. Aș cita și o altă formulare care urmărește aceeași temă, a lui Michel Virally: “dreptul internațional pătrunde în chiar inima sanctuarului suveranității”.⁷⁸ Or, dimensiunea internă a drepturilor omului și cea internațională a suveranității statelor se regăsesc împreună în principiul autodeterminării. *Respectarea drepturilor omului este parte a conceptului contemporan al autodeterminării popoarelor.* Acest enunț este confirmat frapant în momentul când recunoașterea unui nou stat – ca afirmare a dreptului la autodeterminare a unui popor – impune acestuia declarații privitoare la recunoașterea drepturilor omului și a minorităților.

Problema funcționării uniforme a sistemelor naționale

Tezele anterioare ridică și întrebarea, în ce măsură exercițiul autodeterminării popoarelor implică folosirea unor standarde universale. Sunt oare normele de drept internațional al drepturilor omului, având o valoare supranațională, recunoscute peste tot la nivel intern? Asigură ele o funcționare uniformă a sistemelor naționale?

⁷⁵ Aviz consultativ din 21 iunie 1971 despre consecințele juridice asupra statelor pe care le antrenează prezența continuă a Africii de Sud în Namibia, Rec., 1971, p. 55, §122.

⁷⁶ J-C Soyér și M. de Salvia, *Le recours individuel supranational. Mode d'emploi*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1992; Frédéric Sudre, *op. cit.*, p. 282-299.

⁷⁷ Articolul 2 din PIDCP sau Articolul 1 din CEDO.

⁷⁸ Michel Virally, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1983, t. 183, p. 124, *Apud.* Aline Humbert, “Spre o transformare în dreptul internațional?”, *Revista Română pentru Drepturile Omului*, nr. 15, București, 1997, p. 10

Dreptul internațional nu a evoluat complet în această direcție. Jurisprudența internațională are limitări în ce privește transferul ei în plan intern. Obligațiile care decurg din jurisprudența Curții Internaționale de Justiție sau a Curții Europene a Drepturilor Omului, se adresează statelor. Curtea nu are puterea să modifice sau să abroge direct legislația internă a statelor părți și nici puterea de a reforma sau anula deciziile date de autoritățile administrative sau jurisdicționale ale acestor state. Convenția nu conține dispoziții prin care statele părți să se fi angajat să recunoască hotărârilor Curții o asemenea putere în dreptul intern.⁷⁹

O altă fațetă a aceleiași teme: au oare normele internaționale ale drepturilor omului un atribut de “supraconstituționalitate” ? Nici supraconstituționalitatea nu posedă astăzi un statut ferm. Pe de o parte, “Nu există ... obiecție veritabilă ca aceste norme de drept internațional să aibă o valoare superioară constituției naționale. Lucrurile stau astfel mai ales când această superioritate decurge din constituție, fie în conformitate cu textul original, fie în virtutea unei revizuiri constituționale ad-hoc Că superioritatea normei internaționale asupra normei naționale ar fi o expresie a conceptului de <supraconstituționalitate> este acceptabil din punct de vedere constituțional... În această accepțiune, supraconstituționalitatea decurge dintr-un aranjament ierarhic al regulilor de drept pozitiv”.⁸⁰

Este însă la fel de adevărat că supraconstituționalitatea rămâne un atribut controversat, mulți autori considerând că este de neconceput existența unor norme juridice interne care nu ar fi de competența puterii constituante.

Dreptul internațional cuprinde astăzi o componentă importantă de drept internațional al drepturilor omului. În afara convențiilor care formează armătura acestui drept, precum cele două Pacte internaționale și Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, există o importantă componentă *soft*, care acoperă declarații politice ale statelor, poate mai puțin în măsură să schimbe comportamentul acestora, dar la fel de semnificative privind substanța valorilor pe care comunitatea internațională este chemată să le protejeze. Ansamblul normelor referitoare la drepturile omului constituie o referință pentru felul în care trebuie exercitată – și deci gândită – suveranitatea statelor și, prin aceasta, autodeterminarea popoarelor. În particular, principiile de egalitate și nediscriminare devin parte a

⁷⁹ O analiză sistematică și practic completă a chestiunilor referitoare la protecția internațională a drepturilor omului și România se găsește în volumul lui Corneliu-Liviu Popescu, *Protecția internațională a drepturilor omului – surse, instituții, proceduri*, All Beck, București, 2000.

⁸⁰ Georges Vedel, “Souveranité et supraconstitutionnalité”, *Pouvoirs*, nr. 67, 1993, p. 80.

exercițiului autodeterminării. În absența unei puteri supraconstituționale sau a unei puteri de aplicare directă în dreptul intern, dreptul internațional al drepturilor omului are, în exercițiul autodeterminării, mai curând statutul de *model*. Putem susține ferm că în cadrul ordinii internaționale fondate după al Doilea Război Mondial, popoarele (națiunile) nu pot fi expresia vreunui privilegiu pe care membrii unei comunități l-ar avea în raport cu membrii celorlalte grupări în numele vreunui atribut – fie acesta al majorității, fie un altul ținând de performanță, de istorie, predestinare, menire sau de orice altceva. Mai puțin ferm este codul conform căruia este respinsă privilegierea etnoculturală – ca și oricare altă formă de privilegiere.

Ansamblul normelor care reglementează viața popoarelor (națiunilor), ca subiect sintetic al dreptului internațional, constituie o definiție implicită a lor. Am arătat însă că aceste norme, sau cel puțin o parte a lor privitoare la drepturile omului, nu funcționează ca *standarde* care să fi uniformizat efectiv viața “societății omenești universale”. Reglementările actuale au o limită de acțiune și ca atare, definesc mai curând un *model* al exercitării de către popoare a autodeterminării. Ele sunt în același timp deziderate, ținte și determinări. Ansamblul principiilor actuale care reglementează statutul națiunilor (popoarelor) în cadrul comunității internaționale actuale, și deci le definesc implicit, dau *sensul canonic al națiunii (poporului)*.

Aserțiunea de mai sus trebuie înțeleasă și în sensul afirmativ, și în cel limitativ. Existența modelului canonic arată că națiunile concrete sunt chemate să-și adapteze structura și performanțele pentru a intra în cadrele modelului.⁸¹ În același timp, faptul că națiunile nu sunt tratabile printr-un sistem de standarde, ci *doar* printr-un model, lasă acestora o marjă de libertate în a ține seama de variabilitatea (identitară, istorică etc.) a societăților umane.

⁸¹ Din această cauză, diferențele de ordin istoric asupra evoluției ideii de națiune la diferite popoare au o relevanță limitată în exercițiul actual al suveranității naționale. Popoarele moderne nu sunt separate astăzi în plan semantic. Discursuri în termeni rasiali sau/și contractuali s-au găsit și se găsesc în oricare limbă. Distincțiile naționale nu țin de limbaj, căci idealul statului modern bazat pe egalitatea între cetățeni indiferent de identitatea lor se regăsește peste tot. Numai că educația politică și experiența civică specifică fac ca mașinăria statului, ca și cea socială ori culturală să funcționeze diferit în raport cu idealul. (Pentru accentul pus pe o prezumtivă frontieră Est-Vest, vezi volumul lui Victor Neumann, *Neam, popor sau Națiune*, Curtea Veche, București, 2003, unde autorul dă întâietate “neconcordanțelor dintre ideea de națiune la francezi, britanici..... și aceea formulată de polonezi, sârbi, bulgari - pag. 114”.)

1.5 MODELUL CANONIC ȘI NAȚIUNEA CIVICĂ

1.5.1 Națiunea civică *versus* națiunea etnică

Un concept relativ des invocat în dezbaterile asupra statutului minorităților naționale este cel de “naționalism civic”. El denumește “gîndirea națiunii în sens civic”, națiunea fiind, dintr-o astfel de perspectivă “o comunitate de cultură, de legi și de cetățenie care leagă o populație aflată pe un teritoriu anume”. În măsura în care se invocă legile, cetățenia etc., subiectul națiunii civice este comunitatea politică. Înțelegerea națiunii în sens civic se opune înțelegerii națiunii în sens etnic, care are ca referință genealogia și mobilizarea populară a nației. Întemeierea națiunilor prin mobilizarea etnoculturală este produsul secolelor al XVII-lea, al XVIII-lea și al XIX-lea.⁸² Statutul minorităților naționale depinde considerabil de mentalitatea dominantă în societate, centrată pe sensul civic ori cel etnic al națiunii.

Distincția dintre naționalismul civic și cel etnic are mai mult caracterul unei comparații între modele ideale, eventual, al confruntării unor norme. Pentru îngroșarea liniilor de despărțire dintre cele două perspective, voi urmări sinteza propusă de Richard Child Hill.⁸³ El însuși a avut ca ghid abordarea unuia dintre promotorii importanți ai naționalismului civic, Michael Ignatieff, ale cărui preocupări normative sunt evidente.⁸⁴ Sesizarea saltului de la faptul istoric la normă, și invers, este indispensabilă urmăririi dezbaterilor asupra problematicii națiunii și naționalismului.

În acest context de delimitare terminologică, este utilă de amintit etimologia cuvîntului “nation”. Termenul a fost moștenit de la Antichitatea romană, cu sensul de naștere, sau origine.⁸⁵ În versiunea latină autorizată a scripturilor biblice din secolul al IV-lea, “natio” (pluralul: “nationes”) era utilizat echivalent cu termenii “gentes” ori “populus” pentru

⁸² Acest fapt istoric intră în contradicție cu ceea ce Benedict Anderson numea “antichitatea lor subiectivă în ochii naționaliștilor”. Că națiunile sunt milenare constituie o percepere nu numai populară, dar cumva intrată în ritualul oficial. Mitologia poporului român vechi de peste 2000 de ani a devenit politică de stat în epoca cEAUȘISTĂ, dar participarea instituțională la răspîndirea legendelor nu reprezintă în nici un caz monopolul autohton. François Mitterand a proclamat locul unde s-au unit căpeteniile triburilor galice sub conducerea lui Vercingetorix, însemnat prin monumentul ridicat în 1985 la Mont Beuvray, “loc comemorativ al națiunii”. Monumentul lui Hermann Cherusus a inaugurat la Detmold în 1875 de către Wilhelm I este și astăzi invocat ca simbol al apariției națiunii germane.

⁸³ Richard Child Hill, *Sociology 161. Problems in International Development*, Spring 2003, <http://www.msu.edu/user/hillrr/soc161.htm>

⁸⁴ Michael Ignatieff s-a situat în mod constant pe linia eticii politice, complementară descriptivismului istoric. Vezi în acest sens și recenta lui carte: *The Lesser Evil. Political Ethics in An Age of Terror*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2004.

⁸⁵ Cicero folosea “natio” cu referire la aristocrați, în timp ce Pliniu denumea prin acest termen o școală de filosofi (Hagen Schulze, *Stat și națiune în istoria Europei*, Iași, Polirom, 2004, pag. 101).

comunitățile Vechiului Testament, definind comunități de trib, limbă sau regionale.⁸⁶ În Evul Mediu, cuvântul latin cu aceeași rădăcină cu termenul “native” și care precedase etimologic “nation”, distingea comunitățile de străini din universități, popotele mănăstirilor și din consiliile de reformă ale Bisericii.⁸⁷ În acest sens, termenul identifica, subliniind, “celălaltul”, care putea fi asociat la fel de bine cu elemente lingvistice, religioase sau regionale, necăpătând nici atunci vreo semnificație administrativă sau politică.⁸⁸

Însă în secolul al XVI-lea, în Anglia, cuvântul “nation” devenise echivalent cu “publike weale” – derivat la rândul lui din latinescul “respublica” – și “country” – derivat din “patria”. Sensul pe care scriitorii politici ai momentului îl dădeau termenului “nation” era cel de popor suveran, unit într-o comunitate politică, “întregul popor al țării”.⁸⁹ Evoluția cuvântului “nation” nu a fost coerentă. Semantica a depins de timp, de loc și nu poate legitima o atitudine anume.

Din perspectiva naționalismului civic, națiunea este definită prin cetățenia comună. O națiune civică este constituită de ansamblul celor care asumă o credință politică comună, indiferent de etnicitate, rasă, culoare, gen sau limbă și se conduce după principiile egalității cetățenilor care sunt purtători de drepturi, uniți printr-un atașament patriotic și prin accesul la un sistem comun de practici și valori politice. Națiunea civică este democratică, cel puțin în sensul că exercițiul suveranității aparține tuturor cetățenilor. Exemple de manifestări istorice ale naționalismului civic ar fi unificarea statului-națiune britanic la sfârșitul secolului al XVIII-lea, sau revoluțiile care au creat republicile franceză și americană.

Din perspectiva naționalismului etnic, națiunea este definită prin limbă, religie, obiceiuri și tradiție. Națiunea crează statul, și nu invers. Unitatea comunitară este asigurată prin caracteristicile etnice preexistente. Exemplul tipic al manifestării naționalismului etnic ar fi

⁸⁶ Paul James îi indică pe Frederick Hertz și Bernard Guenée, ale căror cercetări interpretează “*natio*” mai ales ca referință pentru popoarele necivilizate (“*nationes ferae*”/Sallust, “*nation servituti nota*”/Cicero, “*innumerabiles et ferocissimae nationes*”/Hieronymus). Paradoxul a fost ca după Evul Mediu, atât în Germania cât și în Franța, “*natio*” să desemneze clasa conducătoare, în opoziție cu “*Volk*” sau “*peuple*”.

⁸⁷ Referiri la cercetările lui Guido Zernatto (“Nation: The History of the Word”, *Review of Politics*, no. 6, 1944, p. 351-366) se găsesc în Viroli, *op. cit.*

⁸⁸ Zernatto arată că în jurul anului 1220, la o jumătate de secol de la crearea Universității din Paris, cadrele erau împărțite în patru categorii: “France”, cuprinzându-i pe cei care vorbeau limba romans; “Picardie”, pentru cei care proveneau din teritoriile de jos, “Normandie”, pentru grupul celor din Europa de Nord-Est și “Germanie”, incluzând persoane pe care astăzi le-am numi germani și englezi. La Universitatea din Bologna ar fi fost distinse 35 de “*nationes*”. În 1320, la Oxford a fost recunoscută existența a două “*nationes*”: un grup de nord și unul de sud. (Vezi și Johan Huizinga, *Men and Ideas: History, the Middle Ages, the Renaissance*, Meridian, New York, 1959.)

⁸⁹ “Whole people of a country” (Philip L. White, “What is a Nationality”, *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. 12, no. 1, 1985, p. 1-23)

mobilizarea populației Germaniei la invazia lui Napoleon, în 1806.⁹⁰ Idealul german a fost îmbrățișat, în secolul al XIX-lea, de polonezii și de popoarele baltice aflate sub dominația rusească, de sârbii supuși Imperiului Otoman, de croații din cadrul Imperiului Austro-ungar ș.a.⁹¹ Hill pune în oglindă cele două tipuri de naționalism prin următoarea schemă:

Naționalismul civic se legitimează prin

lege

alegere

atașament rațional

unitate prin consimțământ

pluralism democratic

libertate

persoana crează națiunea

Naționalismul etnic se legitimează prin

rădăcini comune (“sângele”)

moștenire

atașament emoțional

unitate prin statut

regula majorității etnice

fraternitate

națiunea crează persoana

Ar fi de subliniat însă că valorile civico-politice sau cele etno-naționale nu s-au manifestat niciodată nici singure, nici în stare pură. Chiar atunci când s-au impus naționalismele, fiecare a conținut elemente civice și etnice, în diferite grade și forme, ceea ce complică separarea tipurilor limită. Sub iacobini, naționalismul francez era esențial civic și teritorial, apelând la unitatea patriei republicane, dar naționalismul lingvistic reflecta mândria purității și misiunii civilizatoare a culturii franceze hegemonice, invocată de Barère și Abatele Grégoire.⁹² La începutul secolului al XIX-lea, naționalismul cultural francez a evoluat în

⁹⁰ Ca expresie a ideii națiunii etnice germane sunt des invocați Johan Gottfried Herder, Heinrich von Treitschke și Ferdinand Tönnies, cu accentul lor pe dimensiunea organic-biologică a națiunii, bazată pe *ius sanguinis*, ori Gottlieb Fichte și teoria sa asupra subordonării statului la națiune, ca “ultim for, superior și independent” (*Discursurile către națiunea germană* din iarna 1807/1808), la care se pot adăuga o pleiadă de oameni politici, scriitori și oameni de știință (incluzându-l pe Wilhelm von Humboldt) care au fost purtătorii de cuvânt ai idealului romantic german.

⁹¹ Este interesant cum opiniile asupra rădăcinilor naționalismului românesc pot căpăta interpretări absolut contradictorii, în funcție de agendele autorilor. În volumul lor dedicat confruntării cu Legea ungară a statutului (*Protecting Minorities in the Future Europe. Between Political Interest and International Law* (Monitorul oficial, București, 2002), Adrian Năstase, Raluca Miga-Besteliu, Bogdan Aurescu, Irina Donciu îl invocă pe Nicolae Bălcescu pentru a susține sorgintea franceză, i.e., civică, a ideii de națiune la români. Victor Neumann sprijină o perspectivă total opusă și pentru a o dovedi dă citate din Vasile Conta, Aurel C. Popovici, Nicolae Iorga ș.a., așezând reperele românești în categoria cultural-autohtonistă (Victor Neumann, *Neam, popor sau Națiune*, Curtea Veche, București, 2003). Exemplul demonstrează precaritatea oricărui demers isroric care selectează doar faptele menite să demonstreze o teză preexistentă.

⁹² Anthony D. Smith, *op. cit.*, p. 13

sensul unei viziuni mai etnice, dreapta clerical-monarhistă militând pentru o națiune “organică”, vădită în chestiunea afacerii Dreyfus.⁹³

Urmând logica interpretativă anterioară, avem de observat că în secolul XX, natura statelor devine din ce în ce mai dependentă de rigorile transformării acestora în componente ale sistemului internațional.⁹⁴ S-ar putea spune că definirea lor externă capătă ascendență în raport cu definirea lor internă. Fenomenul duce la legitimarea ideii de națiune în sens civic, care este prezentă implicit în Convenția de la Montevideo (1933).⁹⁵ Acest document folosește pentru state un concept pur politic, fără nici un atribut etnocultural. Dar impunerea naționalismului civic, ca referință normativă, a avut loc după al Doilea Război Mondial. Principiile dreptului internațional, așa cum au fost ele dezvoltate începând cu Carta ONU și rafinate ulterior prin mulțimea de documente adoptate de acest organism nu au făcut decât să întărească înțelegerea civică a națiunii.⁹⁶

Printre alte valori fundamentale, sistemul de drept postbelic include “nediscriminarea”, obligația tratării egale a cetățenilor țării, indiferent de identitatea lor rasială, etnică, religioasă, lingvistică. Iată de ce naționalismul, reprezentând “eforturile [întreprinse] de un grup lingvistic, religios ... sau etnic în scopul câștigării puterii politice pentru a răspunde necesităților ‘națiunii sale’”⁹⁷ constituie o provocare pentru actuala ordine internațională. Realizarea aspirațiilor naționaliste în conformitate cu viziunea etnocentrică ar însemna crearea statelor naționale etnice. O politică naționalistă ar fi compatibilă cu principiile dreptului internațional numai dacă statele ar fi omogene din punct de vedere identitar. Ceea ce reprezintă excepția, nu norma.⁹⁸

⁹³ Unii autori pun totuși în prim plan rolul jucat de mobilizarea conflictului religios, a intoleranței și a excluderii pentru realizarea solidarității naționale. Acestea ar reprezenta chiar regula căci, susține Anthony Marx, chiar atunci când au fost invocate valorile civice prin opoziție față de solidaritatea etnică, ele au fondat o politică contrară lor, precum teroarea iacobinilor din timpul revoluției franceze (Anthony W. Marx, *Faith in Nation. Exclusionary Origins of Nationalism*, Oxford University Press, Oxford, 2003)

⁹⁴ Această tendință este în mare măsură expresia voinței Statelor Unite, decisivă în crearea Ligii Națiunilor și a tot ceea ce a urmat pe această linie (Henry Kissinger, *Diplomația*, All, București, 2002).

⁹⁵ Vezi Cap. I, par. 1.1.

⁹⁶ Conținutul naționalismului civic trebuie tratat în dimensiunea sa juridico-politică, cu relevanță în practica societăților moderne. Dihotomia clasică, între perspectiva germană, etno-culturală, organică, a națiunii și cea “civică” de tip francez poate fi semnificativă pentru o istorie a ideilor, dar nu în confruntare cu realitățile politico-juridice actuale. De altfel, “civismul” de tip “francez” are un sens asimilaționist, cu totul contrar perspectivei civice moderne care nu contestă, ci din contră, protejează identitatea până la punctul de a o face subiect al politicilor publice.

⁹⁷ Hurst Hannum, *op. cit.*

⁹⁸ În cele aproximativ 200 de state se găsesc circa 10.000 de societăți distincte (*Our Creative Diversity. Report of*

Dezbaterile românești

Criticile la adresa naționalismului civic vin din două direcții. Una este cea naționalistă, aflată în conflict cu principiile comunității internaționale moderne. Există și o contestație care vine din direcția opusă, pro-minoritară. Cea mai cunoscută poartă egida multiculturalismului. În particular, critica limitelor democrației clasice a fost punctul de pornire a multiculturalismului, și mai general, a ceea ce Will Kymlicka și Magda Opalski au numit ‘abordarea liberal pluralistă’ a lui Charles Taylor, Will Kymlicka, Yael Tamir, David Miller, Jeff Spinner, Allan Buchanan, Reiner Baubock, James Tully, Michael Walzer, sau Iris Marian Young.⁹⁹ Dezbaterile privind dihotomia naționalism etnic *versus* naționalism civic sunt astăzi depășite prin opunerea naționalismului civic unor forme de funcționare socială capabile să asigure minorităților o mai mare vizibilitate în viața societăților moderne.

În România, dezbaterea în jurul naționalismului civic a apărut inițial ca o dezbatere de tip cultural între naționalism și europenitate.¹⁰⁰ La sfârșitul anilor '90, tema civic *versus* etnic a intersectat o furtunoasă polemică referitoare la devoluția Transilvaniei și/sau regionalizarea României.¹⁰¹ Eticheta naționalismului civic a fost utilizată și ca mesaj politic. La începutul anilor '2000, Partidul Național Liberal a promovat un proiect considerat a avea valențe doctrinare pentru PNL, în fruntea căruia se afla sintagma națiunii civice.¹⁰² O funcție politică a avut și volumul publicat în anul 2002 de către un grup de universitari, în frunte cu primul-ministru Adrian Năstase.¹⁰³ Acesta a asumat și folosit principiile națiunii civice pentru a contracara Legea statutului adoptată de către guvernul de la Budapesta, criticată aspru la București. Teza autorilor, că “statul-națiune (și națiunea civică) este, și trebuie să rămână, elementul fundamental al organizării macro-sociale” a fost pusă în contradicție ireconciliabilă cu ideea națiunii culturale maghiare promovată prin lege.¹⁰⁴ Consecința acestui tip de abordare ar fi “o provocare deliberată în cadrul națiunii civice pentru o segregare a minorității

the World Commission on Culture and Development, UNESCO, Paris, 1996).

⁹⁹ Will Kymlicka, Magda Opalski, eds., *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 1.

¹⁰⁰ Pentru polemica culturală, a se vedea Adrian Marino, *Pentru Europa*, Polirom, Iași, 1995; Gabriel Andreescu, ed., *Naționaliști, antinaționaliști... O polemică în publicistica românească*, Polirom, Iași, 1996.

¹⁰¹ Pentru sinteză, vezi Gabriel Andreescu, Gusztáv Molnár, eds., *Problema transilvană*, Polirom, Iași, 1999. În acest sens este de notat și volumul Alinei Mungiu-Pippidi, *Transilvania subiectivă*, Humanitas, București, 1999, căreia Marius Lazăr i-a făcut o analiză pătrunzătoare, în *Provincia* nr. 1, 2000.

¹⁰² Accentul pus în programul PNL pe principiul majorității a transformat însă acest document într-un instrument de contracarare a cerințelor minorităților, ceea ce intră în dezacord cu valorile naționalismului civic.

¹⁰³ Adrian Năstase, Raluca Miga-Beșteliu, Bogdan Aurescu, Irina Donciu, *Protecting Minorities in the Future Europe. Between Political Interest and International Law*, Monitorul oficial, București, 2002.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pag.28

în cadrul societății naționale în care se presupune a fi integrată în armonie, ca parte a întregului”.¹⁰⁵

Dezbaterea academică privind naționalismul civic este relativ recentă. Autorul primului tratat despre multiculturalism în România, Levente Salat, reproșă ideii de naționalism civic că nu dă un răspuns lipsei de neutralitate etnoculturală a statului, ceea ce va duce inevitabil la tensiuni identitare. În acest caz, “Motivele mobilizării etnopolitice nu vor dispărea până când principiile echității etnoculturale, formulate în cadrul teoriei liberale a drepturilor minoritare sau într-o formă asemănătoare, îmbunătățită, nu vor fi acceptate și puse în aplicare în cadrul unui consens universal, asemănător celui care s-a concretizat în adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului”.¹⁰⁶

Radu Neculau a criticat naționalismul civic pentru ignorarea particularismului etnocultural: “Ambele abordări [retorica civică și elitismul conservator], din considerente diferite, contravin pretențiilor analitice ale multiculturalismului, prin exacerbară relevanței valorice a unui particularism etnic-cultural, fie prin ignorarea rolului particularității etnoculturale într-o abordare voit obiectivistă și universalistă”.¹⁰⁷

Revista *Provincia* din Cluj a dedicat în anul 2000 un întreg număr temei naționalismului civic. Redactorul-șef al publicației, Molnár Gusztáv, a contestat că alternativa “‘naționalismului civic’ - de tip secolul al XIX-lea, spune el - poate deveni o alternativă viabilă față de naționalismul etnic, dominant”.¹⁰⁸ Bakk Miklós i-a conces acestuia doar o valoare istorică: “Naționalismul civic al secolului 19 a pus, astfel, practic în acord, omogenitatea și loialitatea caracteristică ei [a structurii de stat] cu funcționarea și cu sistemul instituțional al democrației”.¹⁰⁹

În sfârșit, există o contestare a naționalismului civic nu în raport cu principiile sale specifice, ci pentru că ar fi “naționalism”.¹¹⁰

¹⁰⁵ *Ibidem*, pag.26

¹⁰⁶ Levente Salat, *Multiculturalismul liberal*, Polirom, Iași, 2000.

¹⁰⁷ Radu Nicolau, “Multiculturalism, anticomunism, naționalism”, *Alterra*, nr. 13, Târgu Mureș, 2000, p. 64.

¹⁰⁸ Gusztáv Molnár, “Provincia <premodernă>”, *Provincia*, nr. 2, 2000 .

¹⁰⁹ Bakk Miklós, *Provincia*, nr. 2, 2000.

¹¹⁰ “În viziunea creatorilor săi, acest hibrid ideologic [naționalismul civic] este menit să reprezinte o alternativă la naționalismul visceral și colectivist”; “...eu cred că ‘naționalismul civic’, așa cum a fost el lansat pe piața de idei în acest moment, nu reprezintă o soluție la contradicțiile care grevează societatea românească”; “a vorbi despre o reconstrucție, fie și ea civică, a naționalismului, mi se pare că ține de cel mai pur ridicol.” (Caius Dobrescu, “Berea dezalcoolizată – o soluție politică”, *Provincia*, nr. 2, 2000).

Perspectiva specifică introdusă de Adrian Severin, a fost plasarea temei naționalismului civic în raport cu procesele contemporane ale integrării și globalizării și definirii unui “stat civic multicultural”. Concluzia lui este că “Statul național în sensul de stat organizat pe baze etnice cedează tot mai mult locul statului civic bazat pe îmbinarea între laicitate, garantarea drepturilor individuale și multiculturalism. Într-un asemenea stat, etnocrația este înlocuită de meritocrație, conceptele de majoritate și minoritate, înseși, dispar din raționamentul politic, iar deosebirile identitare pot fi observate numai la sărbători după Dumnezeu la care se roagă fiecare om.

Pronunțându-se împotriva oricărei autonomii teritoriale pe baze etnice, Europa ar trebui să combată și conceptul statului etnic, discriminările economico-sociale pe criteriu etnic, soluțiile politice cu caracter etnic adoptate după stingerea conflictelor culturale și totodată să militeze în favoarea statului civic multicultural precum și a modelului de conviețuire specific acestuia”.¹¹¹

*

Dezbaterea ideii naționalismului civic se desfășoară peste tot în lume, în publicații academice cât și în reviste cu deschidere culturală. Aș susține relevanța noțiunii de “naționalism civic” împotriva criticilor ei. Contestațiile la adresa naționalismului civic, inclusiv cele apărute în publicații de limbă română, amintite anterior, omit faptul că naționalismul civic nu este doar o concepție, ci *un principiu normativ*. El cuprinde sub acest titlu obligația aplicării de către state a unui număr de principii minimale, obligații în raport cu dreptul internațional, cum sunt principiile de egalitate și non-discriminare care guvernează lumea modernă. În acest punct, naționalismul civic se întâlnește cu modelul canonic. Strategiile multiculturale nu înlocuiesc, ci *se adaugă* strategiilor civice, având menirea să realizeze echitatea etnoculturală.¹¹²

¹¹¹ Adrian Severin, “Stabilitatea și sfidările multiculturalismului civic în Europa”, în Rudolf Polenda, François Ruegg, Călin Rus, *Interculturalitate: cercetări și perspective românești*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2002, p. 22

¹¹² În aceeași măsură, invocarea naționalismului civic pentru contracararea instrumentelor multiculturale vădește uneori subsumarea motivațiilor academice, celor politice.

1.5.2 Naționalismul majorității *versus* naționalismul minorității

Putem oare vorbi, la propriu, despre “adăugarea” strategiilor multiculturale celor civice? Această afirmație presupune că, într-adevăr, luarea în considerare a dimensiunii etnoculturale a statelor moderne se poate face înseriind simplu, la principiile naționalismului civic, valorile identitare. Dar dacă manifestările identitare, ale majorității și minorităților, sunt incompatibile cu națiunea civică? Cu atât mai mult se ridică întrebarea dacă nu cumva naționalismul civic contrazice *orice* solidaritate de natură etnoculturală la nivel național, expresie a identității majoritare.

Observația fundamentală care privește reconstrucția multiculturalității *peste* valorile liberalismului clasic este distincția dintre *naționalismul majorității* și *naționalismul minorității*. Naționalismul majorității este *în general* opresiv, naționalismul minorității este *în general* autoprotector. Protecția identitară se adaugă principiilor liberale, dar nu oricum.

De ce naționalismul majorității este în general opresiv? Prin însăși datele specifice unei democrații, majoritatea își impune identitatea. Ea este în situația de a controla, cultural și politic, societatea în totalitatea ei. Statul democrației clasice nu e de fapt neutru.¹¹³ În cadrul comunităților multiculturale, majoritățile se bucură de siguranță comunitară.¹¹⁴ Proiectarea, de către majoritate, a unor obiective naționaliste reprezintă un exces în raport cu echilibrul interetnic, un supracontrol cultural și politic pe bază identitară, care periclitează statutul celorlalte grupuri deosebite etnocultural.

Preocuparea față de derapările naționalismului majorității nu exclude valoarea manifestărilor de solidaritate între majoritari. Germania garantează cetățenia germană persoanelor care probează faptul că au origine germană.¹¹⁵ Faptul acesta a avut o considerabilă importanță pentru viața germanilor din țările comuniste, sute de mii dintre aceștia putându-se elibera de regimurile opresive în care trăiau.

Constituția ungară a stabilit la rândul ei că: “guvernul maghiar este responsabil față de maghiarii din afara Ungariei”. Situația maghiarilor din România, Slovacia și Serbia a beneficiat masiv de politica sistematică de susținere a lor de către statul ungar.

¹¹³ Chiar și pentru democrația Statelor Unite, Will Kymlicka a putut da exemple demonstrând că statul american nu este total “neutru din punct de vedere etnic”.

¹¹⁴ Dacă avem în vedere, desigur, numai aspectul identitar.

¹¹⁵ Deși țara ar fi, conform unei decizii a Curții Constituționale, patria comună a germanilor, a sorbilor, a danezilor, a turcilor care sunt acolo cetățeni.

Situația vorbitorilor de limbă germană din Tirolul de Sud a putut evolua pînă la condiția de astăzi datorită presiunii Austriei asupra vecinului italian. Acordarea de către Germania a statutului pe care și-l doreau danezii din nordul țării a depins de intervenția directă a Danemarcei și de capacitatea acesteia de a șantaja Germania în procesul de dezvoltare a instituțiilor europene. Mai recent, presiunea Federației Ruse asupra Țărilor Baltice a constituit un factor determinant pentru evoluția drepturilor politice ale rușilor din regiune.

Solidaritatea etnoculturală poate avea efecte interesante și asupra relațiilor dintre națiuni civice deosebite, “legate” însă prin soarta conaționalilor lor. Un exemplu îl oferă mutarea frontierei Shengen spre Est. Uniunea Europeană și în special Austria au făcut mari presiuni în anii '90 asupra guvernului maghiar ca să introducă vize pentru cetățenii români.¹¹⁶ Ungaria a refuzat însă adoptarea acordurilor Schengen din grijă pentru soarta minoritarilor maghiari din România. Ceva asemănător s-a întîmplat în relațiile Poloniei cu Ucraina. Soarta minorității poloneze din regiunea Lvov a obligat guvernul de la Varșovia să gîndească o relație mai puțin drastică cu vecina sa de la sud-est. În absența minorităților maghiară și respectiv, poloneză, în lipsa solidarităților etnoculturale, fortăreața Schengen s-ar fi ridicat deja la marginea Europei Centrale, afectând, poate, chiar procesul care a dus la mutarea ei *de facto* la granița de est a României.

Preocuparea față de efectele asupra relației dintre români și moldoveni a fost ridicată din perspectiva aderării României la Uniunea Europeană. România este motivată de elaborarea unei politici a UE față de vecinătatea apropiată, capabilă să mențină “relațiile speciale” cu Republica Moldova, ai cărei locuitori sunt în procent de 64% români. Diferite inițiative civice și politice au demonstrat că dimensiunea etnică a populației de dincolo de Prut determină politica pe lungă durată a României față de Moldova.¹¹⁷

Concluzia ar fi că solidaritatea identitară a majorității produce efecte pozitive atunci când “are în grijă” persoanele și grupurile de aceeași identitate aflate sub o presiune externă. O astfel de manifestare nu intră în nici un fel în contradicție cu principiile naționalismului civic. În ceea ce privește naționalismul minorității, rolul său în general asigurator este presupuziția întregului sistem de protecție intern și internațional al minorităților naționale.

¹¹⁶ An de an: de văzut rapoartele Comisiei pe anii 1997, 1998, 1999.

¹¹⁷ Institutul de politici publice, *Noua frontieră Schengen și impactul asupra relațiilor dintre România și Republica Moldova*, București, 2002. Vezi și seminarul MAE dedicat temei la 10 decembrie 2002 (“Provocări diplomatice post-Praga: politica răsăriteană a României”).

Putem spune că principiile naționalismului civic nu trebuie tratate “fundamentalist”, ca negând absolut orice valoare solidarității etnice manifestate de majoritate și cu atât mai mult, de minorități. Cu această prudență, naționalismul civic nu este un adversar al multiculturalismului, ci un aliat al său. Realitățile multiculturale impun invocarea când a nediscriminării, când a discriminării pozitive; când universalitatea drepturilor ființei umane, când specificitatea ei – inclusiv etnoculturală. Am putea spune că idealul națiunii civice instituie doar instrumentele minimale ale protecției minorităților.

Exemplul iugoslav

Tema naționalismului civic *versus* naționalismul afirmării identitare găsește un caz relevant în evenimentele din fosta Iugoslavie. Mai mulți autori consideră drept una din cauzele conflictului sângeros care a dus la destrămarea R.F. Iugoslavia, aranjamentele constituționale care încorporau înțelegerea etnoculturală a comunităților etnice din Federație.¹¹⁸ Constituția R.F. Iugoslavia din 1974 făcea diferența dintre națiuni (“narodi”) precum sârbii, croații, slovenii, muntenegrenii, macedonenii și musulmanii, pe de o parte, și naționalități (“narodnosti”), pe de alta, care numeau alte grupuri slave sau ne-slave având un corespondent statal în regiune – precum albanezii, maghiarii, slovaci, românii, italienii.¹¹⁹ Romii, vlahii ș.a. erau “doar” minorități.

Consecințele acestor distincții s-au manifestat dramatic în anul 1990. Unul dintre argumentele pe care le-a contrapus cu tărie guvernul Miloșevici, atunci când Croația a cerut transformarea Iugoslaviei într-o confederație, a fost că sârbii din Croația vor “coborî” la statutul de “naționalitate”. Aceasta, în condițiile în care, conform ierarhiei drepturilor de grup, națiunile *erau îndreptățite* la mai multe drepturi. Croația a replicat că, dacă naționalitățile se află în opoziție cu națiunile, atunci ele se bucură de dreptul la autodeterminare (“narodi” înseamnă și “națiune” și “popor”).

Tibor Varady susține că atunci când a fost făcută distincția dintre națiuni și naționalități, ea nu avea nici o relevanță în termeni practici.¹²⁰ Semnificația ei era *mai curând*

¹¹⁸ Misha Glenny, *The Fall of Yugoslavia*, Penguin, Harmondsworth, 1993; Bogdan Denitch, *Ethnic Nationalism: The Tragic Death of Yugoslavia*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1994; Paul Mojzes, *Yugoslavian Inferno: Ethnoreligious Warfare in the Balkans*, Continuum, New York, 1995. Ca studiu tehnic pe această chestiune, vezi Lidija Basta Fleiner, “The Role of the Constitution in the Dissolution of the Late Yugoslav Federation”, Institute of Federalism, University of Fribourg, nepublicat.

¹¹⁹ Vezi Tibor Varady, *op. cit.*, p. 10-12.

¹²⁰ *Idem.*

(!) simbolică. Numai că exemplul iugoslav demonstrează ponderea distincțiilor simbolice. Simbolurile sunt cărămizi ale artefactelor numite “popoare”, “naționalități”, “minorități”. În Iugoslavia, acestea defineau statute superioare, privilegii, acordând mai multă sau mai puțină demnitate membrilor comunităților. Ierarhiile de identitate amintite se opun principiilor modelului canonic al națiunii, respectiv, naționalismului civic, care presupune egalitate de statut.¹²¹ Ele se află în afara logicii sistemului internațional de protecție a minorităților naționale, care vede în statutul de “minoritate” expresia unei fragilități ce trebuie compensată, nu a unei inferiorități. Aranjamentele constituționale din Iugoslavia arată cum *nu trebuie introdusă identitatea* peste valorile naționalismului civic.

Națiunile Iugoslaviei sunt exemplul tipic al transformării comunităților definite etnic în subiecte de drept. Plecând de aici, de la cazul dramatic al Iugoslaviei, se pune întrebarea dacă totuși “națiunea culturală”, ca mulțime a persoanelor de aceeași identitate etnoculturală din lume (dintr-o regiune), nu poate juca și un rol pozitiv; dacă nu poate primi, ca urmare, un statut corespunzător în dreptul internațional. În cazul unui răspuns pozitiv, “națiunea” tuturor conaționalilor ar beneficia, eventual, de drepturi colective specifice.

Întrebarea este departe de a fi pur speculativă. Se poate susține că, din momentul în care convențiile internaționale privind protecția minorităților naționale s-au referit la dreptul membrilor acestora de a avea legături cu persoane din “țările înrudite”,¹²² a fost implicat un drept al “națiunii în sens etnic”, de a avea asigurată legătura între membrii săi. Cum Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale asigură Statelor-părți dreptul să se plângă Comitetului de Miniștri în legătură cu aplicarea de către alte state ale acestui articol din Convenție, iar CCPMN este un document juridic obligatoriu, problema dimensiunii internaționale a “națiunii etnice” a căpătat un contur concret pe continentul european.

Legea privind maghiarii care trăiesc în țările vecine (Legea statutului)

Tema a fost împinsă mai departe odată cu votarea la Budapesta a Legii privind maghiarii care trăiesc în țările vecine. În fapt, în anul 2001, când a fost adoptată Legea statutului, existau în Europa nouă legi prin care statele acordau un tratament preferențial membrilor minorităților naționale înrudite din alte state. Guvernul Viktor Orban nu a descoperit ceva nou. Dar inițiativa Budapestei a generat o reacție internațională capabilă să

¹²¹ În sensul devisei Consiliului Europei: “toți egali, dar diferiți/toți diferiți, dar egali”.

¹²² O sintagmă mai fericită, preferată de Comisia de la Veneția în locul “țării-mamă”.

implice experți și guverne în analizarea mai atentă a problematicii care vizează manifestarea internațională a națiunii în sens etnic. Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (“Comisia de la Veneția”), care a elaborat “Raportul privind tratamentul preferențial al minorităților naționale de către statele înrudite”, a interpretat contextul în termenii următori: “Până de curând, tendința mai recentă a statelor înrudite de a pune în aplicare legi sau regulamente interne care conferă drepturi speciale minorităților lor înrudite nu a atras în mod deosebit atenția și nici nu a stârnit prea mult, de fapt, aproape deloc, interesul comunității internaționale. Nu s-a căutat sau nu s-a încercat până acum supravegherea sau coordonarea legilor și regulamentelor în discuție. Totuși, campania în jurul adoptării Legii privind maghiarii care trăiesc în țările vecine arată necesitatea urgentă de a rezolva problema compatibilității unor astfel de legi și regulamente cu dreptul internațional și cu standardele europene privind protecția minorităților”.

Legea privind maghiarii care trăiesc în țările vecine are ca subiecți maghiarii care nu sunt cetățeni ai Ungariei și care trăiesc în Croatia, în R. F. iugoslavia, Romania, Slovenia, Slovacia și Ucraina.¹²³ Ea se aplică și familiilor celor recunoscuți drept maghiari. Aceștia se bucură de anumite forme de asistență pe teritoriul Ungariei, ca și acolo unde trăiesc stabil. Persoanele care doresc să beneficieze de avantajele legii trebuie să solicite un “certificat de maghiar” de la organismul maghiar competent – autoritatea de examinare. Soția/soțul și copiii minori crescuți în gospodăria comună, care nu au naționalitate maghiară, pot primi un “certificat de rudă maghiară”. Aceștia au nevoie de o recomandare eliberată de către o organizație de recomandare – “care reprezintă comunitatea națională maghiară dintr-un stat în statul respectiv”, recunoscută ca atare de guvernul ungar.

Ca o concluzie, statul ungar “stabilește relații de drept public cu maghiarii din țările vecine”,¹²⁴ aceste relații formale definind națiunea ungară în sensul dorit de guvernul maghiar, adică, în sens etnocultural.

Mecanismul creat de către Guvernul maghiar ridică o serie de întrebări.¹²⁵ Există oare întotdeauna o organizație reprezentativă a comunității maghiare dintr-o țară? În general, nimic

¹²³ În proiect fusese inclusă, inițial, și Austria.

¹²⁴ Bakk Miklós, *Provincia*, nr. 5, 2001.

¹²⁵ Pentru o analiză critică a legii, vezi de exemplu Gabriel Andreescu, “Problems of Multiculturalism in Central Europe”, International Colloquium organized by l’Institut d’Etudes Politiques de Paris, July 9-10, 2001 și Renate Weber, “Statul înrudit și minoritățile sale: ce standarde europene sunt aplicate”, *Revista Română de Drepturile Omului*, nr. 22, p. 31-43. Cea mai amplă critică pe acest subiect rămâne lucrarea cu valențe politice semnată de Adrian Năstase și echipa sa: Raluca Miga-Beșteliu, Bogdan Aurescu, Irina Donciu (*Protecting Minorities in the*

nu impune existența unei singure organizații de reprezentare comunitare. România este o excepție. Dar chiar într-o astfel de situație, rămâne întrebarea dacă nu cumva Ungaria va prefera la un moment dat să lucreze cu o altă organizație decât cea “selectată” în România ca “reprezentativă”, conform procedurilor electorale. Este evident că prin dreptul de a selecta ce organizație dorește ca “organizație de recomandare”, Ungaria poate avea o intervenție decisivă în raporturile dintre formațiunile maghiare din România. Mai general vorbind, legea privind maghiarii din țările vecine poate fi un instrument de influențare a opțiunilor minorității maghiare, transformând loialitatea identitară într-o loialitate politică.

Se adaugă la acestea pericolul oricărui drept colectiv care nu este limitat când intră în conflict cu dreptul individual. Administrarea “certificatului maghiar” poate fi un instrument de presiune – și deci, posibil, unul de intervenție – a organizației recunoscute de statul maghiar asupra membrilor comunității maghiare. Cine ar putea împiedica autoritatea de examinare să elibereze “certificatul de rudă maghiară”, în conformitate cu o politică proprie de încurajare a identității maghiare a copiilor? Autoritatea de examinare poate avea un cuvânt de spus asupra vieții familiale, promovând standarde de limbă pentru membrii familiei.¹²⁶

Datorită reacției comunității internaționale, Legea statului a fost modificată. Dar rămâne oricum o preocupare la nivel principal. Sistemul internațional al protecției minorităților naționale consideră ca un drept asigurarea unei libere relații între minoritarii dintr-un stat cu co-identitarii de dincolo de frontiere. Dreptul actual recunoaște implicit legitimitatea loialității identitare. Numai că în logica internațională postbelică, grija unui stat pentru soarta minorităților traduce dreptul statului străin să vină în sprijinul unei comunități fragile. Sentimentul național este pus în slujba persoanelor – a membrilor minorității – și a grupului care are nevoie de protecție. Sentimentul național este chemat să protejeze, în nici un caz să mobilizeze. El vine în întâmpinarea persoanelor, nu pune persoanele în slujba “națiunii”.

Legea ungară a codificat o viziune cu totul diferită perspectivei descrise mai sus. Spiritul național a fost pus la baza mobilizării intereselor maghiarilor din toată regiunea central-est europeană. Legea face intrarea, în dreptul internațional, a “națiunii maghiare” în sens etnic, punând astfel în discuție logica patriotismului constituțional din țările din jur.

Future Europe. Between Political Interest and International Law, Monitorul oficial, București, 2002).

¹²⁶ Legea vine limpede în întâmpinarea comunității maghiare, preocupată de preponderența copiilor românofoni în familiile cu un soț maghiar (în proporții depinzând de originea tatălui/mamei).

Echilibrul rezultând din nevoia comunității naționale și a societății în totalitate, de a asigura un grad de integrare și a permite în același timp, minoritarilor, un grad de autonomie în chestiunile lor culturale, ar putea fi afectat. Tendința minorității maghiare din România de a-și realiza autonomia culturală ajunge să exprime, în noul context, dorința de participare a ei la “comunitatea națiunii etnice maghiare” în totalitate, în loc să vizeze raporturi juste cu majoritatea în cadrul statului român.

Și tema integrării minorității în țara unde aceasta trăiește se va pune în contextual legii statutului într-un mod nou. Integrarea reprezintă, pentru minoritate, o condiție pentru rezolvarea intereselor sale în țara unde locuiește. De aceea, în condiții standard, integrarea presupune o continuă negociere între minoritate și majoritate, *ca subiecți precis identificabili*. Conform legii privind maghiarii din țările vecine, minoritatea, odată intrată în sistemul relațiilor de tip public (și) cu națiunea-înrudită, nu mai este un partener separabil de națiunea cu care împarte identitatea “as a whole” – cum enunță traducerea în engleză a legii maghiare. Minoritatea nu va mai negocia cu majoritatea ca un grup bine circumscris, supus aceleiași autorități statale, ci ca parte a națiunii etnice căreia îi aparține. Legea maghiară devine o invitație, ca statele vecine să se gândească/definească în sens etnic în momentul în care negociază cu comunitățile maghiare, ca parte a națiunii etnice maghiare. Aceasta ridică din nou tema neutralității statului. Chiar dacă neutralitatea este *în practică* o iluzie, ea rămâne totuși o normă în sensul dreptului internațional și are cel puțin demnitatea unui deziderat. Legea privind maghiarii din țările vecine face ca integrarea și autonomia culturală a minorității,¹²⁷ ca axe de referință ale multiculturalității, să își piardă mult din relevanță, ca și ideea multiculturalității însăși.

Analiza anterioară ar permite susținerea tezei următoare: *luarea în considerare a identității, inclusiv prin recunoașterea, în dreptul internațional, a unor drepturi ale “națiunilor etnice”, trebuie să respecte modelul canonic al națiunii, respectiv, principiile naționalismului civic. Modelul canonic și naționalismul civic își păstrează statutul de referință, de normă, într-o lume care recunoaște multiculturalitatea.*

1.6 MODELUL CANONIC AL NAȚIUNII ȘI SOCIETĂȚILE MULTICULTURALE

Multiculturalitatea denumește caracterul în general mozaicat, din punct de vedere etnocultural, al populațiilor: populația lumii, a unor continente, regiuni, state sau provincii. Locuitorii celor 196 de state care formează astăzi comunitatea internațională fac parte din circa 4000-6000 grupuri etnoculturale.¹²⁷ În circa o treime din state, nici un grup etnic nu depășește 50%.¹²⁸ Pentru doctrina minorităților naționale, ca și a modelului canonic este relevantă distincția dintre “multinațional” și “multietnic”. Minoritățile naționale din statele “multinaționale” au creat societăți paralele, manifestând o înaltă solidaritate, interesate, ca urmare, de forme de autonomie și de autoguvernare. Grupurile etnice, în marea majoritate emigranți, ai statelor “multietnice” sunt preocupate mai curând de integrare în noile societăți, viața identitară având un pronunțat caracter privat.

Multiculturalismul definește cel puțin trei perspective asupra a ceea ce trebuie făcut într-o societate multiculturală pentru a asigura nu numai raporturi pașnice, ci și echitabile între comunitățile etnoculturale care o constituie. În context canadian, multiculturalismul se referă la încurajarea imigranților de a își păstra și afirma identitatea etnoculturală. În America, sensul este mai general, are în vedere o varietate largă de grupuri marginalizate – inclusiv pe bază de orientare sexuală ori de handicap – și se referă la întărirea capacității lor de integrare și de participare. În Europa, multiculturalismul este concentrat pe problema rezolvării competiției practice și simbolice dintre comunitățile naționale. Multiculturalismul, în diferitele lui variante, ca soluții de obținere a justiției etno-culturale, nu este totuși foarte larg acceptat.¹³⁰

Una din atitudinile proprii multiculturalismului este recunoașterea importanței vieții comunitare în raport cu autonomia membrilor comunității. În acest sens, multiculturalismul reprezintă o formă de comunitarianism. În funcție însă de prevalența individului față de grup, sau invers, se face distincția între “multiculturalismul liberal”, în primul caz, și “multiculturalismul ne-liberal”, în al doilea. Importanța dată, și de o formă de multiculturalism și de cealaltă, comunităților sub-statale, arată că principiile liberalismului

¹²⁷ În termenii următorului paragraf, este avută în vedere “privatitatea” minorității naționale.

¹²⁸ Levente Salat, *op. cit.*, p. 86-87.

¹²⁹ Ronald Cohen, “Conclusion: Ethnicity, the State, and Moral Order”, în Judith Toland, ed., *Ethnicity and the State*, Transaction, London, 1993, p. 231-258.

¹³⁰ Principala problemă constă în transformarea drepturilor colective în principal instrument de promovare a intereselor comunităților minoritare.

clasic pe care s-au fondat democrațiile moderne nu sunt suficiente pentru a administra diversitatea etnoculturală. De altfel, tocmai analiza limitelor liberalismului clasic în a conceptualiza drepturile de grup – făcută, printre alții, de Charles Taylor –, a inițiat teoriile multiculturalismului.¹³¹

Multiculturalismul, ca formă de legitimare a drepturilor colective, pune accentul pe ideea de coabitare, dar face apel la paradigme, cum sunt drepturile colective, care depășesc principiile liberalismului clasic. Dezvoltarea multiculturalismului liberal (printre alții, Will Kymlicka¹³² sau la noi, Salat Levente¹³³) are ca miză un “liberalism modern”, capabil să facă față cerințelor diversității etnoculturale și să asigure echilibrul dintre stabilitatea societală și exigențele echității etnoculturale.

Există de fapt un evantai de abordări multiculturale, dintre care mai amintesc doar ceea ce Raivo Vetik numește “multiculturalismul democratic”.¹³⁴ Prin asta, autorul care a încercat să găsească un răspuns problematicii noii societăți estoniene înțelege recunoașterea eterogeneității etnice și drepturile de grup, dar cu o majoritate care dă titulatura națiunii, instituind în acest sens o dominanță culturală, dar nu și una politică.

Exercițiul lui Raivo Vetik arată că specificitățile multiculturale motivează mereu noi abordări, în căutarea unor soluții comprehensibile societăților cărora li se adresează.

1.6.1 Multiculturalismul normativ și privatitatea comunitară

Felul în care termenul de “multiculturalism” a intrat în dezbateră publică din România – ca argument împotriva unor instituții de învățământ superior în totalitate maghiare – constituie un motiv în plus pentru supunerea cazului românesc unei conceptualizări de tip multiculturalist. Mediatizarea eronată, la sfârșitul anilor ’90, a perspectivei multiculturaliste ar trebui redusă la un statut anecdotic.¹³⁵

¹³¹ Charles Taylor, “The Politics of Recognition”, în Amy Gutman, ed., *Multiculturalism*, Princeton University Press, Princeton, 1994, p. 25-74.

¹³² Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

¹³³ Salat Levente, *Multiculturalismul liberal*.

¹³⁴ Raivo Vetik, *Democratic Multiculturalism: A New Model of National Integration*, Åland Islands Peace Institute, 2000.

¹³⁵ Este o prezentare esențial eronată, întrucât în nici un caz multiculturalismul nu poate fi invocat pentru deligitimarea instituțiilor comunitare – cum este gândită universitatea de stat în limba maghiară.

Una din presupuzițiile pe care s-a insistat în momentul invocării multiculturalismului în România a privit necesitatea “integrării neasimilatorii”. În cazul societăților unde există o majoritate largă, multiculturalismul înseamnă (și) integrarea minorităților în cadrul unei societăți dominate de majoritate. Într-un astfel de cadru, care corespunde, printre altele, situației din regiunea central-est europeană, problema integrării este orientată spre participarea minorităților la viața unei societăți largi, substanțial distinctă lor. Tema integrării pune accentul pe exigențele societății multiculturale dominate de majoritate în ansamblul ei.¹³⁶

Multiculturalismul nu poate fi însă redus la problematica integrării minorităților, orientată spre majoritate. Este necesar un concept complementar care să fie orientat spre minoritate: unul chemat să pună în valoare interesele proprii ale minorităților și să sublinieze nevoia lor de a-și propune teme numai ale lor și nespecifice societății largi. Foarte des, problematica enunțată este descrisă în termenii autonomiei și autodeterminării interne.¹³⁷

Autonomia și autodeterminarea sunt privite cu reticență, iar în contextul cultural din România și din regiunea central și est-europeană, autodeterminarea internă pare o idee compromisă.¹³⁸ Conceptul pe care-l propun pentru a circumscrie problematica specifică este cel de “privatitate comunitară” (privatitate de grup) legitimată printr-un “drept la privatitate comunitară”, generalizare a dreptului clasic la viața privată individuală. Evoluția situației minorităților urmează să fie descrisă în două dimensiuni: evoluția simultană a integrării și a privatității comunitare.

Multiculturalismul presupune că un anumit grad de integrare a minorităților este indispensabil. În același timp, cum o demonstrează faptele și o subliniază autori de prestigiu, un anumit grad de separare, de segregare se dovedește la fel de necesar.¹³⁹ Cele două teze sunt suficient de ferm verificate pentru a propune un concept de “multiculturalism” de tip *normativ* care are ca postulat tripla convergență: axiologică (a echilibrului și corectitudinii relațiilor interetnice), a metodelor (strategii integrative și formule de autonomie a minorităților) și teleologică (dezvoltarea simultană a integrării și privatității comunitare, considerată posibilă).¹⁴⁰

¹³⁶ Dominate în sens cultural și politic, în virtutea preponderenței numerice, nu neapărat în sens abuziv.

¹³⁷ În România, mass-media și autoritățile publice au tratat multiculturalismul ca teorie a segregării sau enclavizării minorităților.

¹³⁸ Vezi capitolul despre Recomandarea 1201.

¹³⁹ Dintre mulții autori care pot fi invocați, îl voi cita aici doar pe Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*.

¹⁴⁰ Gabriel Andreescu, “Multiculturalism in Central Europe: Cultural Integration and Group Privacy”, *East*

D1: *Multiculturalismul* [normativ] exprimă conceptul/ atitudinea care afirmă că echilibrul și corectitudinea relațiilor interetnice presupun recunoașterea nevoii de integrare, alături de nevoia de separare a comunităților etnoculturale și susține dezvoltarea lor reciprocă, pe care o consideră și posibilă.

Multiculturalismul normativ este relevant pentru modelul canonic al națiunii, în măsura în care le sunt comune atât tema normativității, cât și limitele, relativismul unei determinări normative.

Ideea de integrare (non-asimilativă) are ca scop realizarea unei identități comune supraetnice, egalitatea de șanse și un tratament non-discriminatoriu între membrii tuturor categoriilor etnoculturale. Gradul de integrare determină gradul de democratizare al societății.

O problemă delicată în acest eșafodaj conceptual este interpretarea nevoii de “separare” sau, după alți autori, de “segregare” a minorităților. Cum am amintit, cel puțin în context central-est european, în particular, în cazul României, “separarea” are o conotație negativă.¹⁴¹

Respingerea separării comunitare pleacă de la presupuziția că separarea (segregarea) se află în competiție cu integrarea și coabitarea. Orientarea minorității spre ea însăși ar purta sugestia unei atitudini anti-integraționiste, ca și cum creșterea uneia se face pe seama decreșterii celeilalte, integrarea sau segregarea fiind, și una și cealaltă, scopuri în sine.

Interpretarea pe care o propun interpretează tema separării și segregării minorităților în termenii “privatității comunitare”. Situația comunității trebuie considerată analoagă cu situația persoanei care tinde să-și circumscrie un spațiu privat, în care are dreptul să rămână cu sine însăși, fără intervenții din afară. Nevoii recunoscute de viață privată îi corespunde, în cazul persoanei, “dreptul la privatitate” și obligația celorlalți de a o respecta. În același sens se poate vorbi despre *nevoia* comunității la “privatitate comunitară” și despre *dreptul* comunității “la privatitate comunitară”. Multiculturalismul recunoaște, alături de nevoia de integrare, și *nevoia de privatitate comunitară a grupurilor etnoculturale*. Multiculturalismul susține dezvoltarea lor reciprocă, pe care o consideră și posibilă.¹⁴²

European Perspectives, October 2001.

¹⁴¹ Atât de negativă, încât până și liderii maghiari din România nu susținut, în multe dintre discursurile lor, că ei nu urmăresc o viață comunitară separată (vezi Gabriel Andreescu, *Ruleta. Români și maghiari, 1990-2000*, Polirom, Iași, 2001).

¹⁴² Este interesantă descrierea “nevoii de separare” exprimată de anumite minorități în termenii dihotomiei societate-comunitate. În cadrul unei societăți, funcțiile de grup constau în ajustarea intereselor divergente și

Una dintre ideile implicate în definiția anterioară a multiculturalismului este că integrarea non-asimilativă și privatitatea comunitară sunt caracteristici distincte, situația etnopolitică fiind descrisă prin dubla specificare (nereductibilă una la alta) a gradului în care se manifestă cele două caracteristici. Multiculturalismul (1) introduce ponderi între gradul de integrare și cel de privatitate comunitară, specifice fiecărui caz în parte, i.e., tipurilor de minoritate și majoritate; (2) este avantajat de o fermă circumscriere a comunităților care negociază raporturile etnoculturale/ etnopolitice; (3) privatitatea și integrarea non-asimilaționistă nu sunt antagonice.

Având în vedere că nevoia integrării și privatității comunitare depinde de majoritate și de specificul minorităților naționale – diferite în cazul maghiarilor și romilor din România, spre exemplu – ar urma să vorbim despre *privatitate comunitară relativă* (a unei minorități față de majoritate).¹⁴³

1.6.2 Privatitatea comunitară, prin testul perspectivei psihosociologice

În analiza pe care o face ideii de privatitate comunitară enunțată anterior, Călin Rus apelează la modelele perspectivei psihosociologice.¹⁴⁴ Ipoteza sa este că societățile contemporane pot să favorizeze, simultan, dezvoltarea identităților specifice și comunicarea interculturală, fără ca acest lucru să presupună vreo pierdere pentru majoritate ori minoritate. El invocă, în sprijinul ipotezei sale, modelul TILT (Teaching individuals to live together) al

atingerea obiectivului comun. Comunitatea implică în plus dorința continuității și a permanentei integrări. Ca urmare, raportul persoanei cu comunitatea diferă de raportul ei cu societatea. În exprimarea lui Georg Schwarzenberger: "Membrii unei comunități sunt uniți în pofida existenței lor individuale, pe când membrii unei societăți rămân izolați în ciuda asocierii lor" ("Cele trei tipuri de drept", Valentin Constantin, *op.cit.*, pag. 39). Dihotomia societate-comunitate este perfect recognoscibilă în viziunea minorității maghiare din România. Pentru aceștia, societatea română în ansamblul ei constituie un cadru istoric conjunctural. Dacă necesitatea acomodării maghiarilor cu majoritatea și existența unor obiective generale sunt recunoscute, în schimb *sentimentul izolării în ciuda conviețuirii în cadrul aceluiași stat* este la fel de neechivoc afirmat. Această atitudine a maghiarilor față de societatea românească contrastează cu importanța sentimentului lor comunitar. Divergențele dintre lideri și grupuri în cadrul minorității maghiare nu diminuează în nici un moment rolul pe care aceștia îl dau coalizării și asigurării continuității comunitare. În context, a afirma posibilitatea și dezirabilitatea dezvoltării simultane a integrării și comunității înseamnă a regăsi observația lui Schwarzenberger, că realitatea implică un mixaj al tipurilor ideale societate-comunitate.

¹⁴³ "Gabriel Andreescu, "Recente evoluții interculturale româno-maghiare în termenii multiculturalismului normativ. Privatitatea comunitară relativă", *Revista Română de Drepturile Omului*, nr. 21, 2001, pp. 22-34

¹⁴⁴ Călin Rus, "Relațiile interculturale din România – o perspectivă psihosociologică", în Rudolf Polenda, François Ruegg, Călin Rus (ed.) *Interculturalitate: cercetări și perspective românești*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2002

lui Kalman J. Kaplan și teoria strategiilor de aculturație a imigranților elaborată de John W. Berry.

Modelul lui Kaplan este o replică la teoria unidimensională a distanței interpersonale, care consideră că individul “se mișcă” pe un continuum unidimensional având, la o extremitate, contopirea cu celălalt, la cealaltă extremitate, separarea totală. O extremitate oferă maximum de intimitate, dar introduce pericolul pierderii conștiinței de sine; cealaltă oferă spațiu pentru afirmarea sinelui, dar duce la izolare. Între cele două extremități, persoana se luptă să găsească poziția ideală, care să asigure simultan intimitate și afirmare personală.

Putem remarca că modelul unidimensional regăsește, la nivel individual, dilema între separare și integrare, ca stări care cresc sau scad una pe seama celeilalte.

Kaplan propune o viziune bidimensională a distanței personale, cele două dimensiuni specifice fiind “distanța față de celălalt” și “distanța față de sine”. Prima dimensiune ar corespunde “atașamentului”, a doua, “individuației”, adică, capacității de diferențiere față de ceilalți. Călin Rus subliniază diferența dintre modelul tradițional, care corespunde unei relații de proporționalitate inversă între atașament și individuație, și “modelul bidimensional, care nu implică o astfel de relație, considerând cele două dimensiuni ca fiind independente”.¹⁴⁵ Distanța interpersonală sănătoasă se definește nu printr-un nivel mediu de individuație și de atașament, ci ca un echilibru între cele două dimensiuni.

Al doilea model invocat de Călin Rus este analiza strategiilor de aculturație ale imigranților elaborate de John Berry. Acesta testează membrii grupurilor de imigranți cerându-le să răspundă la întrebările: “Este importantă conservarea caracteristicilor culturale?” și “Este important să se stabilească și să se mențină relații cu alte grupuri?” Răspunsurile acoperă patru categorii atitudinale: integrare, asimilare, separare/segregare, marginalizare.

Prin modelul său analitic, Berry regăsește o reprezentare bidimensională, în raport cu care se poate defini ceea ce s-a numit deja “o societate sănătoasă”.

Important pentru Călin Rus este faptul că modelele psihosociale susțin posibilitatea “unei societăți interculturale și, pe de altă parte, analiza raporturilor dintre grupurile care compun o anumită societate. O astfel de analiză facilitează atât înțelegerea cauzelor și a mecanismelor relațiilor <problematică>, cât și formularea de strategii pertinente pentru

¹⁴⁵ *Idem*, p. 53

stimularea unei evoluții care să conducă la satisfacerea nevoilor legitime atât la nivel individual cât și comunitar”.¹⁴⁶

După opinia mea, teoriile psihosociologice invocate de Rus nu fac decât să regăsească și să confirme conceptul privatității multiculturale. Este firesc să presupunem că există un izomorfism între rezultatele cercetărilor la nivel individual – psihosociologice - și cele la nivelul grupurilor – nivelul macrosocial. Izomorfismul constă în caracterul bidimensional al reprezentării stărilor individuale (atașament, individuație)¹⁴⁷ și respectiv, al stării grupurilor (integrare, privatitate comunitară). Acest izomorfism conservă următoarea proprietate cheie: “optimul” în spațiul de reprezentare nu este, neapărat, un maxim sau un minim, așa cum se întâmplă în modelul unidimensional și îl face pe acesta incapabil să descrie “situația sănătoasă”. Societatea sănătoasă corespunde *optimului* în care integrarea și privatitatea comunitară, atașamentul și individuația, conservarea caracteristicilor culturale și stabilirea relațiilor cu alte grupuri ating un echilibru armonios.¹⁴⁸

1.6.3 Evoluții multiculturale în România: studii de caz

Evoluții multiculturale în relațiile dintre români și maghiari

Evoluția multiculturalismului românesc (relativ la relația români-maghiari) indică existența a patru perioade:¹⁴⁹

¹⁴⁶ *Idem*, p. 59

¹⁴⁷ În terminologia științelor exacte, spațiul de reprezentare al stărilor individuale și stărilor grupurilor este un “spațiu al fazelor”.

¹⁴⁸ Aici este, credem, problema de interpretare a privatității multiculturale, căreia Christian Giordano îi aduce reproșul de a fi considerată “nu doar descriptiv, ca un dat de fapt, dar în mod normativ ca o recunoaștere meritată a nevoii naturale, sau ca o specie de câștig social sau ca un previzibil și aproape necesar act de justiție” (Christian Giordano, “De la criza reprezentărilor la triumful prefixurilor. Un comentariu la propunerile lui Adrian Severin și Gabriel Andreescu”, în Rudolf Polenda, François Ruegg, Călin Rus, *Interculturalitate: cercetări și perspective românești*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2002, p. 46). Or, în sensul abstract al reprezentării bidimensionale, caracterul normativ al definirii privatității comunitare nu înseamnă altceva decât faptul că situația minorității poate atinge un optim – și acesta trebuie atins –, care nu este nici un maxim, nici un minim, în raport cu dimensiunile integrării și a privatității comunitare.

¹⁴⁹ Gabriel Andreescu: “Universal Thought, Eastern Facts: Scrutinizing National Minority Rights in Romania”, în Will Kymlicka, Magda Opalski, eds., *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2002; “Conflict and Reconciliation in Romanian-Hungarian Relations”, în Carmen González Enríquez, ed., *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*, UNED and I.U.Gral. Gutiérrez Mellado, Madrid, 2003; “Pages from the Romanian-Hungarian Reconciliation: 1989-1999. The Role of Civic Organization”, în Lucian Nastasă, Levente Salat, eds., *Interethnic Relations in Post-Communist Romania*, Ethnocultural Diversity in Romania, Cluj, 2000.

- a) perioada de la înființarea UDMR până la semnarea Proclamației de la Timișoara: ar fi perioada definirii de către maghiari a opțiunilor pentru o maximă privatitate comunitară și pentru o integrare concepută ca o cooperare la nivel de reprezentanți politici.
- b) perioada de la semnarea Proclamației de la Timișoara și alegerile din 1996: corespunde defensivei în materie de privatitate și integrării politice în cadrul Opoziției românești, în scopul salvării cadrului esențial (pentru minorități) a principiilor de bază ale democrației;
- c) perioada de la intrarea UDMR la guvernare și alegerile din noiembrie 2000, cunoscută ca perioada de “reconciliere româno-maghiară”: ea a însemnat promovarea simultană, intensivă, a integrării și a privatității comunitare a maghiarilor;
- d) perioada din momentul semnării protocolului PSD-UDMR: o voi numi perioada “pre-consociaționistă”.¹⁵⁰

Ultimele două perioade sunt caracterizate prin afirmarea unui multiculturalism românesc specific, prin implicarea maghiarilor în coaliții cu partidele românești: de natură executivă, până în anul 2000, și de natură legislativă, după semnarea protocolului dintre PSD și UDMR.¹⁵¹

Relațiile dintre UDMR și PSD în prima perioadă a anului 2001 au asigurat stabilitatea noului guvern și finalizarea unor proiecte maghiare prevăzute în înțelegerea dintre cele două formațiuni. Protocolul de colaborare dintre UDMR și PDSR, semnat de liderii partidelor la sfârșitul lunii decembrie 2000 a fost validat la 20 ianuarie de Consiliul Reprezentanților Unionali (CRU). Legea administrației publice locale, miză importantă a UDMR, a fost adoptată în luna aprilie 2001, după ce introducerea ei ca Odonanță de urgență în urmă cu patru

¹⁵⁰ Am arătat că perioada 1996-2000 nu poate fi considerată ca stabilind o formă de consociaționism (Gabriel Andreescu, *Ruleta*, 2001.). Irina Culic respinge la rândul ei această interpretare a unor autori – numindu-i pe Alina Mungiu Pippidi, Bárdi și Kántor - argumentând că “Una dintre caracteristicile definitorii a acestei forme de guvernare este aceea că elita politică reprezentând un “pilon” al societății se află într-o poziție de egalitate cu celelalte părți implicate în procesul de decizie și are drept de veto supra oricărei hotărâri care afectează grupul social pe care îl reprezintă” (Irina Culic, *Câștigătorii. Elita politică și democratizare în România – 1989-2000*, Limes, Cluj, 2002, pag. 89-90). Aș considera criteriul dreptului de veto prea tare, dând prioritate ideii că elitelor politice care reprezintă comunitățile societății separate li se recunoaște dreptul perpetuu de a coopera – și negocia – în privința deciziilor care le privesc. Or, legitimarea elitelor presupune, în cazul unei asimetrii puternice precum o minoritate și o majoritate în proporțiile din România, o largă acceptare socială a acestei reguli de joc politice. În România nu există încă un sprijin de masă al ideii că maghiarii trebuie să fie partenerii de decizie a elitelor românești aflate la guvernare. Totuși, continuarea cooperării între formațiunea românească câștigătoare și UDMR, după alegerile din 2000, a creat o atmosferă propice acceptării elitei maghiare ca partener “inerent” oricărei majorități parlamentare. Acesta este sensul în care aș vorbi, după anul 2002, de un “pre-consociaționism” în România.

¹⁵¹ În formularea lui Dan Pavel: “Coaliția PSD-UDMR și relația româno-maghiară”, *Ziua*, 3.09.2001.

ani eșuase.¹⁵² Au urmat lansarea primelor manuale alternative de limba română destinate elevilor maghiari din clasele I-a și a II-a, iar în anul 2002, adoptarea legii retrocedării proprietăților religioase ș.a.

La rândul său, UDMR s-a dovedit un fidel apărător al protocolului dintre cele două formațiuni, de fapt, a aproape tuturor solicitărilor partenerului politic, inclusiv votarea, de către UDMR, a Legii informațiilor clasificate și a menținerii în Codul penal a delictelor de presă. A rămas alături de PSD împotriva inițiativei PNL, de scoatere a Rompres de sub controlul guvernului și punerea agenției de presă sub controlul Parlamentului,¹⁵³ a votat alături de PSD amendamentele la Legea partidelor politice etc.¹⁵⁴ Toate aceste norme legislative au dus la proteste din partea unor organizații neguvernamentale dedicate drepturilor omului și valorilor democratice.

În ciuda acestei strânse cooperări, anumite tensiuni româno-maghiare au continuat. Prima “gripare” a raporturilor dintre UDMR și PSD a fost cauzată de adoptarea, la 19 iunie, de către Parlamentul ungar, a Legii privind maghiarii din țările vecine Ungariei.¹⁵⁵ Dar forma lor cea mai radicală a constat în prezentarea unui Raport al Comisiei de control al SRI, care denunța “pierderea autorității statului în județele Harghita-Covasna” și, la puțin timp, autosesizarea Parchetului Curții Supreme de Justiție în cazul intonării imnului de stat al Ungariei la încheierea ședinței Consiliului Rerezentanților Unionali ai UDMR.¹⁵⁶ După care s-a revenit la echilibru, păstrat bine pe tot parcursul perioadei 2002-2004.¹⁵⁷

¹⁵² A fost cel mai important câștig al UDMR. Conform Legii, în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, hotărârile Consiliului local cu caracter normativ se aduc la cunoștința publică și în limba maternă a minorității; cetățenii se pot adresa autorităților administrației publice locale, oral sau în scris, în limba lor maternă și vor primi răspunsuri atât în limba română, cât și în limba maternă; autoritățile administrației publice locale sunt obligate să asigure înscrisiunea denumirii localităților și a instituțiilor publice precum și afișarea anunțurilor de interes public și în limba maternă a minorității. Sesizarea unui grup de 74 de deputați care solicitau să se constate încălcarea legii fundamentale de către aceste prevederi a fost respinsă, la 19 aprilie 2001, de Plenul Curții Constituționale.

¹⁵³ Concret, prin dispariția simultană, de la Comisia de specialitate, a parlamentarilor PSD și a UDMR.

¹⁵⁴ Proiectul de lege impunea minimum 50.000 de membri pentru un partid, cu cel puțin 21 de filiale. Președintele României a refuzat să o promulge în urma apelului făcut de cinci organizații neguvernamentale. Parlamentul a scăzut condiția la jumătate (25.000 membri).

¹⁵⁵ Au fost 306 voturi pentru, 17 voturi contra și 8 abțineri, ceea ce arată o susținere largă a actului normativ. Adoptarea legii poate să fie doar un pretext pentru declanșarea ostilităților. Cel puțin, Partea ungară susține, prin vocea secretarului de stat, Jolth Nemeth, că ar fi avut o corespondență anterioară cu Ministerul Afacerilor de Externe Român, pentru a cere observații pe marginea legii. (Declarație făcută în cadrul seminarului “Identitate națională într-o lume globalizată”, organizat la București de către Fundația Horia Rusu, în luna noiembrie 2001.)

¹⁵⁶ În luna octombrie și respectiv, decembrie 2001.

¹⁵⁷ În toată această perioadă de timp, maghiarii s-au găsit sub presiunea constantă a Opoziției.. Chiar și presa prodemocratică a publicat scenarii antimaghiare (vezi Ilie Șerbănescu, “<Regionalizarea> sau centrifugarea României”, 22, nr. 52, 2001).

Analiza perioadei 2001-20024 este semnificativă pentru tema implicării unei formațiuni minoritare reprezentative în conducerea legislativă a țării. Concluziile din perspectiva multiculturalismului românesc ar fi următoarele:

- (a) Existența unei alianțe la nivel politic s-a dovedit un element important pentru salvarea raporturilor multiculturale. Acest lucru fusese deja verificat în cazul coaliției UDMR cu celelalte partide politice românești care au format Convenția Democratică, aflată în opoziție. Principiul s-a regăsit din nou după anul 2000, când partenerul UDMR-ului este partid de guvernământ. Presiunea de tip naționalist, intensă, din partea opoziției politice dar și civice, împotriva UDMR, a putut fi ușor stăvilită. La aceasta se adaugă și presiunea unor grupuri de interese din interiorul PSD. Legătura cu Partidul Social Democrat, la cel mai înalt nivel, a limitat izolarea completă a maghiarilor. Se pune întrebarea, dacă loialitatea UDMR față de PSD și în cazul unor măsuri nepopulare a reprezentat un preț de neocolit.
- (b) Colaborarea dintre cele două formațiuni a eliminat varianta instaurării ultranaționalismului, prin împingerea PSD în brațele Partidului România Mare.
- (c) Presiunile din interiorul Partidului Social Democrat au vizat alianța legislativă cu UDMR, pe care doreau să o distrugă. Ultranaționaliștii prezenți în partidul de guvernământ au intenționat să-și sporească ponderea politică speculând pe marginea temelor etnoculturale și a modului de a defini interesele naționale. Crizele dintre PSD și UDMR care s-au succedat în anul 2001 periclitau statul român și doar intermediar raporturile interetnice din țară.¹⁵⁸ Competițiile interne care au vizat evoluția internațională a României au fost legate, în acest sens, de destinul multiculturalismului. Eforturile îndreptate în cele două direcții s-au sprijinit reciproc, ori s-au sabotat reciproc.
- (d) Dată fiind evoluția din anul 1996 până în anul 2004, implicarea într-o formă sau alta a reprezentanților comunității maghiare în deciziile la nivel național – cel puțin în temele ce-i privesc – începe să fie percepută la nivel internațional drept o garanție a funcționării democratice în România. În cadrul conceptual definit anterior, al multiculturalismului în România, se poate susține că evoluția gradului de integrare și al gradului de privatitate relativă în raporturile româno-maghiare a fost continuă și substanțială.

¹⁵⁸ Este perioada în care se testa capacitatea României de a-și menține statutul de candidat în procesele de integrare europene și euro-atlantice, imposibile fără menținerea câștigurilor în ce privește raporturile interetnice.

(e) Colaborarea dintre UDMR și PSD a adus în anumite cazuri atingere cadrului legislativ democratic. Drepturile minorităților sunt solidare cu garantarea drepturilor și libertăților fundamentale și a mecanismelor democratice. Unii observatori, inclusiv maghiari, au afirmat că politica UDMR a reușit să alieneze atât majoritatea interesată în valorile democratice cât și o parte din comunitatea maghiară.¹⁵⁹ În presă s-a susținut că, în perioada 2001-2004, coaliția PSD-UDMR a devenit o expresie a unor interese de grup dezvoltate împotriva intereselor generale. Dacă lucrurile – sau doar imaginea lor – ar evolua în acest sens, construcția relațiilor româno-maghiare ar deveni instabilă. Un multiculturalism de succes presupune o stabilitate socio-politică generală, consecință a unei democrații avansate.

Privatitate comunitară și integrare în cazul romilor din România

Numărul romilor stabiliți de recensământul din 1992 este mai mare decât numărul lor real. Asociațiile romilor vorbesc, în mod obișnuit, de valori între 1 milion și 3 milioane. Un studiu publicat în Franța pentru guvernul francez indică și el 2,5 milioane de romi.¹⁶⁰ Însă singura cifră care rezultă dintr-o cercetare sociologic controlată este cea a Institutului de Studiu a Calității Vieții, care estima, în 1998, circa 1,5 milioane de romi, probabil 1,8 milioane la începutul anilor 2000..

Sistemul legislativ românesc de protecție a minorităților naționale, fondat pe măsuri speciale, prin care se asigură privatitatea comunitară a minorităților, pare să fie suficient – formal - pentru nevoile romilor. Problemele acestei comunități țin, pe de o parte, de discriminare. Pe de altă parte, este necesară emanciparea comunităților de romi, prin asta înțelegând o mai bună reprezentare și o mai bună participare la împărțirea resurselor. Atât tema discriminării, cât și obținerea reprezentativității pusă în beneficul participării la utilizarea resurselor sunt, esențialmente, teme ale integrării minorității romilor.

Este de notat că niciodată nu a fost exprimată, din partea majorității, vreo preocupare față de existența unei cât mai mari privatități comunitare a romilor. Din contră, forțele naționaliste românești par să fi preferat un cât mai mic contact al societății cu romii. Până în

¹⁵⁹ Barometrul de opinie PSD din luna noiembrie 2002 indica coborârea UDMR la 3,5% dintre voturile potențiale, dar sondajele ulterioare au revenit la valorile vechi. Situația a degenerat în anul 2004, când legea alegerilor locale a discriminat organizațiile minorităților naționale, altele decât cele deja reprezentate în Parlament.. Schimbarea legislativă a provocat o fisură în cadrul comunităților.

¹⁶⁰ Rachid Benattig, Olivier Brachet, *Les dynamiques migratoires roumaines: Le cas des demandeurs d'asile en France*, CREAM/CRARDDA, Juin, 1998.

1996 au existat zeci de cazuri de expulzare a unor grupuri de romi din satele unde locuiau. Unii autori susțin că, în afara cazurilor punctuale documentate, se manifestă o dorință mai generală de segregare în școli și în cartierele de locuințe. Aceasta arată că atâta timp cât nu există o competiție simbolică cu o minoritate, privatitatea comunitară a minorității este dorită, nu contestată. Niciodată nu a fost exprimată teama de o eventuală “enclavizare” a romilor, așa cum s-a întâmplat în cazul maghiarilor.¹⁶¹

În toți cei 15 ani de la schimbările de regim din 1989, romii s-au confruntat cu problema discriminării, a accesului la resurse și a emancipării. Presiunea noilor lideri ai romilor, civici și politici, împreună cu presiunea forțelor interne prodemocratice, la care se adaugă presiunea internațională, a făcut ca situația romilor să înregistreze o anumită evoluție.

Începând cu anul 1996, a avut loc o dezvoltare instituțională destinată să asigure o mai mare participare a romilor. Departamentul pentru Protecția Minorităților Naționale și 16 Roma ONG-uri¹⁶² – formând un grup de lucru al romilor – au semnat un protocol de parteneriat pentru elaborarea unei strategii naționale destinată protecției romilor și punerii în aplicare a unui program de îmbunătățire a condițiilor de viață a romilor din România. Oficiul Național pentru Romi din cadrul DPMN a căpătat competențe privind stabilirea și menținerea relațiilor cu organizațiile romilor.¹⁶³

În luna august 1998, a fost creat un Comitet Inter-Ministerial pentru Minoritățile Naționale, cu scopul coordonării și unificării politicilor publice pentru protecția minorităților naționale, incluzând cele care vizează populația roma. Sub autoritatea Comitetului Inter-Ministerial, s-a creat o Sub-comisie pentru romi, cu statut de organism mixt, format din experți guvernamentali și experți independenți numiți de ONG-uri ale romilor. În anul 2000, s-a adoptat un act normativ care sancționează cele mai curente acte de discriminare pe bază rasială și etnică. În 2001 s-a adoptat Strategia națională în beneficiul romilor.

Pentru întreaga complexitate a situației romilor și a încercărilor de a îi găsi un răspuns, ca studiu de caz poate fi luată situația învățământului pentru romi. “Numai 50% dintre copii romi merg la școală în mod regulat ... dar predominanța sentimentelor anti-roma în școli și în

¹⁶¹ Președintele Partidului România Mare a cerut, la un moment dat, strângerea romilor în lagăre de muncă.

¹⁶² Partida Romilor, RomaniCRISS, Comunitatea Etniei Romilor, Centrul Crestin al Romilor, Uniunea Romilor din Judetul Constanta, Uniunea Democratica a Romilor Alba, Uniunea Democratica a Romilor din Sasa – Petrosani, Asociația Barbu Lautaru, Fundația O Del Amentza, Fundația Aven Amentza, Fundația Wass-Das Cluj, Alianța pentru Unitatea Romilor, Asociația Femeilor Tiganici pentru Copii Nostri, Uniunea Crestin Democrată a Romilor Banat, Asociația Rom-Star Bacau.

¹⁶³ Art. 8 al Hotărârii Guvernului 17/1997, amendată de Hotărârea Guvernului 506/1997.

particular, printre mulți profesori descurajează părinții să-și trimită copiii la școală... 80% dintre romi nu au o *educație vocațională*.”¹⁶⁴ Conform datelor din 1996, din 70.000 persoane fără educație, majoritatea erau romi.¹⁶⁵

Ministerul Educației Naționale a promovat strategii afirmative și a creat un cadru pentru lupta împotriva analfabetismului.¹⁶⁶ Studiul limbii romani în școala primară a început în câteva clase în anul școlar 1992-1993. În anul școlar 2000-2001 existau circa 200 profesori romi și ne-romi, predând romani ca limbă maternă la mai mult de 10 000 de elevi.”¹⁶⁷

În fiecare an aproximativ 150 de romi beneficiază de acțiuni afirmative în universități.¹⁶⁸ În total, aceasta înseamnă aproximativ 600 de studenți romi.

În concluzie, multiculturalismul românesc s-a aflat în fața unei puternice presiuni pentru integrarea minorității romilor. Problema privatității culturale aproape nu se pune, deși discutarea ei nu ar fi cu totul lipsită de relevanță.¹⁶⁹ Datorită divizării extreme a comunității de romi, puterea politică a acestora rămâne scăzută.¹⁷⁰ Ca urmare, integrarea romilor trebuie descrisă mai puțin în termenii negocierii dintre comunitatea de romi și majoritate, cât în termenii cerințelor unei societăți democratice. Cerințe externe,¹⁷¹ mișcarea civică românească pentru drepturile minorităților și conștiința, la nivelul autorităților publice, a faptului că dezvoltarea generală nu este compatibilă cu starea de subdezvoltare a romilor au constituit principalele forțe care au determinat luarea unor măsuri pentru o mai mare integrare a romilor.

¹⁶⁴ *The 2000 Report of the Commission on Human Rights*, E/CN.4/2000/16/Add.1, p. 16, para. 67.

¹⁶⁵ *Than rromano, Studies on Roma*, nr.4-5, 1999-2000, p. 43.

¹⁶⁶ Ordinele Ministerului Educației Naționale nr. 3633/14.04.1999 și Ordinul nr.4231/18.08.1999.

¹⁶⁷ E/CN.4/2000/16/Add.1, p. 19, para. 80.

¹⁶⁸ Gabriel Andreescu, “Problems of Multiculturalism in Central Europe”, lucrare la International Colloquium organized by l’Institut d’Etudes Politiques de Paris, July 9-10, 2001.

¹⁶⁹ Tradiția unor subgrupuri de romi este să își țină acasă fetele – refuzând să le trimită la școală – și să refuze planingul familial.

¹⁷⁰ Asta face ca, în ciuda numărului lor, reprezentarea parlamentară a romilor să se reducă la reprezentarea din oficiu în Camera Deputaților.

¹⁷¹ Situația romilor a fost inclusă în categoria criteriilor politice de integrare a României în Uniunea Europeană.

CAPITOLUL II

NAȚIONALISM, PATRIOTISM ȘI EMERGENȚA MODELULUI CANONIC

Modelul canonic al națiunii este rezultatul convergenței a două procese: formarea națiunii ca formă istoric contingentă și definirea normativă a modelului politic specific națiunii moderne, după al Doilea Război Mondial. Nuanțele și semnificațiile modelului canonic al națiunii, locul jucat de el în lumea modernă, reflectă evoluția istorică a sistemului internațional. Aceasta include și apariția naționalismului, ca principiu politic al formării națiunilor.

Națiunea și naționalismul sunt astăzi subiectul a câtorva teorii distincte, desprinse printr-o revoluție de paradigmă de explicațiile specifice și într-un fel naive care erau chiar parte a mitologiei și culturii asociate naționalismului ca atare. Voi susține, în legătură cu aceasta, că modelul canonic al națiunii este moștenitorul ideii de patriotism.

2.1 TEORIILE ASUPRA NAȚIUNII

În domeniul științelor sociale s-a produs, în ultimele decenii ale secolului trecut, o rupere de paradigmă, o revoluție epistemologică pe care Roberto Ungar a formulat-o astfel: “Gândirea socială modernă a apărut proclamând faptul că societatea este *ceva făcut și imaginat*, cu alte cuvinte, mai degrabă un artefact uman decât o agresiune la o ordine naturală preexistentă¹⁷² (subl. mea)”. În spiritul enunțului anterior, voi separa descrierea teoriilor națiunii și naționalismului în două: secțiunea teoriilor clasice, anterioare ruperii de paradigmă; secțiunea “gândirii sociale moderne”, ultima fiind într-o măsură semnificativă legată de volumul lui Benedict Anderson, publicat la începutul anilor '80, considerat de mulți “cea mai pătruzătoare carte scrisă în domeniu”.¹⁷³

În secolele anterioare, tema națiunii arată o sărăcie teoretică surprinzătoare. Paul James a încercat să valorifice opera lui Karl Marx, Friedrich Engels, Max Weber și Emile Durkheim, în volumul său instructiv structurat, *Nation Formation: Towards Theory of Abstract Community*,¹⁷⁴ iar pentru aceasta a trebuit să ia în considerare nu doar ce au spus acești importanți autori despre națiune, dar și ceea ce nu au spus, în contextul amplei lor teorii sociale. Paul James a decupat

¹⁷² Roberto Ungar, *Social Theory: Its Situation and Its Tasks*, Cambridge University Press, New York, 1987, p. 1.

¹⁷³ Paul James, *Nation Formation: Towards a Theory of Abstract Community*, SAGE, Londra, 1996, p. iv.

istoria intelectuală a acestui excurs în “teorii clasice” și “teorii contemporane”. Analiza însăși arată că nu avem de ce să vorbim, la autorii invocați, despre “teorii”, ci despre pre-concepții în materia națiunii și naționalismului. Demersul lui Paul James pune în valoare aportul semantic al unei analize prin negație și absență și introduce în scenă teorii propriu-zise care au încercat să suplinească o viziune marxistă, weberiană etc., absentă în opera măștrilor.

2.1.1 Pre-concepții: perspectiva marxistă, weberiană și durkheimiană asupra națiunii

Marx și Engels nu au o elaborat o teorie sistematică a națiunii, aceasta așteptând începutul secolului XX pentru a fi propusă “în numele lor”. Prima lucrare considerată o analiză substanțială din perspectivă marxistă a naționalismului și a statelor-națiuni îi aparține lui Otto Bauer și a fost publicată la aproape un sfert de secol de la moartea lui Marx.¹⁷⁵ Ulterior au apărut și alte teorii marxiste, sau analize ale problematicii naționalismului în gândirea marxistă, autorii mai des citați precum Tom Nairn și Tom Bottomore.

Pentru Marx și Engels, ideile asupra națiunii sunt o componentă auxiliară, o anexă mai mult sau mai puțin implicită a filozofiei politice generale. Națiunile reprezintă doar o formă tranzitorie, expresie a principiului “existența determină conștiința”. Contradicția de clasă domină raporturile naționale, ceea ce înseamnă eliminarea unui atribut indispensabil pentru o teorie a formării statelor-națiune: unitatea diferitelor categorii sociale. Logica raporturilor dintre bază și suprastructură nu lasă nici ea loc unui concept comprehensiv al naționalismului.

O altă perspectivă este să se vadă în gândirea marxistă o concepție fondatoare a unui curent paralel ori, într-alt sens, opus naționalismului. Anul publicării *Manifestului comunist* este, remarca James,¹⁷⁶ anul revoluțiilor de la 1848, care au dus la o rapidă răspândire a naționalismului. Marx a fost exilat la Londra în același timp cu Giuseppe Mazzini, unul dintre cei mai celebri naționaliști ai secolului XIX. Răspândirea operelor sale avea loc în timp ce se realiza unificarea germană.

Dintre marxiștii moderni, des invocați sunt Eric J. Hobsbawm și Tom Nairn. Primul este un istoric al mișcărilor sociale care în volumul său *Nation and Nationalisms since 1780: Programme, Myth, Reality*¹⁷⁷ a susținut o viziune cosmopolită a societății. Din perspectiva ei,

¹⁷⁴ Paul James, *op. cit.*

¹⁷⁵ Otto Bauer, *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*, 1907 (apud Paul James).

¹⁷⁶ Paul James, *op. cit.* p. 52.

¹⁷⁷ Eric Hobsbawm, *Națiuni și naționalism*, Arc, Chișinău, 1997.

națiunile și naționalismul nu au avut nici un rol pozitiv. Este o atitudine opusă celei propuse de Tom Nairn, care a calificat (în cartea sa *The Break-Up of Britain*) naționalismul britanic drept pozitiv și a sprijinit naționalismul scoțian. Aceasta explică și polemica lor instructivă din *New Left Review*.

*

Durkheim a redus problematica formării națiunilor la faptul existenței cetățenilor într-o țară particulară în asociere cu ceilalți cetățeni. În spiritul concepției sale, care sublinia bazele colective ale subiectivității și practicii sociale, națiunea trebuia să fie un fapt social predeterminat de fapte sociale anterioare. E greu însă să identifici, pe urma acestei analize, o teorie asupra naționalismului: “În realitate, cu cât cineva se întoarce mai adânc în istorie, principiul asocierii devine mai imperativ între toate, întrucât este originea tuturor celorlalte constrângeri. Eu sunt obligat să mă asociez cu un anumit grup ca o consecință a nașterii mele. Ar trebui spus că mai târziu, ca adult, cosimt la această obligație prin însuși faptul de a continua să trăiesc în țara mea. Dar ce diferență introduce această situație? ‘Consimțirea’ rămâne încă imperativă. Presiunea acceptată și la care te supui cu bunăvoință rămâne totuși presiune. ... ea este în mod cert impusă asupra mea, întrucât, în imensa majoritate a cazurilor, este material și moral imposibil pentru noi să ne desprindem de naționalitatea noastră”.¹⁷⁸ Pe marginea pasajului, Paul James notează: “aceasta asigură cel puțin cadrul pentru o teorie a națiunii”.¹⁷⁹

*

Ca promotor al individualismului metodologic, Max Weber a tratat națiunea asemenea oricăror altor structuri, “nimic mai mult decât rezultatul structurat în mod specific al acțiunii sociale a persoanelor, a acțiunilor efective ori a celor posibile”.¹⁸⁰ În acest sens, statele-națiune nu pot fi tratate ca fapte sociologice, ci există ca abstracții gândite a fi realități: “În cazul în care conceptul de ‘națiune’ ar putea fi definit, în vreo formă, fără ambiguitate, cu siguranță el nu ar fi enunțat în termenii calităților empirice comune ale celor care contează

¹⁷⁸ *Apud* Paul James, *op. cit.*, p. 91-92.

¹⁷⁹ Paul James, *op. cit.*, p. 92.

drept membri ai națiunii. În sensul celor care folosesc termenul la un moment dat, conceptul înseamnă indiscutabil, mai mult decât orice, că cineva se poate aștepta la un sentiment specific de solidaritate de la un anumit grup de oameni, în înfruntarea altor grupuri. Ca urmare, conceptul aparține sferei valorilor”.¹⁸¹

2.1.2 Artefactele lui Benedict Anderson

Conceptualizările “canonice” ale națiunii și naționalismului sunt legate de nume precum Anthony D. Smith, Benedict Anderson, Ernest Gellner, Liah Greenfeld la care se adaugă un număr de cercetători pe care specialiștii naționalismului îi invocă pentru sugestiile lor fertile: Karl Deutsch, Michael Hechter, Stein Rokkan ș.a.

Mi s-a părut firesc să încep seria teoriilor moderne cu lucrarea lui Benedict Anderson, în măsura în care aceasta reprezintă un reper pentru demarcația științelor sociale moderne (Roberto Ungar). În cazul teoriilor națiunii și naționalismului, separarea dintre concepțiile care exprimă fenomenul – situându-se pe o poziție naționalistă sau antinaționalistă – și cele ale noii paradigme a fost relativ târzie și eminentemente radicală. Anderson a pus de la început problema “paradoxurilor” esențiale ale naționalismelor, a căror rezolvare spera să o obțină cercetarea sa: “1. Modernitatea obiectivă a națiunilor în ochii istoricilor vs. antichitatea lor subiectivă în ochii naționaliștilor. 2. Universalitatea formală a naționalității ca și concept socio-cultural – în lumea modernă fiecare poate, trebuie, are o naționalitate, așa cum el sau ea ‘are’ un gen – vs. particularitatea iremediabilă a manifestărilor concrete, astfel încât, prin definiție, naționalitatea ‘greacă’ este sui generis. 3. Puterea ‘politică’ a naționalismului vs. sărăcia și incoerența sa filosofică.”¹⁸²

Anderson subliniază de la început că teoria sa renunță să vadă în apariția naționalismului expresia unor ideologii politice, ci îl vede crescând în urma marilor sisteme culturale care l-au precedat: comunitatea religioasă și sistemul dinastic. Acest lucru a fost posibil ca urmare a unor schimbări profunde în modul de a percepe lumea, care “au făcut posibilă ‘conceperea’ națiunii”.¹⁸³

¹⁸⁰ Paul James, *op. cit.*, p. 94.

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso and NLB, London, 1983, p. 14.

¹⁸³ Anderson, *op. cit.*, p. 28.

Una din aceste schimbări privește perceperea timpului. Revelarea simultaneității evenimentelor, a unui timp omogen și gol sunt o precondiție a națiunii întrucât aceasta “este un analog precis al ideii de națiune, care este concepută, de asemenea, ca o comunitate robustă mișcându-se fără ezitare în josul (ori susul) istoriei”.¹⁸⁴

O precondiție a ideii de națiune a fost impactul dezvoltărilor științifice și tehnologice, care au amplificat comunicarea și accesul oamenilor la bunuri peste nivelul critic. În particular, dezvoltarea tipăriturilor “a făcut posibilă o creștere rapidă a numărului persoanelor care gândeau despre ei înșiși și stabileau legături cu semenii, în feluri profund noi”.¹⁸⁵

Din această perspectivă, coaliția dintre protestantism, capitalismul și dezvoltarea tiparului a fost un fapt autentic revoluționar. Ea a dus la apariția edițiilor populare de cărți și periodice scrise într-o limbă la care populația avea un acces larg. Simultan s-au răspândit instrumentele centralizării administrative. Întrucât aceste procese aveau loc în contextul diversității fatale ale limbilor, s-a “creat posibilitatea unei forme noi de comunitate imaginată, care prin morfologia sa de bază a pus fundamentele națiunii moderne”.¹⁸⁶ În a doua jumătate a secolului al XIX-lea, eventual ceva mai devreme, s-a impus modelul statului-națiune independent – sau, în termenii lui Seton-Watson, “naționalismele oficiale”.

Dacă în secolul al XIX-lea, naționalismele au avut un caracter popular și spontan, după Primul război mondial ele au luat forme – conform opiniei lui Anderson – conservatoare, dacă nu reacționare. În ce privește ultimul val de naționalisme, cele mai multe din coloniile asiatice și africane, acestea sunt considerate de cercetătorul britanic un răspuns la noul stil al imperialismului mondial, în condițiile răspândirii capitalismului industrial.

Teoria lui Benedict Anderson este sintetizată în faimoasa sa definiție a națiunii: “o comunitate politică imaginată – și imaginată ca fiind inerent circumscrisă și suverană”.¹⁸⁷

De la artefacte, la concepția de “comunitate abstractă”

Logica teoriei lui Benedict Anderson a fost dusă până la ultima sa concluzie de Paul James, care a conchis că, în esență, “națiunea este un gen de comunitate abstractă, în schimbare dar ușor de identificat”.¹⁸⁸ James contestă chiar că ar fi existat un nivel de

¹⁸⁴ Anderson, *op. cit.*, p. 31.

¹⁸⁵ Anderson, *op. cit.*, p. 40.

¹⁸⁶ Anderson, *op. cit.*, p. 49.

¹⁸⁷ Anderson, *op. cit.*, p. 13, 14.

¹⁸⁸ James, *op. cit.*, p. xi.

organizare naturală, în care imaginarul nu și-ar fi avut locul: cel al “satelor primordiale”, cum le numea Anderson, a căror existență s-ar fi bazat numai pe contactul direct dintre membri. Ci, susține el, “atât comunitățile naționale cât și cele tribale sunt, *la diferitele niveluri dominante*, constituite în mod abstract”.¹⁸⁹

2.1.3 Etnicitatea conform lui Anthony D. Smith

Anthony D. Smith a propus următorul concept: “O națiune poate ... fi definită ca o populație umană care împarte un teritoriu istoric, mituri și memorie istorică comune, o cultură publică de masă, o economie comună, drepturi și obligații pentru toți membrii săi”.¹⁹⁰ Și comentează: “O astfel de definiție a identității naționale stă la o parte de orice concepție asupra statului. Ultimul se referă exclusiv la instituții publice, diferite și autonome față de alte instituții sociale, exercitând monopolul controlului și taxării în cadrul unui anumit teritoriu”. Observația lui Smith: “în timp ce statele moderne trebuie să se legitimeze în termeni naționali și populari ca state ale unor națiuni particulare, substanța și esența lor sunt destul de diferite”,¹⁹¹ este relevantă atunci când presiuni severe asupra frontierelor, de natură secesionistă ori unionistă pun în mișcare, din nou, argumentele legitimității populare și naționale.

Teoria lui Smith insistă asupra etnicității, în care vede precursorul naționalismului. El caută sursele continuității dintre identitățile și loialitățile etnice, de o parte, și naționalism, respectiv, statul-național, pe de alta: “este clar că națiunile moderne și naționalismul nu au făcut decât să extindă și să adâncească semnificația și scopul unor concepte și structuri etnice mai vechi. Naționalismul a universalizat în mod cert aceste structuri și idealuri, dar națiunile ‘civice’ moderne nu au depășit în practică etnicitatea ori sentimentele naționale ... În termenii scopurilor, ca și opuse mijloacelor, există o remarcabilă continuitate între națiuni și *etnie*, între naționalism și etnicism; continuitate dar nu identitate”.¹⁹²

Disputa dintre Anthony D. Smith, care a văzut în etnicitate precursora națiunii și naționalismului și Ernest Gellner, revelatorul (asemenea lui Benedict Anderson) al

¹⁸⁹ James, *op. cit.*, p. 6.

¹⁹⁰ Anthony D. Smith, *National Identity*, Penguin, Harmondsworth, 1991, p. 14.

¹⁹¹ Smith, *op. cit.*, p. 15.

¹⁹² Smith., *op. cit.*, p. 216.

caracterului esențial înnoitor și modern al națiunii a impus celor doi autori rafinarea în timp a argumentelor lor.¹⁹³

2.1.4 Concepția lui Ernest Gellner

Ernst Gellner, una dintre referințele cele mai des invocate în domeniul teoriei naționalismului, este citat des prin formula sa sintetică: “Naționalismul este mai întâi un principiu politic, care statuează că unitatea politică și cea națională ar trebui să fie congruente”.¹⁹⁴ Naționalismul ar corespunde “sentimentului naționalist”, adică mâniei stârnită de violarea principiului și respectiv, satisfacția aplicării lui. În sensul lui Gellner, naționalismul nu ar fi doar teoria legitimității politice care cere ca granițele etnice să coincidă cu cele politice, ci și cea care face ca granițele etnice să nu separe pe deținătorii puterii de rest.

Semnificativă la Gellner este dezvoltarea teoriei naționalismului în cadrul unei teorii generale a statului. Cum spune autorul britanic: “Nu doar că definiția naționalismului dată de noi parazitează o definiție anterioară și asumată a statului; ci se pare că naționalismul apare numai în medii în care existența statului este deja de mult considerată de la sine înțeleasă”.¹⁹⁵ Iată de ce Gellner simte necesar să ofere propria sa viziune asupra dezvoltării istorice a statului, fără de care noutatea naționalismului nu ar putea fi înțeleasă.

Omenirea a parcurs, conform lui Gellner, trei stadii fundamentale de dezvoltare: cel preagricol, agricol și industrial. Pentru grupurile de culegători și vânători nici nu se pune problema creării unor instituții stabile de menținere a ordinii, obligând la o diviziune specifică a muncii. Majoritatea, deși nu toate societățile agricole, au întemeiat în schimb state. Pentru ele, formarea unui stat era o opțiune la îndemână.

Statul a devenit inevitabil odată cu epoca industrială. Societățile industriale au dimensiuni enorme în raport cu fazele anterioare. Atingerea standardului de viață pe care-l

¹⁹³ Vezi și prezentarea lui James G. Kellas in *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, St. Martin's Press, New York, 1998.

¹⁹⁴ Ernest Gellner, *Națiuni și naționalisme*, Antet / CEU, București, 1997, p. 9. Această definiție frumoasă calchiază de fapt faimosul principiu de secol XIX al revoluționarului italian Pasquale Mancini: “Fiecărei națiuni un stat – fiecărui stat, o națiune”, reluată de Johan Caspar Bluntschli sub forma “Fiecare națiune – un stat. Fiecare stat – un organism național” (apud. Hagen Schulze, *Op.cit.* pag. 206).

¹⁹⁵ Gellner, *op. cit.*, p. 14.

ținesc a impus o foarte complicată diviziune generală a muncii și o cooperare practic imposibilă fără sancțiuni venite de la un centru.

Structura socială în societățile agricole lua forma unor pături stratificate, izolate orizontal, ale clasei conducătoare militare, administrative, clericale și câteodată comerciale, situate deasupra comunității de producători agricoli, izolate lateral. Specific acestui aranjament este faptul că atât clasa conducătoare în ansamblul ei, cât și diversele sub-straturi ale ei pun accentul mai degrabă pe diferențierea culturală, decât pe omogenitate. Respectiv, micile comunități țărănești duc o viață introvertită, nimeni nu are interesul să promoveze omogenizarea culturală la acest nivel social. Chiar dacă punctul de plecare are o anumită unitate – cum ar fi baza lingvistică –, contextele duc repede la diferențieri, precum diferențierea dialectală. În acest sens, concluzionează Gellner, “Cea mai importantă caracteristică a societății agricole este ... faptul că aproape totul în ea militează împotriva definirii unităților politice în termenii granițelor culturale”.¹⁹⁶

Gellner enumeră caracteristicile societăților agricole pentru a le pune în opoziție cu realitatea statelor industriale.¹⁹⁷ Ultimele sunt și rezultatul, și sursa unei productivități ridicate, care cerea și a impus o diviziune a muncii complexă și rafinată. Ea consta în tratarea similară a cazurilor similare, regularitatea, ordinea, selectarea rațională a celor mai bune mijloace.

Acest context productiv produce mobilitate și de aici, egalitarism. Diviziunea muncii o ia într-o direcție nouă și interesantă. Munca nu mai înseamnă în societatea industrială mișcarea materiei. Ea cere și manipularea conceptelor. Iar aceasta cere și comunicare. Tipul de societate în continuă creștere și progres este deci dublu dependent de creșterea economică și de cea cognitivă. Cu consecințe: “după cum Weber însuși observa, totuși, orice implementare susținută și nesuperficială a cerințelor ordinii va implica folosirea unui idiom general și neutru pentru precizarea atât a scopurilor cât și a faptelor, a mediului în care trebuie urmărite scopurile. Un asemenea limbaj, prin clara sa precizare a scopurilor și mijloacelor, va permite în cele din urmă o caracterizare a acțiunilor care să garanteze că, scopuri clar identificate sunt atinse prin mijloace alese pentru optima lor eficiență, și pentru nimic altceva”.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Gellner, *op. cit.*, p. 23-24.

¹⁹⁷ Este interesantă tendința de polarizare a unităților politice ale perioade agricole, sub forma comunităților locale care se autoguvernează și, respectiv, a marilor imperii.

¹⁹⁸ Gellner, *op. cit.*, p. 37-38.

Prin ce mijloace se asigură “idiomul general”? Societatea industrializată devine cea mai înalt specializată în istorie, dar într-un mod care face ca sistemul ei educațional să fie și cel mai puțin particularizat și cel mai universal standardizat care a existat vreodată. Nivelul de alfabetizare și competență tehnică nu mai poate fi asigurat de un clan sau de o unitate locală. Același tip de educație trebuie dat majorității până la o vârstă remarcabilă. Aceasta se face printr-o piramidă la a cărei bază se află școlile primare, cu personal cu studii medii pregătit de profesori cu studii universitare – sistemul educațional modern. Dintr-o dată, cum spune Gellner, “monopolul educației legitime este acum mai important, mai esențial decât monopolul violenței legitime”.¹⁹⁹ Omul modern al societății industriale “nu este loial unui monarh, unei țări sau unei credințe..., ci unei culturi”.²⁰⁰

Pe de altă parte, infrastructura educațională a societății devine atât de largă și costisitoare încât numai statul poate suporta o asemenea povară. Statul și cultura intră în legătură, iar această relație a devenit, în acel moment al dezvoltării societății, inevitabilă.

Astfel explică Gellner intrarea în epoca naționalismului. Marea majoritate a naționalismelor a trebuit însă să eșueze, fie, cel mai adesea, să se abțină de a căuta o expresie. În ansamblul unei lumi ajunsă deja într-o interacțiune globalizată, naționalismul este consecința unei forme de organizare socială, bazată pe înalte culturi profund internaționalizate și dependente de educație.²⁰¹

Există oare vreo ieșire din epoca naționalismului? Cum arată viitorul? Gellner se raportează la două ipoteze limită. Prima susține că națiunile ar dispărea într-un continuum global al unei culturi industriale în esență omogene, diferențiate de limbi numai fonetic și deci superficial, nu semantic diferite. Cealaltă este teza incomensurabilității culturilor naționale, fiecare cultură având propriile standarde ce nu pot fi judecate după pretinse standarde universale, gata să se apere de intruziunea externă. “În această chestiune mi se pare că adevărul se află undeva la mijloc”,²⁰² spune Gellner, argumentând cu dependența omului de cultură, aceasta necesitând spații mari deservite de agenții centralizate.

Există o observație a lui Gellner a cărei semnificație ar putea fi fructificată în toată valoarea ei numai într-un context mai larg decât cel pe care el însuși îl oferă. Gellner susține

¹⁹⁹ Gellner, *op. cit.*, p. 57.

²⁰⁰ Gellner, *op. cit.*, p. 59.

²⁰¹ Gellner propune o tipologie a opt naționalisme, în funcție de accesul la educație, la putere și coexistența într-un teritoriu dat a două culturi, existența sau absența omogenității culturale (p. 143).

²⁰² Gellner, *op. cit.*, p. 180.

că națiunile și statele nu au apărut ca o necesitate universală. Apariția, și unora și a altora a fost independentă și de sine stătătoare. Statul și-a făcut intrarea în istorie fără ajutorul națiunii, unele națiuni au apărut fără să aibă binecuvântarea unui stat. Gellner preia ideile lui Benedict Anderson, pe care îl citează imaginativ, asumând că “națiunile sunt artefactele convingerilor, devotamentelor și solidarităților oamenilor”.²⁰³

Ceea ce este spus mai sus se poate traduce enunțând că aceste forme de organizare comunitară au fost expresia unor bifurcări în istoria lumii. Odată ce lumea “a inventat” direcția, ea a tins spre un gen de ordine politică stabilă – cel puțin pentru o perioadă. Statul și națiunea au funcționat sub forma a ceea ce teoria sistemelor neliniare numește “atractori”. Gellner nu pare să fi fost interesat de astfel de concepte. Dar tezele sale corespund unei astfel de viziuni. De altfel, scrisul lui Gellner strălucește printr-o esențialitate specifică gândirii matematice.²⁰⁴

2. 2 PATRIOTISMUL VALORILOR CIVICO-POLITICE, PRECEDENT AL MODELULUI CANONIC

Modelul canonic al națiunii este “fructul” celui de-al Doilea Război Mondial. Fondat prin Carta Națiunilor Unite (1945), el și-a dezvoltat substanța în timpul celor peste 60 de ani de evoluție a dreptului internațional. Valorile impuse prin Cartă și apoi, prin Declarația universală a drepturilor omului au făcut ca dreptul la autodeterminare a popoarelor să fie gândit din ce în ce mai ferm în conexiune cu exercitarea drepturilor omului. Canonicitatea națiunii moderne revine la ideea egalității cetățenilor care exercită dreptul la autodeterminare în cadrul unui teritoriu inviolabil. Valorile fundamentale sunt de natură politică și sunt susținute prin loialitatea cetățenilor față de principiile civice și politice ale comunității naționale. Un ansamblu de reguli și instituții sunt chemate să refacă echilibrul “canonic” într-o societate în care existența – în marea majoritate a cazurilor – a unei majorități puternice afectează imparțialitatea etnoculturală a statului, transformată, cel puțin la nivel de principiu, de majoritatea constituțiilor democratice, într-un deziderat. Civicul și politicul au deci, în context, o conotație anti-etnocentrică.

²⁰³ Gellner, *op. cit.*, p. 18.

²⁰⁴ De observat, printre altele, felul în care valorifică noțiunea de entropie.

Unii autori – între care o referire aparte merită Will Kymlicka – au adus o critică bine argumentată “mitului neutralității statului”. Ar fi de văzut în acest tip de critică mai curând o demonstrație a limitelor actualelor instrumente și respectiv, o invitație la dezvoltarea mijloacelor capabile să neutralizeze efectiv statul în dimensiunea sa etnocentrică. Introducerea unor instrumente de înfruntare a etnocentrismului inerent unui stat cu o majoritate puternică a devenit un specific al democrațiilor avansate.²⁰⁵

Dacă statele-națiuni moderne sunt cel puțin formal expresia unor loialități de tip civic și politic, se pune întrebarea în ce măsură ele au fost prefigurate de anumiți pași ai evoluției istorice. Care sunt, deci, antecedentele civice și politice care au fost recuperate de principiile modelului canonic actual? Sunt ele opera post-naționalismului, ori le vom găsi în trecut, într-o fază anterioară marilor distincții politice devenite operante de la sfârșitul secolului al XVIII-lea?

Care era resursa de atitudini și concepții pe continentul european până la apariția naționalismului, o spune Hagen Schulze: “Diversitatea colorată a individualităților colective naționale, care popula deja continentul cu mult înainte de inventarea unor cuvinte ca <naționalism> și <conștiință națională>, nu era întâmplătoare. Fenotipul oricărei colectivități naționale, deocamdată vizibilă doar în contururi neclare, se baza pe câteva premise determinante, cum ar fi distanța în spațiu și raportul istoric față de fosta civilizație a Romei, participarea la succesiunea Imperiului carolingian, apropierea față de papalitate, concentrarea civilizației, rolul comerțului și al orașelor, viteza cu care se transmiteau noutățile și numărul acelor care puteau trimite și primi vești, organizarea statală a teritoriului, a sistemului juridic și administrativ și nu în ultimul rând, poziția geografică”.²⁰⁶

Tot acest complex de particularisme trebuie să se fi reflectat în specificul statal. Diversitatea “fenotipului colectivităților naționale”, respectiv, a organizării statale,²⁰⁷ arată de ce este nevoie să privim mai adânc în istorie, la aceste “specificități”, pentru a identifica rădăcinile valorilor civico-politice moderne. Acestea nu au dispărut în epoca naționalismelor, ci au evoluat și s-au intersectat cu mișcările fondatoare de state naționale. Desigur, prin natura lor, naționalismele au fost expresia loialității identitare și, prin consecință, s-au situat prin

²⁰⁵ În particular, legislația antidiscriminatorie face astăzi parte din *acquis*-ul Uniunii Europene și, ca atare, este obligatorie pentru statele membre.

²⁰⁶ Hagen Schulze, *Stat și națiune în istoria Europei*, Iași, Polirom, 2004, pag. 114-115

²⁰⁷ Cu observația că statele, ca și construcții suprapersonale, sprijinite pe instituții și stabile sunt și ele o realitate târzie. În Evul Mediu, comunitățile erau ordonate și controlate ierarhic prin complicate legături de vasalitate, în fond, raporturi personale fixate contractual.

opозиție față de alte identități etno-culturale, concurând fundamentele alternative ale statului. Sunt autori care pun în relief rolul jucat de mobilizarea conflictului religios, a intoleranței și a excluderii pentru realizarea solidarității naționale. Acestea ar reprezenta chiar regula, căci, susține Anthony Marx, chiar atunci când au fost invocate valorile civice prin opoziție la solidaritatea etnică, ele au fondat o politică contrară lor, precum teroarea iacobinilor din timpul revoluției franceze.²⁰⁸ Și totuși, statul liberal de drept și constituțional bazat pe principiul libertății individuale s-a conturat în secolele care au văzut și afirmarea statelor naționale.²⁰⁹

Răspândirea concepțiilor liberale, contractuale, universaliste, umaniste și participarea lor la configurarea societăților sunt parte a istoriei Evului Mediu. Ca să descrii apariția națiunilor engleză, franceză sau americană,²¹⁰ ori să urmărești evoluția gândirii asupra statului în perioada premergătoare naționalismului, este necesar să faci apel la idei și valori pe care le considerăm cărămizile lumii contemporane, *divergente celor care au asigurat victoria naționalismelor în secolul al XIX-lea și la începutul secolului XX?*²¹¹

Anglia este spațiul politic care a codificat, ca nici unde în altă parte a vechii Europe, demnitatea și importanța individualității, în opoziție cu dreptul divin incarnat de suveran, ori cu imperativul colectivității. O trecere în revistă a surselor istorice ale drepturilor va face în Insulă opriri dese și obligatorii. În primul paragraf al *Magna Charta*, datând din 1215, stă scris: “Am acordat de asemenea tuturor oamenilor liberi din regatul nostru, nouă și moștenitorilor noștri, pentru totdeauna, toate libertățile enunțate aici mai jos pentru a fi ținute

²⁰⁸ Anthony W. Marx, *Faith in Nation. Exclusionary Origins of Nationalism*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

²⁰⁹ Schulze consideră validă, cel puțin ca instrument de ordonare și interpretare a surselor empirice, tipologia istorică a lui Otto Hintze, a patru categorii de state: statul suveran autoritar din cadrul sistemului statal european; statul comercial relativ compact ca o formă de organizare socio-economică de tip burgeo-capitalist; statul liberal de drept și constituțional care are la bază principiul libertății individuale; statul național care înglobează și amplifică toate aceste tendințe (Hagen Schulze, *Op.cit.* pag. 9).

²¹⁰ La aceste exemple se adaugă ceea ce Anthony D. Smith numea “uniuni de colonii separate, provincii și orașe-state”, ale căror instituții federale și legi urmăreau să protejeze libertățile specifice, exprimând o voință și sentimente politice comune (Anthony D. Smith, *op. cit.*, p. 10.). Cazuri documentate de “uniuni naționale” sunt, în afara Statelor Unite, Provinciile Unite ale Olandei. Uniunea Utrechtului din 1579 și Statele Generale Olandeze aveau ca scop protejarea vechilor libertăți și privilegii ale provinciilor constituente, amenințate de politica habsburgică de centralizare de sub domnia lui Charles V și Philip II.

²¹¹ Există pericolul să punem sub aceleași etichete atitudini care, în contextul istoric concret, au avut efecte mai curând contrare asupra istoriei naționalismului. Astfel, prin preocuparea lor de a identifica și apoi, de a consolida națiunea în căutare de o identitate legitimatoare, umanistii germani au fost promotorii naționalismului și ideii de națiune culturală. Reperul a fost tot un umanist, italianul Poggio Bracciolini, care a descoperit în biblioteca mănăstirii de la Fulda, textul lui Tacit, *Germania*, pe care l-a și publicat în 1455. Dar în secolul al XVI-lea, un umanist precum Erasmus din Rotterdam repudia, pe baza acelorași principii umaniste, fabricarea miturilor naționale.

și păstrate de toți și de moștenitorii lor...”.²¹² În *Leviathan*, deci în 1652, Thomas Hobbes definea “dreptul natural” ca “libertatea fiecărui om să-și folosească puterile așa cum consideră el de cuviință, pentru a-și prezerva propria natură – ceea ce înseamnă, propria viață – și în consecință, să facă tot ceea ce, conform propriei judecăți și rațiuni, el consideră a fi cele mai utile mijloace de îndeplinire a acestui scop.”²¹³ În gândirea lui Hobbes, imperativele vieții sociale au la bază libertatea individuală și sunt mediate prin *contract*: “Transferul mutual de drepturi este ceea ce oamenii numesc <contract>”.²¹⁴

Actul *Habeas Corpus* a fost adoptat în 1679, fiind destinat să asigure “o mai mare securitate persoanei”²¹⁵ și să prevină arestarea abuzivă. Parlamentul de la Westminster a adoptat Bill of Rights în 1689. Instituția a devenit instanța suveranității și, prin consecință, a luat regalității statutul de drept divin.

Pe un astfel de fundal istoric, John Locke putea să definească (principal) Anglia sfârșitului de secol XVII drept o comunitate esențialmente politică, bazată pe “angajamentul pozitiv [al cetățenilor], pe asumări și pe consimțăminte exprese”.²¹⁶

Toată această istorie explică decalajul de timp între cariera valorilor civico-politice pe Continent și în Anglia, a cărei existență insulară a avantajat mult procesul formării unei comunități solidare prin patriotism. Regele reprezenta, alături de Parlament, națiunea, dar în sensul lui Henry St. John Bolingbroke, “Cel ce exercită puterea în stat este vrednic de ea doar atâta vreme cât se bucură de respectul, încrederea și simpatia celor guvernați; puterea <rămâne un dar voluntar al libertății, care-și găsește în ea propria-i siguranță>. Pe viitor nu vor putea exista decât monarhi <patrioți>, devotați binelui țării și care acceptă legea impusă de patrie”.²¹⁷

Iată cum sintetiza Johann Wilhelm în 1785 realitățile lumii engleze, pe care le descoperise fascinat alături de alți contemporani: “În afara unor serii de prerogative și privilegii de tot soiul obținute de englezi în parte prin *Magna Charta*, în parte cucerite cu ocazia diferitelor revoluții sau conjuncturi favorabile, drepturile principale ale acestui popor

²¹² Micheline R. Ishay, *The Human Rights Reader. Major Political Essays, Speeches, and Documents From the Bible to the Present*, Routledge, New York, 1997, pag. 57-58

²¹³ *Idem*, pag. 84

²¹⁴ *Idem*, pag. 87

²¹⁵ În engleză “subject”, în sensul de supus al suveranului.

²¹⁶ John Locke, *The Second Treatise of the State of Nature* (1690), în Micheline R. Ishay, *op.cit.*, pag. 93

²¹⁷ Hagen Schulze (*Op.cit.*, pag.78), care citează la rândul său lucrarea lui Bolingbroke, *The Idea of a Patriot King*.

pot fi grupate în cinci capitole: 1) libertatea presei; 2) actul de *Habeas Corpus*, 3) tribunalele publice; 4) procesele cu jurați și 5) reprezentarea în Parlament”.²¹⁸

Statele Unite sunt un caz mai nou, dar exemplar, al fondării unei națiuni pe baza principiilor patriotice, nu a celor etnoculturale. Paginile din *Federalist* pot fi citate pe larg pentru a demonstra dominanța acestui spirit. Când s-a întrebat asupra conținutului națiunii americane (*Federalist* Nr. 2, 1787), John Jay a numit două principii moderne: “Americani, prin sfatul lor unit, cu arma și cu eforturi, stând unul lângă altul de-a lungul unui război lung și sângeros, și-au întemeiat *Libertatea și Independența*” (subl. mea).²¹⁹ Că valorile invocate nu reprezentau doar o “stare de fapt”, ori un proiect conjunctural, o exprimă precis Thomas Paine, când notează: “Principiul divin și edificator al egalității în drepturi dintre oameni ... relaționează nu doar pe cei vii, ci generațiile de oameni care se succed una alteia”.²²⁰

Dar logica pe care s-au construit Statele Unite poate fi citită în primul rând din Constituția americană, “mandatul” original al lumii de peste Ocean, din tezele fundamentale care au rezistat secolelor:

- toți americanii sunt egali între ei și au acces la oportunități egale;
- guvernul conduce prin consimțământul nostru;
- nici unuia dintre noi nu i se pot refuza dreptul substanțial și procedural în felul în care suntem tratați de către stat;
- fiecare are dreptul la un spațiu privat în care statul nu poate interveni;
- nici o lege nu poate să încalce dreptul la exprimare;
- statul este secular și fiecare poate să își exercite credința așa cum dorește, sau deloc.

Franța reprezintă exemplul frapant a intensității legăturilor dintre stat și națiune, dintre conștiința (sau aroganța) identitară și supremația valorilor politice de tip universalist, dintre puterea economică și militară și importanța gânditorilor. Voltaire, Montesquieu și Rousseau s-

²¹⁸ Hagen Schulze, *op.cit.*, pag. 82

²¹⁹ “Are We A Nation?”, *The Ethical Spectacle*, <http://www.spectacle.org>.

²²⁰ Thomas Paine, *The Rights of Man* (1792), în Micheline R. Ishay, *op.cit.*, pag. 134.

au inspirat din modelul englez, ca să devină la rândul lor un reper pentru reforma politică a Continentului. *De l'esprit de lois* (1748) a lui Charles-Louis de Montesquieu a oferit proiectul unui liberalism constituțional care va deveni canonic peste secole. Libertatea politică este expresia unor opțiuni raționale și singura capabilă să pună în echilibru libertatea individuală și libertatea celorlalți. Puterea trebuie împărțită între instituții. Executivul, reprezentat de suveran, guvern sau administrație, legislativul, ales de popor și nobilime, puterea judecătorească exercitată de tribunale independente de jurați trebuie în mod necesar separate, pentru a se contrabalansa reciproc.

Jean-Jacques Rousseau a devenit inspiratorul Declarației de independență a revoluției americane de la 1776. Declarația preia aproape literar tezele filosofului “întoarcerii la natură” și a contractului social²²¹: “Noi privim ca incontestabile și evidente următoarele adevăruri: că toți oamenii sunt creați egali, că ei au fost înzestrați de Creator cu anumite drepturi inalienabile, că printre acestea se numără viața, libertatea și căutarea fericirii; că guvernele sunt instituite pentru a asigura aceste drepturi, trăgându-și puterea din consimțământul celor guvernați; că atunci când orice formă de guvernare devine distructivă față de aceste drepturi, poporul are dreptul să schimbe sau să renunțe la acest guvern și să instituie unul nou, care să se întemeieze pe asemenea principii și să-și organizeze puterea după cum consideră de cuviință, în așa fel încât să-i asigure securitatea și fericirea...”.²²²

Rousseau a mai inspirat, desigur, și revoluția franceză. Se poate spune chiar că revoluția de la 1789²²³ a probat consecințele tezelor sale, fața dublă, luminoasă și cea tragică a acestora: revendicarea suveranității populare și a drepturilor omului, pe de o parte, reprimarea individualităților în numele poporului, pe de alta.

Inovațiile aduse de Revoluția franceză și gânditorii care au fructificat experiența ei sunt o referință pentru valorile patriotismului și prefigurează sensul modern al națiunii.²²⁴ Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului (1789) a fost gândită nu doar pentru a exprima demnitatea naturală a ființei umane, ci și ca modalitate de a întemeia un sistem

²²¹ A căruia esență o definește în felul următor: “Ceea ce omul pierde prin contractul social este libertatea sa naturală și dreptul nelimitat la orice își dorește; ceea ce câștigă este libertatea civică și proprietatea la tot ceea ce posedă” (Jean-Jacques Rousseau, *On the Geneva Manuscript* (1762), în Micheline R. Ishay, *op.cit.*, pag. 118).

²²² The United States Declaration of Independence (1776), în Micheline R. Ishay, *op.cit.*, pag. 127.

²²³ După unii autori, situația revoluționară de lungă durată care definește revoluția franceză este delimitată de izbucnirea revoltei parlamentare în 1787 și, la celălalt capăt, de înlăturarea Directoratului în 1799, de către Napoleon (Charles Tilly, *Revoluțiile europene (1492-1992)*, Polirom, Iași, 2002, pag. 177).

²²⁴ Această afirmație rezistă indiferent de re-evaluările mai mult sau mai puțin recente ale revoluției franceze de la 1789.

politic mai bun. Căci, enunță preambulul Declarației, ignorarea, neglijarea ori disprețul drepturilor omului sunt singurele cauze ale nefericirii publice și ale corupției guvernelor”. Revoluția nu viza doar schimbarea din temelie a statului, ci și a societății franceze ca atare, construia în acest sens un mod propriu de a înțelege națiunea. Ce poate fi mai relevant în acest sens, decât faptul că Adunarea Legislativă a acordat, în 1792, titlul de cetățean de onoare lui Friederich Schiller, lui George Washington, Thomas Paine și altor personalități care își arătaseră devotamentul față de ideile revoluției franceze?

În zorii secolului al XIX-lea, proiectele politice raționaliste, contractualiste sau umaniste erau ingrediente posibile ale noii ordini europene. Nu ele au reprezentat totuși motorul prim al epocii, aflată, din perspectiva lui Hagen Schulze, în fața unor provocări de viață și de moarte: “Statul puternic avea nevoie de o justificare puternică, dacă nu dorea să dispară în revoluție și război civil, avea nevoie de o nouă fundamentare a comunității, de o nouă legitimare a guvernării, de o idee cu ecou în mase care să stea deasupra intereselor și ideologiilor și care să unească popoarele cu statele lor. Faptul că Europa nu s-a destrămat din nou, ca după perioada Reformei, sfâșiata de războaie civile și religioase, s-a datorat acestei idei cu funcție de liant comunitar: ideea de națiune”.

Ideea de națiune care a făcut carieră în secolul al XIX-lea a fost expresia forței de mobilizare a apelului la solidaritate etnoculturală. Loialitatea față de artefactul națiune a dominat loialitatea față de statul legitimat în sens politic și patrie a cetățeanului. Începând cu secolul al XIX-lea, gânditorii care au căutat căi de legitimare rațională a statului, altele decât emoția identitară, au avut ca temă obligatorie nu doar statul, ci și națiunea. Evoluția ideii de națiune spre ceea ce este canonul ei astăzi a avut nevoie de circa un secol. Unul dintre autorii cei mai des invocați pentru a fi pregătit drumul spre o nouă perspectivă asupra națiunii și a relației persoanei cu patria sa este Ernest Renan. În celebra sa conferință intitulată “Qu’est-ce-que c’est une nation?”, Renan a propus următoarea înțelegere a conceptului:²²⁵ “O națiune este un suflet, un principiu spiritual. Acest suflet, acest principiu spiritual se manifestă sub două aspecte, care sunt de fapt unul singur. Unul aparține trecutului, celălalt prezentului. Unul este proprietatea comună asupra unei bogate moșteniri de amintiri, celălalt este acordul prezent, dorința de a conviețui (...) O națiune este prin urmare o mare comunitate solidară, purtată de spiritul de sacrificiu deja dovedit, dar și de sacrificiile care vor mai fi aduse. Ea

²²⁵ Conferința a fost ținută la 11 martie 1882, la Sorbona.

presupune existența unui trecut, și totuși se concentrează, în prezent, într-un fapt palpabil: acel acord, acea dorință declarată de a continua conviețuirea”.²²⁶

Regăsim în acest mic citat, într-o fază incipientă, și ideea de comunitate imaginată, și cea de comunitate solidară, care vor face carieră în secolul XX. Istoricul francez a punctat și tema comunității morale, care avea predecesori, dar se va bucura de un reviriment în epoca abordărilor multiculturale, la peste o sută de ani de la celebra conferință: “Omul nu este un sclav al rasei sale, al limbajului său ori al religiei sale, al curgerii râurilor sau al direcției date de culmile de munte. O masă de oameni, sănătoasă în spirit și caldă în inimă, crează o conștiință morală numită națiune”.²²⁷ Concepția lui Renan, a asocierii contractuale între “persoane libere și raționale”, sintetizată și sub fericita metaforă “o națiune este un plebiscit de fiecare zi” stă la baza constituțiilor moderne.

În aceeași epocă - a doua parte a secolului al XIX-lea și perioadă de glorie a naționalismelor, când acestea forjaseră deja o parte a hărții politice a continentului european -, John Stuart Mill putea să descrie astfel solidaritatea națională pe insula britanică: “Este tocmai nevoie să spunem că noi nu înțelegem [prin principiul naționalității] o antipatie lipsită de sensibilitate față de străini; sau prețuirea unor particularități absurde întrucât acestea sunt naționale; sau refuzul de a adopta ceea ce am găsit a fi bun în alte țări. În toate aceste sensuri, țările care au avut spiritul național cel mai puternic au avut cea mai redusă naționalitate. Noi înțelegem un principiu al simpatiei, nu al ostilității; al uniunii, nu al separării. Noi înțelegem un sentiment al interesului comun al acelor care trăiesc sub același guvern și sunt înconjurați de aceleași frontiere istorice. Noi înțelegem că o parte a comunității nu se va considera străină în raport cu vreo altă parte; că este prețuită legătura care îi ține pe toți împreună; vor simți că ei sunt un popor, că grupul lor este destinat să fie împreună; că necazul fiecăruia dintre compatrioții lor este un necaz pentru ei înșiși...”.²²⁸

Concepția cetățenilor care se simt în aceeași măsură parte a națiunii, uniți printr-un sentiment de loialitate față de patria comună este evidentă în gândirea lui Mill și este exprimată într-o perspectivă total conformă cu lumea actuală.

*

²²⁶ Ernest Renan, *Qu'est-ce-que c'est une nation?*, Presses Pocket, Paris, 1992, pag. 54

²²⁷ *Ibidem*, pag. 56

²²⁸ John Stuart Mill, *A System of Logic*, VI.10.5 (apud. Maurizio Viroli, *For Love of Country: An Essay on Patriotism and Nationalism*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. i).

Sunt autori care deplâng marginalizarea valorilor politice ale patriotismului în secolele al XVIII-lea, al XIX-lea și începutul secolului XX. Maurizio Viroli vede prelungită o astfel de marginalizare până în lumea actuală: “Victoria ideologică a limbajului naționalismului a plasat limbajul patriotismului la marginea gândirii politice contemporane”.²²⁹ În eseuul său, Viroli invocă mai multe personalități al căror merit ar fi acela de a fi dat o nouă demnitate teoretică și ideologică principiilor patriotismului: Carlo Roselli, Simone Weil, Jürgen Habermas, MacIntyre, John Shar, Michael Walzer ș.a. Chiar această listă sugerează statutul cu totul marginal acordat patriotismului.

Conjunctura lui Viroli este eventual valabilă în sensul restrâns al carierei ideologiilor totalitare în secolul XX. Victoria conjuncturală a acestora nu s-a produs în absența valorilor patriotismului liberal, ci dintr-un raport cu totul contextual de putere. Aceasta și explică resurecția democrației liberale la sfârșitul secolului XX. În sfârșit, nu doar în societatea globală actuală, dar și istoric, patriotismul a fost concurat – ori completat - de cosmopolitism. Deși limbajele ori atitudinile patriotice și cosmopolite s-au aflat uneori în opoziție, în făurirea modelului canonic al națiunii moderne ele îmi par mai degrabă aliate.²³⁰

Dincolo însă de cariera lor teoretică, principiile patriotismului se recunosc în logica relației dintre cetățean și statul modern, care dau substanța modelului canonic al națiunii. Este motivul pentru care națiunea modernă poate vedea în patriotism un precursor și în același timp, parte a substanței sale.

²²⁹ Maurizio Viroli, *op.cit.*, p. 161

²³⁰ Una dintre disputele substanțiale în jurul cuplului patriotism-cosmopolitism s-a desfășurat în *The Boston Review*, unde Martha Nussbaum și articolul său, “Patriotism and Cosmopolitanism” au primit replica lui Anthony Appiah, Harvey C. Mansfield, Anne Norton, Robert Pinsky, Hilary Putnam, Richard Sennett, Benjamin R. Barber, Immanuel Wallerstein, Amy Gutmann, Michael Dorris, Judith Butler, Leo Marx, Paul Berman, David A. Strauss, Arthur Schlesinger Jr., Lloyd Rudolph, Michael Lerner, Charles Beitz, Rachel Hadas, William E. Conolly, Nathan Glazer, Charles Taylor, Herbert Gintis, Michael Walzer, Anthony Kronman, George Fletcher, Lawrence Blum, Sissela Bok și Sheldon Hackney.

CAPITOLUL III

SISTEME DE PROTECȚIE A MINORITĂȚILOR NAȚIONALE

3.1 SISTEME DE PROTECȚIE

3.1.2 De ce un sistem de protecție? Care sunt problemele ridicate de protecția minorităților naționale?

Sistemul protecției minorităților naționale a fost dezvoltat ca o contrareacție la persecuția minorităților. Formele tipice ale persecuției merg de la lipsa egalității de fapt între membrii minorităților și membrii majorității până la acțiuni represive și genocid.

Discriminarea economică, socială și politică

Discriminarea politică poate consta în afectarea dreptului la vot și a participării la alegeri; a accesului cu șanse egale în serviciile publice; a utilizării dreptului la liberă asociere ori la petiție. Chiar aceste exemple arată că, de cele mai multe ori, discriminarea politică se amestecă cu discriminarea de natură economică și socială.

Persecuție politică, omucideri, dispariții

La formele tipice de represiune politică a minorităților naționale, cum ar fi omuciderile și disparițiile, sunt de adăugat acțiunile de intimidare având ca scop alungarea liderilor, obligarea lor la emigrare forțată. Omuciderile și vânarea liderilor se regăsesc mai ales în state unde un grup etnic nu este recunoscut, sau a fost depozat de drepturi tradiționale, ceea ce a dus uneori la apariția unor grupări teroriste. Este cazul clasic al kurzilor din Turcia și Irak. Manifestări de același gen au avut loc recent în Kosova.

Acțiuni de schimbare a proporțiilor etnice, mergând până la deportări

Schimbarea proporțiilor etnice dintr-o anumită regiune este o soluție relativ răspândită în istorie, având ca obiectiv/ rezultat controlul unui grup minoritar, diminuarea sau anihilarea identității sale. Formula cea mai simplă și brutală a fost deportarea. Mai cunoscute sunt acțiunile de deportare a armenilor din Turcia sau a tătarilor din Crimeea, a evreilor și Țigănilor din regiunile ocupate de germani în timpul celui de-al Doilea Război Mondial, ca o componentă a actelor de genocid. Dar schimbarea proporțiilor etnice are și forme mai puțin dramatice. Sub regimul Ceaușescu, transformarea masivă a societăților multiculturale din Transilvania s-a făcut

prin implantarea unor unități industriale pentru care au fost aduși muncitori din regiuni îndepărtate.²³¹ O procedură complementară a constat în trimiterea absolvenților maghiari ai învățământului politehnic ori universitar cu precădere în Moldova și Muntenia.

Un exemplu și mai sofisticat de acțiune antiminoritară a fost intenția de schimbare, de către guvernul slovac, în anul 1996, a sistemului de organizare teritorială, care anterior oferise maghiarilor posibilitatea să controleze instituțiile administrației locale în regiunile cu majoritate maghiară. Desenarea unor noi regiuni astfel încât în fiecare dintre acestea, maghiarii să se afle în minoritate, constituie un exemplu sugestiv al multitudinii căilor prin care se poate periclita identitatea unui grup minoritar.

Datorită efectelor ample ale schimbării premeditate a proporțiilor etnice asupra identității naționale a comunităților minoritare, toate documentele internaționale adoptate după 1990, în cadrul ONU, OSCE și Consiliul Europei au inclus obligații ale statelor de combatere a unor astfel de acțiuni.

Etnocid

Etnocidul se referă la distrugerea culturilor unor grupuri identificabile național, etnic, rasial ori religios. Mijloacele folosite pot fi variate, de la evitarea prezervării valorilor culturale specifice – monumente istorice, bunuri specifice educației culturale etc. – și prohibirea utilizării limbii materne, până la acțiuni ofensive care intră, prin gravitate, în noțiunea de “genocid cultural”: “distrugerea ori limitarea severă a folosirii școlilor, bibliotecilor, muzeelor, monumentelor istorice, locurilor de rugăciune ori alte instituții culturale și bunuri ale grupului”.²³² Deși noțiunea de “genocid cultural” nu a fost inclusă în Convenția privind genocidul și nu avem, drept urmare, o incriminare ca atare în dreptul internațional, ea nu și-a terminat cariera.²³³

Genocid

Crima de genocid a fost definită prin Convenția privind prevenirea și pedepsirea crimei de genocid adoptată la 9 decembrie 1948. Conținutul crimei de genocid și sancțiunile avute în

²³¹ A fost schimbată proporția etnică a orașelor Oradea, Târgu Mureș, Sighetu Marmăției, Alba Iulia ș.a.

²³² Această formulare fusese propusă pentru includerea ei în Convenția pentru prevenirea și pedepsirea genocidului ca și “genocid cultural” (Capotorti, *op. cit.*, p. 121).

²³³ Declarația adoptată cu ocazia Seminarului UNESCO de la San Jose (Costarica), din decembrie 1981, enunța în Art. 1: “etnocidul (genocidul cultural) este considerat a fi o violare a dreptului internațional echivalentă genocidului” (*Development - A Journal of the Society for International Development*, Rome, 1987, p. 18).

vedere de comunitatea internațională sunt enunțate în articolele Convenției. Astfel, conform Art. II:

“În sensul prezentei Convenții, genocidul înseamnă orice act comis cu intenția de a distruge, în întregime sau parțial, un grup național, etnic, rasial sau religios, cum ar fi:

- a) uciderea membrilor grupului;
- b) afectarea fizică ori mentală a membrilor grupului;
- c) impunerea deliberată a unor condiții de viață având ca scop distrugerea fizică în întregime sau parțială a grupului;
- d) impunerea de măsuri având ca scop oprirea nașterilor în interiorul grupului;
- e) transferul prin forță a copiilor unui grup la alt grup”.

Conform Art. III, Convenția prevede pedepsirea următoarelor acțiuni:

- “a) Genocidul;*
- b) conspirația în vederea comiterii crimei de genocid;*
- c) incitarea directă și publică la genocid;*
- d) încercarea de a comite genocid;*
- e) complicitatea la genocid”.*

Crima de genocid nu este echivalentă cu o “simplă” ucidere în masă. Intenția distrugerii unui grup ca atare, de anihilare a unei identități colective indiferent de mijloace sunt centrale pentru declararea crimei de genocid. De aceea, poate exista genocid fără să existe crime, extincția unei comunități putându-se face prin transferul copiilor ori prin sterilizare.

Pe de altă parte, comunitățile avute în vedere de Convenția privind prevenirea și pedepsirea crimei de genocid din 1948 se definesc prin caractere naționale, etnice, rasiale ori religioase. Nu intră în categoria genocidului crimele având drept scop anihilarea unei clase sociale. Oricât de monstruoase au fost crimele staliniste din Uniunea Sovietică și țările satelite, crimele lui Mao în China ori atrocitățile khmerilor roșii din Cambodgia, având ca scop anihilarea – de altfel reușită – a unor categorii sociale, acestea nu intră sub prevederile Convenției.

Cel mai cunoscut caz de acțiune genocidală a avut ca victime evreii și țigani în perioada de apogeu a lui Hitler. Holocaustul evreilor a fost de altfel un motiv care a determinat comunitatea internațională să definească o nouă ordine postbelică, bazată pe promovarea universalității drepturilor omului și pedepsirea unor crime cum este genocidul. Dar istoria oferă multe alte exemple de acte genocidare. Printre victime ar fi de amintit indienii celor două Americi, armenii din Turcia, tătarii din Crimeea, tutsii din Rwanda. În ciuda repetării unor astfel

de atrocități până în zilele noastre (în Kosovo ori Rwanda), comunitatea internațională nu pare suficient de pregătită pentru a întâmpina crima de genocid, Convenția privind prevenirea și pedepsirea crimei de genocid neavând un mecanism de punere în aplicare a ei.

O temă de mare importanță practică este motivația care duce la persecutarea grupurilor minoritare. Mulțimea cazurilor și explicațiilor este enormă. Pentru o minimă ordine în această materie, trebuie făcută distincția între categoriile de grupuri minoritare, în primul rând, între populațiile indigene și minoritățile naționale. În cazul persecutării populațiilor indigene și-au dat concursul tendințele imperialiste (vezi istoria Americii de Nord și de Sud, a Africii, a Asiei și a Australiei), confruntarea ideologică (răspândirea comunismului) ori conflictul de interese pentru resurse (în toate cazurile anterioare).

Opresiunea minorităților naționale este strâns legată de dezvoltarea naționalismului și transformarea acestuia într-un factor politic decisiv pentru construirea noilor realități statale ale Europei sfârșitului de secol XIX și începutului de secol XX; respectiv, a hartei Africii postcoloniale.²³⁴ Statele-națiuni au avut permanent o suspiciune față de grupurile etnoculturale de altă natură decât cel “propriu” statului național – considerându-le străine – și s-au confruntat tot timpul cu alte state-națiuni, pe teme de legitimitate istorică ori de tratament al comunităților de aceeași identitate națională.

Crearea sistemului internațional de protecție a drepturilor minorităților este expresia voinței de a pune pavăză tendințelor de persecutare ori de represiune a minorităților naționale. Grupurile identitare aflate în inferioritate numerică au devenit subiect al protecției întrucât s-au dovedit vulnerabile tocmai datorită numărului lor – cu excepția, desigur, a grupurilor dominante.²³⁵ Membrii minorităților naționale sunt deosebiți de restul societății prin faptul că “apartenența la o majoritate are la bază libertatea de a nega apartenența cuiva la o minoritate, o libertate în definirea identității cuiva pe care membrul unei minorități nu o poate avea”.²³⁶

²³⁴ În ciuda caracterului artificial al ideii de stat național, în spațiul socio-cultural și politic al Africii tradiționale.

²³⁵ Exemplul clasic al unei minorități *dominante* a fost cel al albilor din Africa de Sud sub regimul de *apartheid*. Desigur, este total lipsită de sens aplicarea unui sistem de protecție unui asemenea grup. Deoarece, în sensul dreptului internațional, recunoașterea caracterului de minoritate națională este consecutivă cu afirmarea dreptului la protecție, un grup minoritar cum erau albi în Africa de Sud nu avea calitatea de “minoritate națională”. Un caz mai puțin clar în raport cu tema dominanței-non-domanței este cel al rușilor din Republica Moldova.

²³⁶ Collette Guillaumin, *Racism, Sexism, Power, and Ideology* (1995) citată de Geoff Gilbert, “The Council of Europe

3.1.2 Definirea și recunoașterea minorităților naționale

În principiu, utilizarea unor mijloace elaborate pentru protecția minorităților naționale, precum măsurile speciale, presupune recunoașterea faptului că anumite grupuri au statut de minorități naționale.²³⁷ Existența acestora este negată de anumite state. În momentul ratificării Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP), Franța a declarat că “în lumina articolului 2 din Constituția Republicii Franceze..., articolul 27 nu este aplicabil Republicii”. Articolul invocat enunță că Franța este “o republică indivizibilă, laică, democratică și socială. Ea va asigura egalitatea tuturor cetățenilor în fața legii, indiferent de origine, rasă, ori religie. Toate credințele vor fi respectate”. În virtutea articolului 2, Franța nu recunoaște minoritățile.

Ideile Constituției franceze se găsesc și în constituțiile altor state. Se pune întrebarea de ce Franța a găsit cu cale să facă o rezervă la PIDCP, considerând Constituția sa incompatibilă cu recunoașterea minorităților? Unii autori consideră că explicația a fost aceea că Franța nu dorește “să își asume nici o obligație de tipul acțiunilor afirmative [affirmative action], adică, să asigure egalitatea în fața legii și în fapt, prin măsuri pozitive adecvate”.²³⁸

Ca urmare, cazurile pe care mai mulți bretoni le-au adus în fața Comitetului pentru Drepturile Omului de la Geneva, având ca scop asigurarea unor măsuri speciale privind protecția limbii bretone, au fost respinse de Comitet ținând cont de rezerva Franței. Franța a devenit exemplul limită în cadrul comunității democrațiilor în ceea ce privește refuzul de a recunoaște minoritățile.

Recunoașterea minorităților naționale ridică problema “definirii” lor: ce este o minoritatea națională?; ce grupuri au acest statut?; ce criterii se aplică pentru a recunoaște că o comunitate este sau nu minoritate națională?

Definirea minorităților naționale constituie o temă în sine. Până astăzi, nu există o definiție a minorităților naționale care să fi fost adoptată printr-un tratat internațional. O definiție de acest gen apare în Recomandarea 1201 a Consiliului Europei, rezoluție menită să devină

and Minority Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 18, no. 1, February 1996, p. 163.

²³⁷ “Cine sunt purtătorii etichetei” (în sensul folosit în James Crawford, *The Rights of Peoples*, Clarendon Press, Oxford, 1992)? Această logică a fost răsturnată de către Comitetul Consultativ al Convenției-cadru, prin aplicarea Convenției-cadru “articol-cu-articol”. Un grup etnocultural, care nu se bucură de statutul de minoritate națională, cade sub protecția sistemului Convenției-cadru relativ doar la anumite articole – cele privind, spre exemplu, combaterea discriminării pe motive rasiale.

²³⁸ Alfred de Zayas, “The International Judicial Protection of the Rights of Peoples and Minorities”, în C. Brolmann

protocol la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), proiect la care s-a renunțat. Definiția adoptată prin Recomandarea 1201 constituie o referință în măsura în care documentul a fost introdus în tratatele dintre România și Ungaria, România și Ucraina, Ungaria și Slovacia. Cum pentru aceste state, Recomandarea 1201 a devenit parte a legislației interne, asta înseamnă că ele sunt obligate să accepte pentru comunitățile etnoculturale aflate sub jurisdicția lor *cel puțin* sensul Recomandării 1201 (Art. 1), conform căreia un grup de persoane constituie o minoritate națională dacă:

- “a. locuiesc pe teritoriul aceluia 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 a unei regiuni a aceluia stat;
- e. sunt motivate de preocuparea de a păstra împreună ceea ce constituie identitatea lor comună, inclusiv cultura, tradițiile, religia sau limba lor.”²³⁹

Definiția de mai sus se încadrează în ceea ce s-ar putea numi “definiția minorităților istorice”. O formulare asemănătoare a fost adoptată de legea privind drepturile minorităților naționale și etnice din Ungaria, care pune condiția a 100 de ani de existență a comunităților vizate pe teritoriul Ungariei până în momentul votării legii (1993).²⁴⁰

Alte instrumente internaționale s-au ferit să adopte o definiție a minorităților naționale. Logica acestei abțineri a fost enunțată de către John Parker în felul următor: “S-a remarcat în mod corect că dreptul internațional presupune existența minorităților naționale atât în general, cât și în mod specific. Totuși, în timp ce existența ființelor umane și a statelor este axiomatică în dreptul internațional, existența grupurilor umane este problematică. Din punct de vedere conceptual, dreptul internațional se luptă cu definirea actorilor care sunt sub “Stat”; într-adevăr, problema definirii actorilor a tulburat întotdeauna teoria politică în general și relațiile internaționale în particular ... În timp ce catalogul și conținutul drepturilor individuale ale omului au devenit relativ clare, specificitatea protecției grupurilor, în particular a minorităților, a rămas

et al., eds, *Peoples and Minorities in International Law*, Kluwer, The Hague, 1993, p. 267.

²³⁹ Liga Pro Europa, *România și minoritățile*, Editura Pro Europa, Târgu Mureș, 1997, p. 116.

²⁴⁰ În fapt, clasa politică maghiară a dorit să promoveze în plan internațional sistemul de protecție pe care l-a gândit pentru ea acasă, ceea ce explică opțiunea pentru minoritățile istorice, în același timp cu Recomandarea 1201 a Consiliului Europei (vezi Gabriel Andreescu, “Cuvânt înainte”, *Legea privind drepturile minorităților naționale și etnice din Ungaria (1993)*, Editura Caietele Muzeului Haáz Rezső, Miercurea Ciuc, 1993, p. 5-7).

în mare măsură incertă. Culmea acestei incertitudini a fost definierea “minorității” sau “unei minorități” căreia drepturile urmau să-i fie recunoscute”.²⁴¹

O instanță internațională care a ajuns să se pronunțe în această materie a fost Curtea Internațională Permanentă de Justiție. Ea a stabilit, în *Cazul comunităților greco-bulgare*, următoarele:

“[O comunitate] este un grup de persoane trăind într-o țară anumită sau localitate având o rasă, religie, limbă și tradiție proprie și uniți prin această identitate de rasă, religie, limbă și tradiție printr-un sentiment de solidaritate, cu o dorință de a-și prezerva tradițiile, menținând felul de a practica cultul, asigurând educația și creșterea copiilor lor în concordanță cu spiritul și tradiția rasei lor și dându-și asistență mutuală”.²⁴²

O întrebare ar fi care este sensul termenului “național” din sintagma “minoritate națională”. Raportorul special Asbjørn Eide a dat următoarea interpretare: “... în formularea ‘minoritate națională’, termenul ‘național’ nu poate să se refere la cetățenie, fără ca aceasta să nu aibă în vedere acoperirea tuturor minorităților (religioase, culturale și etnice) ai căror membri sunt cetățeni ai țării în care trăiesc. De vreme ce aceasta este evident în intenție, noțiunea de ‘minoritate națională’ trebuie să se refere la etnicitate...”.²⁴³

Se pune întrebarea dacă instrumentele internaționale privind protecția minorităților naționale au în vedere *numai* cetățenii țărilor care-și iau obligații față de convențiile corespunzătoare, sau orice persoană aflată sub jurisdicția lor. Tratatul privitor la drepturile omului și libertățile fundamentale, au în vedere “persoanele” și nu doar “cetățenii”. Comentariul General din 1994 al Comitetului Drepturilor Omului, privind aplicarea Art. 27 a PIDCP enunță următoarele:

“5.1 Termenii utilizați în articolul 27 arată că persoanele protejate sunt acelea care aparțin unui grup și care împart în comun o cultură, o religie și/sau o limbă. Termenii arată de asemenea că indivizii luați în considerare pentru a fi protejați nu trebuie să fie cetățeni ai Statului-Parte.

5.2 Articolul 27 conferă drepturi persoanelor aparținând minorităților care ‘există’ într-un Stat-Parte. (...) Așa cum nu este necesar ca ei să fie cetățeni, nu este necesar să fie nici rezidenți

²⁴¹ John Packer, “On the Definition of Minorities”, în John Packer și Kristian Myntti, eds., *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Abo, 1993, p. 23.

²⁴² Citat de Geoff Gilbert, *op. cit.*, p. 164

²⁴³ Patrick Thornberry, [lucrare], p. 28.

permanenți. Ca urmare, muncitorii migranți sau chiar vizitatorii într-un Stat-Parte care constituie astfel de minorități sunt îndreptățiți de a nu le fi negat exercițiul acelor drepturi”.²⁴⁴

Aș interpreta opinia Comitetului Drepturilor Omului ca plecând de la o conotație foarte slabă a noțiunii “minoritate națională”, identificată ca grup etnocultural oarecare ai cărui membri se bucură evident de dreptul de a fi nediscriminați. În cazul în care subiecții convențiilor se bucură de măsuri speciale – iar acestea pot merge de la asigurarea studiului în limba maternă, până la finanțarea manifestărilor identitare și reprezentarea parlamentară – atunci “cetățenia” devine o condiție. Cum am mai amintit, tema disjuncției persoane *ori* cetățeni a fost rezolvată de către Comitetul Consultativ al CCPMN prin aplicarea Convenției pe principiul “articol-cu-articol”.

Definițiile pur teoretice pentru noțiunea “minoritate națională” oferă o gamă largă de abordări.²⁴⁵

Problema recunoașterii minorităților naționale s-a pus în mod tranșant și în momentul adoptării Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale. Statele Părți ale Convenției-cadru au depus o serie de rezerve prin care precizau căruia grup etno-cultural îi recunoșteau calitatea de subiect al Convenției.

Cazul măsurilor afirmative, care presupun un efort economic din partea statului pentru grupurile defavorizate, ridică o altă problemă: în ce măsură identitatea persoanelor poate fi rezultatul doar al auto-identificării, principiu considerat totuși esențial în doctrina minorităților naționale. Această problemă a fost recunoscută încă de pe vremea Ligii Națiunilor, iar Curtea Permanentă de Justiție i-a dat următoarea soluție:

“Nu ar putea fi în acord cu adevărata construcție a prevederilor Tratatelor Minorităților să se considere că persoanele care nu aparțin de fapt minorităților să nu se bucure de avantajul protecției stipulate în numele minorităților. Dar pe de altă parte, o astfel de extindere nu este prezumată”.²⁴⁶

²⁴⁴ Citat de Geoff Gilbert, *op. cit.*, p. 166.

²⁴⁵ Vezi, printre altele, Oldrich Andrysek, *Report on the Definition of Minorities*, SIM Special no. 8, 1989; Nicola Girasoli, *National Minorities – Who Are They?*, Akademiai Kiado, Budapest, 1995, etc.

²⁴⁶ Patrick Thornberry, *op. cit.*, p. 28.

3.1.3 Sisteme de protecție a minorităților naționale

Măsurile speciale

Sistemul postbelic de protecție a minorităților naționale așează la baza acestuia următoarele:

- principiul drepturilor și libertăților fundamentale, aplicate (și) persoanelor care aparțin minorităților naționale;
- principiul non-discriminării, care adaugă drepturilor individuale cerința explicită de excludere a oricărei discriminări pe bază de origine națională, etnică, rasială sau religioasă;
- sistemul măsurilor speciale – numite uneori “discriminare pozitivă”²⁴⁷ – care sunt chemate să asigure membrilor societății, fie că aparțin minorităților, fie că aparțin majorității, egalitate de șanse efectivă, nu numai formală.

Diferitele tratate, declarații, rezoluții, ale organismelor interguvernamentale (ONU, OSCE, Consiliul Europei), destinate protecției minorităților naționale, enumeră atât principii de non-discriminare, cât și măsuri speciale pe care statele sunt chemate să le aplice. Uniunea Europeană a adoptat în anul 2000 o Directivă privind egalitatea pe bază de rasă și etnie. La acestea se adaugă prevederile care apar în tratatele bilaterale, ori cele adoptate de state ca exprimând voința internă.

Cum arată sistemul măsurilor speciale? Raportul întâlnirii CSCE a experților pe problemele minorităților naționale din 19 iulie 1991, enunța: “Statele participante [la procesul CSCE] reconfirmă importanța adoptării, acolo unde este necesar, de măsuri speciale pentru a asigura persoanelor aparținând minorităților naționale deplina egalitate cu ceilalți cetățeni în exercitarea și fructificarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Ele reamintesc necesitatea de a se lua măsuri necesare pentru protejarea identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a minorităților naționale pe teritoriile lor și de a se crea condiții pentru promovarea acestei identități; orice asemenea măsuri vor fi în conformitate cu principiile de egalitate și nediscriminare privitoare la ceilalți cetățeni ai respectivului stat participant”.²⁴⁸

În perspectiva de mai sus, Raportul amintit *consemnează* un număr de măsuri care au dat rezultate pozitive în unele state, printre care:

²⁴⁷ Formulă mai puțin fericită, întrucât se pretează la contestări.

²⁴⁸ Liga Pro Europa, *România și minoritățile*, p. 84.

- instituții consultative și cu putere de decizie în care minoritățile să fie reprezentate, în special cu privire la educație, cultură și religie;
- uniuni și instituții alese ale minorităților;
- acorduri bilaterale și multilaterale și alte măsuri cu privire la minoritățile naționale;
- asigurarea unor tipuri și nivele de educație în limba maternă pentru persoanele aparținând minorităților naționale în conformitate cu numărul, așezarea geografică și tradițiile culturale ale minorităților naționale;
- finanțarea predării limbii minorităților pentru publicul general, cât și includerea predării limbilor minorităților în instituții de perfecționare a profesorilor, în special în regiunile populate de persoanele aparținând minorităților naționale;
- în cazul în care o materie nu este predată la toate nivelurile în limba minorităților în aria locuită de ele, luarea de măsuri necesare pentru a recunoaște diplomele dobândite în aceste limbi la cursurile de studii în străinătate;
- crearea de agenții guvernamentale de cercetare pentru revizuirea legislației și răspândirea informației cu privire la drepturile egale și nediscriminatorii;
- acordarea asistenței tehnice și financiare persoanelor aparținând minorităților naționale care doresc să-și exercite dreptul de a fonda și a menține propriile instituții, organizații și asociații de educație, cultură și religie;
- asistență guvernamentală pentru rezolvarea dificultăților locale privind practici discriminatorii (de exemplu: biroul de relații cu cetățenii);
- încurajarea eforturilor legate de relațiile la nivel de bază între comunitățile minoritare, comunitățile minoritare și majoritare, și între comunitățile transfrontaliere, cu scopul de a ajuta prevenirea tensiunilor locale și rezolvarea pe cale pașnică a conflictelor care ar apărea; și
- încurajarea formării unor comisii mixte permanente, inter-state sau regionale, pentru facilitarea dialogului între regiunile transfrontaliere în cauză.²⁴⁹

Alte propuneri ale Raportului de experți includ autoadministrarea de către minoritățile naționale a problemelor privitoare la identitatea lor, formele de guvernare locale sau descentralizare, administrația autonomă. Ele fac parte din sistemul autonomiilor, care va fi analizat într-un capitol ulterior.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 84-85.

Sinteza în domeniul măsurilor speciale făcută de către Comitetul de experți ai CSCE este instructivă și datorită caracterului ei oficios, ceea ce, în context, înseamnă că se bucură de o recunoaștere mai generală din partea statelor. Lista este departe de a fi completă. Recomandările se referă la măsuri de maximă importanță, recunoscute în multe dintre legislațiile naționale și alte documente internaționale, precum finanțarea publică a presei minorităților naționale ori în limba minorităților naționale și asigurarea folosirii limbii materne în sistemul de justiție.

Tema măsurilor speciale în favoarea minorităților naționale pune în discuție efortul economic al statului pentru aplicarea lor.²⁵⁰ Aș prezuma că, dacă efortul economic al asigurării libertăților și drepturilor individuale este o unitate, drepturile cerute de protecția minorităților naționale presupun un adaos de circa 10% și sunt cu un ordin de mărime mai mic decât efortul financiar necesitat de către drepturile sociale și economice.²⁵¹

În sfârșit, în legătură cu măsurile speciale se ridică și problema dacă și când acestea intră în conflict cu drepturile și libertățile fundamentale. Un caz semnificativ din acest punct de vedere este *McIntyre v. Canada*. Membrii minorității engleze din Quebec au ridicat o plângere față de legea Quebec-ului care prevedea protecția limbii franceze restrângând anumite utilizări ale englezei în reclama comercială. Comitetul pentru Drepturile Omului nu a putut găsi o potențială violare, prin această legislație, a Articolului 27, poziția Comitetului exprimându-se prin mai multe opinii separate. Una dintre opinii a fost că Articolul 27 nu se aplică majorității ca atare, chiar dacă unii dintre membrii ei se află în minoritate într-o anumită regiune.²⁵² În schimb, cu excepția a doi membri, toți ceilalți au considerat legislația drept o violare a dreptului la libera exprimare.²⁵³

Recent, Comitetul Consultativ a dat acestei teme o interpretare mai nuanțată, tratând-o nu ca principiu, ci strict contextual.

²⁵⁰ În România se aplică întregul ansamblu al măsurilor speciale – altele decât formele de autonomie – enumerate în Raportul întâlnirii CSCE a experților pe problemele minorităților naționale și unele în plus față de acestea. *Paradoxul cazului românesc este că sistemul măsurilor speciale pus în favoarea minorităților naționale a fost mult timp mai dezvoltat decât sistemul măsurilor antidiscriminatorii*. În anul 2000 s-a adoptat Ordonanța nr. 137 privind combaterea tuturor formelor de discriminare.

²⁵¹ Spre exemplu, costul educației în limba maternă la Universitatea din Toronto este cu circa 11-13% mai mare decât studiul în limba oficială.

²⁵² Dar în mod explicit această interpretare este contrazisă prin Art. 12 (2) din Recomandarea 1201.

²⁵³ Communication Nos. 359/1989 and 385/1989, U.N. Docs. CCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1, 5 May

Autonomiile

Alături de principiul non-discriminării și de măsurile speciale, statele mai au la îndemână câteva mijloace care nu fac parte din arsenalul internațional codificat al protecției minorităților naționale și a căror adoptare ține esențial de contextul intern al statelor. Acestea sunt diferite forme de autonomie, inclusiv statute speciale, formule puternice care oferă minorităților naționale posibilități de afirmare și garantare a identității. Adoptarea autonomiilor s-a făcut deseori sub presiune internă (acțiuni de terorism având ca scop secesiunea unei regiuni: cazul Țării Bascilor/Spania) sau externă (acțiuni la nivel internațional a unui stat vecin: cazul Tirolului de Sud, în care Austria a supus unei presiuni internaționale Italia). Se poate susține astăzi că efectele adoptării autonomiilor asupra echilibrului intern și al raporturilor internaționale ale statelor implicate au fost preponderent pozitive. Iată de ce, deși nu există un drept recunoscut internațional la autonomie, autonomia face parte din inventarul măsurilor privind protecția minorităților naționale.

Deși este firesc să se sublinieze inexistența unui drept la autonomie în dreptul internațional, pentru a evita ca eforturile mișcărilor pentru drepturile minorităților naționale să nu o ia într-o direcție artificială și costisitoare în anumite contexte, totuși aceasta nu înseamnă deloc că modelul autonomiilor este marginal. Din contră, el este invocat la nivel internațional ca o măsură eficientă. Reuniunea experților în domeniul minorităților naționale de la Geneva din iulie 1991 (OSCE) și-a exprimat opinia, în documentul concluziv al Reuniunii, că:

“În cunoștință de cauză de diversitatea variatelor sisteme constituționale care nu permit nici un model cu necesitate general aplicabil, Statele participante notează cu interes că rezultate pozitive au fost obținute de către unele dintre ele, într-o manieră democratică corespunzătoare, prin, între altele:

- organisme de consultare și de decizie în care au fost reprezentante minorități, în particular privitoare la educație, cultură și religie;
- organisme alese și adunări în problema minorităților naționale;
- administrație locală și autonomă, ca și autonomie teritorială, incluzând existența unor structuri consultative, legislative și executive alese prin alegeri libere și periodice;
- autoadministrarea de către o minoritate națională a aspectelor privind identitatea sa în situații în care autonomia pe bază teritorială nu se poate aplica;

- descentralizare ori administrație locală”.²⁵⁴

Aceeași dorință de a susține, la nivel internațional, valoarea unor soluții precum autonomiile, reflecta și Recomandarea 1201. Art. 11 al Recomandării enunță: “În regiunile în care sunt majoritare, persoanele aparținând minorităților naționale au dreptul de a dispune de autorități locale sau autonome proprii sau de a avea un statut special, corespunzător cu situația internă și teritorială specifică și conform cu legislația internă a statului”.²⁵⁵

Autonomia asigură, într-o mai mare sau mai mică măsură – în funcție de tipul și gradul autonomiei – o anumită autodeterminare a minorităților, în condițiile în care minoritățile (a) acuză existența unui dezavantaj politic sistematic în cadrul proceselor politice, cu consecințe asupra statutului lor general; (b) reclamă printr-o voință colectivă autodeterminarea.²⁵⁶

Autonomia personală²⁵⁷

Într-un sens foarte general, autonomia înseamnă “distribuirea puterii în scopul păstrării unității statale și respectării, în același timp, a diversității populației”.²⁵⁸ Cum “distribuirea puterii” poate avea loc prin diverse mijloace, rezultă mai multe tipuri de autonomii posibile.

Autonomia personală, numită uneori “autonomia culturală”, se aplică tuturor membrilor unui grup național, etnic, lingvistic sau religios, oriunde s-ar afla aceștia pe teritoriul statului respectiv. De un astfel de sistem au beneficiat de-a lungul istoriei evreii, care și-au putut administra viața lor internă conform tradițiilor specifice, ori comunitățile musulmane din Imperiul Otoman. După Primul Război Mondial, Estonia a permis minorităților naționale să se organizeze ca entități de drept public și să-și stabilească instituții proprii pe care minoritățile le considerau drept necesare susținerii și dezvoltării identității lor. Pentru controlul și finanțarea acestor instituții, grupurile minoritare puteau introduce taxe și produce reglementări cărora li se supuneau membrii lor.

Acest model a mai fost urmat de către Letonia – limitând însă competențele autonomiei personale la administrarea școlilor și, prin versiunea constituțională din 1928,

²⁵⁴ CSCE, *Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities*, CSCE/REM.N.20, Geneva, 19 iulie 1991.

²⁵⁵ În tratatele dintre România și Ungaria, respectiv, dintre România și Ucraina s-a introdus o clauză privind interpretarea articolelor 11 și 12. Dar clauza nu face decât să reitereze ceea ce oricum articolele 11 și 12 ale Recomandării 1201 presupun deja.

²⁵⁶ Două criterii simultan indispensabile pentru introducerea unui sistem de tip “self-government”, din perspectiva lui Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 144-145.

²⁵⁷ Sintagma poate naște nedumeriri, datorită confuziei cu “autonomia persoanei”. Ea a fost preluată ca atare și în limba română – în volumul lui Ion Diaconu (vezi Cap. V) sau în programul UDMR.

²⁵⁸ Ruth Lapidot, *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press,

Lituania. În 1991, noul stat letonian creat prin secesiunea din URSS a adoptat o lege de autonomie personală.

Autonomia personală este apreciată de unii autori²⁵⁹ și intră în agenda unor mișcări pentru drepturile minorităților naționale.²⁶⁰ Marea problemă a autonomiei personale este crearea unor raporturi de submisiune în cadrul minorității, față de organul reprezentativ, îndrăguit cu puterea de a emite reglementări obligatorii pentru membrii minorității, și de a percepe taxe. În toate cazurile cunoscute, persoanele și-au păstrat dreptul să hotărască dacă aparțin sau nu unei anumite comunități. Dar disidența față de comunitate are ca rezultat, în contextul autonomiei personale, situarea persoanelor disidente în afara celor de aceeași identitate etnică. Acest cost este, practic, greu de plătit. Mai mult decât atât, el este *principal* inacceptabil.

Câteva date privind autonomia personală în Estonia, modelul tipic al acestui tip de autonomie. Cadrul general al autonomiei personale a fost asigurat în Constituția din 1920. Iată două prevederi specifice:

“... membrii minorităților naționale dintre granițele Estoniei pot forma instituții autonome corespunzătoare pentru promovarea intereselor culturii lor naționale și a bunăstării lor atâta timp cât acestea nu devin contrare intereselor statului” (Secțiunea 21).

“În acele zone unde majoritatea locuitorilor nu sunt estonieni ci minoritari, limbajul în administrația locală poate fi cel folosit de acești minoritari” (Secțiunea 22).²⁶¹

Acest cadru constituțional a fost pus în valoare de Statutul autoadministrării culturale a minorităților naționale din Estonia, din 1925. Conform Statutului, toate minoritățile naționale cu cel puțin trei sute de membri au dreptul să își stabilească asociații de drept public în scopul promovării intereselor lor. Este o prevedere referitoare la un drept, și nu la o obligație. La fel, fiecare minoritar era liber să se înscrie sau nu în registrul naționalităților. În urma inventarierii acestor registre se alegeau, prin vot, reprezentanții pentru Consiliul Afacerilor Culturale care exercita auto-administrarea culturală a minorității naționale respective, împreună cu o a doua

Washington, D.C., 1996, p. 3.

²⁵⁹ Ruth Lapidoth, *op. cit.*

²⁶⁰ Programul adoptat la Congresul al IV-lea al UDMR, din luna mai 1995, enunță: “Apărarea intereselor legate de păstrarea identității comunității maghiarilor din România, garantarea acestor drepturi, precum și asigurarea șanselor și mijloacelor, U.D.M.R. le consideră posibile numai prin instituțiile autonomiilor care se constituie în cadrul statului de drept. (...)”

- Prin autonomia personală se crează sistemul instituțional propriu al maghiarilor din România în domeniul învățământului, culturii, informării, al păstrării tradițiilor și protecției monumentelor. Această autonomie este exercitată de organe publice alese de persoane aparținând comunității maghiare din România; autoadministrația comunității naționale maghiare ia ființă pe calea listelor electorale întocmite după înregistrarea bazată pe afirmarea liberă a identității și prin alegerile generale, secrete și directe, bazate pe aceste liste”.

structură a minorității, Administrația Culturii. Acestor instituții centrale li se puteau adăuga instituții asemănătoare la nivel local.

Organizarea, administrarea și supervizarea unităților de învățământ și cultură a minorităților de către organisme enumerate se face prin adoptarea unor reglementări, incluzând plata unor taxe la care erau obligați membrii minorității naționale respective. Autonomia personală a minorităților naționale din Estonia a fost restabilită în 1993.

Un model recent de autonomie personală este cel al minorităților naționale din Ungaria. Legea privind drepturile minorităților naționale și etnice din Ungaria reiterează, în Art. 5, că “minoritățile au dreptul constituțional să-și creeze autogovernări locale și de nivel național”.²⁶² Conform Art. 22, “Se poate declara autogovernare minoritară la nivel de localitate acea autogovernare la nivel de localitate în corpul constituit al căreia mai mult de jumătate dintre reprezentanți au fost aleși în calitate de candidați ai unei minorități naționale sau etnice.”²⁶³ Aceste formule de protecție, în cazul Ungariei, constituie expresia unei acceptări explicite a drepturilor colective ale minorităților naționale.²⁶⁴

Autonomia teritorială

Un mare număr de organizări teritoriale intră clar în categoria autonomiilor. Cealaltă față a medaliei este faptul că nu putem da o definiție generală pentru “autonomia teritorială”, ca atare. Iată de ce o sugestie mai efektivă decât aceea de a căuta un sens ultim al noțiunii care ne interesează este să folosim diferite prezentări/ interpretări ale experților care pun accentul pe o dimensiune sau alta a autonomiei. Am selectat în principal din seria opiniilor sintetizate în cunoscutul și deja citatul volum al lui Ruth Lapidoth privind “Autonomia. Soluții flexibile pentru conflictul etnic”:

1) Georg Jellinek: o entitate autonomă se bazează pe propriile legi, având atributele materiale și funcționale ale statului: autoritatea de a guverna, a administra și a judeca.²⁶⁵

2) Paul Laband: autonomia presupune puterea legislativă, diferind de suveranitate prin faptul că aceasta poate fi exercitată numai în limitele competențelor acceptate de statul suzeran.²⁶⁶

²⁶¹ Traducere *ad hoc* din versiunea citată în Ruth Lapidoth, *op. cit.*, p. 94.

²⁶² *Legea privind drepturile minorităților naționale și etnice din Ungaria (1993)*, Editura Caietele Muzeului Haáz Rezső, Miercurea Ciuc, 1993, p. 31.

²⁶³ *Ibidem*, p. 35-37.

²⁶⁴ *Ibidem*, pag. 35-36

²⁶⁵ Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Hermann Gentner Verlag, Bad Homburg, 1928 (*apud.* Lapidoth).

3) Leon Duguit: autonomia defineşte un teritoriu protejat de puterea legislativă a statului.²⁶⁷

4) Heinrich Dorge: entităţile autonome stabilite după Primul Război Mondial au toate atributele specifice puterilor statului; situaţiile care intră sub autoritatea entităţilor autonome sunt scoase de sub autoritatea statului, cu excepţia cazurilor când corpurile reprezentative ale autonomiilor cer explicit supervizarea statului.²⁶⁸

5) Basdevant: prin teritoriu autonom se înţelege uneori un teritoriu în care există libertatea auto-guvernării şi auto-administrării, libertate care este recunoscută ori acordată unei comunităţi teritoriale ne-suverană şi legată politic şi prin lege de una sau mai multe state fără să fie subiect al suveranităţii acestora.²⁶⁹

6) Louis Sohn: conceptul teritoriilor autonome se află între conceptul teritoriilor neguvernabile prin ele însele şi conceptul statului independent. Teritoriul autonom are autoritatea să rezolve problemele de ordin economic, social şi cultural fără intervenţia altui guvern. Guvernul central îşi păstrează competenţele în domeniul politicii externe şi securităţii naţionale.²⁷⁰

7) Rudolf Bernhardt: sensul larg al autonomiei se referă la limitele intervenţiei statului şi la voinţa autonomă de a reglementa anumite domenii prin instituţii specifice; în sensul restrâns, autonomia denotă protecţia şi autodeterminarea minorităţilor.²⁷¹

8) James Crowford: teritoriile autonome sunt regiuni ale unui stat, distinse în mod obişnuit prin caracteristici etnice şi culturale, cărora le-au fost garantate puteri separate privind administrarea internă, într-o anumită măsură, fără să fie desprinse de statul căruia îi aparţin.²⁷²

9) Hurst Hannum şi Richard Lillich: în general autonomia este înţeleasă ca independenţă de acţiune la nivel intern, în timp ce relaţiile externe şi apărarea sunt păstrate în mâna guvernului central (dar anumite competenţe în a stabili înţelegeri internaţionale pot fi permise entităţii autonome).²⁷³

²⁶⁶ Paul Laband, *Das Staatslehre des Deutschen Reiches*, Mohr, 1911 (*apud.* Lapidoth).

²⁶⁷ Leon Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, vol. 2, Fontenmoing-Boccard, 1921 (*apud.* Ruth Lapidoth).

²⁶⁸ Ruth Lapidoth, *op. cit.*, p. 30.

²⁶⁹ Ruth Lapidoth, *op. cit.*, p. 31.

²⁷⁰ Louis Sohn, "The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the United Nations", *Israel Law Review*, 15, 1980, p. 58-68 (*apud.* Ruth Lapidoth).

²⁷¹ Rudolf Bernhardt, "Federalism and Autonomy", în Yoram Dinstein, ed., *Models of Autonomy*, Transaction, London, p. 23-28 (*apud.* Ruth Lapidoth).

²⁷² James Crowford, *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1979.

²⁷³ Hurst Hannum şi Richard Lillich, "The Concept of Autonomy in International Law", *American Journal of International Law*, vol. 74, 1980, p. 858-889.

10) Heinrich Oberreuter: autonomia este oportunitatea de liberă autodeterminare în cadrul unei ordini legale pre-existente.²⁷⁴

11) Henry J. Steiner: regimurile autonome pentru minorități etnice ating stadiul unor sisteme ori subsisteme de tip guvernamental administrate de o minoritate și printr-un personal alcătuit din membrii ei.²⁷⁵

În raport cu autonomia personală, avantajul autonomiei teritoriale constă în acoperirea unor domenii largi, nu numai a celor culturale – precum a celor de natură economică, socială etc. De cele mai multe ori, zonele unde se aplică autonomia teritorială au o tradiție și condiții geo-economice care le deosebesc de restul țării, puse în valoare de instituțiile autonomiei. În plus, faptul că de autonomia teritorială beneficiază toți locuitorii unei regiuni, și îi implică în aceeași măsură, face ca principiile generale ale democrației – non-discriminarea și participarea tuturor la determinarea intereselor comune – să “se transfere” în viața politică a unității teritoriale devenită autonomă.

Mai sus nu a fost luată în considerare o distincție importantă (cel puțin ca și convenție terminologică) care face parte deja din vocabularul dreptului internațional: distincția dintre autonomiile teritoriale, autonomia locală²⁷⁶ și regiunile cu regim special.

Când au în vedere o descentralizare masivă a lor, statele pot defini în cadrul lor constituțional o împărțire teritorială care permite fiecărei regiuni să se bucure, printr-o alocare uniformă de competențe, de instituții de autoguvernare specifice – deci de autonomie. În particular, s-a impus noțiunea de autonomie locală (*local self-government*) care, în Carta europeană a autonomiei locale este definită în felul următor: “Autonomia locală se referă la dreptul și la posibilitatea autorităților locale de a reglementa și a conduce, în limitele legii, o parte substanțială a treburilor publice aflate în responsabilitatea lor și în interesul populației locale” (Art. 3.1).

Statutele speciale sunt acordate unor regiuni cu o problemă aparte, creându-se un spațiu politico-juridic specific, ce poate fi caracterizat în opoziție cu regimul politico-juridic general al statului.

²⁷⁴ Heinrich Oberreuter, “Autonomie”, *Staatslexikon*, vol. 1, Verlag Herder, 1985, p. 490-493 (*apud.* Ruth Lapidot).

²⁷⁵ Henry J. Steiner, “Ideals and Counter-Ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities”, *Notre Dame Law Review*, vol. 66, 1991, p. 1539-1555.

²⁷⁶ În limba engleză, corespondentul este “local self-government”, care are câteva nuanțe în plus față de termenul românesc.

Autonomii teritoriale există în Spania, Portugalia și Italia. Art. 2 al Constituției Spaniei prevede: “Constituția se bazează pe unitatea indisolubilă a națiunii spaniole, patria comună și indivizibilă a tuturor spaniolilor, și recunoaște și garantează dreptul la autonomie al tuturor naționalităților și regiunilor care o alcătuiesc și solidaritatea în rândul lor.” În baza acestei prevederi, toate cele 17 regiuni ale țării se bucură de autonomie. Doar patru regiuni au aprobat prin referendum și au adoptat statutul de autonomie, datorită intereselor grupurilor etnoculturale care le locuiesc (Țara Bascilor, Catalonia, Galiția și Andaluzia).²⁷⁷

Constituția Portugaliei enunță în Art. 6: “Statul este unul unitar, organizat să respecte principiul autonomiei autorităților locale și cel al descentralizării administrației”. Constituția Italiei definește 20 de regiuni autonome.

În marea majoritate a cazurilor, regiunile cărora le-au fost acordate competențe specifice de ordin legislativ ori executiv nu prevăd instituții care să funcționeze pe criteriul etnic.

Mai multe state europene au considerat necesar – ori au fost determinate de contexte istorice, interne și internaționale specifice – să creeze regiuni cu statut special, cu rațiunea de a acorda minorităților naționale mijloace suplimentare de protecție. Amintesc: Portugalia – arhipelagurile Azore și Madeira; Finlanda – Insulele Åland; Italia – 5 regiuni din cele 20; Danemarca – insulele Feroe și Groenlanda; într-o oarecare măsură, Franța – pentru *collectivité territoriale* din Corsica.²⁷⁸

Datorită importanței lor în evoluția modelelor de autonomie teritorială în legătură cu protecția minorităților naționale prin crearea unor statute speciale, mă voi opri la cazul Insulelor Åland și al Tirolului de Sud.

Regiuni cu statut special. Insulele Åland (Finlanda)

Provincia Åland cuprinde circa 6.500 de insule (circa 1552 kilometri pătrați), cu o populație de aproximativ 25.000 de locuitori. Aceste insule din Marea Baltică se află între Suedia și Finlanda și ocupă o poziție strategică, ceea ce a dus la militarizarea lor. Locuitorii vorbesc limba suedeză.

Din secolul al XII-lea până în anul 1809, Insulele Åland au fost, împreună cu întreaga Finlandă, sub ocupație suedeză. Din acel an au căzut sub ocupația Rusiei, dar chiar după această dată au rămas în administrarea Suediei. Dominanța completă a limbii și culturii

²⁷⁷ Vezi Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, p. 263-279.

²⁷⁸ Vezi Markku Suksi, *Frames of Autonomy and the Åland Islands*, Meddelanden Fran Ekonomisk –

suedeze a fost echilibrată în anul 1902, când s-a adoptat un regim de egalitate lingvistică. Finlanda și-a declarat independența în anul 1917. Locuitorii insulelor au cerut încorporarea lor în regatul suedez, iar Suedia au propus Puterilor Aliate ținerea unui plebiscit în acest sens. Opțiunea locuitorilor a făcut ca Finlanda să hotărască adoptarea, la 6 mai 1920, a legii prin care se asigura Insulelor Åland o largă autonomie.

În anul 1921, Consiliul Ligii Națiunilor a recunoscut suveranitatea Finlandei asupra Insulelor Åland, obținând în același timp o înțelegere între Suedia și Finlanda cu scopul dezvoltării garanțiilor privind drepturile locuitorilor din Insule. Garanțiile au fost aprobate de Consiliul Ligii și incluse în Actul Garanțiilor Åland, în 1922.²⁷⁹ Până astăzi s-au adăugat mai multe amendamente, cele mai importante datând din 1951 și 1991.

Sistemul autonomiei din Åland introduce autorități proprii și impune ca orice schimbare a regimului autonomiei să fie aprobată în comun de autoritățile centrale și de autoritățile provinciei. Insulele au o Adunare Legislativă cu 27 de membri și un guvern, Consiliul Executiv al provinciei, numit de Adunarea Legislativă. Ultima poate fi dizolvată de către Președintele Finlandei după consultări cu purtătorul de cuvânt al Adunării. Există un guvernator al Insulelor Åland, reprezentând guvernul Finlandei, numit de către președintele Finlandei cu acceptul purtătorului de cuvânt al Adunării legislative.

Delegația Insulelor Åland este un comitet format din cinci membri (câte doi numiți de provincie și de Finlanda, plus guvernatorul) care realizează înțelegerile cu caracter fiscal între autoritățile central și cele provinciale. Delegația mai face și observații asupra legilor adoptate de Adunarea legislativă, înainte ca acestea să fie supuse președintelui Finlandei.

Sistemul de supervizare de către autoritatea centrală implică, alături de organismele amintite, Curtea Supremă a Finlandei și Curtea Administrativă a Finlandei, care se pronunță în cazul contestațiilor privind depășirea competențelor de către Adunarea legislativă a provinciei Åland.

Autoritatea în materie de legislație și administrație este împărțită între centru și provincie. Corpul legislativ din Åland are atribuții în materia administrației comunale; a reglementărilor privind protecția împotriva incendiilor; protecția mediului; anumite servicii sociale, de educație și de sănătate; în domeniul transporturilor, activității economice incluzând resursele de apă, agricole, vânătoarea și pescuitul, comunicațiile. Există de asemenea anumite competențe în

Statsvetenskapliga Fakulteten Vid Åbo Akademi, Rättvetenskapliga institutionen, Ser. A:433, Åbo, 1995.

²⁷⁹ Antony Alcock, "Finland - the Swedish-Speaking Community", in *Minorities and Autonomy in Western*

domeniul ordinii publice și al securității. Legile adoptate de Adunarea Legislativă sunt ratificate de către Președintele Republicii.

Autoritatea centrală și-a păstrat prerogativele în domeniul aspectelor constituționale; a relațiilor internaționale; forțelor armate; cetățeniei și drepturilor omului; relațiilor familiale; legislației muncii și cea penală; comerțului extern și legislației comerciale; energiei nucleare; proprietății intelectuale și cercetării resurselor minerale. În provincie, justiția este administrată de către tribunale naționale.

Chiar și în aceste domenii rezervate statului finlandez, Insulele Åland au un cuvânt de spus. Astfel, există posibilitatea provinciei de a avea inițiative legislative în domeniile de interes național. În același timp, dacă Parlamentul finlandez intenționează adoptarea unei legi cu implicații asupra provinciei, aceasta trebuie consultată.

Dacă tratatele internaționale ale Finlandei introduc prevederi ce implică autoritatea autogovernării Insulelor Åland, acestea trebuie să fie adaptate astfel încât să devină intern aplicabile. În materie competențelor externe, remarcabilă este și posibilitatea participării guvernului din Åland la negocieri internaționale.²⁸⁰

Problema transferului resurselor de la bugetul central spre provincie este subiectul unor negocieri anuale. Un procent fix din taxele colectate de stat se reîntorc în Insulele Åland. Autoritățile din Insule pot impune ele însele taxe suplimentare cu caracter temporar.

Insulele Åland au un regim foarte sever în domeniul utilizării limbii, a cetățeniei provinciei, a vinderii și cumpărării de pământ. Finlanda are două limbi oficiale, în timp ce în Insulele Åland oficială este doar suedeza. Ca urmare, toate școlile și toate instituțiile din provincie trebuie să folosească suedeza. Deciziile Curții supreme a Finlandei trebuie redactate în suedeză, dacă se referă la cazuri privind Insulele Åland. Toți reprezentanții statului finlandez în Åland trebuie să cunoască suedeza.

Numai cetățenii finlandezi care au stat cinci ani neîntrerupți în Insulele Åland și au o înțelegere corespunzătoare a suedezei pot să ceară cetățenia provinciei. Companiile au dreptul să își stabilească sediul în Insulele Åland doar dacă toți membrii consiliului de administrație sunt cetățeni ai provinciei ori au locuit aici cinci ani

Cetățenii din Åland sunt exceptați de la serviciul militar în cadrul forțelor armate, dar trebuie să-l înlocuiască cu un serviciu în administrația civilă.

Europe, A Minority Rihts Group Report, London, 1991, pp. 12-16

²⁸⁰ Guvernul din Åland este reprezentat de altfel în Consiliul Atlanticului de Nord.

Orice act ce privește pământul – posesiune sau concesiune – presupune o autorizație a guvernului provinciei, dacă implică și alți cetățeni decât cei ai Insulelor Åland.

Aceste prevederi au ca scop evident păstrarea caracterului suedez al provinciei prin protecția față de fenomene precum presiunea economică ori schimbarea demografică, prin emigrări ori imigrări.

Tirolul de Sud/Alto Adige

Regiunea Alto Adige are circa 7400 kilometri pătrați și circa o jumătate de milion de locuitori. Un procent de 64% dintre aceștia vorbesc germană, 30% italiană și 4% limba ladină. Regiunea se află la granița cu Austria, care cuprinde Tirolul de Nord și de Est.²⁸¹

După 550 de ani de suzeranitate austriacă, Alto Adige a fost cedată Italiei prin Tratatul de la Saint-Germain (1915), fără nici un fel de consultare a populației, în proporție și mai mare, pe vremea aceea, de origine germană. De altfel, ca Mare Putere învingătoare, Italia nu a fost obligată să semneze vreun tratat privitor la statutul minorităților pe teritoriul său. Unii autori consideră că “primirea de către Italia a acestei regiuni a fost, în sens general, incompatibilă cu bazele pe care se sprijinea pacea în acel moment: principiul autodeterminării”.²⁸²

Regimul instaurat de Mussolini în anul 1922 a acționat în direcția unei asimilări brutale a populației, prin introducerea italianei ca limbă oficială. Guvernul italian a decis să contruiască o zonă industrială în afara orașului Bolzano, încurajând imigrația italienilor și prin asta, schimbarea proporțiilor etnice. În pozițiile administrative cheie, germanii au fost înlocuiți cu italieni.

Politica de schimbare etnoculturală a provinciei a fost susținută și de către Hitler, în urma unei înțelegeri din 1939. Italia și Germania au stabilit chiar ca vorbitorii de limbă germană să imigreze în cel de-al Treilea Reich. Evoluția războiului a întrerupt însă procesul. La sfârșitul conflagrației, Italia a recăpătat autoritatea asupra regiunii, în ciuda cererilor insistente ale Austriei de a-i reveni ei. În schimb, s-a decis acordarea autonomiei Tirolului de Sud printr-o înțelegere (Paris, 5 septembrie 1946) încorporată ulterior în Anexa IV a Tratatului de Pace dintre Puterile Aliate și Italia. Convenția prevedea ca vorbitorii de limbă germană din provincie să aibă dreptul la școli primare și secundare în limba maternă, să fie asigurată paritatea germanei și italienei în

²⁸¹ Vezi Antony Alcock, “South Tyrol”, în Hugh Miall (ed.), *Minority Rights in Europe*, Pinter Publishers, London, 1994, pp. 46-56

²⁸² Antony Alcock, “Italy - South Tyrol”, în *Minorities and Autonomy in Western Europe*, A Minority Rihts Group Report, London, 1991, p. 6

viața publică, să se restabilească numele de familie germane, accesul la funcțiile oficiale corespunzător cu proporțiile celor două grupuri etnice. La acestea se adăuga autonomia populației din regiune, beneficiară a unor puteri legislative și executive.

În 1948, Parlamentul italian a votat autonomia provinciei Bolzano. Regimul stabilit a nemulțumit atât populația de limbă germană din Tirol, cât și Austria. Rezultatul a fost declanșarea, în anii '50, a unor violențe interetnice. În 1955, când s-a sfârșit ocuparea Austriei și stabilirea definitivă a frontierei (valabilă la 1 ianuarie 1936), ideea cedării Tirolului devenise fără sens. Violențele au continuat timp de un deceniu. În 1959, Austria a inițiat o dezbatere pe această temă în cadrul Adunării Consultative a Consiliului Europei iar în 1960 și 1961, a adresat plângeri Adunării Generale a ONU. Adunarea Generală a cerut Părților să înceapă negocieri pentru a pune în aplicare acordul inclus în Tratatul de Pace de la Paris.

În anii '60 s-au produs mai multe serii de violențe cu caracter terorist, unele având autori vorbitori de limbă germană. De abia în 1969, partidul cel mai reprezentativ al vorbitorilor de limbă germană și guvernul italian au ajuns la un nou acord, în timp ce Italia și Austria au stabilit un șir de măsuri diplomatice menite să rezolve disputa. În 1972, a fost adoptat Noul Statut al Autonomiei.

Acesta ținea cont de existența sistemului celor douăzeci de regiuni autonome din Italia și a cinci regiuni cu statut special. Trentino-Alto Adige (compusă din două provincii, Bolzano și Trento), era una din cele cinci, iar în cadrul acesteia provinciile – dintre care Bolzano cuprindea populația de limbă germană majoritară – căpătau competențe sporite.

La nivelul Trentino-Alto Adige există un Consiliu Regional cu puteri legislative și un Guvern Regional cu puteri executive. Consiliul este format din șapte membri, președinția acestuia fiind preluată, alternativ, de un vorbitor de limbă italiană, respectiv, germană. Consiliul poate fi dizolvat de Președintele Republicii numai în cazul violării constituției, gravei atingeri aduse legilor și din motive de securitate națională.

Prerogativa Președintelui este doar una dintre competențele care reglează relațiile dintre statul italian și regiunea cu statut special. Guvernul regional este consultat de către autoritățile naționale atunci când acestea iau în discuție probleme de transport și comunicație care interesează regiunea. Președintele Guvernului regional este consultat, la rândul lui, când Consiliul Miniștrilor Republicii dezbate teme de interes regional.

Legile regiunii se supun spre aprobare reprezentanților guvernului central, pentru a verifica dacă respectă constituția sau depășesc limita competențelor. Decizia finală în cazul unui diferend o are Curtea Constituțională a Italiei. Publicarea normelor juridice se face în germană și italiană.

În ceea ce privește legislația provinciilor, aceasta trebuie să se supună constituției și principiilor sistemului legislativ italian, dar nu sunt subordonate legislației regiunii Trentino-Alto Adige. Competențele privesc chestiuni de ordin economic, social și cultural. Educația în grădinițe și școli se face în limba maternă. Limba germană poate fi folosită de asemeni în sistemul de justiție și administrație – excepție fiind Armata, unde doar italiana este uzitată. Bilingvismul este o condiție obligatorie pentru obținerea oricărui serviciu în administrația publică.

O prevedere importantă pentru statutul provinciei Bolzano stabilește că locuitorii provinciei au precedență în ocuparea locurilor de muncă. Instituțiile provinciei trebuie să cuprindă un număr de funcționari riguros proporțional cu proporțiile numerice ale grupurilor lingvistice.

Tirolul de Sud a avut o evoluție economică de succes după stabilirea unei vieți pașnice în regiune. Trebuie totuși notată o anumită greutate în asigurarea sistemului perfecte proporționalități etnice în ocuparea funcțiilor publice. “Pentru a ajunge la o reală proporție etnică până în anul 2002, așa cum o cere Statutul de autonomie din 1972, numărul italienilor în instituții de stat sau cu caracter semi-statal va trebui să fie redus în timp cu 2.700”.²⁸³ În general, populația italiană a scăzut, iar în cadrul comunității s-au dezvoltat tendințe politice extremiste. Probleme apar și în raport cu legislația Uniunii Europene, care susține principiul libertății de mișcare și al egalității tuturor cetățenilor. Dar, instaurarea statutului special a adus pace și prosperitate regiunii, ceea ce explică de ce mișcările interesate de autonomie iau deseori ca exemplu modelul Trentino-Alto Adige.

*

Iată patru opinii complementare ale unor autori de renume internațională, referitoare la locul jucat de către autonomiile teritoriale în lumea contemporană:

²⁸³ Anthony Alcock, “Italy – the South Tyrol”, în *Minorities and Autonomy in Western Europe*, Minority Rights Group Report, 1991, p. 10.

Henry Steiner consideră că în anumite situații autonomia constituie “o necesitate practică, cea mai puțin rea soluție, preferabilă căderii în violență și opresiune sistematică”.²⁸⁴

Opinia lui Hurst Hannum: “Este sugestia acestei cărți că un nou principiu de drept internațional poate să fie distins la intersecția definițiilor contemporane ale suveranității, autodeterminării și a drepturilor persoanelor și a grupurilor, care va veni în sprijinul unor încercări creative de tratare a conflictelor dintre drepturile minorităților și ale majorităților înainte de a evolua până la război civil și cererile de secesiune ... Acest drept la autonomie recunoaște dreptul comunităților minoritare și indigene să exercite o autodeterminare internă de substanță și să-și administreze propriile probleme într-o manieră care să nu fie în contradicție cu suveranitatea ultimă a statului - dacă termenul este utilizat corespunzător”.²⁸⁵

Asbjørn Eide: “Din perspectiva ordinii mondiale, aranjamentele privind autonomia în cadrul statelor suverane pot fi folositoare ca soluție de mijloc, preferabilă atât secesiunii, care poate fi extrem de costisitoare, cât și completei integrări și subordonări față de autoritățile centrale, ceea ce pentru anumite grupuri poate fi intolerabil”.²⁸⁶

Francesco Capotorti nota la rândul său: “în acele țări din cele analizate²⁸⁷ care au recunoscut existența pe teritoriul lor a grupurilor etnice și lingvistice ca entități ce solicită un statut special, se aplică o politică bazată pe concepția pluralistă. În unele din aceste țări s-a considerat că stabilirea unei structuri federale de guvernare sau acordarea autonomiei unei anume regiuni reprezintă o măsură eficientă de apărare a individualității și drepturilor acelor grupuri”.²⁸⁸

Cele patru opinii evaluează dintr-o perspectivă diferită, însă toate pozitiv, rolul autonomiilor în sistemul internațional. Dacă într-un context statal și subregional specific, autonomia este sau nu o soluție realistă și pozitivă, acest lucru nu poate fi evaluat *în principiu* și *a priori*. Urmărind cele două statute speciale de succes, prezentate anterior, Insulele Åland și Trentino-Alto Adige, se poate remarca că ele au rezultat din conjuncturi politice interne și internaționale cu totul particulare. Adoptarea unei formule de autonomie sau alegerea soluțiilor alternative – cum ar fi măsurile speciale – impune o mare responsabilitate politică.

²⁸⁴ Henry Steiner, *op. cit.*, p. 1557.

²⁸⁵ Hurst Hannum, *op. cit.*, p. 506.

²⁸⁶ Citat în Kinga Gal, “The Protection of National Minorities: Different Concepts of Autonomy”, în *Papers from the Workshop on Ethnicity and Conflict Management*, 2-4 December 1996, Clark University European Center in Luxembourg, p. 38.

²⁸⁷ Francesco Capotorti a analizat pentru Raportul său 46 de țări.

²⁸⁸ F. Capotorti, *op. cit.*, p. 97.

3.1.4 Protecția minorităților naționale ca sistem de drepturi. Drepturi colective exercitate individual

Tema drepturilor individuale exercitate în colectiv

Sunt numeroase statele care consideră drepturile colective ca fiind un pericol potențial pentru stabilitatea lor. Altele - se poate da exemplul Ungariei - fac mari eforturi pentru impunerea lor în conștiința comunității internaționale. La mijlocul anilor '90, aproape toate Ministerele Afacerilor Externe ale statelor din Europa aveau pe agenda lor promovarea unei politici sau a alteia în chestiunea drepturilor colective. Succesul în afirmarea - respectiv, infirmarea - acestui concept putea avea influențe asupra carierei diplomatice. Faptul arată presiunea care se exercită asupra pozițiilor oficiale de către diferite forțe politice, încercarea de influențare a dezbaterilor, afectând inclusiv analiza academică a acestor chestiuni. În anii 2000, această presiune pare să fi scăzut.

Una dintre explicațiile cele mai des invocate pentru a justifica respingerea drepturilor colective este folosirea comunităților minoritare de către Germania, înainte de al doilea război mondial, ca mijloc de presiune și expansiune. Dintre obiecțiile teoretice aș aminti temerea că drepturile colective ar putea viola drepturile persoanelor aparținând majorității și ar putea afecta chiar drepturile persoanelor aparținând minorității ca atare.²⁸⁹ Se ridică și următoarea chestiune: cine este subiectul drepturilor colective? O comunitate trebuie să aibă o formă de structurare politică, de reprezentare, pentru ca ea să intre în raporturi juridice. Dar dacă ne aflăm în fața unui "drept colectiv", este oare firesc ca exersarea acestuia să depindă de capacitatea comunității de a-și defini o formă de reprezentare concretă?

O atare sensibilitate politică a creat o situație inconfortabilă inclusiv conceptual. Dezbaterile din cadrul Consiliului Europei sunt extrem de sugestive, pentru conflictul dintre opțiunile și interpretările care se întretaie în acest organism. Adunarea generală a insistat pentru o ridicare a standardelor privind protecția minorităților naționale, incluzând referiri la drepturile colective - printre altele, propunând în 1993 și reiterând în 1995, Recomandarea 1201. Renunțând la ideea unui protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului și optând pentru Convenția-cadru privind protecția minorităților naționale, Comitetul de Miniștri a împins lucrurile înapoi, în privința standardelor. Dar în Convenția-cadru apare o

²⁸⁹ Vezi Gabriel Andreescu, Valentin Stan, Renate Weber, *Concepția U.D.M.R. privind drepturile minorităților naționale*, Centrul pentru Drepturile Omului, București, 1994.

recunoaștere explicită a drepturilor minorităților naționale și nu referiri doar la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale.

Comitetul de experți pentru protecția minorităților naționale (DH-MIN) de pe lângă Consiliul Europei a identificat trei tipuri de drepturi privitoare la minoritățile naționale: drepturi colective, drepturi individuale, ale persoanelor care aparțin minorităților naționale și drepturi care au caracter și colectiv și individual. Din punctul de vedere al Comitetului, drepturi colective sunt: dreptul minorității de a exista și a fi recunoscută ca minoritate; principiul protecției identității minorității și ideea măsurilor pozitive, luate în acest scop; recunoașterea limbii minorităților; dreptul la inscripționare în limba minorităților; dreptul de a înființa instituții pentru educația în limba maternă; dreptul de a avea acces la mass-media cu caracter public; dreptul la propriile mijloace de comunicare; dreptul la reprezentare politică în organe de stat sau la nivel local. Deși în titlu și în articolul 1 Convenția-cadru privind protecția minorităților naționale adoptată în 1995 recunoaște, așa cum am spus, minoritățile naționale ca atare, autorii au preferat să evite aprofundarea unor drepturi, altele decât ale persoanelor care aparțin minorităților naționale. Într-un astfel de context nu mai este atât de paradoxal că în România, care recunoaște minoritățile, asigură accesul minorităților naționale în mass-media publică, permite existența partidelor etnice, reprezentarea minorităților în Parlament, programe în limba maternă a minorităților naționale, autoritățile par să interpreteze ideea drepturilor colective drept o subversiune antinațională.

Cine a urmărit dezbaterile din cadrul comitetelor de experți de pe lângă organismele internaționale sau pozițiile unor analiști guvernamentali a putut remarca folosirea, ca formulă de respingere a drepturilor colective, a ideii *drepturilor individuale exercitate în comun*. Din această perspectivă, cei care reclamă drepturi colective au în vedere valori perfect "translatable" prin drepturile individuale ale membrilor grupurilor în discuție.²⁹⁰ La întrebarea: cum poate considera cineva că folosirea limbii materne în școli, crearea unor instituții specifice minorităților ori reprezentarea grupurilor etnice în Parlament - implicând prin excelență grupuri, identități și organisme simbolice - nu ar avea în vedere colectivitățile și protecția lor ca atare, se răspunde: nu avem de a face cu drepturi colective, ci doar cu drepturi individuale ("ale persoanelor aparținând minorităților naționale") *care sunt exercitate în comun*.

²⁹⁰ Ronald Garet, "Communitarity and Existence: The Rights of Groups", 56 *Southern California Law Review*, 1983, pag. 1001-1045

În cazurile amintite anterior se poate identifica un "beneficiar" al dreptului - persoana care primește educație în limba maternă, el sau ea care privesc la televizor un program în limba proprie etc. Dar chiar dacă ne aflăm în fața unor drepturi individuale exercitate în comun, se adaugă întrebarea de ce faptul trebuie interpretat ca excluzând natura colectivă a protecției limbii naționale, ori a accesului la mijloacele de comunicație publică. Este fatal ca drepturile individuale și cele colective să se afle în opoziție, așa cum se sugerează de atâtea ori? Tibor Varady atrăgea atenția, simpatetic, asupra declarației P.E.N.-ului Internațional²⁹¹, care, "contrar unei minți de jurist" (sic!), avea curajul să vorbească despre faptul că "dreptul oricărei persoane de a se exprima oral sau în scris și de a utiliza în actele publice ori oficiale" limbajul grupului căruia îi aparțin este în același timp un drept individual și colectiv".²⁹²

Grupurile și drepturile colective

Faptul că există drepturi colective și că acestea nu sunt un non-sens juridic rămâne totuși un fapt de mult consacrat de către comunitatea internațională. Dacă acestea intră ori nu în categoria drepturilor omului, iată un subiect cumva controversat.

Există câteva drepturi colective recunoscute ca atare de către legislația internațională: dreptul la autodeterminare a popoarelor, dreptul la pace, dreptul la dezvoltare, dreptul la un mediu sănătos, dreptul la propriile resurse. În toate aceste cazuri, *nu putem identifica dreptul colectiv ca fiind doar expresia exercițiului în paralel a unui același drept individual de către mai multe persoane*. Acesta este criteriul prin care vom defini, în continuare, un drept colectiv. Pe de altă parte, faptul că drepturile "sunt colective" nu înseamnă că ele nu au și un corespondent în drepturile individuale, un beneficiar individual: dreptul la un mediu sănătos se regăsește în posibilitatea unor persoane concrete de a inhala un aer curat; dreptul la pace are drept corolar situația că persoanele nu sunt obligate să participe la lupte armate ori că nu suferă consecințele invaziilor. Rămânând la realitățile politico-juridice, ar fi de notat că o mulțime de grupuri posedă drepturi care sunt, și nu pot fi interpretate altfel decât ca drepturi colective. Astfel este dreptul unui partid de a participa la alegeri. Sub nici o formă acest drept "de grup" nu poate fi redus la dreptul individual al membrilor partidului de a participa la alegeri. Hotărârea partidului de a intra

²⁹¹ P.E.N. International este o organizație internațională a scriitorilor, înființată în 1921 cu scopul de a proteja scriitorii de presiunea cenzurii și mai general, de amenințarea guvernelor. Numele reprezintă acronimul de la "poets, playwrights, editors, essayists, and novelists".

²⁹² Tibor Varady, "Minorities, Majorities, Law and Ethnicity. Reflections on the Yugoslav Case", *Human Rights Quarterly*, Volume 18, 1996

în competiția electorală, alegerea și depunerea listelor de candidați, validarea reprezentanților în secțiile de votare etc. sunt drepturi care implică dinamica grupului *în totalitate* - nu decizii, nu voturi individuale a căror agregare statistică ar genera participarea partidului la alegeri.

În aceeași schemă intră și dreptul unei comunități dintr-o localitate oarecare de a avea asigurată inscripționarea în limba comunității (aflată în minoritate sau nu). Un drept colectiv este dreptul unei asociații de a sta în justiție, fiind asigurat asociației ca atare și nu persoanelor care o reprezintă.

Ca o remarcă care iese din paradigma studiului, ar fi de notat dezvoltarea, în ultimele decenii, a unor cercetări remarcabile în domeniul dinamicii comportamentelor colective. S-a demonstrat că în majoritatea cazurilor, comportamentul colectivităților nu rezultă din agregarea comportamentelor persoanelor care compun colectivitățile.²⁹³ Acest tip de concluzii ar trebui puse în valoare și în domeniul științelor dreptului și al eticii politice.

Relații între drepturi: compatibilitatea

Recunoașterea drepturilor colective ridică și chestiuni mai delicate, cum ar fi: sunt oare drepturile minorităților, drepturi ale omului?²⁹⁴; sunt acestea drepturi "naturale"?; exprimă ele doar voința politică a unor persoane, care încearcă să le transforme în "pur drept pozitiv"?, și altele de acest gen.

Concepția unei "ierarhii" a drepturilor are consecințe importante, printre care limitarea suveranității statelor și posibilitatea comunității internaționale de a interveni atunci când drepturile individuale sunt violate. Unii autori contestă existența unei ierarhii a drepturilor. Astfel, Ronald Garet,²⁹⁵ teoretician al grupurilor, refuză ideea, motivând că persoana, grupul și societatea²⁹⁶ au un statut ontic *egal*, și că o ierarhie a drepturilor ar viola principiul ne-derivabilității, adică principiul conform căruia subordonarea unui nivel altuia ar nega valoarea intrinsecă a acestora. Alți autori încearcă să determine, teoretic, principii interpretative ce ar permite "coexistența" diferitelor categorii de drepturi. William Pentney a propus drept prim principiu: "o colectivitate anumită nu trebuie împiedicată să existe nici de către stat, nici datorită

²⁹³ Din bibliografia semnificativă în acest sens aș recomanda Geoffrey Brennan, Loren Lomasky, *Democracy and decision. The pure theory of electoral preference*, Cambridge University Press, 1993

²⁹⁴ Vezi Gabriel Andreescu, "Drepturile minorităților: drepturi ale Omului", *RRDO* nr. 3/1994, unde o astfel de interpretare este susținută pentru "dreptul la identitate".

²⁹⁵ Ronald R. Garet, *Op. cit.*

²⁹⁶ În termenii lui Garet, "personhood, communality, sociality". Contextul a motivat însă versiunea românească.

pretențiilor indivizilor",²⁹⁷ și un al doilea: "colectivitatea trebuie să respecte maximul de drepturi individuale în acord cu prezervarea grupului".²⁹⁸

Controversa *a priori* despre statutul ontic al drepturilor poate fi depășită în favoarea analizei tipurilor de relații dintre un anumit tip de drepturi și celelalte. Dar care sunt tipurile de relații relevante? O temă privilegiată este cea a *compatibilității drepturilor*. Drepturile societății rezultând din dreptul la autodeterminare al popoarelor, dreptul grupurilor (al minorităților) și al persoanelor ar trebui circumscrise într-un mod care să le facă compatibile unele în raport cu altele. Atâta timp cât ele se vor afla într-o stare de incompatibilitate, asupra drepturilor se vor exercita presiuni sub forma disfuncțiilor politico-juridice.

Cele trei nivele: al societății (poporului), al grupurilor și al persoanelor introduc trei relații de compatibilitate: dintre drepturile poporului și ale persoanelor; dintre drepturile poporului și ale grupurilor; compatibilitatea dintre drepturile grupurilor și ale persoanelor.

Dintre toate, compatibilitatea dintre dreptul societății (dreptul la autodeterminare a poporului) și drepturile individuale este domeniul cel mai elaborat. Ea introduce tema limitării drepturilor omului de către dreptul colectiv și reciproc. Principalele restricții *de ordin colectiv* a drepturilor individuale pe care le indică cele două Pacte internaționale sau Convenția europeană a drepturilor omului și alte reglementări regionale sunt ordinea publică, siguranța națională și bunele moravuri.

Complementar, se impune limitarea dreptului colectiv, de către drepturile individuale. Întregul sistem internațional al drepturilor omului reprezintă o codificare a limitării suveranității statelor.

În ce privește limitarea dreptului popoarelor de către drepturile de grup, ea constituie o temă a dezvoltării sistemului internațional de protecție a dreptului minorităților naționale și a populațiilor indigene.

Reciproca, limitarea drepturilor grupurilor de către dreptul la autodeterminare a popoarelor are ca referință preocuparea pentru integritatea teritorială a statelor, care apare explicit în totalitatea documentelor referitoare la protecția minorităților. Ca exemplu de formulare citez articolul 21 din Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale: "Nici o dispoziție din prezenta Convenție-cadru nu va fi interpretată ca implicând vreun drept de a întreprinde vreo activitate ori vreun act contrar principiilor fundamentale ale dreptului

²⁹⁷ William Pentney, *The Aboriginal Rights Provisions in the Constitutional Act*, Saskatoon, Native Law Centre, Canada, 1987, pag. 52

internațional, în special egalității suverane, integrității teritoriale și independenței politice a statelor".

În democrațiile de tip occidental este cuasigeneral acceptată dominanța drepturilor individuale asupra drepturilor de grup. Documentele în materie exprimă explicit această preponderență a drepturilor individuale ale omului și a libertăților fundamentale. Pentru a rămâne la Convenția-cadru, ar fi de menționat articolul 19 și mai ales articolul 22: "Nici o dispoziție din prezenta Convenție-cadru nu va fi interpretată ca limitând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale care pot fi recunoscute în conformitate cu legile oricărei Părți Contractante sau cu orice altă convenție la care respectiva Parte Contractantă este parte".

În legislația națională s-au acceptat totuși limitări a drepturilor individuale de către drepturi de grup. Ronald Garet pe care l-am amintit anterior citează două decizii ale Curții Supreme a Statelor Unite, *Wisconsin v. Yoder*, implicând comunitatea Amish și *Santa Clara Pueblo v. Martinez*. În cazul *Yoder*, Curtea a decis exceptarea de la legislația privind obligativitatea instrucției școlare pentru a nu afecta viața tradițională a comunității Amish. Iată un exemplu tipic pentru felul în care dreptul individual al copiilor Amish a fost afectat prin grija prezervării unei comunități care prezenta pericolul de dispariție. Cazul *Santa Clara* privește păstrarea regulilor maritale ale tribului indian, în ciuda faptului că acestea prezintă o discriminare între bărbați și femei. În același timp, fiind vorba despre o discrepanță față de prevederile legislației federale, se poate susține că verdictul din cazul *Santa Clara Pueblo v. Martinez* exemplifică și limitarea dreptului societății printr-un drept de grup.

Sistemul de întărire reciprocă a drepturilor

Limitarea reciprocă a drepturilor nu este însă singura relație de conceput dintre ele. Este posibilă - și asupra acestui lucru trebuie insistat - o relație de *întărire reciprocă*, între un drept colectiv aflat "mai sus" și un drept aflat "mai jos", în această serie: drepturi ale societății (popoarelor), drepturi de grup, drepturi individuale. Darlene Johnston insista, întrebându-se de ce ideea drepturilor colective pare unora inerent periculoasă și opresivă, că "interesele individuale și colective nu sunt, totuși, inevitabil antagoniste. Presupusa antiteză pare să aibă la bază o concepție particulară și intolerantă privind natura drepturilor de grup".²⁹⁹ Michael McDonald a găsit o formulare sugestivă pentru ideea corelație "pozitive" dintre cele două tipuri de drepturi:

²⁹⁸ William Pentney, *Op.cit.*, pag. 53

²⁹⁹ Darlene Johnston, "Native Rights as Collective Rights: A Question of Groups Self-Preservation", în Will

"drepturile colective reprezintă casa în care drepturile individuale trebuie să-și găsească locul lor".³⁰⁰

Un exemplu reprezentativ pentru funcția de întărire a drepturilor de un anumit nivel, pentru drepturile altui nivel, îl constituie *drepturile individuale exercitate în colectiv*. Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a folosi limba maternă, dreptul lor de a constitui organizații, de a avea acces la mijloace de comunicare sunt un suport pentru prezervarea identității minorității - formulă care numește dreptul colectiv la identitate al minorității. Posesorii acestor drepturi pot depune plângeri în fața unui tribunal, dacă un astfel de drept le-a fost violat. Iată de ce contestarea de către cel preocupat mai ales de dimensiunea colectivă a drepturilor enumerate, a dimensiunii individuale a drepturilor, reprezintă o poziție greu de apărut. În aceeași măsură, ar fi artificial să vezi în drepturile persoanelor aparținând minorităților ceva care susține inexistența minorităților, argumentul negării drepturilor ce protejează identitatea lor *ca și grup*. Drepturile individuale intră într-o logică colectivă, care "crează", "dezvoltă", "protejează" comunitatea și prin asta rafinează, întărește drepturile comunității ca totalitate. Bisericele, teatrele, editurile și ziarele realizate de membrii unei comunități pe baza exercitării drepturilor lor individuale, reflectă doar parțial aportul creatorilor individuali. Bunurile culturale "aparțin" comunității, dau substanță acesteia: *ele vorbesc despre o identitate colectivă și despre un drept la identitate colectivă*. Drepturile individuale nu înlocuiesc, ci întăresc astfel dreptul colectiv.

De altfel, evoluția dreptului internațional reflectă un asemenea raport între drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și drepturile lor colective. Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale a Consiliului Europei privește minoritățile ca atare, ca entități colective, așa cum o arată foarte clar titlul. Prin conjuncția folosită, articolul 1 este demonstrativ: "Protecția *minorităților naționale și a drepturilor și libertăților persoanelor aparținând acestora* face parte integrantă din protecția internațională a drepturilor omului și, ca atare, constituie domeniu de cooperare internațională" (subl. mea). Mai departe, Convenția-cadru enumeră o listă a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, considerând astfel că dreptul minorităților se sprijină pe drepturi individuale.

Kymlicka, *The Rights of Minority Rights*, Oxford University Press, 1995, pag. 179

³⁰⁰ Michael McDonald, "Indian Status: Colonialism or Sexism?", *Canadian Community Law Journal*, No. 9/1986, pag. 48

Drepturi colective exercitate individual

S-a arătat că există un drept colectiv apărut ferm de către comunitatea internațională, autodeterminarea popoarelor, care a evoluat în sensul înțelegerii sale ca exprimând un drept al omului. Voi generaliza această legătură, susținând că *în general* dreptul colectiv se afirmă prin drepturi individuale și este capabil să le întărească. Voi traduce ideea spunând că ne aflăm în fața unor *drepturi colective exercitate individual*. În cazul autodeterminării popoarelor, principiul abstract al autodeterminării a evoluat spre o codificare din ce în ce mai evoluată a felului în care persoanele participă la procesul guvernării. Dreptul colectiv la autodeterminare este realizat prin exercitarea drepturilor civile și politice care permit persoanei să decidă asupra determinării libere a statutului politic al țării și dezvoltării economice, sociale și culturale.

Numai adăugând această nouă categorie, a unor *drepturi colective exercitate individual*, se poate face o descriere completă a tipurilor de drepturi invocate pentru protecția minorităților naționale. Astfel, Proiectul de lege al Uniunii Democrate Maghiare din România privind drepturile minorităților naționale și comunităților autonome, depus de UDMR la Parlamentul României în 1993, a așezat în paragrafe separate "drepturile minoritare individuale", "folosirea limbii materne" (în învățământ, cultură, administrația publică) și "drepturile comunitare".

Folosirea limbii materne este un exemplu tipic al unor drepturi individuale exercitate în colectiv. Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța în limba lor maternă ori de a o folosi în administrație și justiție reprezintă exemplul standard, al dreptului individual care nu se poate exercita decât în grup. În schimb, predarea istoriei minorității naționale după manuale editate sau propuse de minorități, ori numirea în conducerea instituțiilor de învățământ și cultură a minoritarilor relevă mai curând un drept colectiv: dreptul la autodeterminare internă a minorității.

În ceea ce privește drepturile comunitare, în Proiectul UDMR sunt trecute: (1) "păstrarea, ocrotirea, dezvoltarea și transmiterea identității minoritare" împreună cu recunoașterea și ocrotirea tradițiilor istorice, teritoriale, locale, culturale, religioase și etnice (art. 22); (2) exprimarea minorităților naționale "în calitatea lor de subiecte juridice și politice"; (3) "la autodeterminare internă"; (4) "să afișeze în limba lor maternă denumirile localităților, străzilor" etc.; (5) "să întrețină legături libere și neîngrădite cu țările de care sunt legate prin afinități etnice, lingvistice..." etc.; (6) "la asigurarea realizării și difuzării regulate de către posturi publice de radio și televiziune a emisiunilor minorităților" (art. 23); (7) să beneficieze de fonduri din bugetul

național pentru crearea și înființarea unor seturi proprii de instituții (art. 24); (8) să desfășoare manifestații și sărbători etc. (art. 25)

Care din punctele enumerate mai sus ar fi, din perspectiva propusă, drepturi individuale (eventual, exercitate în comun) și drepturi colective exercitate individual? Protecția identității minoritare definește un drept colectiv. Dar el se realizează practic prin drepturi de genul celor referitoare la "afișarea denumirilor în limba maternă", ori "realizarea și difuzarea regulată a emisiunilor minorităților". Ar fi neadecvat să afirmi că drepturile anterioare - înscrisiunea în limba maternă și difuzarea emisiunilor în limba maternă pe posturi publice - reprezintă propriu-zis drepturi individuale, chiar și în sensul că acestea ar fi realizate în comun. Nu persoana poate cere, legitim, un post de televiziune, nu ea, ca individualitate, este acceptabil să solicite, spre folosul ei, înscrisiunea în limba maternă a denumirilor în localitatea unde domiciliază. (Acesta este de altfel și motivul pentru care se cere o prezență "substanțială" de minoritari, pentru a se motiva înscrisiunea denumirilor în limba proprie.) *Am putea enunța că drepturile referitoare la înscrisiune și acces la posturile publice de radio și televiziune asigură exercitarea individuală a dreptului colectiv la păstrarea, ocrotirea, dezvoltarea și transmiterea identității minoritare.*

În general vorbind, drepturile de grup presupun stabilirea de proceduri și asigurarea membrilor lor cu posibilități (drepturi, libertăți) de a le da viață. Este posibil ca statul să își propună el însuși promovarea drepturilor grupurilor prin mijloacele administrate de el. Dar se poate adăuga principiul că implicarea grupurilor ca atare este indispensabilă pentru protecția lor, ca urmare, posibilitatea participării la administrarea intereselor proprii constituie un drept. Acest lucru îl afirmă punctul (3) referitor la dreptul la autodeterminare internă a minorităților naționale și comunităților autonome, din art. 23 al Proiectului de lege al UDMR. Ca și dreptul la autodeterminare a popoarelor, care în viziunea modernă presupune asigurarea unor drepturi specifice (politice și civile) la fel, autodeterminarea internă a minorităților naționale presupune exercitarea unor drepturi precum dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a "face parte din asociații, organizații, instituții științifice, culturale, religioase și partide politice proprii, precum și de a le susține pe acestea" (art. 18 din Proiectul UDMR). Cu toate că și în acest context, dreptul de asociere contează ca drept individual, el are rolul să asiste exercitarea (individuală) a unui drept colectiv. Este un exemplu convingător al conexiunii pozitive, al reciprocității dintre drepturile individuale și drepturile de grup.

Interesant mi se pare de comentat introducerea în Proiectul UDMR (punctul "drepturi comunitare") a dreptului minorităților la întreținerea legăturilor libere și neîngrădite cu țările cu care minoritățile au afinități. Documentele internaționale privind protecția minorităților naționale se referă la dreptul *persoanelor* (aparținând minorităților) la astfel de legături. Legăturile pot fi stabilite "între minoritățile naționale și țări" numai dacă minoritățile funcționează colectiv, crează forme de reprezentare, se bucură, într-un cuvânt, de recunoașterea unui drept de autodeterminare internă - precondiție a stabilirii unor relații juridice. Legăturile persoanelor aparținând minorităților naționale și persoane, grupuri și organizații din țările respective au un alt caracter. În acest caz nevoia protejării identității colective este estompată în raport cu dreptul prin excelență individual al persoanei aparținând minorității naționale de a afirma dimensiunea "națională" a identității sale proprii. Iată o situație semnificativă care arată că limbajul în termeni de "drepturi ale minorităților" și limbajul care vorbește despre "drepturile persoanelor aparținând minorităților" nu sunt simple varietăți de natură lingvistică. Ele nu sunt reductibile unul la altul.

Ar fi de subliniat în final, că recunoașterea unor *drepturi colective exercitate individual* reprezintă un act complementar al recunoașterii *drepturilor individuale exercitate în comun*. Ambele tipuri de drepturi au aceeași legitimitate, aceeași valoare și sunt de văzut ca alimentând la relațiile fericite, de întărire reciprocă a drepturilor colective și individuale. Analiza anterioară a demonstrat, apoi, că raporturile dintre dimensiunea individuală și dimensiunea colectivă a drepturilor nu reprezintă un dat fixat. Dreptul la asociere a persoanelor aparținând minorităților naționale are o semnificație deosebită pentru drepturile colective ale comunității, fără ca prin aceasta latura sa individuală să fie diminuată. În schimb, dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a avea legături cu persoane, grupuri și organizații din țara de filiație etnică ori lingvistică pune accentul pe dreptul individual - fără ca prin asta relevanța colectivă să se piardă cu totul. Vom găsi numeroase exemple care să nuanțeze astfel de raporturi între drepturi, în experiența unor țări precum Finlanda, Italia, Spania unde sistemul de protecție asociat minorităților naționale și persoanelor aparținând acestora este deosebit de complex.

Pentru cine consideră dezvoltarea sistemului drepturilor și libertăților un obiectiv și un mijloc al progresului civilizației, existența unor mecanisme de întărire reciprocă a drepturilor la diferite nivele constituie, fără îndoială, un fapt reconfortant. Tratarea drepturilor colective și a drepturilor individuale ca antinomice este simplistă și are un efect dăunător.

3.2 EVOLUȚIA SISTEMELOR DE PROTECȚIE A MINORITĂȚILOR NAȚIONALE

3.2.1 Protecția minorităților până la sfârșitul Primului război mondial (1918)

Statutul minorităților naționale a devenit subiect în sine pe fundalul conflictului dintre state și imperii și a schimbării frontierelor prin războaie, invazii, tratate impuse prin forță. În timpul înfruntărilor, sau după ele, acțiunile violente duceau la uciderea liderilor locali ori la mutarea, vinderea ca sclavi ori anihilarea unor întregi comunități. Negocierile dintre părți care s-au desfășurat în atare condiții, având ca obiect teritoriile și populațiile care locuiau pe aceste teritorii, au inclus prevederi referitoare la tratamentul persoanelor care treceau de sub o autoritate sub o alta nouă.

Cum ideea de minoritate națională este legată de ideea de identitate națională, iar aceasta apare ca artefact relativ târziu al istoriei, proto-istoria protecției minorităților ar reveni la protecția comunităților religioase. Urmând o astfel de logică, unii autori enumeră, ca precursore, măsurile speciale obținute de Carol cel Mare de la Harun-Al-Raschid în favoarea creștinilor (sec. IX); tratatele papilor cu mongolii; capitulațiunea încheiată între Francisc I, Regele Franței și Soliman Magnificul în 1535, menită să protejeze creștinii care trăiau în Imperiul Otoman; tratatul încheiat între Carol IX al Franței și regina Elisabeta a Angliei în 1572 vizând siguranța celor care practicau religia recunoscută în Anglia; pacea de la Ausburg (1555) și edictul de la Nantes (1598) care recunoșteau diferența între categoriile de supuși în funcție de religia lor.³⁰¹ În 1601, Tratatul de la Viena dintre Ungaria și Transilvania a acordat garanții minorității protestante din Transilvania. Nu trebuie însă uitat că înțelegerile dintre conducători menite să garanteze securitatea supușilor de o anumită credință, nu aveau semnificația pe care astfel de măsuri au căpătat-o în zilele noastre.

Evoluția convențiilor care au introdus drept clauze măsuri de protecție pentru minoritățile religioase are ca referință istorică Pacea de la Westfalia.³⁰² Iată o listă de tratate semnate din acel moment:³⁰³

³⁰¹ La aceste exemple se referă Cristian Jura, în teza sa de doctorat "Evoluția pe plan internațional a reglementărilor privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale", iunie 2003

³⁰² Pacea de la Westfalia din 1648 a pus capăt Războiului de Treizeci de Ani la care au participat Puterile europene și Sfântul Imperiu Roman. Ea reprezintă "prima din mai multe încercări de a crea ceva care să semene cu o unitate globală pe baza exercitării de către state a suveranității lor neîngrădite asupra anumitor teritorii și nesubordonate nici unei autorități pamântești" (Leo Gross, apud. Henry J. Steiner and Philip Alston, *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals*, Clarendon Press, Oxford, 1996 p. 149).

Anul	Tratatul	Părțile	Categoria protejată
1648	Tratatul de la Westfalia	Franța/Sfântul Scaun și aliații	Protestanții din Germania
1660	Tratatul de la Oliva	Suedia/ Polonia/ Prusia	Locuitorii catolicii și evanghelici din teritoriile cedate Suediei
1669	Tratatul de la Carlowitz	Polonia/ Imperiul Otoman	Catolicii din Imperiul Otoman
1763	Tratatul de la Paris	Franța/Spania Marea Britanie	Libertatea de credință a catolicilor în teritoriile canadiene
1774	Tratatul de la Kutciuc-Kainardgi	Rusia/Turcia	Creștinii din Turcia

Începând cu secolul al XIX-lea, reglementările privind tratamentul minorităților au fost incluse în tratate multilaterale. Iată o listă a celor care acoperă, cel puțin implicit, și protecția minorităților naționale, nu numai a celor religioase:³⁰⁴

- Actul Final al Congresului de la Viena din 1815;³⁰⁵
- Protocolul Conferinței de la Londra, din 1830;³⁰⁶
- Convenția de la Paris din 1856;³⁰⁷
- Tratatul de la Berlin din 1878;³⁰⁸
- Convenția internațională de la Constantinopol din 1881;³⁰⁹
- Tratatul de la București din 1913.³¹⁰

³⁰³ Vezi Wolfgang S. Heinz, *Indigeneous Populations, Ethnic Minorities and Human Rights*, Verlag Breitenbach, 1991, p. 22.

³⁰⁴ United Nations, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (Special Rapporteur: Francesco Capotorti), New York, 1979.

³⁰⁵ Ca Părți contractante, Rusia, Austria și Prusia se obligau să asigure polonezilor aflați pe teritoriul lor instituții menite să-i protejeze de eventualul comportament arbitrar al celor trei guverne.

³⁰⁶ Protocolul impunea Greciei să respecte libertățile politice și civice ale tuturor cetățenilor săi, indiferent de religie.

³⁰⁷ Prevedea protecția cultelor creștine.

³⁰⁸ Conform tratatului, noile state independente: Bulgaria, Muntenegru, România și Serbia, aveau obligația să asigure drepturi egale tuturor cetățenilor lor.

Lista anterioară arată caracteristica primei perioade de constituire a unui sistem internațional de protecție a minorităților: accentul pus pe protecția minorităților religioase. Este consecința reformei religioase din Europa secolelor al XVI-lea și al XVII-lea, în special în legătură cu evoluția temei toleranței religioase, în condițiile schismei dintre catolicism și protestantism.

Ar fi de notat, privitor la această primă fază a sistemului internațional de protecție, caracterul general al prevederilor și absența unei liste cu drepturi concrete ce urmau a fi garantate. În sfârșit, lipsea un sistem de control al felului în care erau respectate principiile enunțate în tratate. Era firesc ca, în aceste condiții, puterea efectivă a statelor de a interveni într-un caz sau altul să predomină în deserviciul ideii de drept. Iată de ce principiul protecției minorităților religioase a fost folosit uneori abuziv, pentru a legitima intervenții în teritorii străine (Anglia în Franța, în 1655, Olanda în Franța, respectiv, Prusia și Suedia în Polonia, în 1707).

Prevederi asupra drepturilor “naționalităților” au apărut și în dreptul intern al unor state. Este cazul Constituției austriece de la 21 decembrie 1867, care se referea la egalizarea drepturilor anumitor “populații” și Legea nr. 44 din 1868 din Ungaria, al cărui titlu are în vedere “egalizarea drepturilor naționalităților”. Doarece principiul general avut în vedere era cel al egalizării drepturilor, unii autori consideră că această legislație proteja exclusiv drepturile individuale ale cetățenilor aparținând anumitor grupuri.³¹¹

Preocuparea pentru soarta minorităților până la Primul Război Mondial, deși crescândă, a avut o eficiență relativă. Neexistând un sistem internațional care să urmărească respectarea tratatelor și fiind absente referiri concrete la drepturi pe care membrii minorităților le-ar fi putut invoca în relațiile lor cu autoritățile publice, aceste prime încercări de protecție sunt totodată și exemple de eșecuri. Acțiunile având drept scop anihilarea unor întregi comunități s-au perpetuat, de-ar fi să fie amintită doar uciderea, directă ori prin deportare și înfometare, a circa 900 000 de armeni, în perioada 1895-1896 și în timpul Primului Război Mondial.

³⁰⁹ Conținea prevederi referitoare la musulmani.

³¹⁰ Bulgaria, Grecia și Serbia au consimțit autonomia școlară și religioasă a koutzo-vlahilor de pe teritoriul lor.

³¹¹ Artúr Balogh, “Drepturile minoritare și protejarea acestora în România”, în Lucian Nastasă, Levente Salat (eds.) “Maghiarii din România și etica comunitară, Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, Cluj, 2003, pag. 77.

3.2.2 Protecția minorităților între cele două războaie mondiale (1919-1945)

Urmările Primului Război Mondial au demonstrat nevoia unor garanții internaționale care să nu mai permită repetarea unor noi confruntări sângeroase.

În timpul Convenției Ligii Națiunilor, Președintele Statelor Unite, Woodrow Wilson a propus ca Liga “să ceară tuturor noilor State să se oblige, ca o condiție a recunoașterii lor ca State independente și autonome ... să acorde tuturor minorităților rasiale sau naționale, în cadrul jurisdicției proprii, același tratament și securitate, atât prin lege cât și în fapt, care se acordă populației rasiale ori naționale majoritare”.³¹²

Comisia Ligii Națiunilor nu a acceptat acest principiu cu caracter general. În final, sistemul de protecție al minorităților naționale a fost dezvoltat numai pentru cele cinci țări care au stabilit tratate cu Puterile Aliate.

Nevoia unui sistem de protecție internațională se corela cu importante schimbări teritoriale, determinând la rândul lor încheierea de tratate bilaterale și multilaterale. Într-un astfel de context, Conferința de Pace de la Versailles, din 1919, și-a stabilit un număr de obiective, printre care:

- trasarea noilor frontiere;
- recunoașterea noilor state apărute pe harta Europei, cu condiția ca acestea să își asume obligația de a proteja minoritățile de pe teritoriile lor;
- crearea Ligii Națiunilor, ca organizație interguvernamentală menită să vegheze asupra noii ordini internaționale;
- punerea bazelor unui sistem de protecție a minorităților naționale având ca referință experiența secolelor al XVIII-lea și al XIX-lea.³¹³

Conferința de Pace de la Versailles a dus la semnarea mai multor tratate garantate de către Liga Națiunilor care pot fi considerate izvoare formale pentru sistemul de protecție a drepturilor minorităților după Primul Război Mondial:

Tratatele propriu-zise ale minorităților

- Tratatul între Principalele Puteri Aliate și Asociate și Polonia (Versailles, 28 iunie 1919);
- Tratatul între Principalele Puteri Aliate și Asociate și Regatul Sârbilor, Croaților și Slovenilor (Saint-Germain, 10 septembrie 1919);

³¹² D.H. Miller, *The Drafting of the Covenant*, vol. II, Putnam's and Sons, New York, 1928, p. 91.

³¹³ Vezi Wolfgang S. Heinz, *op. cit.*, p. 25.

- Tratatul între Principalele Puteri Aliate și Asociate și Cehoslovacia (Saint-Germain, 10 septembrie 1919);
- Tratatul între Principalele Puteri Aliate și Asociate și România (Paris, 9 decembrie 1919);
- Tratatul între Principalele Puteri Aliate și Asociate și Grecia (Sèvres, 10 august 1920);
- Tratatul între Principalele Puteri Aliate și Asociate și Armenia (Sèvres, 10 august 1920).

Tratatele generale de Pace și alte Tratatate având dispoziții specifice

- Tratatul de Pace cu Germania (Versailles, 28 iunie 1919);
- Tratatul de Pace cu Austria (Saint-Germain-en-Laye, 10 septembrie 1919);
- Tratatul de Pace cu Bulgaria (Neuilly-sur-Seine, 27 noiembrie 1919);
- Tratatul de Pace cu Ungaria (Trianon, 4 iunie 1920);
- Tratatul de Pace cu Turcia (Sèvres, 10 august 1920);
- Tratatul încheiat între România și Marea Britanie, Franța, Italia, Japonia, privitor la Unirea cu Basarabia (Paris, 28 octombrie 1920);
- Convenția încheiată între Lituania și Marea Britanie, Franța, Italia, Japonia pentru Teritoriul Memel (8 mai 1924).

Obligația pe care statele și-au asumat-o era aceea de a introduce într-un tratat cu Principalii Aliați și Puterile Asociate acele prevederi considerate necesare pentru protejarea în fiecare dintre țările menționate a intereselor locuitorilor “care diferă de majoritatea populației prin rasă, limbă sau religie”. Tratatul Minorităților stabileau:

- căpătarea cetățeniei de către minoritari, incluzând dreptul de opțiune;
- garantarea pentru toți locuitorii a completei protecții a vieții și a libertății;
- garantarea exercitării oricărui crez, a oricărei religii ori credințe și a practicării lor, în măsura în care nu contravin ordinii publice și bunelor moravuri;
- garantarea egalității în fața legii, a drepturilor civice și politice și egalitatea de tratament în lege și în practică;
- diferențele de rasă, limbă ori religie să nu aducă prejudicii nici unui cetățean în ceea ce privește accesul la funcțiile publice, demnități și onoruri, sau exercițiului profesiei și al capacităților;
- să nu existe nici o restricție în ceea ce privește libera utilizare a oricărei limbi, în viața privată sau în public;
- în orașele sau în regiunile în care locuiește o proporție substanțială de cetățeni aparținând minorităților rasiale, religioase ori lingvistice, acestor minorități să li se poată asigura accesul în

mod echitabil la sumele asigurate prin fonduri publice pentru activități educaționale, religioase și filantropice.

La regulile enumerate se adăugau un număr de drepturi speciale în beneficiul anumitor minorități – cum ar fi evreii din Polonia, România și Grecia.

Ansamblul acestor prevederi era supus unui sistem de control constând din: (a) dreptul la petiție; (b) Comitetul Minorităților; (c) Curtea Permanentă de Justiție de la Haga.

Petițiile trebuiau adresate Secretariatului Ligii, care decidea dacă erau sau nu admisibile. În caz pozitiv, hotărârea era comunicată statului reclamat, care trebuia să anunțe în trei săptămâni dacă dorește să aducă propriile opinii asupra obiectului petiției. În absența unui răspuns, petiția era pusă la dispoziția tuturor statelor membre.

Pentru următoarea fază a procesului, Comitetului Minorităților – format din trei țări membre ale Consiliului Ligii Națiunilor (cea mai înaltă instanță politică a Ligii Națiunilor) – îi revenea ca atribuție să respingă petiția, să obțină o soluție prin negocieri între Părți sau să o pună pe agenda Consiliului.

Dacă poziția Puterilor Aliate nu putea fi pusă în acord cu poziția guvernului reclamat, atunci cazul cădea în competența Curții Permanente de Justiție de la Haga.

Un aspect important al sistemului de protecție dintre cele două războaie mondiale a fost faptul că petițiile adresate Ligii Națiunilor erau semnate de către minorități *ca și comunitate*. Implicațiile acestei recunoașteri a minorităților naționale ca entități colective au fost contradictorii. Ele au asigurat minorităților naționale un cuvânt în cadrul comunității internaționale. Pe de altă parte, în timpul ascendenței fascismului în Europa, unele comunități au fost utilizate de către Germania în scopuri destabilizatoare.

Sistemul confidențialității și al negocierilor adoptat de Liga Națiunilor s-a dovedit de reală eficacitate între Cele două războaie mondiale. Numai în primii zece ani de funcționare a Ligii au fost primite 773 de petiții, dintre care numai 292 au fost considerate inadmisibile.³¹⁴ Din păcate, de abia recent, odată cu deschiderea arhivelor Ligii, s-a putut aprecia întreaga anvergură a eforturilor făcute de Liga Națiunilor pentru a răspunde problemelor ridicate în acea perioadă de minorități.

Ca exemplu al funcționării acestui sistem și al modului în care se judecau cazurile în anii '30, voi cita din *Opinia consultativă nr. 64* a Curții Permanente de Justiție asupra școlilor

³¹⁴ J. Fawcett, *The International Protection of Minorities*, Minority Rights Group, London, 1979, p. 10.

minoritare din Albania, din 1935, folosită deseori drept caz-școală. Iată câteva idei care au îmbogățit doctrina protecției minorităților naționale.³¹⁵

“Ideea care stă la baza tratatelor pentru protecția minorităților naționale este asigurarea pentru anumite elemente încorporate în Stat, distinse prin rasă, limbă sau religie, a posibilității de a trăi în pace și în cooperare prietenească cu majoritatea, și în același timp, păstrarea caracteristicilor care le disting de majoritate și satisfacerea necesităților specifice care rezultă de aici. În scopul de a realiza acest obiectiv, două lucruri au fost considerate în mod particular necesare.

Primul a fost asigurarea pentru cetățenii aparținând minorităților rasiale, religioase sau lingvistice, a unui statut de perfectă egalitate cu alți cetățeni ai Statului.

Al doilea constă în asigurarea elementelor minoritare³¹⁶ cu mijloace potrivite în scopul păstrării particularităților rasiale, tradițiilor și caracteristicilor naționale.

Aceste două cerințe sunt într-adevăr strâns legate una de alta, pentru că nu poate exista adevărată egalitate între majoritate și minoritate dacă ultima este lipsită de instituțiile proprii și în consecință, obligată să renunțe la ceea ce reprezintă substanța ființei sale ca minoritate”.

Un alt enunț important din *Opinie*:

“Egalitatea în drept exclude discriminarea în orice sens; în același timp, egalitatea în fapt ar putea implica necesitatea unor tratamente diferite în scopul atingerii unui rezultat care stabilește un echilibru între diferitele situații”.³¹⁷

Opinia consultativă a Curții Permanente de Justiție sintetiza elementele fundamentale ale unui raționament care se aplică și sistemului actual de protecție a minorităților naționale. În formularea specifică, este vorba despre punerea la baza protecției minorităților a principiului non-discriminării și a sistemului de măsuri speciale menit să realizeze egalitatea de fapt.

Drept izvoare ale sistemului de protecție al minorităților naționale dintre cele două războaie mondiale, mai pot fi enumerate *Convențiile bilaterale încheiate între state*:³¹⁸ Convenția dintre Grecia și Bulgaria (27 noiembrie 1919); Tratatul dintre Austria și Cehoslovacia (Bruno, 7 iunie 1920); Tratatul dintre URSS și Finlanda (Dorpat, 4 octombrie 1920); Tratatul dintre URSS și Polonia (Riga, 11 octombrie 1920); Convenția dintre orașul

³¹⁵ Advisory Opinion No. 64, Minority Schools in Albania, 1935, P.C.I.J. (ser. A/B), 17.

³¹⁶ În engleză, “minority elements”.

³¹⁷ *Idem*, p. 19.

³¹⁸ Vezi și Cristian Jura, Teza de doctorat.

liber Danzig și Polonia (9 noiembrie 1920); Tratatul dintre Italia și Iugoslavia (Rapallo, 12 noiembrie 1920); Convenția dintre Polonia și Cehoslovacia (Praga, 29 noiembrie 1920); Acordul dintre Franța și Turcia (Angora, 20 octombrie 1921); Acordul dintre Austria și Cehoslovacia (Launey, 10 decembrie 1921); Convenția dintre Estonia, Finlanda, Letonia și Polonia (Varșovia, 17 martie 1922); Convenția dintre Germania și Polonia (15 mai 1922); Convenția dintre România și Iugoslavia (Belgrad, 10 martie 1923); Convenția dintre Germania și Polonia (30 august 1924); Tratatul dintre Polonia și Cehoslovacia (23 aprilie 1925); Acordul dintre România și Iugoslavia (Bled, 17 august 1927); Concordatul dintre Vatican și România (10 mai 1927); Convenția dintre România și Iugoslavia (20 iunie 1935); Aranjamentul dintre Cehoslovacia și România (Praga, 1930); Declarația semnată de Germania și Polonia (5 noiembrie 1937).

Statut de izvoare au și *Declarațiile făcute înaintea Consiliului Societății Națiunilor*: Declarația Albaniei (2 octombrie 1921); Declarația Estoniei (17 septembrie 1923); Declarația Finlandei (privitoare la insulele Åland: 27 iunie 1921); Declarația Lituaniei (12 mai 1922); Declarația Letoniei (7 iunie 1923).

3.2.3 Protecția minorităților naționale în perioada postbelică

Al Doilea Război Mondial, a pus capăt ordinii internaționale anterioare, cu Liga Națiunilor ca instituție de bază și cu principiile și mecanismele ei, precum Curtea Internațională de la Haga, care reglementau relațiile dintre state sau garantau protecția minorităților naționale. Noua ordine postbelică a fost definită de către Carta Națiunilor Unite (1945) și apoi, de către seria de documente adoptate de ONU - dintre care, cel mai important prin consecințe, rămâne Declarația universală a drepturilor omului - sau de organisme regionale.

Carta Națiunilor Unite a așezat la baza relațiilor dintre state respectul egalității în drepturi a popoarelor și a dreptului acestora la autodeterminare. Carta asuma “Realizarea cooperării internaționale ... promovând și încurajând drepturile omului și libertățile fundamentale pentru toți, fără distincție de rasă, sex, limbă sau religie” (Art. 1 (3)).

Nici în Cartă și nici în Declarația universală a drepturilor omului nu există o mențiune privind protecția minorităților naționale. Conform Articolului 1 al Cartei și Art. 2, 7, 16 și 26 al Declarației, problematica minorităților naționale este tratată în termeni de non-discriminare, avându-se în vedere drepturile și libertățile individuale, deci ale membrilor unor grupuri

identificabile prin “rasă, sex, limbă sau religie”. Este o perspectivă sau mai bine zis, un accent nou, care exprima dorința de a pune drepturile individuale în centrul ordinii postbelice. Aspectul acesta se dovedea cu atât mai important, cu cât sistemul tratatelor din 1919, care stabilise un sistem propriu de protecție a minorităților naționale, își pierduse valabilitatea. În 1950, Consiliul Economic și Social (ECOSOC) a cerut Secretarului-General să pregătească un studiu, privind eventuala funcționare a sistemului de protecție antebelic. Răspunsul acestuia a fost că, “Revăzând situația în întregime ... trebuie conchis că între 1939 și 1947 circumstanțele s-au schimbat într-o asemenea măsură încât, vorbind în general, sistemul a încetat să existe. (...) Toate deciziile internaționale luate începând cu anul 1944 s-au inspirat dintr-o filozofie diferită. S-a impus ideea protecției universale a drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Ca urmare, nu numai că minoritățile din anumite țări ar primi protecție, dar toate ființele umane din toate țările se bucură într-o anumită măsură de protecție internațională”.³¹⁹

Răspunsul Secretarului-General al ONU nu viza doar întrebarea dacă sistemul antebelic de protecție este caduc, ci reflecta și speranța pusă în acel moment, ca sistemul drepturilor și libertăților individuale universale să constituie un mijloc eficace de protejare a minorităților naționale.

În curând s-a văzut că, deși societățile democratice, bazate pe participarea tuturor cetățenilor la viața publică (sistem pluralist) oferă premisele non-discriminării, totuși, păstrarea, afirmarea și dezvoltarea identității specifice a grupurilor presupune mai mult decât atât. Au fost invocate “măsurile speciale” menite să asigure nu doar egalitatea *de principiu* a membrilor majorității și a membrilor minorităților, ci și egalitatea lor *în fapt*.

În cadrul ONU, Comisia Drepturilor Omului și Sub-comisia pentru Prevenirea Discriminării și Protecția Minorităților au acordat atenție temei măsurilor speciale. La prima sesiune a Sub-comisiei pentru Prevenirea Discriminării și Protecția Minorităților (1947) s-au discutat înțelesurile termenilor “prevenire a discriminării” și “protecție a minorităților”.³²⁰ Exercițiul viza idei care urmau să fie luate în considerare la elaborarea Declarației universale a drepturilor omului sau a unui Pact internațional cu privire la drepturile omului. Sub-comisia a indicat următoarele formule:

³¹⁹ *Study of the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities*, UN Doc. E/CN.4/367 and Add., Chapter XIV, 1950/51.

³²⁰ Gabriel Andreescu, Renate Weber, *Evoluția cionceptiei UDMR cu privire la drepturile minorităților naționale*, Centrul pentru Drepturile Omului, București, 1996, p. 14.

“1. Prevenirea discriminării înseamnă prevenirea oricărei acțiuni care neagă indivizilor sau grupurilor de persoane egalitatea de tratament pe care ei o doresc.

2. Protecția minorităților este protecția grupurilor non-dominante care, dorind în general egalitate de tratament cu majoritatea, doresc măsuri de tratament diferențiat, în scopul preservării caracteristicilor de bază pe care le au și care le disting de majoritatea populației. Protecția se aplică în mod egal persoanelor aparținând acestor grupuri și care doresc aceeași protecție. Înseamnă că tratamentul diferențiat care li se aplică acestor grupuri sau persoanelor aparținând acestor grupuri este justificat când se exercită pentru mulțumirea lor și în interesul bunăstării comunității în totalitate.”³²¹

Modalitatea prin care Sub-comisia a tratat tema nediscriminării și a tratamentului diferențiat³²² a primit unele critici.³²³ Dar ea s-a impus până la urmă, ca formulă capabilă să contracareze “dorința exprimată de unele state ca scopul nediscriminării să fie în realitate dispariția conștiinței minoritare.”³²⁴

În acest fel, Sub-comisia exprima necesitatea protecției nu numai a persoanelor aparținând minorităților naționale, dar și a comunităților minoritare în sensul larg. S-ar putea afirma că Sub-comisia recunoștea dreptul colectiv la păstrarea identității minorităților. Instrumentul măsurilor speciale nu era gândit prin opoziție la principiile egalității și nediscriminării, ci doar ca o modalitate de a le face efective. Ideea a fost repetată în memorandumul întocmit de Secretarul General al ONU: “Protecția minorităților, pe de altă parte, deși inspirată într-un mod asemănător din principiul egalității de tratament al tuturor oamenilor, cere o acțiune pozitivă: un serviciu concret este înfăptuit pentru grupul minoritar (...) de exemplu, dacă un copil primește educație într-o limbă care nu este limba sa maternă, aceasta ar putea să însemne că acel copil nu este tratat în mod egal cu ceilalți copii care primesc educație în limba lor maternă. De aceea protecția minorităților cere acțiuni pozitive pentru apărarea drepturilor grupului minoritar, dacă bineînțeles cei în cauză (sau părinții lor, în cazul copiilor) doresc să mențină diferențele lor de limbă sau cultură.”³²⁵

În studiul său devenit o referință indispensabilă, Francesco Capotorti a susținut caracterul necesar al măsurilor speciale în asigurarea egalității *efective* între diferitele categorii de persoane:

³²¹ E/CN.4/52, sect. V.

³²² Vezi culegerea de texte ale ONU: “Măsuri speciale de protecție cu caracter internațional pentru grupurile etnice, religioase sau lingvistice”.

³²³ Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p. 10.

³²⁴ *Ibidem*.

³²⁵ *The Main Types and Causes of Discrimination*, United Nations publication, Sales No. 49.XIV.3, para. 7.

“cele două concepte sunt distincte în sensul că cel de egalitate și nediscriminare implică o garanție formală a tratamentului egal al tuturor persoanelor – cărora trebuie să li se asigure exercitarea acelorași drepturi și acceptarea acelorași obligații – în vreme ce conceptul protecției minorităților presupune măsuri speciale în favoarea membrilor unui grup minoritar. Nu mai puțin, scopul acestor măsuri este să instituie o egalitate de fapt între membrii grupului minoritar și celelalte persoane. Aceasta confirmă teza că prevenirea discriminării, pe de o parte, și implementarea unor măsuri speciale pentru protecția minorităților, pe de altă parte, sunt doar două aspecte ale aceleiași probleme: aceea a apărării drepturilor fundamentale ale omului”.³²⁶

După al Doilea Război Mondial, sistemul internațional al protecției minorităților naționale s-a sprijinit pe drepturile universale ale omului, pe non-discriminare și pe măsurile speciale destinate persoanelor care aparțin minorităților naționale. Cele două Pacte privitoare la drepturile civile și politice, respectiv, drepturile sociale, economice și culturale, adoptate în 1966, au inclus (în articolul 27) referiri la protecția minorităților etnice, religioase sau lingvistice.

În toată perioada anterioară anilor '90, organizațiile internaționale au promovat formularea “persoane care aparțin minorităților naționale”, în locul sintagmei “minoritățile naționale”. Se arată astfel că sistemul internațional de protecție are la bază drepturi individuale, și nu colective. Documentele adoptate în deceniile șase, șapte și opt au pus accentul pe problema non-discriminării persoanelor, așa cum o arată și titlurile lor. Există totuși un număr semnificativ de documente – ca să nu vorbim și de interpretări – care are în vedere *dimensiunea colectivă* a protecției grupurilor. Următoarele instrumente își definesc obiectul protecției drept “un grup național, etnic, rasial sau religios”: Convenția cu privire la prevenirea și pedepsirea crimei de genocid (1948), Convenția UNESCO împotriva discriminării în educație (1960), Convenția internațională cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (1965), Declarația UNESCO cu privire la rasă și prejudiciul rasial (1978), Convenția internațională cu privire la suprimarea și pedepsirea crimei de apartheid (1973), Declarația ONU cu privire la eliminarea tuturor formelor de intoleranță și discriminare bazate pe religie sau credință (1981), Convenția nr. 169 a Organizației Internaționale a Muncii cu privire la popoarele indigene și tribale din țările independente (1989), Convenția internațională cu privire la protecția tuturor muncitorilor migranți și a familiilor lor (1990), Documentul Reuniunii de la Copenhaga al Conferinței privind

³²⁶ Francesco Capotorti, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (1977), Center for Human Rights, Study Series 5, United Nations, New York, 1991, p. 41.

dimensiunea umană a CSCE (1990), Declarația ONU cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice (1992).

3.2.4 Protecția minorităților naționale în România între cele două războaie mondiale și imediat după 1945

România a avut de administrat constant o mare diversitate etno-culturală, obligând statul român să ia – sub presiuni interne și internaționale – măsuri constituționale, legale și practice pentru protecția minorităților. Se poate spune că în România a existat o discrepanță constantă în ce privește garanțiile documentelor, care asumau standarde înalte, și politica reală a autorităților publice. Astfel, *Rezoluțiunea Adunării Naționale de la Alba-Iulia* (1 decembrie 1918) stipula, printre principiile fundamentale la “alcătuirea noului Stat Român”, “deplină libertate națională pentru toate popoarele conlocuitoare”. Declarația indica și mijloacele acestui regim generos: “fiecare popor se va instrui, administra și judeca în limba sa proprie prin indivizi din sânul său și fiecare popor va primi drept de reprezentare în corpurile legiuitoare și la guvernarea țării în proporție cu numărul indivizilor care o alcătuiesc” ș.a.m.d.

La rândul ei, Constituția din 28 martie 1923 asuma, în Art. 7, că “Deosebirea de credințe religioase și confesiuni, de origine etnică și de limbă, nu constituie în România o piedică spre a dobândi drepturile civile și politice și a le exercita”, iar Articolele 5, 8, 22, 28, 29, 64, 108, 119 reiterau, în diferite forme, victoria principiului egalității asupra diferențelor naționale, confesionale sau de origine etnică. Și Constituția autoritară din 27 februarie 1938 repeta că “toți cetățenii români, fără deosebire de origine etnică și credință religioasă, sunt egali înaintea legii...” (Art. 5)

Mulți autori consideră politica autorităților din Regatul României “național, unitar și indivizibil”³²⁷ a fi fost îndreptată spre impunerea dominației etnice și confesionale a majorității față de minorități și a centrului față de provincii. Frontierele României fuseseră modificate la sfârșitul Primului Război Mondial într-un sens care schimbase radical porporțiile etnice, situație văzută la București drept o înfruntare a idealului național, gândit ca omogenitate și unitate. După 1918, între frontierele României Mari existau aproximativ 17% maghiari, 4,4% germani, 3,2% evrei, 1,7% romi și 2,9% ruși. Minoritățile naționale constituiau circa 29% din întreaga populație.

Populația maghiară a scăzut constant după alipirea Transilvaniei la România până astăzi. Tratatul de la Trianon a determinat plecarea primului val important de maghiari. Scăderea numărului vorbitorilor de limbă maghiară între 1910 și 1930 a fost de circa 100.000 de persoane.³²⁸ Cauze ale scăderii au fost emigrarea, dar și politica guvernelor de la București. Între cele două războaie mondiale a avut loc o colonizare a zonei de graniță cu Ungaria cu populație românească printr-un program îndrumat de guvern.³²⁹ Aceste politici reflectau și frustrarea pentru statutul de națiune inferioară a românilor din Transilvania anterioară României Mari, preocupările față de iredentismul maghiar, iar în ce privește cazul special al populației musulmane, de la celălalt capăt al țării, grija pentru echilibrul Dobrogei.

Scăderea ponderii populației maghiare avea și explicații pur demografice. Sociologul Sabin Manuilă nota încă în 1929 probabilitatea ca, prin forța împrejurărilor, ponderea populației maghiare în orașe să scadă considerabil în viitorul apropiat. El avea în vedere scăzuta natalitate a locuitorilor din orașe, incapabilă să susțină, prin forțe proprii, pierderile datorate mortalității generale și excedentul natural de populație într-o epocă a urbanizării.³³⁰

Sașii și-au exprimat imediat după Unire, la 8 ianuarie 1919, loialitatea față de România Mare. Partidele politice nu au luat în considerație, ulterior, drepturile colective ale sașilor și secuilor, acceptate de România prin semnarea Tratatului de pace de la Versailles.

În cadrul campaniei de românizare de la începutul anilor '30, guvernul român a închis sau a desființat școlile, ziarele și instituțiile culturale ale ucrainenilor. S-a interzis utilizarea limbii ucrainiene în domeniul public. Încălcarea noii legislații determina intervenția poliției. Ucrainenii au fost denumiți “români care și-au uitat limba maternă”.

Bulgarii au suferit un tratament asimilatoriu, prin închiderea sau demolarea școlilor, bisericilor, centrelor de cultură și de artă.

În ceea ce îi privește pe evrei, pleiada de cercetări descrie un tablou complex, începând cu acordarea, în anii '20, a unor drepturi cetățenești anterior refuzate, conform obligațiilor Tratatului de la Versailles, amânarea reformelor în acest domeniu, iar în anii '30, amplificarea

³²⁷ Art. 1, Constituția României din 1923.

³²⁸ Această scădere are diferite explicații, inclusiv prin trecerea copiilor de evrei și șvabi din categoria vorbitorilor de limbă maghiară în categoria românofonilor. Datele statistice de la recensăminte nu pot fi comparate direct (vezi Veres Valér, “Difficulties in Researching the Demography of the National Minorities. The Case of Ethnic Hungarians from Romania”, apărut în limba maghiară în *Korunk*, 2/2002, pag. 4-18).

³²⁹ Istoricul Dinu C. Giurescu susține că “statul român nu a practicat, între 1919-1939 ... o politică de asimilare a minorităților” (Dinu C. Giurescu, “Imperii și pseudoimperii, între teorie și realitate”, 22, nr. 10, 1998).

³³⁰ Sabin Manuilă, *Evoluția demografică a orașelor și minorităților etnice din Transilvania*, București, 1929.

persecuției, până la pogromurile și crimele atingând proporția Holocaustului din perioada 1940-1943³³¹.

3.2.5 Protecția minorităților naționale în România între 1945 și 1989

Prin cedarea Basarabiei – ocuparea ei de către Uniunea Sovietică – și în urma mișcărilor de populații din timpul războiului s-a produs o reducere a diversității multietnice din România. Între 1947 și anii '90, importante comunități ale germanilor și evreilor au părăsit în cea mai mare parte țara, alungați practic de regimul comunist. Harta etnică a României de astăzi diferă sensibil de harta etnică a României interbelice. Conform recensământului din 2002, existau 19.409.400 (89.5%) români la o populație totală de 21.698.181. Cele 18 minorități naționale recunoscute oficial erau: maghiarii-1.434.377 (6.6%); romii (țigarii)-535.250 (2.5%)³³²; germanii-60.088 (0.3%); ucrainenii-61.091 (0.3%); rușii-lipoveni-36.397% (0.2%); turcii-32.596 (0.2%); tătarii-24.137 (0.1%); sârbii-22.518 (0.1%); slovaci-17.199% (0.1%); bulgarii-8,092; evreii-5.870; cehii-3.938; polonezii-3.671; croații-6.786; grecii-6.513; armenii-1.780.³³³ Recensământul din 2002 mai indica 175 de sloveni, 262 ruteni, 207 carașoveni, 2.249 chinezi, 520 albanezi, 45 găgăuzi, 731 slavo-macedoneni și 1.370 ceangăi.

După alegerile generale din anul 2000, în Parlamentul României au mai intrat reprezentanții a două etnii, considerate de unii lideri ai minorităților naționale a fi construcții identitare artificiale: macedoneni slavi și rutenii.

În anul 1945 a fost adoptat Statutul Naționalităților.³³⁴ Documentul codifica noua viziune internaționalistă a puterii instalată în România și asigura standarde formale înalte pentru drepturile minorităților naționale. Astfel, tribunalele și judecătoriile care aveau competență asupra unei circumscripții judecătorești cu peste 30% dintre locuitori minoritari urmau să

³³¹ Vezi Carol Iancu, *Emanciparea evreilor din România (1913-1919). De la inegalitatea civică la drepturile de minoritate. Originalitatea unei lupte începând cu războaiele balcanice și până la Conferința de Pace de la Paris*, Editura Hasefer, București, 1998 și *Evreii din România de la emancipare la marginalizare*, Editura Hasefer, București, 2000. În particular, vezi Radu Ioanid care evaluează la circa 250.000 numărul evreilor morți sub jurisdicție românească ("Les Juifs roumains sous l'administration Antonescu: statistics", in Carol Iancu, (ed.), *Permanences et ruptures dans l'Histoire des juifs de Roumanie: XIX-XX siècles*, Montpellier, Université Paul-Valéry, 2004, p. 26).

³³² Rezultatul recensământului este, la acest capitol, în mod sigur diferit de cel real.

³³³ O analiză a diversității etnice din România poate fi găsită în Renate Weber, "The Protection of National Minorities in Romania: A Matter of Political Will and Wisdom", în Jerzy Kranz in cooperation with Herber Kupper, eds., *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989*, Centre for International Relations, Warszawa 1998, p. 199-269.

³³⁴ Prin Decretul nr. 309 din 6 februarie 1945.

folosească, la cerere, limba maternă. Autoritățile comunale și județene din aceste zone acceptau orice script și orice declarație în limba minorității, fără traducere. Presa și inscripționările puteau folosi limba acestora în unitățile administrative unde minoritarii depășeau cifra de 30. Statul român asigura învățământul în limba maternă în școlile de stat primare, secundare și superioare. La examene, limba de examinare era limba în care s-au predat disciplinele de studiu.

La sfârșitul anilor '40 și în deceniul următor, maghiarii au beneficiat de măsuri specifice, inclusiv crearea Regiunii Autonome Maghiare. Ceangăii din Moldova au putut învăța limba maghiară, iar în bisericile lor (catolice), s-a revenit la slujba în limba maghiară.

În aceeași perioadă, evreii au fost masiv integrați în sistemul instituțiilor publice. Alte minorități au fost la rândul lor încurajate să revină la manifestările identitare. În toate localitățile unde trăiau ucrainieni (peste 100), au fost înființate școli elementare în care învățământul se desfășura în limba ucrainiană, iar în Suceava, Siret, Sighetul Marmăției au fost deschise licee și școli normale cu predare în limba ucraineană. În 1949, la Universitatea din București s-a înființat o secție de limbă ucraineană la catedra de limbi slave.

Politica față de minorități a fost determinată de mai mulți factori, unii de politică internațională. Aceasta explică de ce nu se poate vorbi de un standard unic. Sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial a marcat restrângerea comunităților grecești, foarte active pînă atunci. Acestora li s-au confiscat abuziv bunurile, iar membrii lor au fost supuși unui regim orientat spre asimilarea forțată. O degradare a vieții comunitare după război este valabilă și în cazul albanezilor. În 1953, s-a desființat ultima lor organizație.

Anii '60 au adus cu ei trecerea de la principiile internaționalismului proletar la sistemul național-comunismului, ca proiect asimilaționist. Colonizarea din perioada național-comunistă a localităților maghiare și politica discriminatorie de repartizare a absolvenților au fost principalele două instrumente pentru obținerea majorității de către români în zonele locuite compact de maghiari.³³⁵ Ceangăilor maghiari li s-au interzis manifestările identitare, însuși numele fiind prohibit în anii '70.³³⁶ Evreii și germanii au plecat masiv, mulți fiind practic vânduți în Germania și Israel. În ciuda legislației privitoare la drepturile minorităților naționale,

³³⁵ Unele estimări indică plecarea din România, începînd cu 1919, a circa 650.000 de maghiari. Imediat după decembrie 1989 emigrarea s-a oprit pentru circa trei luni. Urmare a evenimentelor de la Tîrgu-Mureș și apoi, a discursului antimaghiar, zilnic circa 50-60 de persoane au făcut cerere de stabilire în Ungaria. Anual asta înseamnă peste 15.000 de persoane (date furnizate de Ambasada Ungariei la București.).

³³⁶ Vezi capitolele 32, 33, 34 din Gabriel Andreescu, *Ruleta. Români și maghiari 1990-2000*.

având standarde înalte, practica național-comunismului a afectat sever statutul comunităților minoritare în deceniile opt și nouă.

3.3 DREPTUL INTERN ȘI INTERNAȚIONAL AL PROTECȚIEI MINORITĂȚILOR NAȚIONALE

3.3. 1 Dreptul internațional al drepturilor minorităților naționale

Încheierea de tratate între state având ca subiect protecția minorităților naționale implică recunoașterea faptului că acesta nu este un domeniu rezervat exclusiv suveranității statului. Am arătat că încheierea de convenții internaționale având ca scop protecția minorităților naționale are o istorie de câteva secole. Dar caracterul supra-suveranității a fost asumat la nivel internațional în momentul când s-a recunoscut apartenența drepturilor minorităților naționale la drepturile omului.³³⁷ Ca atare, drepturile minorităților naționale intră în câmpul de reglementare al dreptului internațional public. În acest fel, s-a creat un sistem internațional al protecției drepturilor minorităților naționale, în cea mai mare parte de tipul *soft law*, între care Declarația privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase ori lingvistice, adoptată prin Rezoluția Adunării Generale a O.N.U. 47/135 din 18 decembrie 1992 și Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a C.S.C.E.

Conținutul specific al tratatelor are, desigur, implicații asupra tipului de protecție pe care îl asigură. Astfel, ar fi posibil ca dispozițiile privind protecția minorităților naționale să fie direct aplicabile în ordinea juridică internă a statelor-părți, chiar dacă aceasta nu rezultă direct din prevederile constituționale naționale referitoare la raportul dintre dreptul intern și dreptul internațional. Uneori, tratatele pot crea organe interguvernamentale pentru monitorizarea punerii în aplicare a prevederilor, ceea ce constituie o garanție suplimentară.

În funcție de aria de cuprindere, sistemul internațional al drepturilor minorităților naționale include:

- clauzele privind statutul minorităților naționale din tratatele bilaterale;

³³⁷ Cazul Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale.

- instrumentele juridice care au fost adoptate la nivel subregional,³³⁸ prin repetarea lor în tratatele bilaterale ori în convenții subregionale;
- reglementările regionale stabilite în cadrul organismelor interguvernamentale;
- sistemul de drept dezvoltat în cadrul Organizației Națiunilor Unite.

A fost amintită distincția dintre documentele juridic obligatorii, sau *hard law*, și cele cu caracter politic, numite *soft law*. În legătură cu insistența diferențierii documentelor juridic obligatorii de cele “doar” politic obligatorii, Arie Bloed observa următoarele, privitor la documentele OSCE (remarcă valabilă, desigur, în general): “Diferența [dintre cele două tipuri de documente] nu trebuie exagerată, de vreme ce obligația angajamentelor nu este pusă serios la îndoială ... Un angajament nu trebuie să fie juridic obligatoriu ca să fie o obligație; distincția dintre obligațiile juridice și cele non-juridice rezultă din consecințele legale asociate obligativității, nu din caracterul obligatoriu ca atare. Violarea înțelegerilor politice, dar nu juridice este la fel de inacceptabilă ca oricare violare a normelor dreptului internațional. În această privință nu există nici o diferență între regulile politic obligatorii și cele juridic obligatorii”.³³⁹

3.3.2 Sistemul de drept dezvoltat în cadrul Organizației Națiunilor Unite

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice

Deși există mai multe articole care privesc independența drepturilor și libertăților de rasă, origine etnică, limbă, religie și alte determinații identitare, PIDCP a devenit o referință a dreptului internațional al dreptului minorităților naționale datorită, în special, Art. 27. Articolul 27 al PIDCP are conținutul următor:

“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 lor viață culturală, de a profesa și practica propria lor religie sau de a folosi propria lor limbă.”

³³⁸ În limbajul relațiilor internaționale, nivel regional înseamnă nivel continental. Nivelul subregional corespunde unor ansambluri statale mai restrânse, cum ar fi “subregiunea Europei Centrale și de Est”, subregiunea țărilor dunărene” etc.

³³⁹ Arie Bloed, “Monitoring the CSCE Human Dimension: in Search of its Effectiveness”, în Arie Bloed et al., eds., *Monitoring Human Rights in Europe*, Kluwer, The Hague, 1993, p. 51-52.

PIDCP este singurul tratat internațional multilateral conținând prevederi pentru protecția minorităților naționale care are caracter juridic obligatoriu și un mecanism supranațional de aplicare, *cu posibilitatea unor plângeri individuale*.³⁴⁰ Pentru ca sistemul de punere în aplicare a prevederilor Pactului, i.e., Comitetul Drepturilor Omului cu sediul la Geneva, să fie operabil într-o țară, este necesar ca aceasta să fi semnat Protocolul opțional la PIDCP. Protocolul opțional (PO) la PIDCP a fost semnat de mai multe țări, printre care Ungaria, Estonia, Polonia și România. El permite oricărei persoane aparținând unei minorități naționale, etnice, lingvistice sau religioase să înainteze plângeri, singură sau împreună cu alți membri ai comunității, împotriva oricărui stat membru al PO, reclamând violarea Art. 27 al Pactului.

Exceptând Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale a Consiliului Europei, și dacă nu includem în acest sistem Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare, toate celelalte documente din domeniul protecției minorităților naționale sunt de tipul *soft law*.

Având în vedere cele de mai sus, PIDCP constituie o referință fundamentală în materia protecției minorităților naționale. Dar nu doar prin caracterul lui de document juridic obligatoriu, ci și prin jurisprudența creată de către Comitetul Drepturilor Omului în urma analizei situațiilor concrete în care Art. 27 al Pactului a fost invocat.

O temă dezbătută în privința Art. 27 este următoarea: în ce măsură formularea “persoanele aparținând acestor minorități nu pot fi lipsite de dreptul...” obligă statele doar să nu obstrucționeze manifestarea identitară a minorităților, ori le obligă și să ia măsuri efective de asigurare a protecției minorităților. Francesco Capotorti a interpretat Art. 27 în felul următor: “Exercițiul acestor drepturi cere intervenția activă și susținută a statelor. O atitudine pasivă din partea ultimelor ar face aceste drepturi inoperante”.³⁴¹

Declarația privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase ori lingvistice

Importantul “Studiu referitor la drepturile persoanelor aparținând minorităților etnice, religioase și lingvistice”, Raportorul Sub-comisiei speciale a ONU, Francesco Capotorti a recomandat ca “Sub-comisia să ia în considerare recomandarea către organul său superior a pregătirii unei Declarații privind drepturile membrilor grupurilor minoritare în raport cu

³⁴⁰ Manfred Nowak, “Protection of minorities and the right of self-determination”, în Jana Plichtova, ed., *Minorities in Politics..Cultural and Languages Rights*, The Bratislava Symposium II/1991, p. 102-106.

³⁴¹ Citat în Jane Wright, “The OSCE and the Protection of Minority Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 18., no. 1, Febraury 1996, p. 198.

principiile Articolului 27 al PIDCP”.³⁴² Ca urmare a însușirii, de către Sub-comisie, a propunerii lui Francesco Capotorti,³⁴³ Comisia pentru Drepturile Omului a decis în 1974, la cea de-a 34 sesiune a sa, stabilirea unui Grup de lucru pentru a pregăti Declarația. Un prim proiect a fost propus de Iugoslavia. Au urmat alți câțiva pași: rezoluția Comisiei din 12 martie 1980, pentru a se revedea și finaliza proiectul de Declarație; dezbaterile proiectului în a 36-a sesiune a Comisiei, în 1982; rezoluția nr. 62 din 15 martie 1984, prin care Comisia Drepturilor Omului solicita Sub-comisia să definească termenul “minoritate”; rezoluțiile din 1985 prin care s-a cerut elaborarea unui raport în acest sens de către Jules Deschènes și supunerea propunerii sale dezbaterii; decizia Grupului de lucru de a amâna tema definirii minorităților și continuarea elaborării Declarației; adoptarea, de către Comisie, a titlului, preambulului și a nouă articole la cea de a 46-a sesiune, din 1990; amendarea proiectului la sesiunea din 1991 și continuarea elaborării. Textul a fost aprobat de către Comisia ONU pentru Drepturile Omului prin rezoluția nr. 16 din 21 februarie 1992.

Proiectul Declarației a fost votat de către Consiliul Economic și Social și transmis Adunării generale, care l-a adoptat prin consens. În analiza pe care o face Declarației privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase ori lingvistice, Patrick Thornberry citează poziția Poloniei, considerând-o semnificativă pentru felul în care a fost primită Declarația de către statele membre ONU: “Chiar dacă textul, asemenea tuturor celorlalte texte de proiect, nu a fost perfect, el a răspuns la două cerințe esențiale. Mai întâi, a constituit un instrument internațional cuprinzător în domeniul protecției minorităților, ale căror drepturi au fost toate specificate, și, doi, a prezentat în mod clar obligațiile la care statele pot fi de acord să se supună, în mod universal, într-un domeniu atât de sensibil. A fost deci un document consistent, în acord cu modul general în care se tratează standardele internaționale privitoare la drepturile minorităților și care, atâta timp cât asigură un echilibru mulțumitor între drepturile minorităților și obligațiile statelor, salvează până la urmă interesele națiunii ca totalitate. Ca urmare, necesitatea a rămas la nivelul soluțiilor procedurale pentru punerea în aplicare a Declarației...”³⁴⁴

³⁴² Francesco Capotorti, “Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities”, United Nations, New York, 1991, UN Sales No. E.91.XIV.2, Chapter II.

³⁴³ Prin rezoluția sa 5(XXX).

³⁴⁴ Patrick Thornberry, “The UN Declaration: Background, Analysis and Observations”, în Alan Phillips și Allan Rosas, eds., *The UN Minority Rights Declaration*, Turku/Abo, London 1983, p. 26.

Conform observațiilor lui Patrick Thornberry, este importantă folosirea, de către document, a unui preambul care situează Declarația în ansamblul instrumentelor privitoare la drepturile omului. Iată și alte aprecieri ale sale: textul pune accentul pe faptul că documentul are în vedere “persoanele aparținând minorităților naționale” și nu “minoritățile naționale” ca atare; apartenența la grup asigură echilibrul între autoidentificarea persoanelor și acceptarea lor de către grup; se folosește formularea pozitivă “au dreptul” (și nu “nu li se neagă dreptul”, ca în Art. 27 al PIDCP); asumă că drepturile culturale ș.a. “se exercită în viața privată și în public, liber și fără intervenție sau orice formă de discriminare”; este asumată dimensiunea colectivă a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale; principiul fundamental al non-discriminării este enunțat în mod corespunzător etc.

Declarația destinată aplicării globale, în toate statele lumii, a reprezentat o evoluție prudentă, dar clară în raport cu normele existente în momentul adoptării ei. În formularea lui Thornberry: “Adoptarea [Declarației] de către Națiunile Unite reprezintă un pas necesar dar nu suficient în lungul drum spre punerea problemei prin influența civilizatorie a legii”.³⁴⁵

3.3.3 Sistemul de drept dezvoltat în cadrul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa

Documentul de la Copenhaga

Sistemul de protecție a minorităților naționale al CSCE/ OSCE își are bazele în chiar Actul final de la Helsinki, “Declarația privind principiile care ghidează relațiile dintre Statele-Părți”. Principiul VII al documentului se referă la respectul drepturilor omului și al libertăților fundamentale “incluzând libertatea de gândire, conștiință, religie sau credință, pentru toți, fără distincție de rasă, sex, limbă sau religie”. De asemenea, “Statele-Părți pe al căror teritoriu există minorități naționale vor respecta egalitatea în fața legii a persoanelor aparținând minorităților naționale, le vor permite întreaga posibilitate de a se bucura de drepturile omului și libertățile fundamentale și vor proteja, în acest mod, interesele lor legitime în această materie”.³⁴⁶ Totuși, despre un adevărat sistem de protecție a minorităților naționale în cadrul CSCE/OSCE se poate vorbi după adoptarea Documentului de la Copenhaga (iunie, 1990).

³⁴⁵ Patrick Thornberry, *op. cit.*, p. 61.

³⁴⁶ Vezi paragraful “Actul Final de la Helsinki”, în Thomas Buergenthal și Renate Weber, *Dreptul internațional al drepturilor omului*.

Dintre prevederile semnificative ale Documentului de la Copenhaga sunt de menționat următoarele:³⁴⁷

- documentul enunță că protecția persoanelor aparținând minorităților naționale face parte din sistemul universal al drepturilor omului;
- apartenența la o minoritate națională este expresia alegerii individuale și nici un fel de consecințe negative nu pot rezulta de aici;
- se recunoaște dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a-și folosi limba maternă, de a-și construi propriul sistem de instituții educaționale și religioase și de a-și crea organizații la nivel național ori să participe la cele cu caracter internațional;
- se enunță, ca mijloc de protecție posibil de luat în considerare de către state, a unor administrații locale și autonome, “corespunzând circumstanțelor specifice de ordin istoric și teritorial”.

Mecanismul de supervizare a Actului final de la Helsinki consta inițial în “schimburi de vedere asupra punerii în aplicare a prevederilor Actului” cu ocazia întâlnirilor și conferințelor ulterioare. Un pas înainte a fost făcut la Conferința de la Viena (1986-1989), când s-a pus la punct un sistem de patru proceduri interguvernamentale (schimburi de informații, întâlniri și posibilitatea aducerii în discuție a cazurilor de violare a drepturilor recunoscute prin Actul final). Apoi, prin Mecanismul de la Moscova privind dimensiunea umană (1992), a fost introdusă o comisie formată de Raportori ale căror investigații puteau avea loc fără acordul expres al statelor implicate.

Principala evoluție în cadrul CSCE/OSCE a fost crearea, la Cea de-a patra întâlnire sub auspiciile CSCE/OSCE, în 1992, a Înalțului Comisar privind Minoritățile Naționale. Conform mandatului definit în documentul “Provocările schimbării”,³⁴⁸ ÎCMN este un “instrument de prevenire a conflictelor în cel mai timpuriu moment posibil”, menit “să asigure <avertizarea timpurie> sau, dacă este potrivit, <acțiunea timpurie> cât mai devreme posibil, cu privire la tensiunile care implică probleme ale minorităților naționale (...) și care pot să ducă la conflicte în aria CSCE, afectând pacea, stabilitatea ori relațiile dintre țările participante...”.

Pentru a înțelege activitatea ÎCMN trebuie reținut, din acest citat, că nu orice temă privind protecția minorităților naționale implică Înalțul Comisar, ci numai acelea care pot genera un tensiune capabilă să ducă la instabilitate în regiune.³⁴⁹ Rolul ÎCMN nu este de a promova

³⁴⁷ Jane Wright, *op. cit.*, p. 190-206.

³⁴⁸ În engleză, “The Challenges of Change”.

³⁴⁹ Aceasta explică faptul că Înalțul Comisar privind Minoritățile Naționale a avut misiuni în România privind problemele minorității maghiare – în special, legate de votarea Legii Învățămintului nr. 84/1995 – și nu privind

drepturile minorităților naționale, ci de a participa la un sistem de “avertizare timpurie” a posibilelor conflicte identitare cu efecte destabilizatoare pentru pacea internațională, oferindu-și bunele oficii.

3.3.4 Sistemul de drept adresat minorităților naționale în cadrul Consiliului Europei

Acesta cuprinde Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale a Consiliului Europei și, prin implicațiile sale asupra politicii față de limbile minorităților naționale, Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare. Sistemului dezvoltat în cadrul Consiliului Europei i se dedică în volum un capitol separat.

3.3.5 Protecția minorităților naționale în tratatele României

În cazul României, normele constituționale relevante pentru chestiunea raportului dintre dreptul internațional convențional și dreptul intern în domeniul drepturilor omului sunt Art. 11 și Art. 20. Conform lor, tratatele internaționale se aplică direct în dreptul intern, având și precedență în cazul celor ce privesc materia drepturilor omului. De notat însă că tratatele internaționale privind drepturile omului, și deci și cele în materia protecției minorităților naționale sunt acte juridice distincte de legea de ratificare.

România este parte la:³⁵⁰

- Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, ratificat în 1974;
- Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, tratat internațional regional ratificat în 1995;³⁵¹
- tratatele internaționale bilaterale de bază ale României cu vecinii săi, conținând dispoziții privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale: Tratatul de înțelegere, cooperare și bună vecinătate între România și Republica Ungară;³⁵² Tratatul cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare între România și Ucraina;³⁵³ Tratatul cu privire la

situația romilor, deși violarea unor drepturi specifice este mult mai frapantă în ultimul caz.

³⁵⁰ Vezi și Liviu-Corneliu Popescu, “Protecția minorităților naționale prin tratatele de bază ale României cu vecinii”, *Studii Internaționale*, nr. 4, 1998, București, p. 45-55.

³⁵¹ CCPMN a fost semnată la 1 februarie 1995 și ratificată prin Decretul nr. 31/1995 și Legea nr. 33/1995.

³⁵² Semnat la Timișoara, la 16 septembrie 1996 și ratificat prin Legea nr. 113/1996 și publicat în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 250 din 16 octombrie 1996.

³⁵³ Semnat la Constanța, la 2 iunie 1997 și ratificat prin Legea nr. 129/1997, publicat în *Monitorul Oficial al*

relațiile de bună vecinătate și cooperare între România și Republica Federală Germania.³⁵⁴

România a semnat la 17 iulie 1995, Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare. În anul 2004, Carta nu era încă ratificată.

În materia incorporării tratatelor internaționale privind protecția minorităților naționale în dreptul intern, ratificarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale trebuie notată ca un caz special, întrucât a urmat o tehnică juridică de excepție. Legea de ratificare a prevăzut ca tratatul internațional ratificat prin ea să apară drept anexă a legii. Aceasta face ca CCPMN să devină parte integrantă a legii de ratificare și deci, susceptibilă de aplicabilitate directă în dreptul intern român.³⁵⁵ În plus, legea de ratificare prevede ca și Raportul explicativ la Convenția-cadru să fie parte a legii, acesta dobândind la rândul lui forță juridică obligatorie, egală cu forța juridică a Convenției-cadru.³⁵⁶

Tratatul de prietenie, colaborare și bună vecinătate între România și Republica Bulgaria³⁵⁷ nu conține nici o normă privitoare la protecția minorităților naționale, deși există o minoritate română în Bulgaria și o minoritate bulgară în România. Tratatul cu privire la relațiile de prietenie, bună vecinătate și cooperare între România și Republica Federală Iugoslavia³⁵⁸ posedă o normă, la Art. 20, care arată că Statele părți consideră că minoritatea națională română din Republica Federală Iugoslavia și minoritatea națională sârbă din România constituie puternice și durabile punți de legătură pentru cooperarea și încrederea între cele două țări vecine și prietene.³⁵⁹

Întrucât Tratatul de bază ale României cu Ungaria și Ucraina încorporează expres în conținutul lor acte de *soft law* din cadrul Organizației Națiunilor Unite, Consiliului Europei și Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa, acestea (Declarația privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase ori lingvistice, Recomandarea 1201, Documentul Reuniunii de la Copenhaga) au dobândit, pentru România, forță juridică obligatorie, egală cu a tratatelor internaționale care le încorporează.

României, Partea I, nr. 157 din 16 iulie 1997.

³⁵⁴ Semnat și ratificat în 1991.

³⁵⁵ E vorba, evident, de normele de drept material.

³⁵⁶ Parlamentul a abilitat Guvernul să ratifice, prin ordonanță, acest tratat internațional, dar, până la împlinirea perioadei de abilitare, nu a fost emisă nici o ordonanță de ratificare a lui (Gabriel Andreescu, Liviu-Corneliu Popescu, Raluca Prună, Simina Tănăsescu, "Studiu preliminar privind necesitatea existenței unui proiect de lege privind minoritățile naționale din România", Working-Paper, Centrul de Resurse Juridice, 2002).

³⁵⁷ Semnat la 27 ianuarie 1992 și ratificat la 17 iulie 1992.

³⁵⁸ Semnat la 16 mai 1996 și ratificat la 10 octombrie 1996.

³⁵⁹ La momentul respectiv, statul român nu a considerat necesar să introducă în Tratat o normă propriu-zisă de protecție, deși situația minorităților naționale în Iugoslavia era primejdută, iar vlahii din Valea Timocului erau supuși

Tratatele României cu Iugoslavia și cu Bulgaria au fost semnate într-o perioadă (1992 și 1996) în care toate cele trei țări evitau ridicarea problemei minorităților naționale. Din contră, în tratatele semnate de România cu Ungaria și cu Ucraina protecția minorităților naționale constituie un punct central. Ca Parte la negocieri, România a avut o atitudine deosebită de la caz la caz.

Cele două tratate trebuiau să reconfirme actualele frontiere și să rezolve anumite chestiuni în dispută. Ungaria dorea să obțină, în schimbul confirmării frontierelor, un sistem cât mai avansat de protecție în domeniul minorităților naționale, răspunzând intereselor comunității maghiare din România. Din acest punct de vedere, Ungaria se bucura de adoptarea, în 1993, a unei legi a minorităților naționale și comunităților autonome avansată, oferind minorităților o autonomie personală cuprinzătoare.

În cazul tratatului cu Ucraina, lucrurile stăteau oarecum opus. Opinia publică din România a considerat confirmarea actualelor frontiere - și deci, a suveranității Ucrainei asupra Nordului Bucovinei și Ținutului Herța – drept o renunțare istorică. Ca urmare, linia negociatorilor români a fost să pună accentul pe un obiectiv politic cu semnificație pentru opinia publică internă: problema românilor din Ucraina.³⁶⁰

3.3.6 Cadrul juridic intern privind protecția minorităților naționale

Cadrul constituțional

Constituția României declară în Art.1, alin. 1 că Statul român este “stat național..., unitar și indivizibil” iar “Suveranitatea națională aparține poporului român...” (Art. 2, alin. 1), poporul român incluzând etnicii români și minoritățile naționale. Formula Art. 4, alin. 1: “Statul are ca fundament unitatea poporului român”³⁶¹ a fost contestată de către minoritățile naționale și unele organizații pentru drepturile omului,³⁶² ca fiind exclusivistă și naționalistă.³⁶³ Articolul 6 referitor la “Dreptul la identitate” enunță într-o formulare cuprinzătoare: “(1) Statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților

unor evidente discriminări.

³⁶⁰ Programul de guvernare din anul 1997.

³⁶¹ Formulă amendată în Constituția revizuită din 2003, când s-a adăugat “... și soolidaritatea cetățenilor săi”.

³⁶² Vezi criticile APADOR-CH și ale Ligii Pro Europa.

³⁶³ Formula este echilibrată de teza Art. 4, alin. 2: “România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială.”

naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. (2) Măsurile de protecție luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români.”³⁶⁴

Reglementările constituționale românești sunt acoperitoare și nu împiedică adoptarea unei legi speciale menite să garanteze prevederile generale ale Constituției.³⁶⁵

Legislația

Legislația românească în domeniul protecției minorităților naționale include norme juridice de protecție împotriva discriminării și norme privind măsurile speciale.

Legea nr. 48/2002 pentru aprobarea Ordonanței de Guvern nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea oricăror forme de discriminare definește termenul de *discriminare* ca incluzând “orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex sau orientare sexuală, apartenență la o categorie defavorizată sau orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea sau înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice.” Interpretarea Ordonanței nr. 137/2000 pentru “categoriile defavorizate” este că egalitatea șanselor nu trebuie privită ca o stare de fapt, ci una care trebuie asigurată prin instituirea unor drepturi, astfel încât nici un grup minoritar să nu fie defavorizat.

Ordonanța conține dispoziții referitoare la egalitatea în activitatea economică, în materie de angajare și profesie, accesul la serviciile publice (justiție, administrație și sănătate), accesul la educație și dreptul la demnitate personală.

³⁶⁴ Și alte articole ale Constituției se referă la problema naționalității, privită din perspectiva identității etnice și a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, direct (vezi Art. 32 alin. 3, Art. 59 alin. 2, Art. 127) sau indirect (vezi Art. 13, Art. 29, Art. 30, Art. 32 alin. 2, Art. 36, Art. 41 alin. 2, Art. 127, Art. 148) – vezi Gabriel Andreescu, Liviu-Corneliu Popescu, Raluca Prună, Simina Tănăsescu, “Studiu preliminar privind necesitatea existenței unui proiect de lege privind minoritățile naționale din România”.

³⁶⁵ István Horváth consideră că, “din punct de vedere juridic, definiția de stat național și unitar limitează spațiul de negociere în ceea ce privește posibilele soluții de gestionare a problemei minoritare (formule consociaționiste, anumite forme de autonomie)” (*Minoritățile din România. Aspecte politice*, Centrul de Cercetare a Relațiilor Interetnice, Limes, Cluj, 1999).

Ordonanța instituie sancțiuni și asigură persoanelor discriminate dreptul să pretindă despăgubiri proporționale cu prejudiciul suferit și restabilirea situației anterioare discriminării.³⁶⁶

Prevederi anti-discriminatorii se mai regăsesc și în câteva legi speciale. Legea nr. 148/2000 privind publicitatea interzice în mod explicit utilizarea unor afirmații discriminatorii în publicitate. Art. 247, Cod Penal, prevede că “îngrădirea, de către un funcționar public, a folosinței sau a exercițiului drepturilor vreunui cetățean, ori crearea, pentru acesta, a unor situații de inferioritate pe temei de naționalitate, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani”. Iar Art. 317 sancționează propaganda naționalist-șovină și ațâțarea urii de rasă sau naționale cu închisoarea de 6 luni la 5 ani.

Sistemul juridic românesc privind *măsurile speciale* reglementează reprezentarea în Parlament, în administrația centrală și locală, accesul la educație, justiție și la toate serviciile publice, păstrarea propriei identități.

Drepturile politice

Legea partidelor politice nr. 27/1996 asigură persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul de a crea structuri asimilate partidelor politice, dreptul de a face parte simultan din partide și asociații și dreptul de a fi investit cu funcții politice publice.³⁶⁷

Condițiile reprezentării parlamentare sunt definite de Legea nr. 68/1992 privind alegerea Camerei Deputaților și a Senatului.³⁶⁸ Aceasta prevede dreptul de reprezentare în Parlament și de participare la alegeri cu aceleași liste în circumscripții electorale diferite.³⁶⁹

³⁶⁶ Procedurile juridice în instanță sunt scutite de taxă judiciară de timbru.

³⁶⁷ Gabriel Andreescu, Liviu-Corneliu Popescu, Raluca Prună, Simina Tănăsescu, *op. cit.*

³⁶⁸ În urma alegerilor din noiembrie 2000, UDMR a obținut 39 de reprezentanți în Parlament: 27 de mandate în Camera Deputaților și 12 în Senat (reprezentând 8,20% din numărul de locuri). În Parlament mai sunt reprezentate 18 organizații politice ale cetățenilor aparținând altor minorități naționale care nu au atins numărul minim de voturi pentru reprezentare parlamentară: Liga Albanezilor din România; Uniunea Armenilor din România; Comunitatea Rușilor Lipoveni din România; Uniunea Culturală a Rutenilor din România; Forumul Democratic al Germanilor din România; Uniunea Democrată a Slovacylor și Cehilor din România; Uniunea Democrată a Tătarilor Turco-Musulmani din România; Uniunea Elenă din România; Comunitatea Italianilor din România; Federația Comunităților Evreiești din România; Partida Rromilor; Asociația Macedonenilor Slavi din România; Uniunea Democrată Turcă din România; Uniunea Bulgarilor din România; Uniunea Croaților din România; Uniunea Polonezilor din România “Dom Polski”; Uniunea Sârbilor din România; Uniunea Ucrainenilor din România. UDMR a participat la coaliția executivă între 1996-2000 având doi miniștri și, în virtutea coaliției legislative pe care a stabilit-o cu PSD în 2000, a obținut mai multe poziții de secretar de stat.

³⁶⁹ “Organizațiile cetățenilor aparținând unei minorități naționale, legal constituite, care nu au obținut în alegeri cel puțin un mandat de deputat sau de senator, au dreptul, împreună, potrivit Art. 59 alin. (2) din Constituție, la un mandat de deputat, dacă au obținut, pe întreaga țară, un număr de voturi egal cu cel puțin 5% din numărul mediu de voturi, valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat.” (Art. 4)

Regulamentele Camerelor stipulează dreptul reprezentanților minorităților naționale de a se organiza într-un grup parlamentar distinct.

Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale reia principiul egalității și acordă organizațiilor minorităților naționale drepturi electorale.³⁷⁰

Drepturile lingvistice și educaționale

Legea Învățământului nr. 84/1995, modificată în august 2001, reglementează dreptul de a învăța limba maternă în toate instituțiile de învățământ de stat, dreptul de a studia și a fi instruit în limba maternă, la toate nivelurile și formele de educație, în instituțiile de învățământ de stat, dreptul de a susține examene de admitere și de absolvire în limba maternă, existența universităților multiculturale, dreptul la reprezentare proporțională a profesorilor în conducerea unității de învățământ.

Accesul la serviciile publice

Reglementări privind dreptul de utilizare a limbii materne în circumstanțe legate de serviciile publice este garantat și prin Legea nr. 189/1999 privind statutul funcționarilor publici, Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea poliției, Legea nr. 215/2001 privind administrația publică. Acestea conțin prevederi explicite legate de existența și exercițiul unor drepturi specifice ale minorităților naționale.

Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală prevede obligația reprezentanților serviciilor publice de a cunoaște limba minorității în unitățile teritoriale unde persoanele aparținând acesteia depășesc 20%.

Inculpații au dreptul de a avea un interpret, pentru ca toate procedurile să se desfășoare într-o limbă pe care ei o înțeleg.

La aceste instrumente juridice se adaugă existența unor politici publice privind finanțarea de la buget a publicațiilor în limbile minorităților naționale, existența instituțiilor culturale pentru minorități, sau dreptul special de rezidență pentru elevi (de liceu sau din învățământul vocațional) și studenți ai instituțiilor de învățământ superior de stat.

³⁷⁰ “Cetățenii români, fără deosebire de naționalitate, rasă, limbă, religie, sex, convingeri politice sau profesie, exercită, în mod egal, drepturile electorale” (Art. 2), iar în Art. 105: “în sensul prezentei legi, organizațiile legal constituite aparținând minorităților naționale sunt asimilate partidelor și formațiunilor politice”. În anul 2004, legea alegerilor locale a fost amendată, creându-se o discriminare între organizațiile minorităților care au reprezentare în Parlament și toate celelalte.

O problemă generală a legislației românești este *coerența* ea. Prevederile diferitelor legi îndreptate împotriva discriminării se află uneori în contradicție. Astfel, Ordonanța de urgență nr. 31 privind manifestările fasciste, rasiste și xenofobe intră în coliziune cu Ordonanța 137/2000 împotriva fenomenului discriminării. Pentru ultima, actele care, în logica unei ideologii de extremă dreaptă, împiedică participarea unor oameni la piața muncii, acordarea drepturilor sociale, accesul la serviciile publice, administrative și juridice, accesul la sănătate, la educație, libertatea de circulație, libera alegere a domiciliului sunt contravenții, nu fapte penale.

Existența unor reglementări diferite cu același subiect, chiar dacă nu contradictorii, crează probleme de aplicare. Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale, amendată, prevede că în unitățile administrativ-teritoriale în care o minoritate este într-un procent de cel puțin 20%, membrii ei se bucură de anumite drepturi, inclusiv tăblițe bilingve, adresarea și primirea de la autorități a comunicărilor în limba maternă, traducerea în limba maternă a minorității a hotărârilor autorităților locale etc. Recomandarea 1201, care este parte a dreptului intern, stipulează posibilitatea consiliilor locale de a acorda aceste drepturi chiar dacă proporția minoritarilor este sub 20%. În cvasitotalitatea cazurilor cunoscute, autoritățile locale interpretează prevederile în materie ale Legii nr. 69/1991 ca excluzând pe cele ale Recomandărilor 1201, ceea ce evident nu este corect.

Cadrul instituțional

Cadrul instituțional legat de protecția minorităților naționale este constituit din patru piloni. Pilonul guvernamental cuprinde Departamentul pentru Relații Interetnice (DRI) și departamentele specializate pentru minorități din cadrul unor ministere precum Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Culturii și Cultelor ș.a.; pilonul Consiliului Minorităților Naționale(CMN); pilonul reprezentat de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD) și pilonul Avocatul Poporului.³⁷¹ Comitetul Interministerial pentru Minorități Naționale, constituit prin Hotărârea de Guvern nr. 459/1998 ca structură consultativă și format din reprezentanți ai majorității ministerelor și departamentelor, a fost între timp desființat.

³⁷¹ Structura de tip “pilon” urmează tipologia propusă de Cristian Jura, dar el face referire la cinci piloni, ultimul fiind societatea civilă (“Sistemul complementar de protecție a drepturilor omului și a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale din România”, în Cristian Jura (ed.), *Sistemul complementar de protecție a drepturilor omului și de combatere a discriminării în România*, Departamentul pentru Relații Interetnice, București, 2004).

Direcția pentru Relații Interetnice a urmat fostului Departament pentru Protecția Minorităților Naționale, după restructurările din anul 2000. DRI are ca atribuții elaborarea politicilor guvernamentale pentru minorități, propunerea unor acte normative în domeniul protecției minorităților și urmărirea punerii în aplicare a reglementărilor legale și a politicilor din acest domeniu.

Consiliul Minorităților Naționale a rezultat din reorganizarea, în 1997, a fostului *Consiliu pentru Minoritățile Naționale*, creat la 6 aprilie 1993 ca organ consultativ al Guvernului.³⁷² A fost supus unor restructurări, ultima prin Hotărârea Guvernului nr. 589/2001, ca structură consultativă a Executivului, coordonată atunci de Ministerul Informațiilor Publice. CMN nu deține personalitate juridică și este alcătuit din câte trei reprezentanți ai asociațiilor minorităților naționale reprezentate în Parlament.

Înființarea CNM a avut ca scop relaționarea Guvernului cu organizațiile legal constituite ale cetățenilor aparținând minorităților naționale. CMN coordonează și sprijină activitățile organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale. Conform statutului, Consiliul face propuneri privind repartizarea fondurilor alocate în bugetul de stat pentru protecția minorităților naționale, elaborează proiecte de îmbunătățire a cadrului legislativ din domeniul specific, înaintează către Guvern solicitări pentru măsuri cu caracter administrativ și financiar necesare îndeplinirii competențelor sale.

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este o structură executivă a administrației centrale, subordonată Guvernului. În Hotărârea nr. 1194/2001 privind organizarea și funcționarea CNCD a fost introdusă o clauză de funcționare: “În exercitarea atribuțiilor sale Consiliul își desfășoară activitatea în mod independent, fără ca aceasta să fie îngăduită sau influențată de către alte instituții sau autorități publice” (art. 2 (3)). Prevederile referitoare la modul de alegere a membrilor Colegiului CNCD și felul în care aceștia își exercită atribuțiile aveau și ele funcția să asigure o anumită independență Consiliului. Atât natura instituției, cât și dorința adaptării la *acquis*-ul comunitar în materie explică opțiunea Guvernului, în 2001. Doar dintr-o astfel de perspectivă are sens să se vorbească despre CNCD ca pilon distinct de pilonul guvernamental.

Reorganizarea CNCD prin Hotărârea nr. 1514/2002, care transferă conducerea CNCD președintelui numit de Primul-ministru a afectat principiul independenței acestei instituții.

³⁷² Attila Markó, “Evoluția sistemului de promovare a relațiilor interetnice de la crearea Consiliului Minorităților Naționale în 1993”, în Cristian Jura (ed.), *Sistemul complementar de protecție a drepturilor omului și de*

CNCD propune instituirea, în condițiile legii, a unor acțiuni sau a unor măsuri speciale pentru protecția persoanelor și categoriilor, propune Guvernului proiecte de acte normative în domeniul său de activitate, colaborează cu autoritățile publice competente în vederea armonizării legislației interne cu normele internaționale în materia nediscriminării, colaborează cu alte autorități publice pentru asigurarea eliminării tuturor formelor de discriminare, urmărește punerea în aplicare a dispozițiilor normative ce privesc nediscriminarea, primește petiții și sesizări privind încălcarea dispozițiilor normative referitoare la principiul egalității și nediscriminării, le analizează, adoptă măsurile corespunzătoare și comunică răspunsul reclamanților,³⁷³ elaborează studii privind respectarea principiului egalității și nediscriminării, publică materiale în domeniu, colaborează cu organizațiile neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului, constată și sancționează contravențiile prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 137/2000.

Avocatul Poporului a fost înființat în martie 1997 prin Legea nr. 35/1997 pentru a proteja drepturile și libertățile cetățenilor împotriva abuzului sau ingerințelor autorităților publice. În cadrul instituției fusese creată Direcția Minorități, Culte și Media, investită cu autoritate în chestiuni legate de minorități, dar aceasta a fost desființată în 1999, sarcinile sale fiind distribuite altor direcții. Într-un raport privind subiectul celor peste 3.000 de petiții adresate Avocatului Poporului în anul 2003, nu se indica nici o singură sesizare motivată de încălcări ale drepturilor omului pe bază de limbă, etnie sau naționalitate.³⁷⁴

Jurisprudența Curții Constituționale

În 10 ani de existență, Curtea Constituțională din România a adoptat mai mult de 4000 de hotărâri, dintre care 800 în materia egalității și discriminării. Mai puțin de zece privesc subiecte legate de minoritățile naționale.³⁷⁵

Jurisprudența Curții Constituționale nu este constantă în subiectele legate de protecția minorităților naționale. În majoritatea cazurilor, Curtea a invalidat legi în baza nerespectării principiului fundamental al egalității stipulat în Articolele 6 și 16 al Constituției. În câteva cazuri, Curtea a susținut măsurile speciale pentru persoanele aparținând minorităților

combatere a discriminării în România, Departamentul pentru Relații Interetnice, București, 2004

³⁷³ Reclamanții pot fi nu doar persoane discriminate, ci și persoane juridice care au ca scop protecția drepturilor omului.

³⁷⁴ Anton Petrișor Parlăgi, *Instituția Avocatului Poporului*, în Cristian Jura (ed.), *op.cit.*, pag. 57-71

³⁷⁵ Gabriel Andreescu, Liviu-Corneliu Popescu, Raluca Prună, Simina Tănăsescu, *op. cit.*

naționale iar altele, Curtea a considerat că nu este necesară o protecție specială pentru persoanele aparținând minorităților naționale.

CAPITOLUL IV

SISTEMUL EUROPEAN DE PROTECȚIE A MINORITĂȚILOR

4.1 ADOPTAREA CONVENȚIEI CADRU

4.1.1 Tema unui sistem european de protecție a minorităților naționale

Pentru Consiliul Europei, tema minorităților naționale a fost ridicată încă din momentul înființării organizației. În Raportul Comisiei privind Chestiunile Legislative și Administrative din anul 1949, al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, s-a recunoscut importanța de principiu a asigurării “unei protecții mai largi a minorităților naționale”.³⁷⁶ În 1950, Comisia adresa din nou Comitetului de Miniștri un document care sublinia nevoia unei “definiții mai precise a drepturilor minorităților”.³⁷⁷ Chestiunea a fost ridicată și în anii următori, în particular, în rapoartele Struye și Lannung.³⁷⁸ Dar de abia în 1961, Adunarea Parlamentară a propus, prin Recomandarea 285, introducerea unui al doilea protocol opțional care să garanteze minorităților naționale anumite drepturi care scapă Convenției europene a drepturilor omului. Articolul care urma să fie adoptat se apropia de formularea Art. 27 al Pactului internațional privind drepturile civile și politice.

Comitetul de Experți desemnat să se ocupe de tema protocolului la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) a hotărât amânarea aplicării Recomandării 285 pentru a aștepta rezultatul deciziei Curții Europene privind limba folosită în școlile din Belgia. În 1973, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit relativ la cazul belgian că, din punct de vedere juridic, nu există vreo nevoie să se facă din drepturile minorităților un subiect al unui protocol la CEDO.³⁷⁹ Pe de altă parte, Comitetul de Experți a subliniat că nu există nici un obstacol pentru adoptarea un astfel de protocol dacă există alte motivații decât cele pur juridice.

³⁷⁶ Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities (CAHMIN), Strasbourg, 3 October 1994.

³⁷⁷ Doc. 6 din 7 august 1950, anexa V.

³⁷⁸ Florence Bonoît-Rohmer, *Les minorités, quels droits?*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, pag. 9

³⁷⁹ Eur. Court. H.R. Judgment of 27 July 1968, Series A No. 6.

Schimbările de pe continentul european de la sfârșitul anilor '80 au întărit motivația reglementării specifice a drepturilor minorităților naționale. Îndeosebi, explozia naționalismului în fosta Iugoslavie și în alte multe țări din Europa Centrală și de Est a preocupat Consiliul Europei. Principiile în materie adoptate la Copenhaga, în luna mai 1990 au oferit exemplul de urmat.

Într-o primă fază, Adunarea parlamentară a făcut presiuni asupra noilor state membre ori candidate să se angajeze pentru modificarea legislației interne într-un sens pozitiv protecției minorităților naționale. În 1990, Adunarea Parlamentară a adoptat Recomandarea 1134 conținând o listă de principii necesare protecției minorităților naționale. În luna octombrie 1991, Comitetului pentru Drepturile Omului (CDDH) i s-a dat sarcina să vadă în ce măsură Consiliul Europei poate lua în considerare un sistem propriu de protejare a minorităților naționale. Întrebarea era pusă în contextul elaborării instrumentelor specifice din cadrul CSCE și ONU.

4.1.2 Consiliul Europei, ca organizație internațională

O problemă generală ridicată în fața tuturor organismelor internaționale este cum anume își definesc acestea scopurile și cum le promovează. De ce au fost adoptate în domeniul protecției minorităților naționale standarde mai slabe și nu unele mai tari? Cum se face că la Copenhaga, în 1990, CSCE a făcut un salt în materia protecției minorităților? De ce Declarația ONU din 1992 a rămas la nivelul *soft law*? De ce în Consiliul Europei minoritățile au devenit subiect de *hard law*? Ce explică slăbiciunea mecanismului de control adoptat?

Răspunsul depinde evident de caz, dar cercetările pot oferi astăzi modele care deoalează logica unei organizații internaționale. Există grile foarte generale, capabile să "citească" atât structurile internaționale bine definite și stabile, cât și pe cele cumva vagi și fluctuante.

Lucrurile cele mai importante pe care dorim să le cunoaștem privitor la organismele internaționale privesc utilizarea lor. Cum anume, cât, prin ce putem face un organism internațional să joace un rol în prevenirea, în oprirea și în rezolvarea conflictelor interetnice? Voi lua ca și studiu de caz sistemul de protecție a minorităților naționale al Consiliului

Europei, iar ca model, cel elaborat de Ernst Haas.³⁸⁰ Cercetătorul a sintetizat sub triada *tip-variabilă-domeniu de variație* un grup de elemente capabile să descrie variantele organizațiilor cunoscute pe plan internațional:

Tip	Variabilă	Domeniu de variație
Cadrul	Consens ideologic	Liberalism clasic
		Liberalism controlat
		Antidependență structurală
		Antiindependență pragmatică
		Ecoholism
	Reprezentare	Egalitatea statelor
		Calificat prin atributele statelor
		Participarea ONGs
	Autonomia secretariatului	Numai criteriu asistență civilă
		Penetrare parțială
		Penetrare totală
Putere	Statutul experților	Independență, fără instrucțiuni
		Reprezentarea comunit., epistem
		Cu instrucțiuni de la guverne
	Baza de susținere	Contribuții anuale
		Contribuții voluntare
		Taxe
		Subscripție de capital
		Directă
	Administrație	Împărțită
		Indirectă
	Monitorizarea plângerilor	Prin consultare
		Rapoarte <i>ad hoc</i>
		Rapoarte regulate

³⁸⁰ Ernst B. Haas, *When Knowledge is Power*, University of California Press, Berkeley, 1990.

Comportament	Votare	Examinarea rapoartelor
		Investigarea plângerilor
		Sancțiuni
		Cu majoritate simplă
		Cu majoritate calificată
	Bugetare	Consens
		Unanimitate
		Suplimentare separată
		Schimb de servicii
		Bugetare pe programe
	Recrutarea personalului	Planificare integrală
		Numai pe bază de merit
		Naționalitate
	Rolul ONGs	Personal în afara instituției
		Numai de lobby
		Sfătuitori apropiați ai personalului
	Conducerea structurii	Plângeri, executarea monitorizării
		Discretă, reactivă
		Subiectul statului hegemon
		Profitând de situațiile de criză

Termenii analizei multicriteriale de mai sus surprind și caracterul neliniar, imprevizibil al funcționării organizațiilor internaționale. Iată cum permite modelul “citirea” istoriei de adoptare a Convenției-cadru.

Anumite criterii din lista lui Haas – tipul contribuțiilor (anuale, voluntare, taxe, subscripție de capital) și administrarea (directă, împărțită sau indirectă) – par să nu fi jucat vreun rol în felul în care Consiliul Europei a tratat tema minorităților naționale. În schimb, cultura instituțională a Consiliului Europei, importanța dată interacțiunii cu subiecții săi – în particular, prin consultare, prin rapoarte *ad hoc* și regulate, prin examinarea rapoartelor, investigarea plângerilor – s-a dovedit punctul forte al sistemului.

Efecte interesante sunt de remarcat în legătură cu natura votului în structurile Consiliului Europei. Faptul că Adunarea Parlamentară votează cu majoritate simplă (cu

pondere depinzând de proporția populațiilor din statele reprezentate), iar Comitetul de Miniștri ia decizii calificate, a avut un rol decisiv în împingerea înainte a instrumentelor.³⁸¹ Datorită diferenței de vot și pluralismului politic intern, Adunarea Parlamentară a avut rolul de locomotivă în dezbaterile problematice și propunerea de proiecte, eventual, crearea de presiuni asupra statelor membre. Aceasta reflecta și dominanța ideologică din aceste structuri, confirmând poziția puternică a democrațiilor occidentale mai ales în prima perioadă a anilor '90, când s-au luat deciziile de fond.

Adoptarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale a fost expresia unei clare confruntări politice în cadrul Consiliului Europei, care nu s-a manifestat doar între statele-părți, ci și între structuri, între Comitetul de Miniștri și Adunarea Parlamentară.

La începutul anilor '90, Adunarea Parlamentară a promovat ideea unui protocol adițional la CEDO. Prin aceasta, Consiliul Europei ar fi controlat direct, prin Curtea proprie, respectarea de către state a prevederilor instrumentului său. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a optat totuși, în toamna lui 1993, pentru o Convenție-cadru și nu pentru un protocol adițional, așa cum se prevăzuse prin Recomandarea 1201, expresie a voinței Adunării Parlamentare. Dar Recomandarea 1201 a continuat să fie sprijinită de către Adunarea parlamentară și după decizia întrunirii la nivel înalt de la Viena din 9 octombrie 1993 a șefilor de stat și de guvern din statele membre ale Consiliului Europei, de a cere Comitetului de Miniștri elaborarea unei Convenții-cadru.

La 31 ianuarie 1995, cu o zi înaintea deschiderii Convenției-cadru pentru semnare, Adunarea parlamentară a Consiliului Europei, a adoptat Recomandarea 1255 privind protecția drepturilor minorităților naționale.³⁸² Reafirmând că "Protejarea drepturilor minorităților a devenit astăzi una dintre cele mai importante îndatoriri ale Consiliului Europei", Adunarea Parlamentară a confirmat principiile enumerate în Recomandarea 1201 (1993) și propunerea adițională înaintată la acea dată, și mai cu seamă, definiția "minorității naționale". Ea a considerat textul Convenției-cadru ca neoferind suficiente garanții protecției minorităților. Obiectivele și principiile documentului au fost calificate drept vagi: "Convenția este redactată în termeni slabi. Ea formulează în mod vag un număr de obiective și principii, a căror respectare va

³⁸¹ Deciziile se iau cu unanimitatea voturilor exprimate în cazuri importante definite prin statut, cu două treimi în cazul rezoluțiilor și cu majoritate simplă doar la regulamentul intern și la chestiuni financiare și administrative (Art. 20 din Statut).

³⁸² Vezi Doc.7228, raportul Comitetului juridic și pentru drepturile omului (raportor Bindig).

cădea în obligația Statelor-Parți, dar nu un drept individual care poate fi invocat”.³⁸³ Recomandarea 1255 se referea și la pericolul ca procedurile de monitorizare să fie lăsate în întregime pe mâna guvernelor. Adunarea Parlamentară cerea să se înceapă neîntârziat procesul de elaborare a unui protocol “axat pe domeniul cultural și cuprinzând prevederi care să garanteze drepturi individuale, mai cu seamă cele privind persoanele care aparțin minorităților naționale”. Propunerea Adunării era ca drepturile ce urmează a fi incluse într-un astfel de nou protocol să fie preluate și din Recomandarea 1201 (1993).³⁸⁴ Lista drepturilor asupra cărora insista Adunarea Parlamentară indica voința parlamentarilor întruniți la Strasbourg de a prelua o parte considerabilă a Recomandării 1201 în proiectul de protocol la Convenția europeană a drepturilor omului axat pe domeniul cultural (și cuprinzând prevederi care să garanteze drepturi individuale, mai cu seamă cele privind persoanele care aparțin minorităților naționale).

Pentru țările care și-au asumat obligația respectării Recomandării 1201 la intrarea în Consiliul Europei, semnarea, ulterior, a Convenției-cadru nu anula oricum obligativitatea respectării angajamentelor liber asumate anterior. Ordinul 484/1993 al Adunării Parlamentare ceruse Comitetului Afacerilor Juridice să “confirme cu scrupulozitate, în momentul examinării cererilor de aderare la Consiliul Europei, că drepturile incluse în acest Protocol [Recomandarea 1201] sunt respectate de către țările solicitante”. Ordinul nu a fost abrogat de către Adunarea Parlamentară după adoptarea Convenției-cadru. Datorită contestării internaționale a acestor obligații,³⁸⁵ Adunarea Parlamentară a adoptat, la 26 aprilie 1995, Ordinul 508 privind onorarea obligațiilor și angajamentelor luate de statele membre ale Consiliului Europei.³⁸⁶

În document, Adunarea Parlamentară s-a simțit datoră să reamintească tuturor statelor membre ale Consiliului Europei că sunt obligate să respecte obligațiile prevăzute în Statut, în particular, angajamentele asumate liber în spiritul Rezoluției 917 din mai 1989 asupra statutului de invitat special la Adunarea Parlamentară. Art. 7 al Ordinului 508 sublinia angajamentele statelor față de Recomandarea 1201: “țările membre sau candidate la calitatea de membru cu drepturi depline trebuie să se conformeze Recomandării 1201 (1993) și să fie incluse în procesul de monitorizare”. Adunarea Parlamentară își exprima cu acea ocazie

³⁸³ Recommendation 1255 (1995), citată în Martin Alexanderson, “Why the Framework Convention Should Be Ratified”, *Mare Balticum*, no. 3, August 1997, p. 22.

³⁸⁴ Adunarea Parlamentară exprima totodată îngrijorarea față de numărul mic al statelor care au semnat sau ratificat Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare.

³⁸⁵ Cum s-a întâmplat în perioada negocierilor tratatului româno-ungar.

³⁸⁶ Jean-François Flauss, “Les conditions d’admission des pays d’Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l’Europe”, *Journal européen de droit international*, vol. 5, no. 3, 1994, p. 411.

voința de a întări procedura de monitorizare stabilită în 1993, invocând în acest sens și posibilitatea sancționării: “Adunarea poate adresa o recomandare Comitetului de Miniștri, cerând acestuia să ia măsurile cuvenite prevăzute în Articolul 8 al Statutului Consiliului Europei” (Art. 10).

*

Rolul jucat de pluralism și eterogeneitate în raporturile dintre Comitetul de Miniștri și Adunarea Parlamentară se regăsesc și în implicarea organizațiilor neguvernamentale ori a altor actori independenți în viața Consiliului Europei. Consiliul Europei acordă ONG-urilor statut consultativ, dar și alte organizații sunt acceptate ca parteneri informali și discreți. Faptul că secretariatele Consiliului Europei au avut o anumită cultură a autonomiei, faptul că la activitățile de elaborare și *advocacy* au participat mulți experți care, prin natura lor, acordau o atenție prioritară ameliorării sistemului internațional al protecției minorităților naționale s-a putut regăsi în toate progresele făcute în acest sens.

Fiecare aspect privind modul în care au evoluat elaborarea, adoptarea și urmărirea instrumentelor specifice ale Consiliului Europei în materia minorităților naționale arată rolul interacțiunii dintre Consiliul Europei și organizațiile neguvernamentale ori alți actori independenți. S-au manifestat și solidarități între state interesate în promovarea unui sistem dezvoltat de protecție – fiind “state înrudite” pentru anumite minorități – și actori neguvernamentali.

Implicarea atâtor actori în elaborarea și punerea în aplicare a sistemului de protecție a minorităților naționale creat de către Consiliul Europei reflectă și natura Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale. Aceasta a stabilit un sistem relativ slab, bazat pe rapoarte naționale, evaluat de către Comitetul de Miniștri cu ajutorul unui grup de experți, Comitetul Consultativ, format prin nominalizarea lor de către guvernele reprezentate în Consiliul Europei.

Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei este însărcinat să vegheze aplicarea CCPMN (Art. 24.1). În reglementarea Convenției-cadru, Comitetul Consultativ apare cu rol marginal, ascultând de reguli pe care tot Comitetul de Miniștri urma să le adopte după un an de la intrarea în vigoare a CCPMN. Prin Rezoluția 10 din 17 septembrie 1997, Comitetul de

Miniștri acorda deja Comitetului Consultativ o largă marjă de acțiune, incluzând posibilitatea de a cere informații suplimentare statelor, de a folosi alte surse de informație decât cele provenind de la autoritățile publice, de a avea întâlniri oficiale la nivel guvernamental sau cu surse private. Atitudinea pozitivă a Comitetului de Miniștri conștientiza, de fapt, ponderea considerabilă pe care Comitetul Consultativ trebuia să o aibă în descrierea și evaluarea punerii în aplicare a Convenției-cadru. Se poate spune că, datorită efortului amplu pe care îl presupune înțelegerea felului în care fiecare stat aplică prevederile CCPMN în raport cu situațiile specifice, Comitetul de Miniștri este complet dependent de interpretările date de Comitetul Consultativ.

Intrarea în vigoare a Convenției-cadru a dus la dinamizarea a numeroși actori interesați de problematica minorităților. În luna octombrie 1998, Minority Rights Group a organizat o conferință în chiar sediul Consiliului Europei, unde au fost invitate ONG-uri de profil din statele semnatare ale CCPMN. Neîntâmplător, directorul executiv al MRG era Allan Phillips, reputat teoretician și promotor al drepturilor minorităților naționale, fusese numit la 1 iunie 1998 membru al Comitetului Consultativ. Ulterior a fost ales vicepreședinte al Comitetului. Cu acea ocazie s-a lansat nu numai ideea colaborării acestor organizații cu Comitetul, dar și a unui sistem de “shadow reports”, sau “rapoarte paralele (civice)”, care să le dubleze pe cele oficiale, ajutând decisiv membrii Comitetului Consultativ.

În anii următori s-a produs o importantă mobilizare a societății civile care a răspuns dezideratelor exprimate la Strasbourg, în anul 1998. De menționat, în acest context, importanța inerentă a unei astfel de mobilizări. Poziția de dependență dintre Comitetul de Miniștri și Comitetul Consultativ în materia aplicării Convenției-cadru se repetă în dependența dintre Comitetul Consultativ și experții sau organizațiile din țările unde se face monitorizarea. Este imposibil ca teoreticieni oricât de pregătiți în problematica minorităților naționale – numiți în Comitetul Consultativ din acest motiv – să poată evalua complexitatea problematicii minorităților dintr-o țară fără o cercetare detaliată a datelor, contextelor și dinamicii actualizate din țara respectivă, cu ajutorul specialiștilor aflați la fața locului.

Primele rezoluții adoptate de către Comitetul Consultativ au reflectat parteneriatul stabilit cu “subiecții” Convenției-cadru din țările monitorizate. Este o experiență care arată că

elementele informale ale funcționării unei organizații internaționale – cel puțin a uneia de complexitatea Consiliului Europei –, sunt uneori la fel de importante ca și cele formale.³⁸⁷

4.1.3 Adoptarea Convenției cadru. Statutul actual și ratificarea. Reserve și declarații

La 4 noiembrie 1993, Comitetul de Miniștri a stabilit un Comitet Ad Hoc pentru Protecția Minorităților Naționale (CAHMIN), format din experți ai celor 32 de state membre, care și-a început activitatea în ianuarie 1994. Convenția-cadru a fost adoptată de către Comitetul de Miniștri în 1994 și a fost deschisă statelor membre spre semnare în anul 1995. România a fost prima țară care a semnat Convenția-cadru.

Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale a stabilit un sistem relativ slab, bazat pe rapoarte naționale, evaluat de către Comitetul de Miniștri cu ajutorul unui grup de experți, Comitetul Consultativ, format prin nominalizarea membrilor de către guverne. Rapoartele naționale cuprind informații cu privire la măsuri legislative și practice având ca rol îndeplinirea spiritului și literei CCPMN, dar Comitetul Consultativ are posibilitatea să pună întrebări oficialităților și să coroboreze datele obținute cu surse neoficiale. Acest aspect este important, întrucât implică un proces în care actorii neguvernamentali au un cuvânt de spus.

Convenția-cadru este primul instrument multilateral juridic obligatoriu dedicat protecției minorităților naționale.³⁸⁸ Ea constituie o adevărată “Constituție europeană a minorităților”. CCPMN este unică și prin faptul că este deschisă pentru semnare și statelor care nu sunt membre ale Consiliului Europei, acestea putând să o ratifice. Astfel s-a ajuns la situația ca astăzi Franța și Grecia să nu o fi ratificat-o, în schimb, un stat din afara Consiliului la acea dată, cum era Republica Federală Iugoslavia, să fi aderat la ea.

*

³⁸⁷ Se poate spune că excepționala agregare pe care Consiliul Europei o realizează la nivelul claselor politice din țările membre are efecte mai directe decât avizele și rezoluțiile pe care le adoptă structurile sale instituționale. În particular, aceasta s-a regăsit în adoptarea, de către Adunarea Parlamentară a unei rezoluții privind ceangăii din România. Raportul întocmit de parlamentara liberală finlandeză Tytti Isohookana-Asunmaa a devenit Recomandarea 1521/2001, unul dintre factorii care au dus, în anul școlar 2002-2003, la deschiderea claselor în limba maghiară pentru ceangăi.

³⁸⁸ Amintesc că distincția dintre caracterul juridic obligatoriu al unor instrumente și cel “doar” politic obligatoriu al altora (aparținând la ceea ce se numește “soft law”) este relativă. Atunci când statele își exprimă acordul lor politic față de principiile unui document internațional – declarații, rezoluții etc. –, ele sunt presupuse să respecte în totalitate angajamentul. Pe de altă parte, cu excepții absolute, comunitatea internațională nu are cum să oblige un stat să aplice prevederile unui tratat pe care acesta l-a semnat, chiar dacă tratatul are caracter juridic

O chestiune de fond a CCPMN este domeniul său de aplicare. CCPMN nu conține o definiție a minorităților naționale.³⁸⁹ Pe de altă parte, aplicarea cu bună credință a Convenției-cadru exclude identificarea în mod arbitrar a cine este și cine nu este minoritate națională.³⁹⁰

Se aplică oare actuala Convenție-cadru imigranților care au dobândit recent cetățenia? Sunt cazuri – precum turcii din Germania – când grupurile minoritare ating ordinul milioanei, iar membrii lor susțin o puternică identitate și viață comunitară.

O a doua temă sensibilă este cea a comunităților care au statut sau cer un statut de “popoare indigene” (cazul Sami din Finlanda). Există un sistem internațional specific care codifică drepturile popoarelor indigene. Se poate susține că prevederile CCPMN și ale întregului sistem internațional de protecție a minorităților naționale se aplică popoarelor indigene în sensul că al doilea sistem este mai exigent decât primul. Popoarele indigene ridică și chestiunea proprietății asupra unor teritorii care au aparținut altădată comunităților minoritare, ceea ce nu este cazul pentru minoritățile naționale. Dar mai ales, diferența de esență dintre statutul de minoritate națională și statutul de popor indigen privește raportul dintre drepturile individuale și cele de grup. Dacă sistemul internațional actual al drepturilor minorităților naționale dă prioritate indiscutabilă drepturilor individuale în raport cu cele de grup, acest lucru nu se poate spune cu aceeași fermitate în cazul popoarelor indigene.³⁹¹

Plecând de la complexitatea diversității etnoculturale și a tradițiilor proprii, unele state membre ale Consiliului Europei nu au semnat CCPMN, iar altele au ratificat-o numai după circumscrierea domeniului de aplicare a acesteia, prin rezerve și declarații interpretative. Patru state au refuzat semnarea Convenției-cadru: Franța, datorită perspectivei ei specifice asupra temei minorităților; Belgia motivată de existența minorităților lingvistice în cadrul comunităților flamandă și valonă; Andora, atentă la eventualele implicații ale CCPMN pentru situația numeroșilor străini care locuiesc în principat; Turcia, preocupată de chestiunea kurdă.³⁹²

obligatoriu.

³⁸⁹ O astfel de definiție conținea Recomandarea 1201, documentul care a precedat CCPMN, primul prin care Consiliul Europei a încercat să codifice un sistem propriu de protecție a minorităților naționale. Existența unei definiții - care identifica “minoritățile naționale” cu ceea ce se numește îndeobște “minorități istorice” – a motivat una dintre criticile aduse documentului (vezi John Packer, *op. cit.*).

³⁹⁰ Această observație avea să fie subliniată, și urmată în toate consecințele ei, de către Comitetul Consultativ al Convenției-cadru.

³⁹¹ Vezi Statele Unite și al Canada.

³⁹² Florence Benoît-Rohmer, *op.cit.*, pag. 11

Între autorii rezervelor, un loc aparte îl are Declarația Federației Ruse, întrucât ea încearcă să circumscrie orice posibilă interpretare *în sens restrictiv* a noțiunii de “minoritate națională”:

“Federația Rusă consideră că nimeni nu are dreptul să introducă în mod unilateral rezerve sau declarații la semnarea ori ratificarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale a unei definiții a termenului “minoritate națională” care nu este conținut în Convenția-cadru. În opinia Federației Ruse, încercarea de a exclude din scopul Convenției-cadru persoanele care sunt rezidenți permanenți pe teritoriul Statelor Părți la Convenția-cadru și anterior au avut cetățenie care le-a fost retrasă în mod arbitrar contrazice obiectivelor Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale”.

Atitudinea Federației Ruse se explică prin situația comunităților rusofone din fostele republici sovietice devenite state independente. În special, refuzul îndelungat al autorităților din Țările Baltice de a acorda cetățenie rușilor a devenit un subiect al politicii externe a Federației, de unde interesul ei de a folosi CCPMN ca un instrument de sprijin.

Toate celelalte declarații și rezerve au în schimb un caracter restrictiv. Austria,³⁹³ Danemarca,³⁹⁴ Estonia,³⁹⁵ Germania,³⁹⁶ Liechtenstein,³⁹⁷ Luxemburg,³⁹⁸ Malta,³⁹⁹ Slovenia⁴⁰⁰ și

³⁹³ “Republica Austria declară că, pentru ea, termenul “minoritate națională” în sensul Convenției-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale denumește acele grupuri care cad sub aplicarea Legii privind grupurile etnice (Volksgruppengesetz, *Federal Law Gazette*, no. 396/ 1976) și care trăiesc și au locuit tradițional pe teritoriul Republicii Austria și sunt constituite din cetățeni austrieci care nu au ca limbă maternă limba germană și au propria cultură etnică”.

³⁹⁴ “În conformitate cu depunerea instrumentelor de ratificare de către Danemarca a Convenției-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale, declarăm că, Convenției-cadru se va aplica minorității germane din Jutlandul de Sud al Regatului Danemarcei”.

³⁹⁵ “Republica Estonia înțelege prin termenul <minoritate națională>, care nu este definit în Convenția-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale, următoarele: sunt considerate drept membri ai <minorităților naționale> acei cetățeni din Estonia care: au reșidență pe teritoriul Estoniei; mențin legături de lungă durată, ferme și trainice cu Estonia; sunt distincți de estonieni datorită caracteristicilor etnice, culturale, religioase sau lingvistice; sunt preocupați să păstreze tradițiile lor culturale, religia sau limba, care constituie baza identității lor comune”.

³⁹⁶ “Convenția-cadru nu conține nici o definiție a noțiunii de minoritate națională. Este ca urmare în dreptul fiecărei Părți Contractante să determine grupul la care o vor aplica după ratificare. Minoritățile naționale din Republica Federală Germania sunt danezii cu cetățenie germană și membrii poporului sorb cu cetățenie germană. Convenția-cadru se va aplica de asemenea membrilor grupurilor etnice care sunt tradițional rezidente în Germania, frisenii cu cetățenie germană și sinti și roma cu cetățenie germană”.

³⁹⁷ “Principatul Liechtenstein declară că Articolele 24 și 25, în particular, ale Convenției-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale din 1 Februarie 1995 sunt de înțeles în raport cu faptul că pe teritoriul Principatului Liechtenstein nu există nici o minoritate națională în sensul Convenției-cadru. Principatul Liechtenstein consideră ratificarea de către el a Convenției-cadru drept un act de solidarizare din perspectiva obiectivelor Convenției”.

³⁹⁸ “Marele Duce de Luxemburg înțelege prin <minoritate națională> în sensul Convenției-cadru un grup de persoane stabilite de mai multe generații pe teritoriul său, având naționalitatea statului Luxemburg și care au păstrat caracteristici etnice și lingvistice distincte. Pe baza acestei definiții, Marele Duce de Luxemburg este determinat să stabilească că nu există nici o <minoritate națională> pe teritoriul său”.

Republica Macedonia⁴⁰¹ au subliniat că folosesc această interpretare pentru minoritățile lor istorice, care se bucurau deja de recunoaștere prin prevederi constituționale ori de domeniul legilor organice. Poziția lor arată preocuparea de a păstra diferențele de statut dintre diferitele comunități etnoculturale care locuiesc pe teritoriul prpriu.

Intrarea în vigoare a Convenției-cadru

Luarea de măsuri efective, de către Statele parte la Convenție, de ordin legislativ și practic, menite să ducă la respectarea prevederilor Convenției-cadru, constituie partea substanțială a intrării în vigoare a documentului. Totuși, elaborarea rapoartelor de către statele membre, discutarea lor de către Comitetul Consultativ, dezvoltarea dialogului cu instituțiile publice și cu societatea civilă sunt de asemenea componente importante ale mașinăriei CCPMN. Ele asigură mobilizarea internă și internațională, introduc mijloace de evaluare și de dialog cu un impact care s-a dovedit mai mare decât cel așteptat.

Până la data de 31 octombrie 2003, 35 de state ratificaseră CCPMN, iar până la 10 iulie 2003, Comitetul Consultativ adoptase, “sub o presiune considerabilă”⁴⁰², opinii asupra aplicării Convenției cadru în cazul a 28 de țări: Azerbaidjan (22/05/2003 - încă nepublicat la această dată); Irlanda (22/05/2003 – nepublicat); Lituania (21/02/2003 – nepublicat); Elveția (20/02/2003 – nepublicat); Suedia (20/02/2003 – nepublicat); Federația Rusă (13/09/2002 – publicat la 10/07/2003); Norvegia (12/09/2002- publicat la 13/02/2003); Albania (12/09/2002 - 18/02/2003); Slovenia (12/09/2002 – nepublicat); Armenia (16/05/2002 - 15/01/2003); Austria (16/05/2002 - 07/11/2002); Germania (01/03/2002 - 12/09/2002); Republica Moldova

³⁹⁹ “Guvernul Maltei își rezervă dreptul de a nu avea obligații față de prevederile Articolului 15 în măsura în care acesta implică dreptul de a vota sau de a candida în alegeri fie pentru Camera Reprezentanților, fie pentru Consiliul Local. Guvernul Maltei declară că Articolele 24 și 25, în particular, ale Convenției-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale din 1 Februarie 1995 sunt înțelese în raport cu faptul că pe teritoriul Guvernului Maltei nu există nici o minoritate națională în sensul Convenției-cadru. Guvernul Maltei consideră ratificarea Convenției-cadru drept un act de solidarizare din perspectiva obiectivelor Convenției”.

⁴⁰⁰ “Luând în considerare că, Convenția-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale nu conține o definiție a noțiunii de minoritate națională și că deci este la dispoziția fiecărei Părți Contractante să determine grupurile pe care aceasta le va considera drept minorități naționale, Guvernul Republicii Slovenia, în acord cu Constituția și legislația internă din Republica Slovenia, declară că acestea sunt minoritățile naționale autohtone italiană și maghiară. În acord cu Constituția și legislația internă din Republica Slovenia, prevederile Convenției-cadru se vor aplica de asemenea membrilor comunității roma, care trăiește în Republica Slovenia”.

⁴⁰¹ “Republica Macedonia declară: (1) Termenul <minoritate națională> folosită în Convenția-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale este considerat drept identic cu termenul <naționalități> care este utilizat în Constituția și în legile Republicii Macedonia. (2) Prevederile Convenției-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale vor fi aplicate minorităților naționale albaneză, turcă, vlahă, roma și sârbă care trăiesc pe teritoriul Republicii Macedonia”.

⁴⁰² Comentariul lui Rainer Hofmann, președintele Comitetului Consultativ, la deschiderea Conferinței “Filling the Frame”, Strasbourg, 30-31 octombrie 2003.

(01/03/2002 - 15/01/2003); Ucraina (01/03/2002 - 27/11/2002); Marea Britanie (30/11/2001 - 22/05/2002); Italia (14/09/2001 - 03/07/2002); Estonia (14/09/2001 - 12/04/2002); România (06/04/2001 - 10/01/2002); Republica Cehă (06/04/2001 - 25/01/2002); Cipru (06/04/2001 - 21/02/2002); Croația (06/04/2001 - 06/02/2002); San Marino (30/11/2000 - 27/11/2001); Malta (30/11/2000 - 27/11/2001); Lichtenstein (30/11/2000 - 04/09/2001); Slovacia (22/09/2000 - 06/07/2001); Ungaria (22/09/2000 - 14/09/2001); Finlanda (22/09/2000 - 06/07/2001); Danemarca (22/09/2000 - 31/10/2001).

4.1.4 Substanța și spiritul Convenției-cadru. Importanța CCPMN, ca instrument cu prevederi tip-program

Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale nu definește, asemenea celorlalte documente internaționale (cu excepția Recomandării 1201) ce se înțelege prin “minoritate națională”. Convenția-cadru enunță că protecția minorităților naționale și a drepturilor și libertăților persoanelor aparținând acestor minorități este parte integrantă a protecției internaționale a drepturilor omului (Art. 1). Un pas înainte în raport cu alte documente internaționale este referirea distinctă la protecția “minorităților naționale” ca atare, alături de protecția “drepturilor și libertăților persoanelor aparținând acestor minorități”⁴⁰³. În acest sens, Convenția-cadru face intrarea în limbajul internațional a unei etichete care vizează entitatea colectivă a minorităților, chiar dacă CCPMN nu a intenționat să introducă drepturi colective și subliniază acest lucru în Raportul său explicativ.

Mai multe articole ale CCPMN se referă la discriminare. În raport cu Convenția europeană a drepturilor omului și a libertăților fundamentale se face un pas înainte, nu numai prin detalierea principiului non-discriminării, ci prin asumarea implicită a acțiunii afirmative, de vreme ce egalitatea tuturor persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie una de fapt, prin participarea “egală” la viața economică, socială și culturală” (și nu doar o egalitate a oportunităților).⁴⁰⁴

⁴⁰³ Heinrich Klebes interpretează termenul “național” ca referindu-se la minoritarii de pe teritoriul unui stat care sunt cetățeni ai acestuia, fără vreo limitare la minoritățile istorice (Heinrich Klebes, “The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *The Human Rights Law Journal*, no. 16, 1995, pp. 101-108).

⁴⁰⁴ Geoff Gilbert, “The Council of Europe and Minority Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 18, no. 1, February 1996, p. 160-190.

Prevederi relevante pentru contexte în care dimensiunea religioasă a identității joacă un rol sunt Art. 6 și Art. 8. Art. 6 enunță: “Părțile vor lua măsurile pe care le consideră corespunzătoare pentru a proteja persoanele care pot fi subiectul amenințărilor sau actelor de discriminare, ostilitate sau violență ca urmare a identității lor etnice, culturale, lingvistice sau religioase”.

Acest articol capătă o greutate în plus prin înțelegerea dată de către Consiliul consultativ aplicării CCPMN, conform principiului articol-cu articol (asupra căruia voi reveni).

Art. 8, prin care statele se obligă să permită persoanelor aparținând minorităților naționale să “*creeze instituții religioase, organizații și asociații*”, completează garanțiile de mai sus. Art. 8 este important într-un mediu în care se manifestă intoleranță religioasă. El depășește ca interes cazul minorităților naționale. În acest fel se oferă o garanție în plus pentru posibilitatea înființării de organizații religioase, o temă sensibilă în state precum România și Grecia.

Art. 9 al Convenției-cadru, care se referă la libertatea de expresie, are meritul de a cere o oportunitate reală privind accesul persoanelor aparținând minorităților naționale la mass-media. Memorandumul explicativ al Convenției-cadru insistă asupra necesității unor măsuri speciale, incluzând finanțarea unor emisiuni ori mijloace de presă. În cazul României, care a ratificat, conform unui mecanism neconvențional, și Raportul explicativ, nu doar Convenția-cadru, asigurarea de bani de la bugetul public pentru presa minorităților naționale a devenit o obligație.

Mai multe articole privesc protecția identității naționale cu tot ceea ce implică aceasta: excluderea politicilor asimilaționaliste, păstrarea proporțiilor etnice, garanții speciale în ceea ce privește utilizarea limbii materne în viața privată și viața publică ori educație. Prevederile în cauză, deși într-o formulare care implică o multiplă condiționare a lor,⁴⁰⁵ îi face pe unii autori să se întrebe dacă într-adevăr, voința autorilor CCPMN, argumentată în Memorandumul explicativ, de a nu include drepturi colective, este respectată sau nu.⁴⁰⁶ Stilului precaut al formulărilor CCPMN I se adaugă limitele practice de punere în aplicare a documentului multilateral. Preocuparea față de valoarea CCPMN a fost exprimată chiar de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, în Recomandarea 1255, amintită anterior.

Critici chiar mai ample la adresa Convenției-cadru au venit, cum era de așteptat, de la militanții pentru drepturile minorităților naționale. Stefan Treobst susținea într-un studiu menit să descrie o atitudine mai generală a societății civile, următoarele: “Întregul text conține clauze

⁴⁰⁵ Semnificative, din acest punct de vedere, sunt articolele privind educația și folosirea limbii în administrația locală.

⁴⁰⁶ Vezi, printre alții, Geoff Gilbert, *op. cit.*

condiționale în favoarea statelor membre și în defavoarea minorităților naționale. Un exemplu devenit deja clasic, utilizat astăzi la cursurile lor de către specialiști în dreptul internațional din întreaga Europă este Art. 11, paragraful 3, care într-un singur enunț tratând o chestiune relativ necontroversată precum denumirea străzilor conține nu mai puțin de șapte clauze condiționale: <În ariile locuite în mod tradițional de un număr substanțial de persoane aparținând unei minorități naționale, Părțile vor depune eforturi, în cadrul sistemului lor legal, inclusiv, atunci când este cazul, în cadrul acordurilor încheiate cu alte state, și ținând seama de condițiile lor specifice, pentru expunerea denumirilor locale tradiționale, a denumirilor străzilor și a altor indicații topografice destinate publicului, deopotrivă în limba minoritară, acolo unde există o cerere suficientă pentru astfel de indicații>.”⁴⁰⁷

Importanța Convenției-cadru, ca instrument cu prevederi tip-program

Se ridică întrebarea dacă a vorbi despre “clauze în favoarea statelor membre” și clauze “în dezavantajul minorităților naționale” reprezintă un limbaj adecvat pentru interpretarea unui document. Formulele de felul articolului 11, paragraful 3 sunt expresia naturii CCPMN, de a fi un document de principii menit să se aplice într-o foarte de mare varietate de contexte. Este vorba atât despre varietatea situațiilor interne, cât și despre diferențele de la o țară la alta. Criticile de genul celor de sus se referă la posibilitatea ca statele să facă abuz de textul și de mecanismele CCPMN. Aceste observații de conținut trebuie puse în legătură cu mecanismul de aplicare și monitorizare, pe care Adunarea Parlamentară îl critică de asemenea: “Mecanismul de implementare este slab și există pericolul ca, în fapt, procedurile de monitorizare să fie lăsate complet în sarcina guvernelor”.⁴⁰⁸

Susțin în totalitate instrumentele cu prevederi de tip-program în materia minorităților naționale. Această poziție a fost confirmată de prestația de până astăzi a Comitetului Consultativ. Perspectiva negativă pe care o au arătat-o o mare parte a susținătorilor drepturilor minorităților naționale cu privire la documentul Consiliului Europei exprimă preocuparea pentru eventualul abuz al CCPMN, ori pentru dificultatea practică în a o face să funcționeze.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Stefan Troebst, “The Council of Europe’s Framework Convention for the Protection of National Minorities Revisited”, Paper given at the 30th National Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Panel 5-28: “Europe and the Protection of National Minorities”, Boca Raton, Florida, 24-27 September 1998.

⁴⁰⁸ Vezi tot Recommendation 1255 (1995) (citată de Martin Alexanderson).

⁴⁰⁹ Iată cum cum “deplânge” Anna Meijknecht situația: “În fapt, necesitățile comunității roma sunt mult mai fundamentale decât tipul de drepturi oferite de către Convenția-cadru. ... Pe de altă parte, ambițiile minorităților

Rezervele și declarațiile adoptate de state în momentul semnării reprezintă o provocare pentru Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei. În contextul lor, un rol mai important îl capătă activitatea Comitetului Consultativ, care devine creatorul de doctrină în materia aplicării Convenției-cadru. În particular, este relevant în ce măsură doctrina creată de către Comitetul Consultativ va intra în competiție cu rezervele și declarațiile statelor. Acestea reprezintă enunțuri unilaterale menite să articuleze poziția statului în cauză în ce privește prevederile unui tratat. Se ridică întrebarea dacă rezervele statelor sunt sau nu compatibile cu subiectul și obiectivele Convenției.⁴¹⁰ Regula este că “interpretarea tratatului nu poate deveni revizuirea tratatului. Interpretarea trebuie ca urmare să respecte textul tratatului în cauză”.⁴¹¹ În Avizele sale, Comitetul Consultativ a urmărit aplicarea de către state a CCPMN pe baza principiului articol-cu-articol, ceea ce face să cadă în desuetudine rezervele și declarațiile. Rainer Hofmann, președintele Comitetului Consultativ, afirma că prin asta Comitetul nu a intenționat să se pronunțe asupra a cine este minoritate națională, ci mai curând, “să solicite statelor să discute această temă cu cei pe care îi privește”.⁴¹²

Dacă aplicarea cu bună credință a Convenției-cadru este obligatorie pentru țările care au semnat-o, este mai puțin evident dacă evaluările Comitetului de Miniștri pot fi la rândul lor obligatorii. Care ar fi forța unui document gândit obligatoriu, dacă partea sa substanțială va consta în recomandări? De aceea, susținerea deciziilor Comitetului de Miniștri de către state și opinia publică devine la fel de importantă ca și asigurarea condițiilor ca hotărârile să fie *ex aequo et bono*.⁴¹³ Un obiectiv ar fi căutarea regulilor și situațiilor de interpretare pentru care statele pot cădea la un consens, având semnificația: “consensul ... lucrează la nivelul validării regulilor”.⁴¹⁴

maghiare din Slovacia și România sunt o universitate [de stat] în limba maghiară și revenirea la autonomia culturală și teritorială. Ambele depășesc standardele Convenției-cadru.” (Anna Meijknecht, *Minority Protection. Standards and Reality*, T*M*C Asser Press, Haga, 2004, pag.184

⁴¹⁰ Vezi prevederile Convenției de la Viena în materia dreptului statelor de a face rezerve, care exclude situația când “rezerva este incompatibilă cu obiectivul și scopul tratatului” (Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969).

⁴¹¹ R. Bernhart, “Thoughts on the Interpretation of Human Rights Treaties”, in Matscher, ed., *Protecting Human Rights: The European Dimension*, 1988, p. 70.

⁴¹² Prezentarea lui Rainer Hofmann la deschiderea Conferinței “Filling the Frame”, Strasbourg, 30-31 octombrie 2003.

⁴¹³ Ce este drept este și bun.

⁴¹⁴ Anthony D’Amato, “Consensus”, în Anthony D’Amato, ed., *International Law Anthology*, Anderson Publishing Company, 1994, p. 105.

4.1.5 Convenția-cadru în ansamblul documentelor și instituțiilor europene relevante

Convenția-cadru reprezintă, cum am mai subliniat, primul instrument la nivel internațional juridic obligatoriu, specific protecției minorităților naționale. În același timp, CCPMN interferează cu alte norme și politici, pe care le sprijină și pe care se sprijină. Orice evaluare a puterii și rolului CCPMN are nevoie de așezarea Convenției-cadru pe “harta europeană” în care se află și CCPMN.

O primă referință, în acest sens, este Carta limbilor regionale sau minoritare.⁴¹⁵ În textul Cartei Europene, expresia “limbi regionale sau minoritare” acoperă limbile:

“(i) Folosite în mod tradițional într-o anumită zonă a unui stat de către cetățenii acelui stat care constituie un grup numeric inferior restului populației statului, și (ii) Diferite de limba (-ile) oficială (-ale) acelui stat; ea nu include nici dialectele limbii (-ilor) oficiale a (ale) statului, nici limbile migranților”.

“Zona” în cadrul căreia o limbă regională sau minoritară este folosită se referă la aria geografică unde limba este utilizată de un număr de persoane justificând adoptarea a diferite măsuri de protecție și de promovare prevăzute de Cartă.

Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare a statuat că “protecția limbilor regionale sau minoritare istorice din Europa, dintre care unele riscă, în decursul timpului, să dispară, contribuie la dezvoltarea tradițiilor și a bogăției culturale a Europei”. De asemenea, a subliniat că “dreptul de a practica o limbă regională sau minoritară în viața privată și publică reprezintă un drept imprescriptibil” și că “protecția și promovarea limbilor regionale sau minoritare ... constituie o contribuție importantă la construirea unei Europe bazată pe principiile democrației și ale diversității culturale” (tezele Preambulului).

Statele Părți și-au luat obligația de a-și întemeia politica, legislația și practica pe următoarele obiective și principii:

- “a. recunoașterea limbilor regionale sau minoritare ca o expresie a bogăției culturale;
- b. respectarea ariei geografice a fiecărei limbi regionale sau minoritare, în așa fel încât diviziunile administrative existente sau noi să nu constituie un obstacol pentru promovarea respectivei limbi regionale sau minoritare;

⁴¹⁵ Semnând acest document, statul român a asumat principiile de bază ale Cartei europene.

- c. necesitatea unei acțiuni hotărâte pentru promovarea limbilor regionale sau minoritare în vederea salvagădării lor;
- d. facilitarea și/ sau încurajarea folosirii oral sau în scris, a limbilor regionale sau minoritare, în viața publică sau în viața privată;
- e. menținerea și dezvoltarea relațiilor, în domeniile prevăzute de prezenta Cartă, între grupurile folosind o limbă regională sau minoritară și alte grupuri ale aceluiași stat care vorbesc o limbă practică într-o formă identică sau apropiată...;
- f. stabilirea de forme sau mijloace adecvate de predare și studiere a limbilor regionale sau minoritare, la toate nivelele corespunzătoare” ș.a. (Art. 7, 1).

Prevederile enunțate anterior demonstrează că există o legătură strânsă între Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare și protecția minorităților naționale. Deși subiectul protecției sunt limbile, nu minoritățile, măsurile potrivite pentru primele au efecte directe asupra celorlalte. Respectiv, orice acțiune cu efect negativ asupra situației limbilor se repercutează negativ asupra persoanelor care aparțin minorităților naționale. De altfel, în opiniile sale, Comitetul Consultativ pentru aplicarea CCPMN invocă principiile Cartei.

Convenția-cadru își găsește un sprijin și în instrumentele Uniunii Europene dedicate combaterii discriminării, care au ca sursă articolul 13 al Tratatului de la Amsterdam. Acesta interzice discriminarea pe criteriul naționalității, enunțată deja drept clauză de nediscriminare în Art.12 și dezvoltă tema prin opt criterii, dintre care în context sunt relevante originea rasială sau etnică și religia.⁴¹⁶ Întrucât el enunță explicit: “Consiliul ... poate întreprinde măsurile adecvate combaterii discriminării”, articolul pune în evidență rolul acțiunilor proactive; constituie, în acest sens, baza juridică a unor măsuri afirmative concrete în beneficiul comunităților etnoculturale. Important în același timp este faptul că Art. 13 permite politici ale Uniunii Europene menite de să “consolideze nediscriminarea în viața economică, socială și culturală” a cetățenilor din terțe țări, garantându-le acestora “drepturi și obligații comparabile cu cele ale cetățenilor UE” și echivalându-le statutul legal cu cel al cetățenilor statelor membre (concluziile Consiliului European de la Tampere/ octombrie 1999).⁴¹⁷

⁴¹⁶ Gabriel Andreescu, Corneliu-Liviu Popescu, Raluca Prună, Simina Tănăsescu, “Studiu preliminar privind necesitatea existenței unui proiect de lege privind minoritățile naționale din România”, Working-Paper, Centrul de Resurse Juridice, 2002.

⁴¹⁷ *Ibidem*.

Din pachetul juridic al Comisiei Europene bazat pe Art. 13⁴¹⁸, o relevanță specială pentru problematica minorităților naționale în cadrul UE o are Directiva privind nediscriminarea rasială. Aceasta extinde înțelesul discriminării, care acoperă formele directe și indirecte, discriminarea punctuală și hărțuirea.⁴¹⁹ Directiva se aplică “tuturor persoanelor”, inclusiv persoanelor juridice și cetățeni din terțe țări; depășește aria angajării⁴²⁰ și se referă la contexte juridice naționale, dar și la orice prevederi incluse în contracte colective sau individuale.

Tratatul de la Amsterdam constituie un instrument de referință privind discriminarea și “internalizează” o parte a temei minorităților naționale. Sistemul european de combatere a discriminării va face un nou pas înainte în momentul intrării în vigoare a Protocolului 12 la Convenția europeană a drepturilor omului, după ce un număr suficient de state vor fi ratificat acest document.

Instituții și politici europene relevante

Deși modelul este cel al congruenței dintre norme juridice (documente) și instituții ori politici, lucrurile nu stau neapărat astfel. Experiența subliniază importanța politicilor care nu au fost create printr-o normă juridică. Astfel, Uniunea Europeană nu a adoptat vreun document destinat protecției minorităților naționale. Ca și alte aspecte privitoare la drepturile omului, până recent UE a utilizat sistemul subsidiarității. Prin Tratatul de la Amsterdam, UE a acoperit, cum s-a arătat, domeniul discriminării, care rămâne doar o dimensiune a protecției minorităților naționale. Totuși, în evoluția sa, Uniunea a dezvoltat și politici adresate explicit ameliorării situației minorităților. Un exemplu este politica de largire a Uniunii Europene, Pactul Balladur din 1993 devenit, apoi, Pactul de Stabilitate în Europa. Strategia Pactului, de a impune rezolvarea situației frontierelor și a minorităților naționale a dus la evoluții precum semnarea Tratatului dintre Ungaria și Slovacia, cu prevederi referitoare la situația minorităților naționale din cele două state.⁴²¹ Mai multe rezoluții ale Parlamentului european au creat o presiune politică asupra

⁴¹⁸ Directiva Consiliului stabilind un cadru general pentru tratament egal la angajare, Directiva Consiliului privind implementarea principiului tratamentului egal al persoanelor, indiferent de origine etnică sau rasială, Decizia Consiliului de constituire a Programului de Acțiune Comunitară pentru combaterea discriminării 2001-2006.

⁴¹⁹ Ori de câte ori “are loc o comportare nedorită legată de originea etnică sau rasială, cu scopul sau rezultatul încălcării demnității unei persoane sau creării unei atmosfere intimidante, ostile, degradante, umilitoare sau jignitoare” (Art. 2 alin. 3), hărțuirea constituie discriminare. (*Ibidem.*)

⁴²⁰ Spre deosebire de propunerea de Directivă-cadru.

⁴²¹ La 21 martie 1995.

țărilor care așteptau să devină candidate la integrarea în Uniunea Europeană, cu influență asupra modului în care acestea tratau situația minorităților naționale la ele acasă.

Consiliul Europei a putut să dea eficacitate politicii sale în favoarea minorităților naționale în momentul în care candidatele au aplicat pentru aderare. Avizul 76 din 1993, privind aderarea României, a conținut prevederi explicite referitoare la situația maghiarilor și romilor.

Un exemplu de instituție care nu are la bază un instrument specific este Comisia Europeană Împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI). Este un organism foarte activ al Consiliului Europei, cu un real impact asupra comportamentului autorităților publice din țările europene. Comisia analizează situația din fiecare țară a Consiliului Europei în ce privește rasismul și intoleranța și face statelor sugestii și propuneri pentru abordarea situațiilor relevante.⁴²² În pregătirea rapoartelor sale, Comisia are un dialog confidențial cu autoritățile naționale.

În sfârșit, cadrul juridic european relevant pentru situația minorităților naționale cuprinde tratatele bilaterale care fac referire la protecția minorităților. Tocmai prin tratate de bază a fost transformată Recomandarea 1201 într-un document cu forță juridică internă de către România, Slovacia, Ucraina și Ungaria. Unele dintre prevederile Recomandării 1201 pot devansa în aceste țări principiile CCPMN. Astfel, Recomandarea 1201 enunță dreptul oricărui consiliu local să ia o decizie asupra însemnelor bililingve, oricare ar fi numărul de membri ai minorității, și nu doar când acestea formează o proporție “substanțială”, cum enunță CCPMN.

Întrucât Convenția-cadru este un document de principii, celelalte instrumente internaționale, practica instituțională și politicile publice sunt invocate cu atât mai firesc în interpretarea felului în care Statele Părți aplică CCPMN.

Declarația de la Paris din 10 iulie 1991 (OSCE)

Sistemul de protecție a minorităților naționale al CSCE/ OSCE: constituie un suport pentru interpretarea și punerea în aplicare a Convenției-cadru, așa cum au demonstrat-o, printre altele, opiniile Comitetului Consultativ. OSCE poate fi și un cadru pentru promovarea CCPMN. Reprezintă un caz de interes, inclusiv pentru felul în care se desfășoară procesele la nivel internațional, adoptarea în anul 2001 a *Declarației de la Paris a Adunării Parlamentare a OSCE*

⁴²² Primul raport asupra României a fost adoptat la 6 martie 1998. Al doilea raport a fost adoptat la 22 iunie 2001 și a fost publicat la 23 aprilie 2002. ECRI a elaborat mai multe recomandări de politică generală privind activități rasiste,

al cărei punct 101 “reamintește acelor State participante care nu au făcut-o încă, să ia în considerare semnarea și ratificarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale din 1995...”. În acest fel, dimensiunea parlamenatară a OSCE și-a însușit teza că CCPMN constituie un instrument de referință pentru protecția minorităților naționale și ca atare, va participa la promovarea lui. Declarația a fost gândită să crească prestigiul CCPMN.⁴²³

Ca observație asupra caracterului extrem de neliniar al vieții internaționale, ar fi de notat că propunerea punctului 101 și adoptarea lui este rezultatul efortului personal al Președintelui Adunării Parlamentare a OSCE din 2001 și 2002, Adrian Severin. Colaborarea lui cu fundația românească Ombudspersons for National Minorities,⁴²⁴ expresie a unui proiect la nivel de specialiști, s-a putut transforma într-un eveniment cu adresare regională.

4.1.6 Mobilizarea creată prin intrarea în vigoare a Convenției cadru

Conform prevederilor CCPMN, statele-părți trimit Consiliului Europei câte un raport care conține descrierea situației din țările respective și măsurile luate pentru a da viață Convenției-cadru. Rapoartele sunt evaluate de către Comitetul Consultativ, motiv pentru care Comitetul intră în dialog cu autoritățile naționale. Poate pune întrebări, iar statele au datoria să dea răspunsurile solicitate. Comitetul Consultativ face uneori investigații în țările aflate în procesul de monitorizare și intră în dialog cu diferiți actori ai vieții publice, inclusiv, cu reprezentanți ai minorităților naționale.

Datorită dificultății de a evalua rapoartele naționale, a subtilității domeniului tratat, a complexității unui instrument cu prevederi-program, rolul practic al Comitetului Consultativ a devenit, cum am arătat, mai mare decât cel care apare în litera CCPMN. Se poate spune că pe umerii Comitetului apasă cea mai mare parte a mecanismului puse în mișcare sub egida Consiliului Europei. Având în vedere autonomia sporită a acestuia, este de așteptat ca și calitatea avizelor să fie sporită.⁴²⁵ Avizele adoptate între timp au confirmat speranța.

xenofobe și antisemite și combaterea rasismului și intoleranței împotriva musulmanilor.

⁴²³ Astfel de pași înainte nu se regăsesc neapărat într-o politică instituțională propriu-zisă. Asta explică de ce la Conferința de la Strasbourg din 30-31 octombrie 2003, Boriss Cilevičs, membru al Comitetului pentru Afaceri Legislative și Drepturile Omului al Adunării parlamentare a Consiliului Europei deplângea în prezentarea sa lipsa de coordonare actuală dintre CoE și OSCE. Scăderea activității Înalțului Comisar privind Minoritățile Naționale, în ultimii ani, este un motiv al acestei frustrări.

⁴²⁴ De notat seminarul organizat de fundația Ombudspersons for National Minorities în anul 2001, cu sprijinul Fundației Konrad Adenauer.

⁴²⁵ Membrii Comitetului sunt propuși de guverne, dar funcționează ca experți independenți.

Intrarea în vigoare a Convenției-cadru a produs o importantă mobilizare în jurul instrumentului, la nivel național și la nivel internațional. Faptul poate avea un efect practic asupra felului în care statele abordează CCPMN, respectiv, asupra drepturilor minorităților naționale. Natura deseori vagă a obligațiilor pe care și le-au luat statele în materie obligă la implicarea actorilor sociali care sunt interesați de funcționarea CCPMN ca sistem practic de protecție. Dacă reprezentanții minorităților naționale și mai general, societatea civilă, fructifică prevederile Convenției-cadru, caracterul lor fluu devine chiar un avantaj. Precizia nu determină doar lipsă de flexibilitate, ea nu este nici garanție. Lucrul acesta evident dacă facem o comparație între efectele produse de adoptarea CCPMN asupra statelor părți, în raport cu efectele unor tratate bilaterale care cuprind un sistem mult mai circumscris de reglementări în materia ori în anexele tratatelor. Precizia documentului nu a contat când a lipsit motivația politică. Un caz flagrant este tratatul dintre Slovacia și Ungaria, semnat la 21 martie 1995, care a transformat Recomandarea 1201 în normă obligatorie în cele două țări. Îmediat după semnare, statul slovac a luat măsuri severe împotriva minorității maghiare, transformând tratatul într-un petic de hârtie.

Sistemul rapoartelor paralele

Procesul de aplicare al Convenției-cadru a beneficiat de procedura rapoartelor paralele la rapoartele statelor (“shadow reports”, sau “civic reports”, sau “rapoarte alternative” cum au mai fost numite), elaborate de către organizații dedicate promovării drepturilor minorităților.⁴²⁶ Scopul mai general al inițiatorilor a fost să ajute fiecare stat în parte și comunitatea internațională la punerea în aplicare a principiilor Convenției-cadru, cât mai adecvat în raport cu specificitatea fiecărei țări. Din punct de vedere civic, CCPMN trebuia “exploatată”, astfel încât să se obțină o maximă promovare a drepturilor minorităților naționale, asigurându-se astfel vitalitatea comunităților minoritare și, în acest fel, stabilitatea internă a statelor de pe continent, sursă la rândul ei a securității internaționale. Pentru atingerea obiectivelor lor, autorii rapoartelor paralele și-au planificat:

- să identifice care sunt probleme nerezolvate ale minorităților naționale în respectivele țări;
- să enumere soluțiile împreună cu argumentele în favoarea lor;

⁴²⁶ Unele înființate cu acest scop precis: vezi Ombudspersons for National Minorities, fundație inițiată la București, în anul 1999.

- să promoveze strategiile câștigătoare la nivel intern și internațional.⁴²⁷

Ca document de lucru pentru Comitetul Consultativ, rapoartele paralele s-au dovedit utile când au adus informații relevante, au fost concise și s-au orientat spre probleme și rezolvarea lor.

Redactarea rapoartelor paralele a ținut seamă de atitudinea foarte diferită a statelor față de tema minorităților. În unele, comunitățile minoritare par a fi tratate printr-un sistem legislativ și de politici publice acoperitoare. În anii '90, Finlanda, Italia sau Ungaria au fost în general considerate a reprezenta o astfel de categorie. O altă categorie circumscria acele țări unde ameliorarea statutului minorităților naționale reprezenta o necesitate importantă pentru viața socială, precum, în aceeași perioadă, România, Slovacia sau Bulgaria. În sfârșit, în țări precum Grecia, Turcia, Franța – adevărate “țări problemă” –, ar fi fost necesară chiar schimbarea de paradigmă, aceasta însemnând și o amplă schimbare legislativă și executivă, pentru ca situația minorităților naționale să se apropie de spiritul care domină Convenția-cadru.

Rapoartele civice elaborate începând cu 1999 și 2000 au fost documente ample, acoperind întreaga problemă a aplicării CCPMN în țările de unde au provenit.⁴²⁸ Deseori, ele s-au concentrat asupra punctelor unde erau neîmpliniri ori unde, datorită aspectelor controversate, era necesară o abordare doctrinală proaspătă. Astfel, în Ungaria o atenție specială era de acordat situației romilor, solicitării insistente de către organizațiile unor minorități pentru a primi locuri din oficiu în parlamentul ungar, ori fenomenul numit “cokoo” (asupra căruia voi reveni). În Finlanda situația minorității ruse, rome și a laponilor se distingeau între celelalte subiecte, așa cum în România, în anii '90, chestiunea învățământului în limba maghiară cerea o tratare specială. Pentru Republica Moldova, o chestiune sensibilă era competiția dintre interesele minorității rusești, într-un fel dominante, și drepturile de utilizare a limbii române (“moldovene”), de către majoritatea română.

Rapoartele au fost trimise Comitetului Consultativ și altor actori interesați. Autorii lor plecau de la presupunerea unei abordări deschise, de către Comitet, a problematicii minorităților naționale, utilizarea acestui instrument în favoarea extinderii drepturilor minorităților. După adoptarea, de către Comitetul Consultativ, a primelor rapoarte, s-a văzut

⁴²⁷ Vezi Gabriel Andreescu, “Guidelines for Enforcement Principles. The Framework Convention for the Protection of National Minorities”, Working Paper, Ombudspersons for National Minorities, București, 2000.

⁴²⁸ Aș menționa rapoartele paralele provind din Grecia, Republica Moldova, Finlanda, Bulgaria și România.

că acest organism a folosit din plin materialele alternative elaborate de către organizațiile naționale.

4.2 SPRE O DOCTRINĂ A CONVENȚIEI-CADRU. AVIZELE COMITETULUI CONSULTATIV

4.2.1 Activitatea Comitetului Consultativ

Mecanismul de monitorizare a Convenției-cadru are la bază articolele 24-26 ale CCPMN și Rezoluția (97) 10 a Comitetului de Miniștri. Evaluarea felului în care a fost pusă în aplicare Convenția-cadru de către Statele Părți cade în atribuțiile Comitetului de Miniștri, asistat de către Comitetul Consultativ. Ultimul este compus din 18 experți independenți propuși de statele care au ratificat Convenția și numiți de către Comitetul de Miniștri. Cei 18 membri aleg un Birou al Comitetului.

Statele Părți la Convenția-cadru sunt obligate să trimită, în termen de un an de la intrarea în vigoare a CCPMN, a unui raport conținând măsurile legislative ori de natura politicilor publice destinate punerii în aplicare a principiilor Convenției-cadru. Acestea sunt examinate de către Comitetul Consultativ care, pe baza lor și a altor informații pe care le cere ori le primește pur și simplu de la diferiți actori interesați, elaborează un Aviz. La cel de-a 708-a întrunire a Deputaților Miniștrilor, din 3 mai 2000, Comitetul Consultativ a fost autorizat să aibă întâlniri, în timpul vizitelor de lucru, cu reprezentanți ai ONG-urilor și cu alte surse independente.

Avizul Comitetului, împreună cu comentariul statelor în cauză pe marginea lui constituie baza concluziilor și recomandărilor Comitetului de Miniștri.

Până la data de 10 iulie 2003, Comitetul Consultativ adoptase opinii asupra aplicării Convenției cadru în cazul a 28 de țări.

Datorită bogăției informației care privește situația minorităților naționale și a contextelor în care ea urmează să fie analizată, Comitetului Consultativ îi revine o sarcină mult mai mare decât cea care apare formal, de consiliere a Comitetului de Miniștri.⁴²⁹ Cum

⁴²⁹ În măsura în care Comitetul Consultativ crează doctrina Convenției-cadru, ideea că Avizele Comitetului ar avea un “rol reactiv, și nu proactiv ori prescriptiv” este departe de a da măsura locului acestei instituții în sistemul de protecție asigurat de CCPMN (vezi opinia lui Karol Jakubowicz, din Raportul său “Persoanele aparținând minorităților naționale și media”, prezentat la Strasbourg, 30-31 octombrie 2003.).

Comitetul de Miniștri nu are cum să asigure el însuși analiza necesară, Comitetul Consultativ face evaluări extensive și, ca singurul organism oficial cu adevărat în cunoștință de cauză al detaliilor practice și teoretice, dezvoltă doctrina Convenției-cadru.⁴³⁰

Rapoartele statelor examinate în cadrul întrunirilor plenare stau la baza listelor de întrebări pe care Comitetul Consultativ le trimite autorităților competente. Simultan, Comitetul dialoghează cu alte instituții și actori neguvernamentali. Comitetul Consultativ a subliniat importanța rapoartelor alternative, faptul că s-au dovedit “de înaltă calitate și au constituit o sursă valoroasă”.⁴³¹ Comitetul Consultativ a mai consultat rapoarte ale altor organisme ale Consiliului Europei - cum ar fi Comitetul de Experți al Cartei limbilor regionale sau minoritare – ale ONU, UE sau OSCE. Este evident, din Avizele date, că în interpretările sale, Comitetul Consultativ a luat în considerare analizele ECRI și ale Oficiului Comisarului pentru Drepturile Omului.

Obiectivul principal al Comitetului Consultativ a fost să elaboreze Avize “cât de detaliate, obiective și precise pot fi acestea”.⁴³² Comitetul a subliniat flexibilitatea CCPMN, ca instrument care acoperă o varietate de situații și contexte. Deși Comitetul Consultativ a ținut să noteze că “nu încearcă să fie o instanță, ci mai curând un catalizator al aplicării Convenției”,⁴³³ chiar această subliniere arată că, practic, a devenit sursa esențială a doctrinei Convenției-cadru.

Ar fi de notat și faptul că Avizele Comitetului Consultativ au avut ca efect creșterea interesului instituțiilor, de a răspunde observațiilor critice. Activarea dialogului dintre guvern și organizațiile minorităților naționale a fost o altă consecință pozitivă semnalată Comitetului.

Interesant este de urmărit relația dintre Comitetul Consultativ și Comitetul de Miniștri, în ce privește utilizarea, de către ultimul, a avizelor adoptate de Comitet. Rezoluțiile acestuia au recomandat, toate, ca Statele Părți să aibă în vedere nu doar concluziile Comitetului de Miniștri, dar și comentariile Comitetului Consultativ.⁴³⁴ Pe urma Comitetului Consultativ, Comitetul de Miniștri a mai cerut ca monitorizarea aplicării Convenției-cadru să se facă continuu și să fie controlat felul în care statele urmează documentele Consiliului Europei. S-a

⁴³⁰ Comitetul Consultativ este asistat în munca sa de către Unitatea pentru Minorități, format din experți care lucrează ca angajați ai Consiliului Europei.

⁴³¹ *Ibidem.*

⁴³² *Ibidem.*

⁴³³ *Ibidem.*

⁴³⁴ Comitetul de Miniștri a adoptat primele rezoluții – cu privire la 11 țări – la 31 octombrie 2001.

făcut recomandarea ca fiecare stat să țină la curent Comitetul Consultativ cu măsurile pe care acesta le ia în conexiune cu aplicarea Convenției-cadru.

Ar fi de notat și această observație a Comitetului Consultativ: “Comitetul de Miniștri a decis să nu urmeze propunerea Comitetului Consultativ, să adopte concluzii și recomandări detaliate, ci a preferat să formuleze rezoluții mai scurte și cu caracter general”. Asta a și făcut ca, la 30 noiembrie 2001, Comitetul Consultativ să renunțe la capitolul de “Propuneri pentru concluzii și recomandări ale Comitetului de Miniștri”, pentru a-l înlocui cu “Principale rezultate și comentarii ale Comitetului Consultativ”.

Nota sugerează raportul complex de autoritate dintre un Comitet consultativ format din experți, dintre care unii cel puțin arată o cunoaștere aprofundată a domeniului, și un Comitet de Miniștri care nu are nici timpul, nici cunoașterea necesare pentru a face evaluări atât de solicitante. Între cele două Comitete există contacte directe – și nu doar în cadrul mecanismului de monitorizare.

Prestigiul Comitetului Consultativ a fost recunoscut prin inițiativa anumitor țări de a organiza seminarii de tip “follow-up”, aducând la aceeași masă autorități și experți din zona guvernamentală și neguvernamentală, împreună cu reprezentanți ai Comitetului.⁴³⁵

Componența Comitetului Consultativ

De la data de 31 mai 2002, Comitetul Consultativ are 18 membri ordinari. Datorită demisiei expertului finlandez, a trebuit să se facă o schimbare în această structură în timpul perioadei de raportare. Numele, țara care l-a propus, începutul și sfârșitul mandatului spun multe despre politica fiecărui stat în materia promovării drepturilor minorităților naționale.⁴³⁶

⁴³⁵ Primul a avut loc la Helsinki, în luna februarie 2002, pentru evaluarea primelor rezultate ale monitorizării Finlandei. Al doilea s-a desfășurat la Zagreb, în luna martie 2002, având ca subiect Croația. Au urmat seminarii în Ungaria și România.

⁴³⁶ Rainer HOFMANN/ Președinte al Comitetului Consultativ/ Germania (1 iunie 1998/ 31 mai 2004); Alan PHILLIPS/Primul Vice-Președinte al Comitetului Consultativ/ Marea Britanie (1 iunie 1998/1 iunie 2002); BÍRÓ Gáspár /Al doilea Vice-Președinte al Comitetului Consultativ Ungaria (1 iunie 1998/31 mai 2004); Sergio BARTOLE/ Italia (1 iunie 1998/1 iunie 2002); Mirjana DOMINI/Croația (1 iunie 1998/1 iunie 2002); Tonio ELLUL/Malta (16 februarie 2000/31 mai 2004); Dimitar GELEV/ Republica Macedonia (1 iunie 1998/31 mai 2004); Ferenc HAJOS/Slovenia (7 octombrie 1998/31 mai 2004); Andreas JACOVIDES/Cipru (1 iunie 1998/1 iunie 2002); Dalibor JÍLEK/Republica Cehă (1 iunie 1998/1 iunie 2002); Marju LAURISTIN/Estonia (1 iunie 1998/1 iunie 2002); Joseph MARKO/Austria (7 octombrie 1998/1 iunie 2002); Vsevolod MITSIK/Ucraina (1 iunie 1998/31 mai 2004); Iulia MOTOC/România (1 iunie 1998/31 mai 2004); Kristian MYNTTI/Finlanda (15 noiembrie 2000/1 iunie 2002); Sara NUÑEZ DE PRADO Y CLAVEL /Spania (16 februarie 2000/31 mai 2004); Jozef SÍVAK /Republica Slovacia (1 iunie 1998/1 iunie 2002); Eva SMITH-ASMUSSEN/Denemarca (1 iunie 1998/31 mai 2004). Membrii, de la 1 iunie 2002: BASTA Lidija FLEINER/Republica Federală Iugoslavia (1 iunie 2002/31 mai 2006); Mihai CERNENCO/Republica Moldova (1 iunie 2002/31 mai 2006); Anastasia

Crearea primului Comitet consultativ, care a definit procedurile și primele idei ale abordării procesului de monitorizare și evaluare a avut o importanță considerabilă pentru conținutul Avizelor la Convenția-cadru și prin asta, pentru doctrina protecției minorităților naționale în Europa. În fruntea Comitetului Consultativ au ajuns specialiști ai domeniului, unii având o lungă carieră în activismul pentru protecția minorităților naționale. Există, în principiu, o bună doză de nedeterminare în lista de experți “care se nimerește” într-un astfel de început instituțional. Cunoscătorii pot recunoaște, pe această listă, numele celor au avut un rol determinat în asigurarea unei înalte funcționalități Comitetului.

Dintre evoluțiile pozitive privind statutul Comitetului Consultativ, una a rămas, în ciuda unor ameliorări, deficitară: situația resurselor. Este neclar dacă acest lucru reflectă resursele limitate ale Consiliului Europei, ori dacă trebuie văzută în puținătatea resurselor alocate o intenție de diminuare a importanței Comitetului Consultativ în ansamblul sistemului de monitorizare al Convenției-cadru a Consiliului Europei.

4.3 PROTECȚIA MINORITĂȚILOR NAȚIONALE ÎN EUROPA. APORTUL COMITETULUI CONSULTATIV LA DOCTRINĂ

4.3.1 Elemente de doctrină în Avizele Comitetului Consultativ

Domeniul de aplicare al Convenției-cadru și definiția minorităților naționale

Una dintre chestiunile de fond ale aplicării Convenției cadru este cea a domeniului pe care ea îl acoperă. Neintroducând o definiție a minorităților naționale, documentul lasă o marjă de neclaritate pe care, uneori, guvernele o utilizează în mod abuziv. La tendința de interpretare restrictivă, atitudine care se observă deseori în ce privește aplicarea de către state a convențiilor la care sunt parte, se adaugă motivații decurgând din tradiția specifică fiecărei țări. Situația s-a reflectat în mulțimea de declarații și rezerve exprimate de către Statele Părți la CCPMN în momentul semnării ei. S-a arătat că, exceptând Rusia, toate celelalte state au dorit să limiteze categoriile care se bucură de drepturile garantate prin CCPMN.

CRICKLEY, /Irland (1 iunie 2002/31 mai 2006); Asbjørn EIDE/Norway (1 iunie 2002/31 mai 2006); Zdzisław GALICKI/Polonia (1 iunie 2002/31 mai 2006); Giorgio MALINVERNI/Elveția (1 iunie 2002/31 mai 2006); Vladas SIRUTAVIČIUS/Lituania (1 iunie 2002/31 mai 2006); Athanasia SPILIPOULOU ÅKERMARK/Suedia (1 iunie 2002/31 mai 2006); Ahmed ŽILIC/Bosnia și Herțegovina (1 iunie 2002/31 mai 2006)

O sugestie privind atitudinea restrictivă a statelor și interpretarea, cine este și cine nu este minoritate națională,⁴³⁷ este și istoria Recomandării 1201, ca document premergător în materie și parte a legislației interne a unor state. Recomandarea 1201 adoptase o viziune limitativă, corespunzând sensului de “minoritate istorică”. Legislația internă a mai multor state stabilește prin sintagma “minoritate națională” chiar acest sens. Astfel, Danemarca a susținut aplicarea prevederilor CCPMN doar în cazul minorității germane din regiunea Jutland de Sud. Germania i-a avut în vedere pe danezii cu cetățenie germană și sorbii de cetățenie germană, “acceptând” aplicarea Convenției-cadru membrilor “grupurilor etnice” tradițional rezidente în Germania, frisenii, sinti și roma cu cetățenie germană”. Slovenia recunoaște ca minorități naționale pe italieni și maghiari, dar s-a arătat disponibilă să aplice prevederile Convenției-cadru membrilor comunității roma. Republica Macedonia, considerând termenul “minoritate națională” drept identic cu termenul “naționalități”, i-a avut în vedere pe albanezi, turci, vlahi, romi și sârbi. Anumite țări (Estonia ș.a.) au insistat în momentul semnării asupra luării în considerare a minorităților istorice, iar altele au făcut-o în momentul elaborării raportului de stat.

Se pune întrebarea dacă prin funcționarea “mașinăriei” Convenției-cadru, Statele Părți nu vor ajunge la o viziune comună asupra interpretării CCPMN, punând în valoare principiul: “Dacă astfel de enunțuri și declarații rezultă de la un mare număr de state și au ca scop prevederi de natură legală, ele ar putea fi gândite, în anumite circumstanțe, ca indicând un consens general privind o anumită normă a dreptului internațional”.⁴³⁸ Consensul este însă departe de a fi realizat. Marea Britanie și Olanda, care înțeleg prin minorități naționale mai curând grupuri etnice, Germania și Ungaria care subliniază noțiunea istorică și Franța, reticentă cu însăși exclude noțiunea, acoperă oricum, de-ar fi să rămânem doar la aceste exemple, o arie prea largă. Ca urmare, Comitetul Consultativ și-a luat sarcina să ofere interpretări adecvate pentru fiecare caz studiat și, în același timp, să asigure o viziune cu semnificație generală pentru punerea în valoare a Convenției-cadru.

⁴³⁷ Al minorităților naționale în principiu, dar cum a redefinit în practica sa Comitetul Consultativ, al diversității etnoculturale din societățile acoperite de Convenția-cadru.

⁴³⁸ “Dacă asemenea enunțuri sau declarații sunt exprimate de un mare număr de state și au ca intenție tratarea unor chestiuni de ordin legislativ, atunci ele trebuie privite ca indicând un consens general cu puterea unei norme de drept internațional”. (Oliver Lissitzyn, citat în Anthony D’Amato, *op. cit.*, p. 106).

Aplicarea prevederilor articol-cu-articol

Un pas remarcabil pe care îl face Comitetul Consultativ este să despartă subiectul de aplicare a Convenției de domeniul strict al temei: “cine este sau nu minoritate națională”. Conceptul prin care face acest lucru este aplicarea CCPMN “articol-cu-articol” (rticle-by-article), luând sub umbrela articolelor CCPMN categorii de minorități – de exemplu, grupuri etnoculturale cu statut divers – care ar fi legitime să primească protecția specifică a acestora.⁴³⁹ Chiar în cazul Ungariei, unde definirea minorităților naționale se face prin lege, ca minorități istorice, Comitetul Consultativ cere să se ia în considerare punerea sub protecția CCPMN a altor grupuri care apar în Raportul statului ungar prin regula “articol-cu-articol”. Este vorba despre emigranți stabiliți recent în Ungaria și care au fost cu totul absenți în dezbaterile de la începutul anilor '90, când Ungaria a dorit să ofere Europei un model de protecție a minorităților naționale gândit prin drepturi colective.

În cazul unei țări cum este Malta, care a enunțat în momentul semnării CCPMN că pe teritoriul ei nu există minorități în sensul Convenției-cadru și nu a înregistrat nimic în acest sens, în Raportul său, Comitetul Consultativ a recunoscut caracterul limitat al aplicării Convenției. Totuși, a cerut informații suplimentare privind compoziția etnică și lingvistică și, de asemenea, asupra compoziției religioase a populației. Aceasta, pentru a afirma că autoritățile malteze ar trebui să ia în considerare CCPMN articol-cu-articol și să vadă dacă nu cumva anumite grupuri de persoane, în particular, persoane care nu au cetățenia malteză, nu se bucură de anumite prevederi ale CCPMN. În sprijinul poziției sale, Comitetul Consultativ a invocat cazuri de discriminare care i-au fost semnalate din surse independente.

În plus față de extinderea aplicării CCPMN, conform principiului “articol-cu-articol”, Comitetul Consultativ a pus în discuție, în context, poziția țărilor cu privire la minoritățile naționale care trăiesc pe teritoriul lor “în sensul Convenției-cadru”. Comitetul Consultativ enunță în mai multe din avizele sale că recunoaște Statelor Părți dreptul de a examina câmpul de aplicație personal pe care îl vor da acestui instrument în țara lor. Acestea dispun de o marjă de apreciere, necesară luării în considerație a specificităților din țara respectivă. În același timp, se susține că “această marjă de apreciere trebuie exercitată în conformitate cu principiile generale ale dreptului internațional și cu principiile fundamentale enunțate la articolul 3 [al CCPMN]”. În acest sens, se subliniază “că punerea în aplicare a Convenției-cadru nu ar trebui să fie la originea

⁴³⁹ O astfel de procedură a folosit Ajsborn Eide, când a analizat prevederile Declarației privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase sau lingvistice din perspectiva aplicării

unor distincții arbitrare sau nejustificate.”

Ca urmare, Comitetul Consultativ estimează că este în sarcina lui să examineze câmpul de aplicare personal dat Convenției-cadru. Prin asta, Comitetul atașează acestei probleme o latură obiectivă, care transgresează opinia comunităților interesate ori voința guvernelor. Se poate spune că, la acest punct, Comitetul Consultativ a luat una dintre cele mai “revoluționare” decizii ale sale, dând CCPMN un statut pe care inițiatorii documentului nu l-au realizat..

Minoritățile naționale ca minorități istorice

În afirmarea poziției sale, Comitetul Consultativ a luat în considerare sensul de “minoritate istorică”, de vreme ce se referă, în argumentele sale, la prezența istorică a comunităților considerate și la elemente specifice ale identității lor. În același timp, tema caracterului “istoric” este plasată în domeniul dialogului dintre minoritate și autoritățile reprezentative ale statului, voința unei anumite comunități etnoculturale fiind, din acest punct de vedere, o condiție și o confirmare a statutului de minoritate națională. Comitetul ridică tema includerii ceangăilor din România în categoria minorităților naționale⁴⁴⁰ și la fel, a celților din Marea Britanie.

Faptul că sensul de minoritate istorică a fost recunoscut ca referință a CCPMN era inerent acestui instrument construit din prevederi de tip program. În anumite state, cadrul legislativ al măsurilor speciale este suficient de exigent pentru a nu fi compatibil cu aplicarea sa oricărui tip de comunitate etnoculturală defavorizată. Am în vedere, spre exemplu, sistemul autoguvernărilor locale din Ungaria, ori reprezentarea parlamentară în România.

Deși “minoritatea națională în sens istoric” rămâne un punct de referință în aplicarea CCPMN, poziția generală a Comitetului Consultativ pare a fi aceea de a extinde cât este posibil categoriile etnoculturale acoperite de CCPMN. Astfel, în Avizul privind Marea Britanie, Comitetul “salută cu putere abordarea inclusivă a Marii Britanii în interpretarea pe care o dă termenului <‘minoritate națională’> nedefinită legal dar interpretată de către Raportul de stat în sens convențional, de grup rasial: <un grup de persoane definite prin culoare, rasă, naționalitate (incluzând cetățenia) ori originea etnică sau națională>”.⁴⁴¹ Au fost cuprinse astfel, sub acest termen, nu numai minoritățile etnice, ci și scoțienii, irlandezii și galezii.

acesteia în cazul cetățenilor și/sau persoanelor fără cetățenia statului gazdă.

⁴⁴⁰ O astfel de propunere apare și în Raportul paralel privind România (Gabriel Andreescu, “Shadow Report-România”, Working-Paper, iunie 2000, Ombudpersons for National Minorities, București).

⁴⁴¹ Race Relations Act (1976).

Chiar și într-un asemenea context generos, Comitetul a ridicat problema dacă nu trebuie mers mai departe. Astfel, s-a notat faptul că evreii și sikh apar între aceste categorii, în timp ce musulmanii ori alte grupuri religioase, nu. Deși Comitetul are în vedere că guvernul Marii Britanii nu consideră populația din Cornwell o minoritate națională, atrage atenția că a primit date substanțiale de la un număr de persoane privind identitatea, istoria, limba și cultura lor celtică, iar acestea ar trebui avute în vedere.

Societățile reprezentate de Statele Părți ale CCPMN oferă o varietate impresionantă de cazuri, iar Comitetul Consultativ a fost obligat să se pronunțe în mod specific. O situație aparte oferă Finlanda. Una dintre chestiuni este distincția pe care o face guvernul finlandez dintre “rușii vechi” și “alți ruși”. În această chestiune, poziția Comitetului Consultativ a fost să invite Guvernul la examinarea distincției “în consultare cu cei interesați”.

O altă chestiune a fost ridicată de vorbitorii de limbă suedeză, în condițiile în care Parlamentul suedez din Insula Åland nu agreează ca vorbitorii de suedeză să fie considerați “minoritate națională”.⁴⁴² Relevant pentru Comitetul Consultativ este faptul că membrii acestei comunități se pot sprijini pe prevederile Convenției-cadru. În plus, subliniază Avizul, “oricare persoană poate decide să se afle sau nu sub protecția principiilor CCPMN”.

În chestiunea Insulelor Åland, Comitetul a identificat tema minorității-în-majoritate, pe care o tratează cu următoarea nuanță: “populației vorbitoare de limbă finlandeză ar trebui să i se asigure protecția Convenției-cadru” întrucât trebuie avut în vedere “nivelul puterilor exercitate de către Provincia Åland”.

În sfârșit, comunitatea sami reprezintă un caz întrucât reclamă statutul de popor indigen. Comitetul Consultativ a fost ferm să trateze sami drept o categorie acoperită de Convenția-cadru.

Identitatea și recensămintele

Identitatea are la bază autoidentificarea persoanei. Unele state permit recensăminte care să indice apartenența etnică și/sau lingvistică, altele nu. În ultimul caz, cunoașterea dimensiunii grupurilor etnoculturale presupune cercetări de natură demografică. În avizele sale, Comitetul Consultativ atrage atenția asupra discrepanței dintre statisticile guvernamentale și estimările realizate de către organizații ale minorităților. Acestea, cum se arată în Avizul privind Ungaria, “afectează serios capacitatea statului să se adreseze, să pună în aplicare și să monitorizeze măsuri

⁴⁴² Analog cu anumiți reprezentanți ai maghiarilor din România care consideră sintagma peiorativă, în dezacord cu statutul pe care-l cer, de co-naționalitate.

care să asigure egalitatea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale”. Ungariei i se cere să “identifice căi și mijloace pentru a obține date statistice credibile”. Se sugerează astfel criterii “obiective” de identificare, altele decât cele prin autodefinire.

Pentru tema identității, cazul Ungariei este interesant și prin *fenomenul “cokoo”*: persoane care nu aparțin minorităților naționale reușesc, datorită caracterului deschis al sistemului electoral, să obțină reprezentarea grupului minoritar. Comitetul a sugerat “soluții creative” care, “fără să meargă atât de departe încât să introducă o formă de înregistrare etnică, să permită reducerea riscului”. Comitetul Consultativ a exclus, printr-o astfel de atitudine, criteriile formale care să poată fi considerate definitive. El aplică mai curând o logică “de la caz la caz”, al cărui scop suprem este asigurarea justiției și echilibrului interetnic.

Caracterul dinamic al aplicării Convenției-cadru

Comitetul Consultativ consideră CCPMN un document care trebuie privit în evoluția sa dinamică. Este o observație care se repetă în toate Avizele: “Comitetul Consultativ consideră că natura obligațiilor Convenției-cadru cere un efort susținut și continuu al autorităților în a-i respecta principiile și a-i atinge scopurile. Mai departe, o anumită stare de lucruri ar putea fi considerată acceptabilă în lumina intrării recente în vigoare a Convenției-cadru, dar aceasta nu înseamnă ca în mod necesar ar putea fi la fel în alte faze ale ciclurilor de monitorizare”. Observația era oarecum implicită în prevederea ca procedurile de monitorizare să fie repetate. Dar explicitarea constituie un aport important al Comitetului, care a ținut astfel să definească cadrul mai general al activității sale.

Discriminarea și aplicarea Convenției cadru

Mare parte dintre observațiile aduse de către Comitetul Consultativ are în vedere fenomenul discriminării. Se poate spune că, din felul în care a elaborat avizele, Comitetul a făcut din nediscriminare o referință de bază a sistemului de protecție a minorităților naționale. Importanța dată acestui aspect are legătură logică cu hotărârea Comitetului Consultativ de a aplica CCPMN articol-cu-articol. Prin aceasta, s-au luat în considerare cazurile cele mai flagrante de încălcare a principiului non-discriminării. Într-adevăr, categoriile cele mai fragile nu sunt minoritățile naționale, ci comunitățile etnoculturale cărora nu li acordă, juridic sau practic, un astfel de statut. Comitetul Consultativ a adoptat o perspectivă funcțională în interpretarea CCPMN. Accentul a fost pus pe asistarea categoriilor cele mai expuse, ceea ce este firesc unui

sistem de protecție.

Pe urma recentelor tendințe europene, Comitetul Consultativ tinde să maximizeze mijloacele de combatere a manifestărilor rasiste, chiar și atunci când se intră în conflict cu libertatea de expresie ori de asociere. În Avizul privind Marea Britanie, a menționat pozitiv faptul că Legea Ordinii Publice din 1986 a definit drept delict penal incitarea la ură rasială și folosirea unor cuvinte ori comportamente amenințătoare, abuzive ori insultătoare cu intenția de a produce ură rasială. Comitetul a încurajat guvernul să facă mai eficace aceste măsuri. El a deplâns, simultan, procedurile Comisiei care are competența de a primi plângeri împotriva presei. Întrucât intervenția Comisiei se face *numai* la plângeri ale persoanelor în cauză, Comitetul Consultativ considera sistemul de combatere a discursului șovin slab, căci “susțineri care conțin enunțuri peiorative cu caracter general” scapă controlului.

Temeri cu privire la fenomenul discriminării ridică statele care nu recunosc existența pe teritoriul lor a minorităților naționale. O țară precum San Marino nu a făcut nici o rezervă sau declarație în acest sens, dar în Raportul de stat a negat prezența minorităților. Ca urmare, Comitetul Consultativ și-a exprimat regretul că autoritățile nu au oferit nici un fel de date privind proporția străinilor ori compoziția religioasă. Prin asta, lectura Comitetului Consultativ a urmat o logică inversă celei standard: el a urmărit să identifice nu “minoritățile naționale” cărora li se aplică CCPMN, ci mai întâi sursele posibile de discriminare, element privilegiat în analiza sa. În cazul San Marino, Comitetul Consultativ a pus accentul pe situația creată de fenomenul imigrării, care ar obliga autoritățile să promoveze spiritul de toleranță și respect mutual.

Accentul pus pe situația persoanelor și grupurilor defavorizate, cu accent pe întâietatea drepturilor individuale în raport cu afirmarea culturală colectivă apare și din selectarea, ca o preocupare aparte, a situației femeilor romani. În Avizul privind Ungaria s-a recomandat ca “în momentul punerii în aplicare a măsurilor speciale, o atenție particulară să fie acordată situației femeilor romani”. Cum măsurile speciale înseamnă acțiuni și resurse oferite selectiv, fără de care membrii unor grupuri nu pot depăși starea lor de inferioritate socială, înseamnă că actualul Comitet consultativ consideră femeile romani un grup aflat într-o stare de nevoie mai mare decât cea a bărbaților romi.

Maximizarea măsurilor și echilibrul dintre majoritate și minoritate

Ansamblul avizelor adoptate până acum de către Comitetul Consultativ arată că acesta încurajează măsuri maxime menite să asigure protecția și dezvoltarea minorităților

naționale. Se poate spune că nu există vreun instrument în favoarea minorităților care să fie considerat impropriu.

Exemple de instrumente care ies din câmpul standardelor sunt constituirea unor organisme ale minorităților naționale și reprezentarea minorităților, din oficiu, în organul legislativ național. În avizul privind România, Comitetul salută “eforturile apreciabile în favoarea minorităților naționale și a culturilor”, înființarea Consiliului Minorităților Naționale și introducerea dreptului de reprezentare în Parlament.

În Avizul privind Marea Britanie, Comitetul apără ideea mai multor partide, de a crea o Comisie a Drepturilor Omului – primită fără simpatie de guvern –, pe care o consideră utilă pentru membrii minorităților naționale.

Reprezentarea parlamentară constituie o măsură aflată mult dincolo din standardele internaționale și de mijloacele de protecție specifice majorității sistemelor naționale de protecție. Deși recunoaște acest aspect, Comitetul a luat în considerație în cazul Ungariei cererile unor minorități naționale, notând “absența posibilității efective a minorităților naționale de a fi reprezentate în Parlament...”, în condițiile în care atât Constituția cât și Legea din 1993 se referă la această posibilitate. Nedorind să împingă cerințele dincolo de limitele general acceptate, Comitetul Consultativ consideră că “este corect să critice autoritățile ungare pentru că nu au dat aplicabilitate propriilor standarde în domeniu”.

În același timp, atitudinea Comitetului Consultativ exclude orice interpretare a activității sale ca un apel la îndeplinirea cerințelor reprezentanților comunităților etnoculturale care nu țin cont de finele raporturi dintre majoritate și minoritate. Comitetul Consultativ a atras atenția, de mai multe ori, cu privire la situația din Republica Moldova, la nevoia “să se aibă în vedere echilibrul în [domeniul utilizării limbii]. Este esențial, în scopul salvării dialogului interetnic, să fie respectate interesele majorității moldovene, ca și cele ale minorităților naționale”.

Avizele conțin alte remarci semnificative care demonstrează că actualul Comitet consultativ nu a luat ca atare, drept norme de conduită, opiniile care provin din cadrul minorităților naționale. Astfel, el transcede opțiunile antreprenorilor etnici în ce privește utilizarea banilor publici. Deși o astfel de poziție este antipatică principalelor organizații ale minorităților naționale din România, Comitetul a criticat importanța exagerată acordată asociațiilor reprezentate în Parlament și/sau în Consiliul Minorităților Naționale, ca principale beneficiare ale resurselor financiare alocate de stat minorităților: “este important ca în repartitia

subvențiilor de la stat, guvernul să nu aibă în vedere exclusiv canalul instituțional al organizațiilor reprezentate în Parlament și/sau în Consiliul Minorităților Naționale, dar și celelalte organizații aparținând minorităților.”

Interesantă este și logica pe care aș formula-o “ori pentru toți, ori pentru nici unul”. În Avizul său pentru Marea Britanie, Comitetul, arătând efectele adverse ale legii blasfemiei asupra persoanelor aparținând minorităților etnice, are opinia că “legea ar trebui fie abolită, fie extinsă la alte religii, astfel încât să se asigure egalitate deplină și efectivă”.⁴⁴³

Separare și integrare. Autonomii, devoluție, federalizare

Comitetul Consultativ vede separarea și integrarea ca procese care trebuie analizate de la caz la caz. În privința Ungariei, Avizul exprimă preocuparea față de fenomenul de separare progresivă a școlilor. Deși recunoaște dreptul părinților de a alege pentru copiii lor clasa care le convine, Avizul solicită statul ungar să nu rămână pasiv la acest fenomen. În alte cazuri, apreciază că o astfel de separare este firească, dar notează că nu trebuie să fie considerată ca unica formulă rezonabilă.

Pe linia maximizării măsurilor în favoarea minorităților se înscrie atitudinea față de mijloacele teritoriale de abordare a eterogenității etnoculturale: autonomie, devoluție, federalizare. Avizul în cazul Marii Britanii este cel mai expresiv. Comitetul Consultativ a salutat devoluția din Marea Britanie, care “a adus cu ea progrese semnificative în prezervarea și dezvoltarea culturii popoarelor din Țara Galilor, Scoția și Irlanda de Nord”. De asemenea, a apreciat înțelegerile politice din Belfast care au renăscut irlandeza și limba scoțiana din Ulster.

În ce privește Moldova, Comitetul Consultativ a încurajat măsurile teritoriale, precum statutul special al Găgăuziei. Cu privire la Taraclia, Avizul notează: “Comitetul Consultativ notează cu satisfacție că principiile Convenției-cadru au contribuit la rezolvarea tensiunilor din districtul Taraclia, din 1999, zonă unde majoritatea populației are origine bulgară. Populația a simțit identitatea ei amenințată ca urmare a integrării acesteia într-o arie geografică mai mare...”

Comitetul Consultativ a apreciat felul în care s-a rezolvat situația vorbitorilor de limbă germană din Trentino-Alto Adige, Italia. El recunoaște că “pachetul” de norme adoptate pentru această regiune a dat rezultate, ceea ce se regăsește în decizia Italiei și Austriei de a anunța ONU de stingerea contenciosului dintre cele două țări. În același timp, Comitetul Consultativ susține că

trebuie lăsat loc pentru dezvoltări ale sistemului de protecție din regiunea cu statut special. Situația nu ar trebui tratată în mod rigid, cu atât mai mult cu cât “declarația individuală de afiliere lingvistică, în forma ei actuală, dă motive unei serioase preocupări din punctul de vedere al Articolului 3 al Convenției-cadru”.⁴⁴⁴

Comitetul Consultativ a salutat autonomia locală ca instrument în beneficiul minorităților. A făcut-o și în cazul României, cu privire la adoptarea noii legi a administrației locale.

4.3.2 Avizul Comitetului Consultativ și rezoluția Comitetului de Miniștri cu privire la România

Comitetul Consultativ al Convenției-cadru a adoptat Avizul său privind România la data de 6 aprilie 2001 (Strasbourg), iar Comitetul de Miniștri a votat Rezoluția 5 la data de 13 martie 2002. La sfârșitul anului 2002 au avut loc în România câteva dezbateri asupra conținutului acestor importante documente.⁴⁴⁵

În ceea ce privește Rezoluția 5/2002 a Comitetului de Miniștri, este de remarcat tonul său măsurat. Comitetul de Miniștri a subliniat progresele făcute de România în domeniul protecției minorităților naționale. Apoi, și-a focalizat remarcile critice asupra situației romilor, susținând: “Cu toată hotărârea autorităților de a accelera integrarea socială a romilor, probleme reale există încă cu privire, mai ales, la actele de discriminare comise în numeroase sectoare ale societății și la dezechilibre socio-economice importante între un mare număr de romi și restul populației, ca și tratamentul lor de către unii reprezentanți ai ordinii”.

Mesajul transmis autorităților române s-a concentrat pe necesitatea eforturilor de schimbare a statutului romilor în societatea românească. Nuanțele problematicei minorităților naționale în România nu au făcut subiectul Rezoluției. Ele se găsesc însă în Avizul Comitetului Consultativ.

⁴⁴³ Legea protejează doar creștinismul.

⁴⁴⁴ Articolul 3 privește dreptul de a-și alege liber identitatea, fără ca asta să creeze vreun dezavantaj.

⁴⁴⁵ Incluzând un seminar realizat sub auspiciile Consiliului European. (Vezi, printre altele, Gabriel Andreescu, “Avizul privind România al Comitetului Consultativ al Convenției cadru pentru Protecția Minorităților Naționale”, *Revista Română de Drepturile Omului*, nr. 24, 2002, p. 41-52.)

Avizul Comitetului Consultativ privind România

Documentul de departe cel mai interesant elaborat vreodată sub egida Consiliului Europei în materia protecției minorităților naționale în România este Avizul adoptat de Comitetul Consultativ la data de 6 aprilie 2001. Avizul constituie o contribuție relevantă la doctrină.

Raportul României privind aplicarea Convenției-cadru a fost luat spre examinare de către Comitetul Consultativ la cea de-a V-a reuniune a sa, ținută în perioada 13-16 septembrie 1999. O delegație a Comitetului a vizitat România între 19 și 21 iunie 2000, când a luat contact cu reprezentanți ai guvernului și ai ONG-urilor.

Comitetul Consultativ a identificat “eforturi apreciabile în favoarea minorităților naționale și a culturilor”: înființarea Consiliului Minorităților Naționale și introducerea dreptului de reprezentare în Parlament.

Comitetul Consultativ a salutat îmbunătățirile constatate în relațiile intercomunitare în cursul ultimilor ani, în particular “între minoritatea maghiară și restul populației României”. Chiar dacă au fost adoptate garanții juridice importante corespunzătoare unui număr de articole ale Convenției-cadru, Avizul consideră necesare alte eforturi “pentru a completa cadrul juridic și instituțional și a veghea ca acesta să fie în întregime aplicat în practică”.

Principala preocupare rămâne situația romilor, importantele dezechilibre între aceștia și restul populației. Dezechilibrele privesc situația socio-economică, nivelul de trai, situația în sistemul de învățământ, la care se adaugă “persistența cazurilor de brutalitate ale organelor de poliție și de modul în care aceste cazuri fac obiectul unor urmăriri în justiție”.

Comitetul Consultativ a făcut o demonstrație că este într-o bună cunoștință a detaliilor. El și-a exprimat regretul că autoritățile române nu au purtat consultări în cursul elaborării raportului național, nici măcar cu organizațiile aparținând minorităților. A notat de asemenea gafa Curții Constituționale care, în decizia sa nr. 114 din 20 iulie 1999, declarase că România nu a ratificat Convenția-cadru.

Comitetul Consultativ revine în cazul României la principiul său: “punerea în aplicare a Convenției-cadru nu ar trebui să fie la originea unor distincții arbitrare sau nejustificate.” Examinând câmpul de aplicare personal al Convenției-cadru în context românesc, Comitetul Consultativ a ajuns la opinia includerii eventuale a ceangăilor în categoria minorităților naționale: “În timpul vizitei sale în România și în lumina diferitelor informații care i-au parvenit, Comitetul Consultativ a putut constata un viu interes din partea anumitor reprezentanți ai

comunității ceangăilor, pentru măsurile luate de stat în favoarea minorităților. Comitetul Consultativ este de părere că, având în vedere prezența istorică a ceangăilor în România și a elementelor specifice ale identității lor, autoritățile române ar trebui să considere extinderea Convenției-cadru la persoanele care s-au declarat aparținând acestei comunități și să examineze această chestiune în consultare cu reprezentanții ceangăilor.”

Referindu-se la Art. 3 al Convenției-cadru. Comitetul Consultativ a notat că numeroși reprezentanți ai comunității rome refuză să fie denumiți “țigani”, în principal din cauza conotației peiorative legată de perioada de robie. A fost remarcată și necesitatea evitării oricărei confuzii între turci și tătari, ca să se permită o alegere clară în favoarea uneia sau alteia dintre identități. Comitetul a sugerat guvernului ca formularele de recensământ să aibă în vedere aceste aspecte, iar pentru recensământ, să fie recrutați și pregătiți observatori aparținând minorităților.⁴⁴⁶

Comitetul Consultativ s-a arătat preocupat de discrepanța dintre statisticile oficiale ale guvernului și estimările minorităților naționale. Având în vedere că decalajul poate să restrângă serios capacitatea statului de a elabora, de a pune în practică și de a evalua măsuri care să garanteze egalitatea deplină și efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale, s-a solicitat guvernului să caute posibilități de obținere a unor date statistice exacte. Aceste considerații de principiu se aplică evident în cazul romilor și ceangăilor. Regăsim poziția Comitetul Consultativ, de a nu face din autoidentificare unicul criteriu identitar. Pentru ca o comunitate să fie protejată este necesară evaluarea “cu o anumită obiectivitate” a mărimii ei.

Comitetul Consultativ a subliniat anvergura discriminării în context românesc. Astfel, el a remarcat că articolele Codului penal (Art. 247 și 317) au un câmp de aplicație limitat și s-au dovedit ineficiente. Salutând recenta adoptare de către guvernul României a unei Ordonanțe privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, Comitetul și-a exprimat speranța în transformarea ei în lege și în atragerea resurselor necesare de către Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD).⁴⁴⁷

În ce privește “Planul național pentru îmbunătățirea situației comunităților de romi în domeniul social, medical și al educației”, Comitetul așteaptă ca Planul să “fie pus în practică în întregime și într-o manieră coerentă de către toate instituțiile implicate”, avându-se în vedere în special situația actuală în învățământ, ocuparea forței de muncă și sănătate. A fost salutat faptul

⁴⁴⁶ Nu aceasta a fost situația recensământului din anul 2002.

⁴⁴⁷ În anul 2001, Hotărârea de Guvern a fost adoptată, iar în anul 2002, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a fost înființat.

că autoritățile române au avut în vedere cooperarea strânsă cu societatea civilă pentru stabilirea strategiilor sectoriale ale Planului. Situațiile de discriminare au fost indentificate în detaliu: refuzul accesului în unele maternități ale femeilor rome, accesul în spitale publice, acordarea ajutorului social etc.

Recunoscând evoluțiile în raporturile intercomunitare, în special, între minoritatea maghiară și majoritatea românească, Comitetul Consultativ a estimat totuși că dialogul intercultural este încă insuficient. A fost invocată necesitatea unei bune înțelegeri a culturii rome de către public, în general, și de către funcționarii de stat în particular, ca instrument al luptei împotriva răspânditei stigmatizări a romilor. S-a notat raportarea în presa românească a actelor de natură criminală menționându-se cu regularitate originea etnică a prezumtivilor autori, dacă aceștia aparțin comunității rome.⁴⁴⁸

De altfel, Comitetul Consultativ, vădind și în această privință o bună cunoaștere a situației din România, a subliniat “importanța primordială a presei în promovarea unui spirit de toleranță”, invitând guvernul să sprijine programe profesionale de schimburi între jurnaliști, “precum și alte proiecte speciale”.

Revenind la chestiunea discriminării romilor, ar fi de notat observația că “o bună integrare a romilor nu ar putea fi limitată la o abordare strict socială și necesită, în primul rând, recunoașterea și eliminarea tuturor discriminărilor cu care această populație se confruntă.” Avizul indica publicarea, de către ziare, a unor oferte de muncă sau de locuințe, care exclud, în mod expres, romii, “fără ca editorul sau ofertantul să primească cea mai mică sancțiune”⁴⁴⁹, chiar și în cazul unui serviciu public din cadrul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale care a afișat un anunț discriminatoriu de acest fel provenind de la o companie particulară.⁴⁵⁰

Iată și următorul citat: “Comitetul Consultativ notează cu satisfacție că, deși au mai fost încă semnalate cazuri izolate, acte grave de violență colectivă asupra romilor comise de săteni care au profitat de pasivitatea forțelor de poliție s-au diminuat în ultimii ani. Salută această evoluție pozitivă și încurajează autoritățile române să rămână vigilente în această privință.”

Avizul a găsit România arată că persoanele aparținând comunității rome sunt încă, proporțional, mult mai adesea victime ale brutalităților poliției decât persoanele aparținând altor

⁴⁴⁸ După intrarea în funcțiune a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării au fost luate măsuri împotriva metodei, cu succes parțial.

⁴⁴⁹ În anul 2003, CNCD a dat un număr de sancțiuni pe acest motiv.

⁴⁵⁰ După publicarea raportului, o companie privată a trebuit să-și ceară scuze pentru un astfel de anunț, iar în justiție se află mai multe cazuri de împiedicare a romilor de a intra în discotecă.

minorități sau majorității. Consideră chiar “alarmant faptul că poliția, atunci când efectuează percheziții sau arestări în rândul romilor, face uz în mod disproporționat de arme”. Avizul invocă surse care menționează că au încă loc raiduri nocturne ale poliției, marcate de desfășurări masive de forțe – implicând uneori folosirea gazelor – și de violențe verbale și fizice îndreptate fără deosebire împotriva suspectilor și vecinilor. Printre alte măsuri, Comitetul a propus recrutarea de persoane aparținând minorităților naționale pentru a deveni ofițeri de poliție. Concluzia la acest punct este drastică: “guvernul nu a luat încă toate măsurile necesare pentru protejarea persoanelor expuse amenințărilor sau actelor de discriminare, ostilitate sau violență din cauza identității lor etnice, culturale, lingvistice sau religioase. Relativ la cele două paragrafe precedente, Comitetul Consultativ considera situația incompatibilă cu paragraful 2 al articolului 6 al Convenției-cadru.”

Comitetul Consultativ a apreciat adoptarea noii legi a administrației locale care autorizează, *inter alia*, folosirea limbilor minorităților în relațiile cu administrația locală în localitățile unde persoanele aparținând minorităților naționale reprezintă peste 20% din populație. În același timp, și-a arătat îngrijorarea cu privire la “unele reacții foarte negative deja exprimate, atât la nivel local, cât și național, cu privire la legea menționată.”

În ceea ce privește cealaltă prevedere a legii administrației publice locale, afișarea bilingvă a numelor străzilor din localitățile unde o minoritate reprezintă mai mult de 20% din populație, Comitetul Consultativ a cerut luarea măsurilor necesare “pentru a reduce eventualele tensiuni care ar putea să apară în domeniu”. *În ambele cazuri, Comitetul Consultativ se exprimă nu doar în ce privește aplicarea de către autoritățile române a Convenției-cadru, ci și cu privire la măsurile concrete pe care acestea ar trebui să le ia, în contextul dat, în scopul respectării spiritului Convenției.*

Poziția se regăsește și în raport cu alte evoluții legislative. Salutând îmbunătățirile aduse de legea nr. 151/1999 care modifică legea nr. 84/1995 a învățământului, Comitetul Consultativ nu a uitat să menționeze insuficiența manualelor în limbile minoritare și lipsa cadrelor didactice calificate, adevărată regulă pentru armeni, croați, polonezi, sârbi, slovaci, turci și tătari. Problema ar fi, subliniază grupul de experți, că părinții pot fi descurajați să opteze pentru o educație în care majoritatea disciplinelor sunt predate într-o limbă minoritară.⁴⁵¹

⁴⁵¹ O observație la evaluarea Comitetului Consultativ. Pe lista minorităților care suferă de lipsa manualelor apar și tătarii. Or, situația tătarilor este cu totul specială din punctul de vedere al problematicii învățământului. În măsura în care părinții au optat pentru studierea, de către copii, a limbii turce având în vedere interesul pentru ocuparea unui loc de muncă, descurajarea datorată lipsei profesorilor nu se susține. În această chestiune ar fi relevante obligațiile statului român față de Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare, în momentul ratificării.

Avizul a exprimat și preocuparea față de felul care este prezentată diversitatea etnică în manualele de istorie.

Este de remarcat finețea evaluării pe care Comitetul Consultativ a făcut-o în cazul reglementărilor specifice din învățământul superior. Salutând posibilitățile de înființare a unor instituții multiculturale în care pot fi utilizate limbi de predare altele decât limba română, Comitetul Consultativ a notat “că a existat, în trecut, o universitate Bolyai de limbă maghiară” – ceea ce înseamnă că grupul de experți consideră acest fapt relevant – dar și că universitatea Babeș-Bolyai oferă, astăzi, învățământ în limbile română, maghiară și germană – ceea ce ar fi de asemenea relevant. În continuare a fost făcut un apel pentru “continuarea dialogului între autoritățile române și cei interesați, de natură să favorizeze găsirea unei soluții care să răspundă aspirațiilor minorităților maghiară și germană în ceea ce privește învățământul superior.”

Prin asta, Comitetul Consultativ confirmă că anumite aspecte ale protecției minorităților țin, din perspectiva Convenției-cadru, *imanent* de negocierea dintre majoritate și minoritate.

Interesul arătat de Comitetul Consultativ pentru creșterea încrederii părinților copiilor romi în sistemul școlar și a frecventării, de către copiii romi, a sistemului de învățământ arată că problematica romilor nu este văzută numai din perspectiva protecției identitare, ci și a emancipării, ca dimensiune a demnității. Este de remarcat poziția grupului de experți, care au cerut “guvernului să stabilească în ce măsură statutul actual al limbii romani în sistemul de învățământ român răspunde aspirațiilor comunității rome.” Evaluarea apare într-un context în care tema statutului limbii romani este tratată în funcție de interese sau de motivații militante, insuficient clarificate la nivel principal.

Avizul critică conferirea unei importanțe disproporționate organizațiilor minorităților naționale reprezentate în Parlament și în Consiliul Minorităților Naționale. Citez din document: “Această poziție privilegiată este întărită de faptul că organizația respectivă este principala beneficiară a resurselor financiare alocate de stat unei anume minorități. În aceste condiții, există riscul ca alte organizații reprezentând această minoritate să fie oarecum marginalizate și să nu beneficieze de un sprijin suficient din partea statului.” Concluzia: “este important ca în repartizarea subvențiilor de la stat, guvernul să nu aibă în vedere exclusiv canalul instituțional al organizațiilor reprezentate în Parlament și/sau în Consiliul Minorităților Naționale, dar și celelalte organizații aparținând minorităților.”

Filosofia subiacentă a grupului de experți nu vizează numai sprijinul material acordat

organizațiilor reprezentative, ci și valorile simbolice sau competiția pentru reprezentare. În anul 2004, această atitudine a Comitetului Consultativ a fost desconsiderată prin adoptarea noii legi a alegerilor locale. Legea a adâncit discriminarea între organizațiile minorităților naționale în funcție de prezența sau absența lor în Parlament.

Avizul Comitetului Consultativ se încheie cu o serie de propuneri de concluzii și recomandări pentru Comitetul de Miniștri. Acestea reflectă, cu o mare subtilitate, situația minorităților naționale din România, dovedind o remarcabilă judecată a situației interne și asumând, din partea grupului de experți, o interpretare extensivă a principiilor Convenției-cadru, în scopul promovării drepturilor minorităților.

4.3.3 Tema standardelor în învățământul superior în limba maternă: studiu de caz

Una dintre tezele acestui volum este incapacitatea unui sistem normativ bazat pe standarde de a răspunde complexității societăților multiculturale și în consecință nevoia unor modele canonice. O problemă care se ridică este aceea a capacității instrumentelor internaționale de a impune normele (standardele). Distincția dintre instrumentele pur politice, cele de *softlaw* și cele juridic obligatorii constituie, în această privință, un ghid. Chiar în cazul unor instrumente obligatorii, unele reglementări nu creează obligații juridice, nefiind, în consecință, justițiabile.

Dificultățile noțiunii de “standard” în abordarea societăților multiculturale devin transparente odată cu abordarea cazurilor care ies din câmpul reglementărilor tipice. Un exemplu lămuritor este cel al învățământului superior în limba maternă.

În anii '90, unul din subiectele foarte dezbătute a fost înființarea universităților de stat în limba minorităților în regiunea Europei de Est. O universitate de stat în limba albaneză a fost cerută frecvent de cei care vorbeau în numele comunității albaneze din Macedonia.⁴⁵² Tema unei universități de stat în limba maghiară în România a inflamat agenda relațiilor interculturale timp de zece ani. În mare parte, opinia publică a privit cu scepticism doleanța exprimată de UDMR. Autoritățile publice au respins la rândul lor solicitarea reprezentantului politic al comunității maghiare. Contraargumentul principal în această chestiune a fost absența standardelor în domeniu. S-a invocat că nici un document internațional adoptat de România nu include o cerință în acest sens.

⁴⁵² Cristina Balalovska, Alessandro Silj, Mario Zucconi, “Minority Politics in Southeast Europe: Crisis in Macedonia”, Working Paper, 2002, *Ethnobarometer*, nr. 6, Roma.

Care ar fi sensul unui “standard internațional” în domeniul învățământului universitar în limba maternă? Standardele internaționale reprezintă măsuri minime acceptate de toate Statele Părți ale unui tratat internațional. Evident că necesitatea unei educații în limba maternă, la nivel universitar, are sens numai în cazul unei comunități de absolvenți de liceu importantă, din care să se selecteze un număr substanțial de studenți pentru diferite facultăți. Condițiile sunt asigurate doar în cazul minorităților naționale numeroase și cu o lungă tradiție a folosirii limbii, cu o cultură dezvoltată, cărora exercițiul educației universitare să le fie indispensabil. Toate criteriile enumerate sunt obligatorii. Astfel, astăzi pare nerealist să se înființeze o universitate *în limba romani*, pentru comunitatea roma din România, chiar dacă numeric această comunitate atinge proporțiile minorității maghiare.

De vreme ce standardele internaționale sunt minime, numitor comun pentru cazurile posibile, nu ai cum să introduci “un standard internațional privind educația în limba maternă la nivel universitar”. Când apar cereri pentru învățământul superior în limba maternă, relevante devin modelele, spiritul documentelor internaționale și, dacă există, prevederi de tip-program.

O referință în această chestiune este Art. 27 al PIDCP. Aș interpreta formularea: “persoanele aparținând acestor minorități nu pot fi lipsite de dreptul de a avea, în comun cu ceilalți membri ai grupului lor, propria lor viață culturală...”, în felul următor: dacă o comunitate cere o universitate în limba maternă iar condițiile fac cererea motivată, rezonabilă, nu e legitim ca statul să se opună acestui deziderat.

Există, pe de altă parte, recomandări pe domenii specializate, legitimate de către organizații interguvernamentale nu printr-o procedură de validare tipică, ci ca poziție a unor grupuri de experți chemați să lucreze sub egida organizațiilor. Astfel sunt “Recomandările de la Haga privind dreptul la educație a minorităților naționale”, elaborate sub egida Fundației pentru Relații Interetnice de pe lângă Înalțul Comisar al Minorităților Naționale/OSCE, 1996. Art. 17 al documentului enunță: “Persoanele aparținând minorităților naționale au dreptul la educație superioară în limba lor maternă dacă a fost demonstrată o cerere limpede și dacă există o justificare numerică. Persoanele aparținând minorităților naționale pot de asemenea căuta căi și mijloace de a stabili propriile instituții de educație superioară”.

Art. 18 adaugă: “În situațiile când o minoritate națională a menținut și controlat, în istoria ei recentă, propriile instituții de nivel superior, acest fapt va fi recunoscut pentru modelul ce trebuie urmat.”

În același spirit, Recomandarea 1353 a Consiliului Europei privind accesul minorităților la educație superioară, adoptată de către Adunarea parlamentară la 27 ianuarie 1998, a stipulat că: “guvernele vor recunoaște [minorităților] libertatea fundamentală de a se angaja în activități de educație la nivel superior și să-și stabilească instituții în acest scop; astfel de instituții trebuie să fie în mod oficial sprijinite odată ce s-a stabilit calitatea lor – pe o bază ne-discriminatorie și corectă – și când a fost demonstrată o cerință motivată; limba nu va fi un criteriu pentru recunoașterea instituțiilor sau calificărilor” (Art. 6 (iv)).

În spiritul enunțurilor de mai sus, se poate conchide că, dacă acestea nu legitimează înființarea unei universități de stat în limba maghiară în România, atunci ele nu vor legitima vreuna pentru nici o altă comunitate din Europa.

La aceste rațiuni doctrinare este de adăugat și experiența. Responsabilii care analizează realismul unor instituții de învățământ superior în limba maternă a minorităților au de luat în considerare modelele concrete, universitățile în limba maternă existente. Legea Universităților din Finlanda stabilește că: “Limba de studiu și examinare al Universității din Helsinki, al Universității de Tehnologie din Helsinki, al Academiei de Artă, a Academiei Sibelius, a Universității de Artă și Design și a Academiei de Teatru sunt finlandeza și suedeza. Limba de studiu și examinare al Universității Abo Academy, a Școlii Suedeze de Business și Economie și a Școlii de Securitate Socială și Administrație Locală este suedeza. (secțiunea 9, para. 2)” În Finlanda sunt deschise deci mai multe universități bilingve și unele în limba suedeză care asistă cei circa 285.000 de suedezi trăind în Finlanda (5.8% din populație).⁴⁵³

De educație superioară mai beneficiază cei 303.000 vorbitori de limbă germană (0.5%) din Tirolul de Sud. În Elveția există 1.3 milioane de vorbitori de limbă franceză (18%) și 500.000 de limbă italiană (7%). Toate acestea sunt limbaje oficiale și folosite în învățământul superior, cu observația că Elveția are un sistem politic atipic.

În Ontario, Canada, cei 6.1 milioane de vorbitori de limbă franceză (din care 80% sunt așezați în Quebec) beneficiază de educația în limba franceză asigurată de Universitatea din Ottawa. La această universitate, membrii Senatului pot vorbi, la ședințe, în limba pe care și-o aleg. Funcționarii sunt obligați să înțeleagă ambele limbi – engleza și franceza – iar profesorii trebuie să fie bilingvi.

⁴⁵³ Legea a fost adoptată la 27 iunie 1997 (*** *World Directory of Minorities*, editat de Minority Rights Group International, , London, 1997)

La Universitatea din Freiburg (Elveția), un rector vorbitor de limbă germană este urmat de un rector care vorbește limba franceză, și invers.

Cazurile concrete demonstrează varietatea situațiilor care duc la înființarea unor universități în limba maternă a minorităților și slăbiciunea – până la a deveni lipsite de sens – a standardelor în materia învățământului superior. Regulile care se aplică în aceste cazuri au caracterul unor principii generale, care devin funcționale doar odată cu un discurs legitimator. Studiul de caz al Universității de stat în limba maghiara demonstrează că existența sau absența standardului internațional nu reprezintă criteriul decisiv al evaluării cererii unei minorități naționale.

CAPITOLUL V

TEMA MINORITĂȚILOR NAȚIONALE ÎN ROMANIA

5.1 ATITUDINEA ROMANIEI FAȚĂ DE ADOPTAREA UNUI SISTEM PROPRIU CONSILIULUI EUROPEI DE PROTECȚIE A MINORITĂȚILOR NAȚIONALE

Sunt numeroși autorii care interpretează competiția politică din România în primii ani după 1990 ca fiind dominată de utilizarea naționalismului ca sursă fundamentală de legitimare.⁴⁵⁴ Între 1992 și 1996, România a fost condusă de o alianță PDSR-PUNR-PRM-PSM, afectată de “hipernaționalismul” unor formațiuni ca PUNR și PRM și ostilă minorităților naționale.⁴⁵⁵ Unele dintre măsurile legislative adoptate au avut ca scop reducerea drepturilor existente în materia protecției minorităților naționale – precum Legea Învățământului nr. 84/1995.

În mod logic, situația din viața politică internă s-a reflectat în poziția externă. Ca membră a Consiliului Europei din anul 1993,⁴⁵⁶ România a participat la discuțiile privitoare la crearea unui sistem propriu Consiliului, privind protecția minorităților naționale.

Declarațiile șefului statului, ale membrilor guvernului și ale diplomaților români din prima parte a anilor '90, arată preferința pentru un instrument european destinat protecției minorităților naționale mai vag și mai puțin constrângător. Textul Recomandării 1201, primul document de lucru în materie a fost considerat, până la sfârșitul anului 1996, destabilizator. Această interpretare a atins apogeul în momentul când s-a cerut includerea Recomandării 1201 în Tratatul dintre România și Ungaria.

⁴⁵⁴ Printre aceștia se numără Vladimir Tismăneanu, William Totok, Michael Shafir, Gusztav Molnar, George Voicu. O analiză concretă a implicațiilor legislative și instituționale ale naționalismului se găsește în Gabriel Andreescu, Renate Weber, “Nationalism and Its Impact upon the Rule of Law in Romania”, *International Studies*, no. 1, București, 1995, p. 49-64. Alți autori au tratat tema tranziției postcomuniste în cadrul metodologic al competiției între modelele (filosofia) vieții sociale – vezi studiul Vladimir Pasti, Mihaela Miroiu, Cornel Codiță, *România-starea de fapt*, Nemira, București, 1997. Volumul recent al Dan Pavel și Iuliei Huiu (*Nu putem reuși decât împreună. O istorie analitică a Convenției Democratice*, Polirom, Iași, 2003) interpretează evoluția postdecembristă în termenii unui “clivaj”, al unui conflict de identități politice și interese, de valori și principii morale, dar, mai ales, printr-un conflict ireductibil de legitimitate.

⁴⁵⁵ Valentin Stan, “Nationalism and European Security: Romania’s Euro-Atlantic Integration”, *International Studies*, no. 1, București, p. 27-49.

⁴⁵⁶ Convenția europeană a drepturilor omului și libertăților fundamentale a fost ratificată de România la începutul anului 1994.

În ce privește poziția concretă a României în procesul elaborării CCPMN, aceasta este sintetizată de observațiile aduse de delegația României în cadrul CAHMIN. Documentele CAHMIN au fost declassificate la sfârșitul anilor '90 și sunt, ca urmare, disponibile cercetării. Am considerat drept foarte utilă o radiografie a propunerilor, căci acestea vorbesc despre situarea statului român în cadrul dezbaterii internaționale, despre mobilizarea actorilor în timpul elaborării unui document, despre cum urcă sau coboară standardele în dreptul internațional.

Ca o caracterizare generală, propunerile românești referitoare la proiectul preliminar al Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale, demonstrează opțiunea pentru un instrument mai puțin constrângător decât variantele grupului de experți.⁴⁵⁷

Documentele întâlnirii din 10 iunie 1994 de la Strasbourg, arată că “delegația României nu a fost pe deplin satisfăcută cu formulările” din mai multe articole.⁴⁵⁸ În ce privește observațiile pe text, acestea au fost următoarele:

- (a) Art. 3, privitor la dreptul fiecărei persoane aparținând unei minorități naționale de a fi tratată ca atare a fost considerat contrastant cu restul documentului, “unul de principii”. Articolul reformula principiul general și fundamental, al autoidentificării etnice a persoanei.
- (b) În cazul Art. 8, para 2, care se referea la folosirea limbii materne în comunicarea cu administrația locală, s-a solicitat introducerea unor “clauze interne” și eliminarea componentei “dacă acele minorități o cer [folosirea limbii materne]”. Presupoziția de fond era că statul posedă autoritatea în materie și drept urmare opinia minorităților (inclusiv privind folosirea limbii materne) nu are de ce să conteze.
- (c) Pentru Art. 8 para 3, privind aducerea acuzațiilor la cunoștința celui arestat în limba maternă (în orice caz, în limba pe care o înțelege) – standard recunoscut în alte instrumente internaționale – delegația română a cerut introducerea unei clauze privind respectarea legislației naționale.
- (d) Un alt articol din varianta CCPMN din 10 mai 1994 reglementa introducerea semnelor bilingve în “regiunile locuite tradițional de minorități”. Delegația română a considerat formularea referitoare la regiuni vagă, subiectivă, neacceptabilă căci “lasă o ușă deschisă interpretărilor discreționare”.

⁴⁵⁷ La 10 iunie 1994 s-a lucrat pe varianta propusă la 10 mai 1994 de către președintele și vicepreședintele CAHMIN (CAHMIN (94) 12).

- (e) Delegația a solicitat eliminarea enunțului doi din Art. 11, para 2, privind finanțarea, dacă este posibil, a unor instituții private care asigură educația obligatorie – ca mijloc exclusiv sau esențial - a copiilor aparținând minorităților naționale.
- (f) O altă cerință subliniată de către delegația României a privit obligația elevilor aparținând minorităților naționale de a-și însuși limba oficială.
- (g) S-a solicitat eliminarea referirii la domeniile vieții sociale “care îi afectează [pe membrii minorităților] în particular”.
- (h) România și-a rezervat dreptul unei alte opțiuni în ce privește introducerea în corpul principal al CCPMN (Art. 16 și Art. 17) a obligațiilor statelor de a se abține de la modificarea proporțiilor etnice și de la epurarea etnică.
- (i) S-a exprimat nemulțumirea față de lista domeniilor care ar urma să fie subiecte ale unor tratate bilaterale ori multilaterale cu rol în rezolvarea problematicei minorităților naționale – considerată neclară.
- (j) Reprezentanții României nu au fost de acord cu includerea unei prevederi care “să încurajeze cooperarea transfrontalieră în zonele de graniță unde trăiesc minorități naționale” (Art. 19, para 2).
- (k) Delegația a contestat o prevedere care garanta persoanelor aparținând minorităților accesul la remedii în fața autorităților naționale atunci când drepturile rezultând din Convenția-cadru le-ar fi încălcate (Art.21).
- (l) A fost contestată ideea stabilirii unei legături între garanțiile CCPMN și prevederile corespunzătoare ale CEDO și ale protocoalelor sale.
- (m) Ca observație generală, delegația României a insistat asupra includerii, cel puțin în preambulul Convenției-cadru, a principiului loialității minorităților, invocând și formula “obligațiilor minorităților”.

Poziția delegației române în cadrul CAHMIN a sintetizat perspectiva pe care guvernul României o avea la mijlocul anilor ‘90 asupra problematicei minorităților naționale și asupra instrumentului la care se lucra sub egida Consiliului Europei. În raport cu varianta propusă de experții Consiliului Europei, perspectiva românească a fost esențial restrictivă.

Comentariile făcute de către delegație asupra proiectului de Raport explicativ la Convenția-cadru au urmat aceeași atitudine. Greutatea Raportului explicativ în raport cu textul Convenției este un subiect controversat. România a dorit să dea Raportului aceeași

⁴⁵⁸ Art. 4 (paragrafele 3 și 2), 16 și C, Art. 5, para 2, Art. 7.

importanță ca și textul, de aceea a ratificat CCPMN cu o procedură specială, introducând-o ca anexă împreună cu Raportul explicativ,

Intervențiile în faza preliminară adoptării unui document dau un plus de claritate, luminează chiar textul documentului final. Mă voi mai opri, din acest motiv, pe seria de contrapropuneri făcute de delegația românească pe varianta Raportului explicativ din 3 octombrie 1994:

- a) La paragraful 10: “Având în vedere diversitatea situațiilor și a problemelor care se cer soluționate, s-a decis să se opteze pentru o Convenție-cadru care pune accentul pe dispoziții de tip-programatic...”, delegația a propus să se schimbe “care pune accentul” prin “care constă”. Reformularea echivala cu excluderea oricăror prevederi care ar pune în discuție deplina suveranitate națională în materie. Explicația dată de delegație era că respectiva formulare “ar putea implica că CCMPN conține de asemenea prevederi care nu sunt de natură programatică”. “Dar”, comentează mai departe delegația, “nu au existat, cel puțin până acum, indicii că anumite prevederi ale Convenției-cadru ar impune obligații directe Părților Contractante”.⁴⁵⁹

Din perspectiva delegației României, statutul prevederilor tip-program ar exclude “obligații internaționale” ale Părților Contractante.⁴⁶⁰

- b) Paragraful 28 al Raportului explicativ al CCPMN este interesant în măsura în care el reflectă presiunea multora dintre Părțile Contractante, de a nu interpreta Convenția-cadru în sensul recunoașterii unor drepturi colective. Deși formularea din Raport cu privire la Art. 1 al CCPMN enunță destul de ferm: “nu se are în vedere recunoașterea de drepturi colective minorităților naționale”, totuși delegația română a simțit nevoia să insiste asupra unei aprofundări, unei rigidizări a ideii, propunând să se adauge: “Formularea Articolului 1 se bazează pe limbajul pertinent al CEDO și al Protocoalelor sale. Ea se referă la drepturile și libertățile rezultând din principiile stabilite de prezenta Convenție-cadru”. Cu alte cuvinte, conceptele Convenției-cadru aparțin instrumentelor drepturilor individuale, nu ale unora posibil de grup, colective.

⁴⁵⁹ “Or, at least up to now, there has been no explicit indication to the effect that certain provisions of the Convention would, in spite of their particular wording, pose direct obligations on the Contracting Parties”. (Vor fi trecute pozițiile delegației române așa cum au fost ele susținute, în engleză, în cadrul CAHMIN, ori de câte ori detaliile de formulare sunt decisive.)

⁴⁶⁰ Se poate nota, pe marginea acestor opinii, că este imposibil ca instrumentele internaționale în materie, chiar de tipul “convenție-cadru”, să nu acopere și principiile minimale ale protecției direct aplicabile și deci, obligații stricte. Marja de manevră pe care o lasă o convenție-cadru constituită *în principal* pe baza unor prevederi

- c) Pentru paragraful 34 al Raportului, delegația a propus adăugarea la cea de-a doua frază: “El⁴⁶¹ recunoaște, astfel, posibilitatea exercitării comune a acelor drepturi și libertăți”, a următorului enunț: “Prin asta ... fără implicarea recunoașterii drepturilor colective”.⁴⁶² Ideea ar fi nu numai că instrumentul Consiliului Europei nu induce obligații în recunoașterea acestora, ci chiar că “nu implică recunoașterea” drepturilor colective.⁴⁶³
- d) Delegația română a cerut să se elimine din Paragraful 38 referirea la “dorințele minorităților naționale”, considerând “referința ... depășită în raport cu abordarea generală a acestui instrument”.⁴⁶⁴ O astfel de poziție contesta un aspect esențial al CCPMN, care promovează implicarea civică și politică a minorităților.
- e) În ciuda interesului arătat dimensiunii individuale a drepturilor minorităților, delegația română a propus eliminarea din fraza “Aceste libertăți au, desigur, natură universală, adică, ele se aplică tuturor persoanelor, indiferent dacă aparțin unei minorități naționale sau nu ..., dar ele sunt în mod particular pertinente protecției minorităților naționale”, a componentei “dar ele sunt în mod particular pertinente protecției minorităților naționale”. Argumentul era că “această teză ar fi de nesusținut”. Faptul că asigurarea drepturilor minorităților naționale are ca un fel de bază recunoașterea, pentru membrii acestora, a drepturilor individuale, este o teză intuitivă și în general, larg argumentată. Poziția delegației ar putea reflecta situația specială a autorităților din România, de a fi dezvoltat, paradoxal, mai mult sistemul măsurilor speciale prin comparație cu sistemul anti-discriminatoriu.
- f) Propunerea pentru paragraful 67 era să fie înlocuit următorul enunț: “Lista conținută în cel de-al doilea paragraf nu este exhaustivă, iar cuvintele <acces la manualele școlare> includ publicarea de manuale școlare și achiziționarea lor din alte țări”. Varianta delegației române relativiza și dilua protecția minorităților în raport cu voința statelor: “Lista conținută în cel de-al doilea paragraf nu este exhaustivă din motive care privesc circumstanțele specifice, resursele și reglementările relevante din Statele în cauză”.⁴⁶⁵

program are în vedere luarea în considerare *într-un spirit pozitiv* a datelor contextuale.

⁴⁶¹ Paragraful 2 referitor la drepturile și libertățile decurgând din principiile Convenției-cadu.

⁴⁶² “It thus recognises ... without implying a recognition of collective rights”.

⁴⁶³ În varianta finală a Raportului a intrat o formulare intermediară: “ceea ce este distinct de noțiunea de drepturi colective”.

⁴⁶⁴ “the reference ... appears to be at odds with the general approach of this instrument”.

⁴⁶⁵ “The list in the second paragraph is not exhaustive, for reasons having regard to the specific circumstance, resource and relevant regulations of the States concerned”.

Raportul cerea în mod explicit publicarea manualelor, propunerea românească punea tema sub autoritatea Statelor Părți la Convenție.

- g) Delegația română a insistat că referirea la “posibilități corespunzătoare de învățare a limbii lor minoritare, ori de a primi o educație în această limbă” exclude “în mod logic situația din zonele geografice unde minoritățile locuiesc dispersat”.⁴⁶⁶ Varianta experților avea în vedere, tocmai, situația din zonele unde minoritățile trăiesc dispersat, considerându-se situația unde acestea se află compact mai puțin problematică.
- h) Într-un fost paragraf 76 al Raportului explicativ, neinclus în varianta finală, delegația propunea ca o prevedere privind deplasarea membrilor minorităților peste granițe să fie redusă la garanțiile CEDO și protocoalele ei.
- i) Delegația a solicitat (relativ la fostul paragraf 82) o condiționare de tipul: “ca și în raport cu cerințele relevante cuprinse în legislația internă”.⁴⁶⁷ Ideea este deci că legislația internă trebuie să aibă drept de supervizare a prevederilor internaționale în materia minorităților naționale.
- j) Paragraful 85 al variantei din 3 octombrie 1994 a Raportului explicativ începea cu următorul enunț: “Persoanelor aparținând minorităților naționale li se cere să respecte legislația națională”. Delegația României a cerut să se schimbe “legislația națională” cu “Constituția și legislația ordinară”. În Raportul final, paragraful (devenit par. 89) se referă la “Constituția națională și legislația națională”. Care era sensul acestei propuneri românești și, pare-se, a unei bătălii semantice duse până la nuanțele cele mai fine? Probabil, condiționarea măsurilor din domeniul protecției minorităților de litera strictă a unor legi ordinare, la îndemâna legiuitorului, chiar dacă aceasta poate intra în contradicție cu Constituția și legislația internațională devenită, la rândul ei, parte a legii interne.

În concluzie, delegația României a dorit, prin propunerile ei, să limiteze puterea supranațională a Convenției-cadru. În particular, intervențiile au arătat voința de a asigura: (1) păstrarea, într-o măsură cât mai mare, a independenței statului față de garanțiile internaționale; (2) autoritatea statului în raport cu cerințele și nevoile exprimate de minorități; (3) combaterea ideii de drepturi colective.

⁴⁶⁶ Citat din paragraful 73, conform materialului de lucru al CAHMIN, paragraful 77, din varianta finală a Raportului explicativ.

⁴⁶⁷ “as well as to the relevant requirements contained in the domestic legislation”.

În final, România a salutat ideea unui instrument format din prevederi de tip-program, precum Convenția-cadru, considerat a lăsa o largă plajă de interpretare la dispoziția statelor, dar și mijloc de combatere a Recomandării 1201. A și semnat prima acest document.

5.2 RECOMANDAREA 1201 CA PROBLEMĂ INTERNĂ ȘI INTERNAȚIONALĂ A ROMÂNIEI

Un fenomen care sintetizează într-un fel excepțional interacțiunea dintre aspectele interne și aspectele internaționale în domeniul minorităților naționale este criza regională din juurl Recomandării 1201 (1993) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei. Această criză a atins apogeul în 1995, atunci când România a anunțat eșecul negocierilor pentru tratatul de bază cu Ungaria datorită condiției puse de țara vecină de a include Recomandarea 1201 în document. Semnarea tratatului era o condiție, în acel moment, pentru luarea în considerare a României ca posibilă candidată la integrarea în Uniunea Europeană.⁴⁶⁸ Și din acest motiv, Recomandarea 1201 constituie un reper pentru tema minorităților naționale și pentru istoria evoluției democratice din România.

5.2.1 Substanța documentului

Ce putea face Recomandarea 1201 atât de importantă și problematică? Recomandarea 1201 are câteva reale “merite”. Drepturile minorităților au fost statuate drept o componentă esențială a drepturilor omului (alin. 5 al preambulului). Reprezentând deci un subdomeniu al drepturilor omului, parte integrantă a dreptului internațional și a mecanismelor supranaționale de control, drepturile minorităților nu mai pot fi considerate drept o problemă exclusivă a statelor.⁴⁶⁹

O noutate considerată de unii autori remarcabilă a fost introducerea unei definiții a minorităților naționale (Art. 1). Prin ea se dorea evitarea confuziei dintre drepturile minorităților naționale, alcătuite din cetățeni ai statului, și drepturile străinilor, ale emigranților și refugiaților.

Articolele 2, 3, 4, 5 ale Recomandării 1201 se referă la drepturi și libertăți care sunt acoperite și de alte documente cum ar fi Documentul Reuniunii de la Copenhaga al

⁴⁶⁸ Condițiile Pactului de stabilitate în Europa (vezi și Gabriel Andreescu, *Solidaritatea alergătorilor de cursă lungă*, Polirom, Iași, 1998).

⁴⁶⁹ În anii '90, mulți oficiali români au contestat, în intervenții publice, că România are de discutat cu alte state sau organisme internaționale problema minorităților din țară.

Conferinței asupra Dimensiunii Umane a CSCE (1990), ori Declarația privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice (ONU, 1992). Art. 6 întărește dreptul de asociere, prin explicitarea și a dreptului de înființare a partidelor politice pe baze etnice. Sensibilitatea acestui drept, faptul că Recomandarea 1201 întâmpina interdicțiile existente în legislația unor țări rezultă și din dispariția oricărei referiri la dreptul de înființare a partidelor politice etnice în Convenția-cadru privind protecția minorităților naționale.

O importanță specială pentru România o are Art. 7, al. 3, privitor la folosirea limbii în administrație și justiție: “În regiunile în care locuiește un număr substanțial de persoane aparținând unei minorități naționale acestea au dreptul de a folosi limba maternă în contactele lor cu autoritățile administrative și în procedurile în fața instanțelor judecătorești și a autorităților legale”.

În mod paradoxal, acestui articol nu i s-a dat, practic, atenție, în cadrul dezbaterilor publice ori de specialitate asupra Recomandării 1201. Și totuși, acesta este *singurul* articol din Recomandare care adăuga rigori noi în raport cu cadrul legislativ românesc. Art. 127 alin. (1) al Constituției României din 1991 institua ca regulă folosirea limbii române: “Procedura judiciară se desfășoară în limba română”; alin. (2) prevedea dreptul cetățenilor români aparținând minorităților naționale și al persoanelor “care nu înțeleg sau nu vorbesc limba română” de a avea un interpret. În cauzele penale, serviciile acestuia urmau să fie plătite de către stat. Rămânea obligația persoanelor aparținând minorităților naționale de a suporta costul serviciilor de interpret în cauzele civile și administrative. Unii autori au considerat prevederea drept o discriminare în raport cu cetățenii români de naționalitate română, privind accesul la justiție.⁴⁷⁰

Recomandarea 1201 a statuat dreptul de folosire a limbii materne în justiție și administrație în acele regiuni în care persoanele aparținând minorităților naționale sunt în număr substanțial, pentru toate genurile de cauze, depășind astfel standardul intern.⁴⁷¹ Ar fi de notat însă că Recomandarea 1201 nu este unică în această privință, Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare reglementând gratuitatea serviciilor de interpret în toate categoriile de cauze, civile, administrative și penale.⁴⁷² Unele state reclamă însă un cost exagerat pentru asigurarea acestei asistențe pe întreg teritoriul lor.

⁴⁷⁰ Vezi în această privință Gabriel Andreescu, Valentin Stan, Renate Weber, *Concepția UDMR privind drepturile minorităților naționale*, Centrul pentru Drepturile Omului, București, 1994.

⁴⁷¹ Prevederile Constituției amendate în anul 2003 depășesc standardul Recomandării 1201.

⁴⁷² Art. 9, paragraf 1, lit. d): “Părțile se angajează...să ia măsuri care să asigure că aplicarea sub-paragrafelor i și iii ale

5.2.2 Introducerea Recomandării 1201 în Tratatul româno-maghiar

La 21 martie 1995, urma să fie semnat la Paris Documentul final al Pactului de Stabilitate. Țările Uniunii Europene și țările din Europa Centrală și de Est care-și manifestaseră dorința de a deveni membre UE ar fi depășit prima etapă a Pactului Balladur, devenit între timp Pactul de Stabilitate în Europa, menit să rezolve problemele politice ale aderării. Semnarea de către părți a unor tratate bilaterale de bună vecinătate care să elimine principalii factori de risc – siguranța frontierelor și situația minorităților – era gândită să apere Continentul de instabilitățile regionale.

La 15 martie 1995, negociatorii români și cei maghiari au anunțat eșecul tratativelor dintre România și Ungaria, datorită neînțelegerilor asupra Art. 15 al proiectului de tratat, privitor la drepturile minorităților naționale. Partea română a refuzat cererea Ungariei, de a include în tratat Recomandarea 1201. Părțile *conveniseră* asupra recunoașterii frontierelor, alt punct care reprezenta un element esențial al Tratatului.⁴⁷³

Eșuarea negocierilor dintre cele două țări a fost privită cu dezamăgire de către actorii politici internaționali implicați.⁴⁷⁴ Impasul istoric a fost la nici doi ani depășit, însă dezbaterile asupra poziției Părților, în acel moment, oferă o excelentă incursiune în viața instrumentelor internaționale. Acestea reprezintă când o bătaie între virgule și conjuncții, când confruntarea unor paradigme guvernamentale.

Principalele reglementări privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale se aflau stipulate la Art. 15.⁴⁷⁵ Ambele țări acceptaseră teza generală, a preocupării

paragrafelor b și c [folosirea interpretului și a traducerilor în cauze civile și administrative - n.me] și orice altă folosire a interpretelor și traducerilor nu va presupune cheltuieli adiționale pentru persoanele în cauză.”

⁴⁷³ Art. 4: “Părțile subliniază, că nu au pretenții teritoriale față de cealaltă parte, și nici în viitor nu ridică astfel de pretenții”.

⁴⁷⁴ Este vorba de Statele Unite și de membrii Uniunii Europene care ceruseră României și Ungariei (prin intermediul Pactului de Stabilitate în Europa) să încheie tratate cu vecinii, ca un criteriu de admisibilitate în Uniunea Europeană. Președintele american William Clinton trimisese președintelui Ion Iliescu, cu puțin timp înaintea Conferinței de la Paris, de finalizare a Pactului de Stabilitate în Europa, o scrisoare în care afirma: “Am fost încurajat, aflând eforturile pe care le depuneți pentru a ajunge la un Tratat de stat cuprinzător cu Ungaria și sunt impresionat de inițiativele celor două guverne, demne de oameni de stat responsabili, îndreptate spre încheierea cât mai grabnică a Tratatului. Rezolvarea surselor potențiale de neînțelegere și tensiune în Europa Centrală este de cea mai mare importanță pentru stabilitatea în regiune și pentru perspectivele integrării europene. Cu bunăvoință și eforturi intense, un succes semnificativ și la momentul oportun este pe deplin posibil și vă adresez urările mele cele mai bune în această privință”.

⁴⁷⁵ Referințe la problematica minorităților apăruseră și în preambul.

pentru minoritățile înrudite.⁴⁷⁶ Părțile căzuseră de acord (cu o excepție) și asupra următorului punct ale cărui garanții acoperă, în linii mari, Art. 2 și Art. 6 din Recomandarea 1201: “(2) ... În cadrul exercitării dreptului la libertatea de asociere, persoanele aparținând minorităților naționale, în conformitate cu reglementările interne, pot forma și susține organizații, **[partide]**⁴⁷⁷ asociații proprii, cât și instituții și baza materială pentru instituții educaționale, de cultură sau religioase.”

Guvernul român și Guvernul ungar se referiseră la dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a avea reprezentanți aleși în parlament și în administrația locală, principiu care nu se regăsește în Recomandarea 1201.⁴⁷⁸ Pe de altă parte, Guvernul român nu acceptase introducerea în tratat a unui drept referirii explicite la dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a forma *partide etnice*, drept stipulat în Recomandarea 1201 dar nereluat în Convenția-cadru a Consiliului Europei.⁴⁷⁹

Asupra gradului de folosite a limbii materne în viața publică – inclusiv în materie de învățământ –, Părțile nu au putut depăși diferențele de opinii.⁴⁸⁰ Opțiunile părții ungare depășeau textul Recomandării 1201 (Art. 7 și Art. 8), pe când partea română îl restrângea sub anumite aspecte.

Părțile au căzut de acord asupra punctului 4, care nu se regăsește în Recomandarea 1201 decât parțial și indirect (Art. 7, privitor la utilizarea limbii) dar rezultă din garanțiile constituționale din România privind dreptul la informație (Art. 31 din Constituția României) și al ne-discriminării: “(4) Părțile respectă dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a primi informații în limba maternă, de a avea acces la presa electronică și scrisă, de a schimba și

⁴⁷⁶ “(1) Părțile sunt de acord, ca în favoarea minorității române din Ungaria și a minorității maghiare din România, pentru păstrarea și întărirea identității etnice, culturale și religioase, să utilizeze ca obligație legislativă drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și obligațiile ce revin Părților din acorduri, așa cum sunt ele conținute în documentele din Anexa la Tratatul de față.”

⁴⁷⁷ Articolele sau pasajele puse între paranteze drepte sunt cele respinse de către delegația română.

⁴⁷⁸ Este acoperit eventual de formularea “participarea la treburile publice” din Art. 35 al Documentului Reuniunii de la Copenhaga (CSCE/1990).

⁴⁷⁹ Astfel, Art. 6 al Recomandării 1201 enunță: “Persoanele aparținând unei minorități naționale au dreptul de a înființa propriile organizații, inclusiv partide politice”. Prin articolul corespunzător din Convenția-cadru (Art. 7) se garantează respectarea drepturilor “la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere”.

⁴⁸⁰ Iată cele două propuneri (pasajele care apar în paranteze drepte reprezintă propuneri ale Guvernului ungar; textele care apar între paranteze rotunde, cu litere subliniate reprezintă propunerea Guvernului român): (3) [Părțile iau toate măsurile legislative, administrative și altele, pentru instruirea în limba lor maternă în cadrul învățământului național, la orice nivel și formă cerută, să-și folosească neîngrădit limba lor oral și în scris, în viața privată și în cea publică, în parlament, în justiție, în administrația centrală și locală, ca și în alte domenii ale vieții publice, inclusiv la folosirea denumirilor geografice și istorice și în domeniul informațiilor publice.]

(3) Părțile recunosc dreptul persoanelor aparținând minorității maghiare din România și minorității române din Ungaria de a folosi neîngrădit limba lor maternă în viața privată și publică, oral și în scris, și iau toate măsurile posibile ca minoritățile să învețe limba lor maternă, să fie instruite în această limbă în cadrul învățământului național. Aceste persoane au totodată dreptul de a folosi limba lor maternă în relațiile lor cu autoritățile publice, în

difuză informații în mod neîngrădit în limba lor maternă. În cadrul legislațiilor interne ale părților, se acordă posibilitatea de a forma și de a utiliza mijloace de comunicare în masă proprii.”

În paragraful următor, (5), Partea maghiară a propus o garanție care corespundea, până la un punct, Art. 11 din Recomandarea 1201.⁴⁸¹ Propunerea ungară făcea însă două schimbări majore față de ceea ce stipula Recomandarea 1201 a Adunării parlamentare. Formularea indica drept subiect *minoritățile* și nu *persoanele aparținând minorităților naționale*. Într-o interpretare forțată, ea garanta *minorităților* (nu întregii populații din aceste teritorii) organizarea în unități administrative locale sau autonome. O astfel de interpretare depășește litera Recomandării 1201 și se opune principiului democrației liberale de tip clasic care, cere ca formele de organizare ale puterii, centrale ori locale, să implice, fără discriminare, toți locuitorii. În plus, se introducea o definiție implicită, echivalența dintre “unitățile administrative locale sau autonome” și asigurarea unui “statut special” pentru persoanele aparținând minorităților naționale.

Autorii propunerii pot pretinde că, într-o accepție comună a sintagmei “statut special” (în sensul, “situație deosebită”), aceasta acoperă și cazuri de organizare teritorială cum ar fi administrațiile locale sau autonome. Partea română ar fi avut însă argumente să susțină că, în cadrul Tratatului româno-ungar, o asemenea argumentație ar fi fost forțată. Litera și spiritul tratatului se raportau la Recomandarea 1201, care dă sintagmei “statut special” un sens tehnic, presupunând mai mult decât “administrație locală sau autonomă”. De asemenea, trebuie avut în vedere faptul că, în conformitate cu experiența internațională privind formele de organizare internă autonome ale unui stat, prin “statut special” se descriu forme speciale de autonomie, cum sunt cele din Spania sau din Tirolul de Sud.

Punctul (6) al Art. 15 din Tratat asupra căruia s-a ajuns la un comun acord depășea garanțiile Recomandării 1201 prin asumarea unui ajutor dat direct de stat pentru păstrarea valorilor identitare: “(6) Părțile respectă moștenirile culturale și istorice ale minorităților naționale și oferă ajutor pentru păstrarea monumentelor și lăcașelor care reflectă cultura și istoria minorității, totodată iau măsuri ca în zonele cu populație mixtă cetățenii să cunoască valorile

conformitate cu reglementările interne și cu obligațiile internaționale la care Părțile sunt semnatare.)

⁴⁸¹ “(5) Părțile garantează persoanelor aparținând minorității române din Ungaria și minorității maghiare din România dreptul ca, în conformitate cu legislația internă, să participe la orice hotărâre luată la orice nivel, care îi afectează. [În acele teritorii, unde aceste minorități formează majoritatea populației, Părțile, în conformitate cu legislația lor internă, garantează ca ele să beneficieze de unități administrative locale sau autonome, adică să beneficieze de un statut special, conform situației lor specifice istorice și teritoriale.]”

culturale maghiare, respectiv române”. Nu a fost însă acceptată propunerea maghiară, privind retrocedarea unor bunuri expropriate prin forță.⁴⁸²

Relativ la relațiile persoanelor aparținând minorităților naționale, punctul (8) al Art. 15 din tratat acoperea Art. 10 al Recomandării: “(8) Părțile respectă dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a întreține relații cu alți membri ai comunității, cât și cu cetățeni din afara granițelor, totodată să participe la activitatea organizațiilor neguvernamentale naționale și internaționale”. Părțile nu s-au înțeles însă asupra prevederilor privitoare la drepturile și îndatoririle persoanelor aparținând minorităților naționale, apelul la justiție și problema schimbării proporției etnice.⁴⁸³

Diferența dintre propunerea ungară și română pentru punctul (9) – vezi subsolul – era minimă, reducându-se la o problemă de accent. Punctul (10), propus de partea ungară constituia reiterarea unei garanții privitoare la dreptul la reparație recunoscut fiecărui cetățean român (ori ungar), indiferent de origine etnică. Enunțul era o formă întărită a Art. 9 din Recomandarea 1201. În ceea ce privește punctul (11), el relua aproape întocmai Art. 5 din Recomandarea 1201. Respingerea lui de către Partea română a fost considerată de Partea ungară de nesusținut, de vreme ce, încă din 1993, România se obligase față de Consiliul Europei, să respecte prevederile Recomandării 1201.

Asupra sistemului de monitorizare a acordurilor, divergențele s-au păstrat până la sfârșit. Sistemul mixt propus de Partea maghiară (punctul (12)), a fost respins de Partea română.⁴⁸⁴

⁴⁸² “(7) [Părțile iau măsuri legislative și de altă natură pentru ca bunurile mobile și imobile ale bisericilor, uniunilor, instituțiilor maghiare din România sau române din Ungaria, care au fost expropriate în mod abuziv, prin forță sau legi care au lezat dreptul de proprietate, să fie redată proprietarilor inițiali, sau în locul lor să se acorde despăgubiri.]”

⁴⁸³ “(9) [Practicarea drepturilor amintite în prezentul articol nu poate afecta exercitarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor cetățenești. Persoanele aparținând minorităților naționale au aceleași drepturi și obligații ca ceilalți cetățeni ai statului în care trăiesc.]”

(Părțile recunosc, că în aplicarea drepturilor prezentului articol, orice persoană aparținând minorităților naționale, la fel ca oricare alt cetățean al statului respectiv, respectă legile naționale și drepturile altora, aceste persoane având aceleași drepturi și obligații cetățenești, ca și ceilalți cetățeni ai țării în care trăiesc.)”

(10) [Dacă drepturile din prezentul articol ar fi îngădite, orice persoană aparținând minorității naționale sau organizație reprezentativă a minorității are dreptul de a obține o reparație din partea autorităților naționale.]

(11) [Părțile se vor abține de la luarea unor decizii juridice, administrative, economice sau de altă natură, sau să sprijine unele tendințe, care au ca scop asimilarea forțată a minorităților, modificarea nefavorabilă a proporțiilor etnice în teritoriile unde acestea locuiesc.]

⁴⁸⁴ “(12) în cadrul întâlnirilor regulate amintite în Art. 5 al tratatului de față, Părțile vor cerceta și problemele legate de cooperarea în domeniul minorităților, care decurg din aplicarea prezentului Tratat. Părțile acordă reciproc posibilitatea de urmărire continuă a realizărilor ce decurg din acest paragraf. Cu acest scop, **[formează o comisie mixtă cu o componență pe măsura dorinței Părților]** colaborează pentru aplicarea mecanismelor din cadrul OSCE și Consiliului Europei, care se referă la apărarea minorităților naționale, culturale, religioase sau lingvistice, verifică respectarea obligațiilor care decurg din documentele ale acestor organizații, semnate de Părți”.

Punctul (13) a fost respins de către Partea maghiară, deși această formulă este o protecție relativ la alte obligații internaționale, utilizată des în documente internaționale.⁴⁸⁵

ANEXA Tratatului cuprindea lista documentelor la care se referă Art. 15 paragraful (1) al documentului: “1. Documentul CSCE cu privire la dimensiunea umană din 29 iunie 1990, Copenhaga; 2. Declarația nr. 135/47 a Adunării Generale ONU, privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice; 3. Documentul OSCE referitor la minorități naționale din 19 iulie 1991, Geneva; 4. Recomandarea nr. 1201 (1993) a Consiliului Europei referitor la drepturile minorităților naționale”

Partea română respingea includerea Documentului adoptat prin consens în cadrul CSCE la Geneva în 1991 și Recomandarea 1201.⁴⁸⁶ Includerea Recomandării 1201 într-un tratat bilateral ar fi transformat-o, așa cum au subliniat în câteva cazuri oficialii români, într-o obligație juridică.⁴⁸⁷

În ce privește folosirea limbii materne în administrația publică, Constituția nu are un text special. Conform Art. 26 alin. 2 din Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală, valabilă în acea perioadă, “lucrările ședințelor se desfășoară în limba oficială a statului”. Recomandarea 1201 intra în contradicție cu legea românească internă. Conform Constituției, ar fi avut însă precedență. De altfel, Legea nr. 69/1991 fusese criticată sever de către Congresul autorităților locale și regionale din Europa.⁴⁸⁸

Art. 7 al Recomandării 1201 privitor la utilizarea limbii materne în justiție era, deci, singurul care ridica o problemă de drept reală pentru autoritățile românești. Dar alte articole au fost subiectul contestării oficiale, devenind și ținta dezbaterii publice din România: Art. 11 și 12 (al. 1).

(Art. 11): “În regiunile în care sunt majoritare, persoanele aparținând unei minorități naționale au dreptul de a dispune de autorități locale sau autonome proprii sau de a avea un statut special, corespunzător cu situația istorică și teritorială specifică și conform cu legislația internă a statului”.

⁴⁸⁵ Vezi Art. 37 al Documentului Reuniunii de la Copenhaga (CSCE), ori Declarația asupra drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice (ONU, 1992). Punctul era următorul: “(13) (Obligațiile ce decurg din acest articol nu pot fi interpretate ca îndreptățind activități sau acțiuni contrare scopurilor și principiilor ONU, altor obligații internaționale, celor decurgând din Acordul Final de la Helsinki și Carta de la Paris a CSCE, incluzând aici și principiul integrității teritoriale.)”

⁴⁸⁶ Ambele făcuseră deja obiectul unor angajamente politice.

⁴⁸⁷ Fusese un angajament al României în momentul aderării la Consiliul Europei (conform Avizului 176/1993).

⁴⁸⁸ Vezi *Recommendation 12 (1995) on local democracy in Romania*, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Second Session, Strasbourg, 30 May – 1 June 1995.

(Art. 12, al. 1): “Nici una din dispozițiile acestui protocol nu poate fi interpretată ca o limitare sau restrângere a unui drept individual al persoanelor aparținând unei minorități naționale, sau a unui drept colectiv al unei minorități naționale cuprins în legislația statului contractant sau într-un acord internațional la care acest stat este parte”.

Articolul 11 cere autorităților statului care și-a luat angajamentul să respecte Recomandarea 1201 să opteze pentru una din trei posibilități, opțiune pusă în acord cu legislația internă (cadrul constituțional): autorități locale, autorități autonome ori statut special. Constituția României definește, conform Art. 119-121, autorități ale administrației publice locale întemeiate pe principiul autonomiei locale; nu a celorlalte două forme de organizare amintite de Recomandare. În acest sens, Art. 11 nu introducea nici o obligație pentru statul român, alta decât cea prezentă prin însăși voința care dăduse naștere Constituției adoptate în anul 1991, de a crea autorități ale administrației publice locale. Nimic nu împiedică, însă, ca astfel de posibilități să fie asigurate printr-o reformă constituțională.⁴⁸⁹

Observațiile anterioare sunt valabile cu privire la Art. 12 din Recomandare. Acesta are în vedere protejarea unor drepturi (individuale ori colective) care fac parte – dacă fac parte – din dreptul intern. Un drept colectiv avut în vedere de către Constituția României (Art. 59, al. (2)) este dreptul minorităților care nu au întrunit prin alegeri un număr de voturi suficient pentru a fi reprezentate în Parlament de a obține un loc din oficiu. Oricum, orice alt drept colectiv care ar putea fi avut în vedere prin Art. 12 este presupus a fi fost acceptat de către statul în cauză – printr-o lege internă ori prin ratificarea unui tratat internațional.

Având în vedere observațiile anterioare, se ridică întrebarea dacă eșecul semnării Tratatului de bază dintre România și Ungaria în anul 1995 a fost motivat de dificultățile tehnice implicate de introducerea Recomandării. 1201, exprimată în timpul negocierilor pentru Tratatul româno-ungar. Din perspectiva principalilor actori internaționali, responsabilitatea principală pentru eșecul negocierilor revenea României.⁴⁹⁰

Propun următoarea linie de raționament.

Documentele multilaterale semnate de către state reprezintă obligații *minime* ale acestora. Compoziția etnică și națională în cadrul statelor europene variază însă considerabil. Aceasta face dificilă găsirea, între statele europene, a unui numitor comun, vizibilă și în legătură cu discuțiile din jurul Recomandării 1201. Din același motiv, documentele nu pot avea aceeași *relevanță*

⁴⁸⁹ Revizuirea Constituției în anul 2003 nu a admis nici ea organizarea administrativă regională, necesară aderării la Uniunea Europeană.

pentru toate statele. Recomandarea 1201 este puțin relevantă pentru Finlanda Italia ori Spania, care au dezvoltat sisteme de protecție a minorităților din cadrul lor statal superioare celor propuse de Recomandare. Problematică este Recomandarea 1201 pentru o țară precum Franța care, în condiții interne și istorice cunoscute, este departe de a răspunde și unor cerințe mai slabe decât cele ale Recomandării 1201. Documentul pare rezonabil pentru garantarea protecției minorităților din România, văzută din perspectiva a trei categorii: numeroasele mici minorități, a căror identitate poate fi protejată corespunzător prin măsuri speciale; marea comunitate a romilor, a cărei principală problemă ține de combaterea discriminării și măsuri afirmative; minoritatea maghiară, reprezentând, prin dimensiune, tradiție istorică, prin nivelul înalt al dezvoltării culturale, conștiinței de sine și mobilizării, un grup cu puternică identitate aflat în căutarea unei vieți cât mai independente de restul societății, deși are o influență semnificativă asupra ei.⁴⁹¹

Recomandarea 1201 introduce un sistem de protecție care avea și în anul 1995 un corespondent în practica românească: măsuri de sprijinire a identității, discriminare pozitivă, afirmare culturală și politică. Semnarea documentului nu obliga la o transformare a cadrului constituțional din România, în sensul creării unor regiuni autonome ori cu statut special, aproape imposibil din punct de vedere politic, și nici nu impunea sarcini financiare exagerate. Adăugirile la cadrul existent erau limitate, tocmai cele care dădeau un rost adoptării documentului. Ca urmare, explicația pentru criza produsă în jurul Recomandării 1201 era una de ordin politic, nu tehnic, cum s-a verificat de altfel odată cu acceptarea Recomandării 1201 în Tratatul de bază semnat de România și Ungaria la sfârșitul anului 1996.

5.2.3 Recomandarea 1201, ca angajament la acceptarea României în Consiliul Europei

Un argument pe care forțele politice din România l-au repetat constant împotriva Recomandării 1201, în timpul campaniei publice din prima parte a anului 1995, a fost lipsa ei de actualitate după adoptarea Convenției-cadru privind protecția minorităților naționale. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei optase, în toamna lui 1993, pentru o Convenție-cadru și nu pentru un Protocol adițional la CEDO, cum prevedea Recomandarea 1201, dar *el nu putea invalida un document al Adunării Parlamentare, cum era Recomandarea 1201*. S-a amintit și că

⁴⁹⁰ Gabriel Andreescu, *Solidaritatea alergătorilor de cursă lungă*.

⁴⁹¹ Minoritatea maghiară face ca România să intre în logica unei societăți plurale.

Recomandarea 1201 a continuat să fie sprijinită de către Adunarea Parlamentară și după decizia întrunirii la nivel înalt de la Viena din 9 octombrie 1993 a șefilor de stat și de guvern din statele membre ale Consiliului Europei, de a cere Comitetului de Miniștri elaborarea unei Convenții-cadru. Recomandarea 1255 privind protecția drepturilor minorităților naționale⁴⁹² și în special Ordinul 508, privind onorarea obligațiilor și angajamentelor luate de statele membre ale Consiliului Europei,⁴⁹³ asigurau Recomandării 1201 o valoare politică directă pentru raporturile dintre Consiliul Europei și țările membre.

În particular, este de avut în vedere situația aparte a României, de a se fi obligat în momentul aderării la Consiliul Europei, prin Avizul 176 al Adunării Parlamentare, să respecte prevederile Recomandări 1201.

La 22 iunie 1993, ministrul de Externe, Teodor Meleșcanu trimisese Raportorului pentru România, Dr. Friederich König, membru al Comitetului de Afaceri Politice a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei o scrisoare în care declara: “În același spirit, la 25 mai 1993 am adresat o scrisoare Dnei Catherine Lalumière, Secretarul General al Consiliului Europei⁴⁹⁴ în care am făcut în mod ... clar că poziția oficială a Guvernului român este de a se angaja să accepte în întregime Convenția Europeană a Drepturilor și Libertăților Fundamentale și protocoalele adiționale, ca și recomandările Adunării Parlamentare și să asigure punerea lor în practică.” În aceeași scrisoare se făcea și referirea explicită la Recomandarea 1201: “În același timp Parlamentul este încurajat să adopte cât de repede posibil un proiect de lege privind învățământul, care va da atenție într-un mai mare grad nevoilor specifice ale minorităților naționale, în conformitate cu Recomandarea 1201 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei.”

Este semnificativ că în timpul negocierilor pentru aderare, nu numai guvernul, dar chiar și partidele parlamentare naționaliste și-au asumat respectarea Recomandării 1201.

“În legătură cu discuțiile pe care le-am avut la București sunt împuternicit să declar că PUNR este de acord și este gata să semneze Carta Limbilor Regionale și ale Minorităților și

⁴⁹² Vezi Doc.7228, raportul Comitetului juridic și pentru drepturile omului (raportor Bindig).

⁴⁹³ Adoptarea acestui document, în legătură cu pozițiile autorităților de la București este confirmată de către Secretarul general adjunct al Consiliului Europei, Heinrich Klebes (în “The Council of Europe’s Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *Human Rights Law Journal*, vol. 16, no. 1-3, 1995, p. 92-98.)

⁴⁹⁴ În ciuda simpatiei față de trecerea la acordul cu femininul în cazul titlaturilor tradițional bărbătești, sunt obligat să păstrez formularea “Secretarul General al Consiliului Europei”, deși este vorba despre Dna Catherine Lalumière, întrucât reproduc un citat.

Recomandările 1201 și 1203 ale Adunării Parlamentare a CE.”, enunța comunicatul semnat de președintele PUNR, Ioan Gavra.

Inclusiv PRM s-a supus imperativului politic al momentului: “Urmare a discuțiilor pe care le-am avut la București, în perioada 8-10 martie 1993 cu domnii F. König și G. Jansson, Partidul România Mare confirmă acordul său cu privire la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Protocolul adițional cu privire la minorități (sintagma “protocol adițional” în textul scrisorii se referă la Recomandarea 1201 – n. mea), Carta Limbilor Minoritare și Regionale, Recomandarea Adunării Parlamentare în problema ȝiganilor.” (Semnat: Corneliu Vadim Tudor).

În Avizul 176 (1993) relativ la cererea de aderare a României la Consiliul Europei, Adunarea Parlamentară declara că “apreciază declarația scrisă a autorităților române prin care acestea se angajează să-și bazeze politica în materie de protecție a minorităților pe principiile definite în Recomandarea 1201 (1993) relativ la un protocol adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului privitor la drepturile minorităților naționale, ca și angajamentele din scrisoarea din 22 iunie 1993 a dl. Meleşcanu, ministru al Afacerilor Externe al României” (Art. 5).

În Art. 10 al aceluiași document, Adunarea Parlamentară insista asupra acestui aspect, propunând autorităților române și Parlamentului român “adoptarea și punerea în practică în cel mai scurt timp, conform angajamentelor luate și Recomandării 1201 a Adunării, o legislație privind minoritățile naționale și educația”.

De ce a insistat Consiliul Europei în 1993, prin Avizul 176, asupra asumării de către România a acestor angajamente?

În Adunarea Parlamentară exista un grup care se opunea aderării României.⁴⁹⁵ Printre argumentele sale, acest grup acorda o specială atenție atmosferei naționaliste din România, plângerilor UDMR (care trimisese Consiliului Europei un Memorandum) și cazurilor de violență împotriva unor comunități de romi. Acceptarea de către autoritățile de la București, la acea dată, a principiilor Recomandării 1201, a avut un rol decisiv pentru grupul reticent. Gestul constituia garanția că situația minorităților din România urma să aibă o evoluție pozitivă, din momentul în care aceasta devenea membru cu drepturi depline al organismului pan-european.⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ Vezi Valeriu Stoica, “România și Consiliul Europei”, *Revista Română de Drepturile Omului*, nr. 2, 1993, p. 19-22.

⁴⁹⁶ De abia se încheiase procedura de primire a României în Consiliul Europei, când la Strasbourg au sosit primele informații despre incidentul de la Hădăreni, unde a avut loc un atac colectiv asupra comunității de romi, soldat cu morți, răniți, distrugeri de case și expulzarea mai multor membri ai comunității. Modul în care autoritățile române au tratat acest caz, câțiva ani, nu a diferit, calitativ, de modul în care fuseseră tratate celelalte douăzeci și ceva de

În prima perioadă a anului 1995, în România a fost lansată o campanie de contestare a Recomandării 1201 – și a angajamentelor legate de ea - la care au participat Președinția, Guvernul României, cea mai mare parte a partidelor aflate în Parlament.

5.2.4 Dezbaterea publică din România în jurul Recomandării 1201

În urma eșecului Tratatului de bună vecinătate dintre România și Ungaria, în luna martie 1995, Recomandarea 1201 a devenit subiectul unei intense mediatizări, fiind considerată principalul obstacol în calea finalizării unui tratat echitabil între cele două țări. Opiniile actorilor politici s-au intersectat cu acelea ale societății civile, într-o încercare de validare reciprocă. Pasiunea cu care s-a discutat subiectul, amploarea pe care a căpătat-o el în opinia publică, perceperea temei și natura argumentelor oferă un studiu de caz unic pentru felul în care o chestiune tehnică de protecție a minorităților naționale ajunge să sensibilizeze întreaga societate.

Pozițiile politice

Președintele Ion Iliescu, personal sau purtătorul său de cuvânt, au făcut constant declarații împotriva Recomandării 1201, considerând că periclitează suveranitatea statului român și acordă privilegii ilegite.

În cadrul conferinței de presă din 23 martie 1995, purtătorul de cuvânt al Președinției, ambasadorul Traian Chebeleu, a afirmat că Partea română a evitat un tratat necorespunzător, contrar intereselor naționale prin “asumarea unor angajamente ambigue, cu prevederi a căror aplicare ar fi putut leza ordinea constituțională”. Singurul obstacol în calea tratatului l-ar constitui “pretențiile de nesusținut ale părții ungare în ceea ce privește clauza referitoare la minoritățile naționale”.

La 11 aprilie 1995, președintele Ion Iliescu a revenit la subiect, în cadrul unei conferințe de presă, afirmând că acceptarea de către guvernul slovac a Recomandării 1201 a dus la confuzii și noi surse de neînțelegeri pe care România le dezavuează. Prevederile Recomandării 1201 “nu reprezintă decât o răstălmăcire și interpretare incorectă a unor documente internaționale și a unor reglementări juridice internaționale”. Cu această ocazie, președintele Ion Iliescu a făcut considerații mai ample: “De ce insistă UDMR și partea ungară pentru recomandări care nu au

incidente similare anterioare. Începând cu anul 1997, procesele deschise în urma violențelor de la Hădăreni, dar trenând până atunci, au fost finalizate prin condamnarea unora dintre vinovați.

nici o forță juridică pe lângă Convenție? Pentru că sunt două puncte, cu o formulare confuză, care nu au fost acceptate în convenție [Convenția-cadru privind protecția minorităților naționale – n. mea] și care deschid posibilitatea interpretării, recunoașterii drepturilor colective, principiu nerecunoscut în instituțiile europene, și așa-numita autonomie etnico-teritorială, care, de asemenea, nu a fost acceptată în procesul negocierilor de către nimeni”.⁴⁹⁷

În unele declarații, Președintele a respins însăși ideea că drepturile minorităților pot reprezenta un subiect al negocierilor internaționale. Relevante sunt cuvintele reprezentantului său, ambasadorul Traian Chebeleu, la întrunirea de mediere de la Atlanta din 16-17 februarie 1995, pe care organizația americană Project on Ethnic Relations a inițiat-o și realizat-o aducând la aceeași masă liderii UDMR și reprezentanți ai mai multor forțe politice românești, în prezența fostului președinte Jimmy Carter: “În ceea ce privește ideea unui acord separat pe problemele minorităților, nu-i vedem rostul. Pe de o parte, noi nu vedem nimic de negociat cu Ungaria în materie de drepturi ale persoanelor minorităților”.⁴⁹⁸

La simpozionul “România în vara anului 1940 sub impactul politicii de forță. 55 de ani după Dictatul de la Viena” (București, 30 august 1995), Președintele Ion Iliescu a repetat ideea: “Statutul minorității maghiare din România decurge din drepturile și libertățile fundamentale ale omului, exprimate în Constituția țării și într-un larg cadru legislativ, precum și cu standardele europene în acest domeniu și nu poate face obiect de negociere cu nici un stat, nici chiar cu Ungaria”.⁴⁹⁹

Pozițiile Președinției au fost susținute prin declarații la nivel guvernamental. Iată și concepția despre stat subiacentă care a motivat unele aprecieri din interviul ministrului Apărării Naționale, Gheorghe Tinca.⁵⁰⁰ Conducătorul MApN considera prioritare problemele *majorităților*: “La urma urmelor, abordând problema minorităților, responsabili politici europeni volens-nolens au deschis și problema majorităților. Care de la sine înțeles este mult mai importantă”; “Europa este un continent al majorităților organizate în state, indiferent dacă le numim sau nu naționale.”

⁴⁹⁷ *Dimineața*, 11 februarie 1995.

⁴⁹⁸ *Dimineața*, 11 februarie 1995.

⁴⁹⁹ Între timp, România semnase Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale unde se stipula, chiar în Art. 1: “Protecția minorităților naționale și a drepturilor și libertăților persoanelor aparținând acestora face parte integrantă din protecția internațională a drepturilor omului și, ca atare, constituie domeniu de cooperare internațională”.

⁵⁰⁰ *Cronica Română*, 18-19 februarie 1995.

Problemele etnice în Europa ar fi fost exacerbate de atenția care se dădea în acel moment, în politica europeană, statutului minorităților: “Neliniștile etnice din zona noastră nu ar fi căpătat amploarea care o au astăzi, dacă nu ar fi fost puternic încurajate de ceea ce în plan european se numește politica în domeniul minorităților. Adică un Ianus a cărui față nevăzută pune sub semnul incertitudinii însăși viabilitatea actualului proces european.”

În perioada anterioară și posterioară anunțării eșecului tratatului româno-ungar – la 15 martie 1995 –, toate formațiunile politice cu oarecare pondere s-au pronunțat public asupra Recomandării 1201.

Poziția PDSR este sintetizată în comunicatul PDSR din 24 martie 1995: “Insistența unor cercuri în pretențiile lor vizând crearea de administrații etnice autonome separatiste și acordarea unui statut special, privilegiat, unor cetățeni ai României, aparținând minorității maghiare, inclusiv în ceea ce privește oficializarea limbii materne în viața de stat, reprezintă un impediment în calea necesarei finalizări, pe baza normelor general europene, a Tratatului dintre România și Ungaria.”⁵⁰¹

Contestările cele mai radicale au aparținut PUNR și PRM. Comunicatul PUNR din 12 martie 1995 afirma că, după analizarea *Aide-Memoire*-ului și proiectului tratatului a constatat încălcarea prevederilor Constituției României și ale Convenției-cadru a Consiliului Europei: “În mod greșit și cu grave consecințe s-a acceptat [de către delegația română la negocieri – n. mea] ideea acordării de privilegii pentru o singură minoritate”.

La 28 martie 1995, președintele PUNR, Gheorghe Funar a trimis președintelui Ion Iliescu o scrisoare deschisă cu următoarele solicitări: (a) schimbarea echipei MAE care negocia, cu partea ungară, tratatul româno-ungar; (b) includerea în tratat a despăgubirilor pe care Ungaria le-ar datora României pentru atrocitățile și distrugerile provocate după Dictatul de la Viena; (c) organizarea unui referendum pentru adoptarea tratatului de bază. PUNR dorea chiar măsuri punitive: “... se impune stabilirea persoanelor vinovate care nu au respectat prevederile Constituției României, care au ignorat Convenția-cadru...”⁵⁰²

După ce a anunțat eșecul tratatului cu Ungaria, la mijlocul lunii martie, Guvernul României a cerut, și a obținut sprijinul majorității partidelor pentru poziția sa privind Tratatul româno-maghiar. Acesta este motivul pentru care, în comunicatul din 19 martie 1995 (semnat de

⁵⁰¹ Sunt de recunoscut, în text, referirile – într-o interpretare proprie, neconformă – la Art. 11 și la Art. 7 din Recomandarea 1201.

⁵⁰² Astfel de atitudini crează presiuni formidabile asupra echipelor de negociere, din această cauză, într-o democrație decentă, asemenea metode sunt excluse.

Ioan Gavra, vicepreședintele PUNR) această formațiune politică își manifesta satisfacția față de “realizarea acestui dialog politic național [consultarea Guvernului României cu partidele parlamentare, în urma anunțării eșecului negocierilor cu Ungaria – n. mea] și răspunderea manifestată de partidele parlamentare pentru susținerea punctului de vedere al Guvernului României privind conținutul Tratatului politic de bază dintre cele două țări.” Acordul exprimat ar argumenta “evoluția firească a stabilității politice în România și răspunderea acestora [a partidelor politice parlamentare – n. mea] față de protejarea interesului național fundamental al poporului român.”⁵⁰³

O critică a Recomandării 1201 asemănătoare contestațiilor enumerate mai sus la adresa eșecului negocierilor româno-ungare a făcut și Convenția Democratică din România (CDR): “Într-un moment în care România a fost pusă într-o situație dificilă prin amânarea încheierii Tratatului româno-ungar, concomitent cu perfectarea Tratatului ungaro-slovac, CDR a hotărât să acorde sprijin politic Guvernului României și primului ministru cu prilejul prezenței acestuia la Conferința pentru Stabilitate de la Paris.” CDR argumenta: “Nu suntem însă de acord, așa cum am precizat în repetate rânduri, cu revendicările de autonomie locală pe criterii etnice prefigurate în Recomandarea 1201.”⁵⁰⁴

În același timp, CDR a amintit necesitatea realizării acelor legi, tergiversate până la acea dată, privind autonomia administrației locale, bugetul și patrimoniul local, învățământul și statutul minorităților naționale “care să demonstreze faptic că minoritatea maghiară din România se bucură efectiv de drepturile consacrate prin standarde europene.”

CDR a revenit asupra pozițiilor sale anterioare prin Comunicatul din 18 mai 1995, după ce Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei adoptase Ordinul nr. 508 (privitoare la respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale CE). De această dată, CDR a acuzat Executivul de “o proastă gestionare a politicii externe” și a subliniat importanța încheierii tratatului.⁵⁰⁵ Comunicatul s-a referit și la “posibilitatea introducerii în tratat a prevederilor Recomandării 1201”.⁵⁰⁶

PNȚCD, principalul partid parlamentar aflat în opoziție declara, la rândul său, că “nu se poate accepta introducerea în tratatul de bază româno-ungar, prin ușa din spate, a Recomandării

⁵⁰³ *Cronica Română*, 21 martie 1995.

⁵⁰⁴ Comunicat CDR, publicat în 20 martie 1995 și semnat de președintele CDR, Emil Constantinescu.

⁵⁰⁵ În urma unor consultări cu Centrul de Studii Internaționale (vezi Gabriel Andreescu, *Ruleta*, Polirom, Iași, 2001).

⁵⁰⁶ Citat de cotidianul *Azi*, 21 martie 1995.

1201 a Consiliului Europei, ce prevede forma de autonomie locală pe criterii etnice și drepturile colective. Ceea ce se poate realiza este Convenția-cadru pentru minorități.”⁵⁰⁷ Declarația continua: “PNȚCD se va opune categoric folosirii Recomandării 1201 ca bază de discuții, pentru că guvernul maghiar a apreciat că aceasta înseamnă autonomie teritorială pe criterii etnice.”⁵⁰⁸

Poziția altui partid aflat în opoziție, Partidul Alianței Civice (PAC), a fost reiterată în presa scrisă și în aparițiile televizate ale liderilor acestuia. Atât președintele PAC, Nicolae Manolescu cât și președintele executiv, Nicolae Țăran, au afirmat despre Recomandarea 1201 că este *ambiguă* și *contradictorie*. Chiar în luna iulie 1995, după ce mulți oameni politici din Opoziție nu mai imputau documentului consecințele destabilizatoare și după ce Recomandarea 1201 fusese revalidată de Adunarea Parlamentară, președintele PAC, Nicolae Manolescu, enunța: “Dincolo de problema Recomandării 1201, care nu este acceptabilă pentru noi și care, probabil, nu va fi luată niciodată în considerare într-un tratat, ideea intrării simultane a României și Ungariei în structurile euro-atlantice mi se pare o idee potrivită.”

Au existat și forțe politice în România care s-au declarat de acord cu prevederile Recomandării 1201 (Art. 11 și 12).

Declarația Biroului de presă al Partidului Democrat (PD) din 20 martie 1995 conține și următorul punct: “Analiza profundă a prevederilor Recomandării 1201 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, invocate spre a justifica refuzul semnării Tratatului cu Ungaria, demonstrează că acest document nu acceptă nici ideea drepturilor colective ale minorităților și nici pe aceea a autonomiei administrative pe baze etnice, așa cum în mod mincinos guvernul Văcăroiu a informat opinia publică românească. Pe o asemenea analiză și pe asemenea concluzii s-a bazat și Guvernul Republicii Slovacia atunci când a acceptat să semneze Tratatul cu Ungaria”.

Pe aceeași poziție s-a situat Partidul Liberal '93: “Credem că Recomandarea nr. 1201, despre care Guvernul României spune că este inacceptabilă, este foarte acceptabilă...”⁵⁰⁹

Este de menționat și acțiunea comună a unor intelectuali, având în acel moment vizibilitate în viața culturală și în mass-media, sub forma Declarației privind obiectivele și angajamentele de integrare ale României.⁵¹⁰ În declarație se exprima o atitudine fără echivoc în

⁵⁰⁷ Declarația purtătorului de cuvânt al partidului, Radu Vasile, în 11 aprilie 1995, citată în *Cronica Română*, 12 aprilie.

⁵⁰⁸ *Ibidem*.

⁵⁰⁹ Declarația vicepreședintelui partidului, Dinu Zamfirescu, din 11 aprilie 1995, reluată în *Cronica Română*, 12 aprilie.

⁵¹⁰ Declarația a fost publicată integral în Revista 22, nr. 19, 10-16 mai 1995.

favoarea Recomandării 1201: “Semnatarii insistă asupra interpretării și aplicării obligațiilor asumate cu bună credință. Ei condamnă manipularea opiniei publice, prin prezentarea de informații false sau trunchiate, cum este campania dusă împotriva Recomandării 1201 (1993), a cărei respectare a făcut obiectul angajamentului ferm al României la intrarea în Consiliul Europei. Reconfirmarea Recomandării 1201 prin votul Adunării Parlamentare din 26 aprilie 1995 nu face decât să demonstreze preocuparea și consecvența Consiliului Europei în promovarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale. Acest document asigură persoanelor aparținând minorităților naționale garanțiile esențiale ale identității lor, respectând cadrul constituțional al fiecărui stat. Următorii semnatori condamnă acele formațiuni și acea presă care se pretează la demagogie naționalistă, creând imaginea unui conflict de interese între România și Europa instituționalizată, cu efecte fatale pentru mentalitatea publică, politica externă a țării și viitorul societății românești.”

Campania de presă

În România, presa a fost, după 1990, nu numai un mijloc de informare ci și un mijloc de manifestare politică. Acest statut al presei de după revoluție s-a menținut în întregul deceniu, doar cu mici diferențieri și nuanțări.

Între mijloacele de presă din perioada dezbaterii asupra Recomandării 1201, unele erau organe oficiale: *Vocea României*/ziar al Guvernului României; *Political*/ziar al PRM; *Azi/PD*. Altele erau cuasi-oficiale: *Dimineața*/prezidențial; *Libertatea*/prezidențial; *România Mare*/PRM; *Totuși iubirea*/PSM. Acestea au făcut o prezentare a Recomandării 1201 care înregistra întocmai opiniile conducerii politice.

Cotidianele independente au oferit interpretări ceva mai variate.

În privința relațiilor dintre români și maghiari, tratatul româno-maghiar și Recomandarea 1201, *Evenimentul Zilei* a prezentat toate punctele de vedere. A fost probabil singurul cotidian care a dat informații, în loc să ducă o campanie împotriva unei concepții sau alta privind minoritățile.

Începând cu luna ianuarie 1995, cotidianul *Adevărul* a lansat o campanie de presă critică la adresa minorității maghiare.

Adevărul a publicat materiale în care Recomandarea 1201 era considerată drept un pericol major la unitatea statului român și a relațiilor dintre români și maghiari. Ziarul a denunțat partidele ori personalitățile care se opuneau interpretărilor ziarului și a omis informațiile care

propuneau cititorului o înțelegere opusă. Reproduc luări de poziție, în perioada februarie-aprilie, care descriu atitudinea cotidianului:

Redactorul Silviu Achim califica o ședință a Adunării Reprezentanților UDMR (ținută la Târgu Mureș) drept “o izbândă a radicalismului” și vorbea despre naționaliștii din UDMR care “n-au scăpat nici cea mai mărunță ocazie de a plânge soarta maghiarimii pe la fel de fel de organisme, foruri și instituții internaționale”.⁵¹¹ În “Cărțile măsluite ale Budapestei” (18-19 martie) Dumitru Tinu afirma: “Oricum, decât un tratat ca cel încheiat de Slovacia cu Ungaria, mai bine lipsă”. În aceeași ediție, încheierea tratatului ungaro-slovac era considerată “o încălcare flagrantă a standardelor europene privind minoritățile”. Alte titluri: “Pretențiile udemeriste se întorc împotriva minorității maghiare” (joi, 9 martie); “Ungaria vrea să impună în Tratatul cu România prevederi respinse de toată Europa” (11-12 martie); “La Sf. Gheorghe – politicienii înveninați, cetățenii indiferenți” (marți, 14 martie); “Autonomia pentru minoritatea maghiară, refuzată de premierul Meciar” (joi, 16 martie); “Ce a oferit Budapesta în schimbul Recomandării 1201”; “România nu va accepta includerea în tratatul româno-ungar a principiului bazat pe autonomia etnică” (luni, 20 martie); “Markó Belá consideră Recomandarea 1201 un mizilic”; “Spre un pact de instabilitate?” (marți, 21 martie); “Minoritățile își propun să lupte împreună pentru drepturi” (marți, 28 martie); “Calul troian al autonomiei” (miercuri 29 martie); “UDMR dezbate tezele din aprilie ale autonomiei” (marți, 11 aprilie); “‘Românii fug de cuvântul autonomie ca dracu de tămâie’ pretind cu insolență la București, parlamentari din Ungaria”; (joi, 20 aprilie); “Pentru a-și impune cererile UDMR scotează pe sprijinul Uniunii Europene” (vineri, 21 aprilie). Ziarul *Adevărul* a repetat tezele sale în lunile următoare.

În perioada ianuarie-aprilie 1995, *România liberă* a devenit la rândul său un principal critic al poziției UDMR, a presupuselor intenții destabilizatoare ale guvernului ungar și a poziției unor structuri pan-europene, cum ar fi Consiliul Europei, față de Recomandarea 1201. Articolele publicate în *România liberă* urmează oarecum limbajul folosit de către *Adevărul*, *Cronica Română*, *Dimineața*, *Vocea României*, *Libertatea*.

La 11 martie, *România liberă* scria cu litere mari “Semnale care nu pot fi trecute cu vederea: Ziua de 15 martie poate deveni dramatică în Ardeal”. Iar miercuri, 22 martie: “România nu vrea un Tratat care să poată fi interpretat de o manieră confuză”. Iată și alte titluri:

⁵¹¹ Într-un articol cu titlul “Ținta radicalilor UDMR – internaționalizarea problemei maghiare”, publicat marți, 28 februarie.

“(Dez)interesul național”; “Primele rateuri” (referitor la Tratatul ungaro-slovac); “Recomandarea 1201 – desuetă”.⁵¹²

Acest limbaj s-a repetat în ciuda noilor informații și noilor decizii ale Consiliului Europei. Chiar la sfârșitul lunii iunie 1995, corespondentul *României libere* nota de la Strasbourg, despre Recomandarea 1201: “Cadavrul dă în continuare semne de viață”.

Semnificativ pentru caracterul de *campanie* al activității de presă a *României libere* în problema româno-maghiară și Recomandarea 1201, la începutul anului 1995, este încercarea acesteia de a bloca accesul cititorului la opinii de altă natură decât cele ale conducerii cotidianului.⁵¹³

Deși *Cronica Română* a avut propria ei campanie susținând lipsa de importanță a eșuării negocierilor cu Ungaria, caracterul inacceptabil al pretențiilor Ungariei sau pericolul Recomandării 1201 pentru statul român, cotidianul a prezentat (drept poziții marginale), și opinii adverse, ale PL '93 și PD sau ale unor lideri de opinie publică.

Iată câteva titluri care au dat nota discursului față de tema Recomandării 1201: “Nesemnarea Tratatului româno-ungar, consecința radicalizării UDMR” (marți, 21 martie); “UDMR o ține înaintea cu Recomandarea 1201” (joi, 23 martie); “Ultraextremismul viermănos” (acuza fiind adusă maghiarilor – vineri, 31 martie); “PL '93 umblă prin vecini: în Ungaria și la Chișinău” (miercuri, 12 aprilie); “Recomandarea 1201 este de domeniul trecutului” (vineri, 14 aprilie); serialul directorului Horia Alexandrescu, împotriva Recomandării, intitulat “1201 povești”, publicat între 7-11 aprilie; “Un tulburător documentar privind sfidările și provocările la care sunt supuși polițiștii din Covasna” (joi, 20 aprilie).

Cotidianul *Azi*, organ de presă al PD (FSN) a prezentat Recomandarea 1201 și întreaga ei problematică conform Declarației partidului. O altă publicație care a adus la cunoștința opiniei publice informațiile necesare privitoare la Recomandarea 1201 a fost săptămânalul 22. Totuși, aceste mijloace de presă au fost o excepție, cea mai mare parte a mass-mediei scrise a interpretat Recomandarea 1201, activitatea UDMR și relațiile româno-ungare în termeni foarte critici. Televiziunea română publică, cel mai puternic mijloc de mass-media din România atunci, a urmat fidel concepția coaliției guvernamentale.

⁵¹² Cu referire la declarațiile lui M. A. Martinez – vineri, 14 aprilie.

⁵¹³ Au fost respinse articole cu caracter analitic, referitor la Recomandarea 1201, exclusiv din motive de conținut.

5.3 SEMNAREA DE CĂTRE ROMÂNIA A CONVENȚIEI-CADRU. RATIFICAREA

România a semnat Convenția-cadru la data de 1 februarie 1995, fiind primul stat care a dorit să facă publică aderarea sa la acest document. Ratificarea s-a făcut rapid, la 11 mai 1995. La 1 februarie 1998, CCPMN a intrat în vigoare, urmând ca statul român să trimită primul său raport Comitetului Consultativ la 1 februarie 1999. Acesta a sosit la 24 iunie 1999. Comitetul Consultativ a adoptat Avizul său privind România la 24 aprilie 2001, care a fost făcut public la 10 ianuarie 2002. Comitetul de Miniștri a votat Rezoluția privitoare la aplicarea, de către România, a principiilor CCPMN la data de 13 martie 2002.

Se pune întrebarea de ce România a fost atât de activă în recunoașterea formală a CCPMN, după ce a părut atât de refractară aprofundării sale în timpul discutării instrumentului. Toate datele sugerează că atitudinea guvernului român față de CCPMN a fost determinată de poziția sa față de Recomandarea 1201. Mai precis, *autoritățile române din acel moment, care “diabolizaseră” Recomandarea 1201 pentru a legitima refuzul lor de a semna Tratatul cu Ungaria, au văzut în Convenția-cadru norma juridică care scotea din joc Recomandarea 1201.*

O astfel de atitudine neobișnuit de viguroasă în a susține un instrument internațional se regăsește în modul în care a fost ratificată Convenția-cadru. Parlamentul României a adoptat o strategie deloc obișnuită în raport cu practica lui.

Pentru a înțelege particularitatea ratificării CCPMN, trebuie avut în vedere faptul că legea fundamentală stabilește aplicabilitatea directă, în ordinea juridică internă, a tratatelor internaționale în materia drepturilor omului ratificate de Parlament – conform Art. 11 și Art. 20 din Constituția României.⁵¹⁴ Ca acte de drept internațional și simultan, de drept intern, tratatele internaționale în materia drepturilor omului trebuie publicate oficial, urmând să se distingă între două acte juridice specifice: legea de ratificare a tratatului internațional în materia drepturilor omului și tratatul internațional ratificat prin lege. Apariția lor în *Monitorul Oficial* face intrarea în vigoare a tratatului în planul dreptului intern.

Cu toate că sunt (și) acte de drept intern, tratatele internaționale privind drepturile omului rămân acte juridice distincte de legea de ratificare. Sunt legate din punct de vedere juridic, dar separate. De la regula conform căreia tratatele internaționale în materia drepturilor

⁵¹⁴ Aceasta presupune, desigur, ca tratatele să îndeplinească condițiile internaționale specifice pentru a fi *self-executing*.

omului și legile de ratificare a acestora sunt acte juridice distincte fac excepție Convenția europeană a drepturilor omului și primele 10 Protocoale, Protocolul nr. 11 și Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale.⁵¹⁵

În cazul CCPMN s-a utilizat o tehnică juridică specială, constând în introducerea, în legea de ratificare, a unei dispoziții care declară tratatul internațional o anexă a legii. Astfel, CCPMN a devenit parte integrantă a legii. Ca atare, CCPMN “este susceptibilă de aplicabilitate directă în dreptul intern român, ca urmare a voinței explicite a statului român, prin utilizarea acestei tehnici speciale de ratificare”.⁵¹⁶ Cum tratatul a intrat în vigoare în dreptul intern o dată cu intrarea în vigoare a legii de ratificare – în momentul publicării –, rezultă că intrarea în vigoare în plan intern a devansat intrarea în vigoare a CCPMN în plan internațional.⁵¹⁷

Nu numai că legea de ratificare a inclus ca anexă Convenția-cadru, dar i-a adăugat și Raportul explicativ la CCPMN. Iată deci că Raportul explicativ, având în sistemul Convenției-cadru numai un rol interpretativ, auxiliar, a căpătat în dreptul intern român forță juridică obligatorie, egală cu forța juridică a Convenției-cadru. Ar părea că statul român a dorit să dea maximum de forță juridică posibilă instrumentului Consiliului Europei dedicat protecției minorităților naționale.

Or, sensul acestei operații legislative neobișnuite se întrevide dacă asociem dezbaterea creată în jurul Recomandării 1201 și a Tratatului de bază dintre România și Ungaria, anumitor prevederi din Raportul explicativ. Acestea au fost elaborate pentru a se asigura un minim comfort statelor reticente față de un instrument internațional obligatoriu în materia minorităților naționale. Având în vedere rostul său, caracterul auxiliar în competiția cu textul Convenției-cadru, Raportul explicativ a excelat în comentarii preventivoare și asiguratorie. Astfel, punctul 11 notează că prevederile CCPMN care nu sunt direct aplicabile “lasă statelor interesate o anumită măsură discreționară în implementarea obiectivelor pe care acestea s-au angajat să le atingă”. Punctul 19 răspunde uneia din obsesiile legate de Recomandarea 1201, enunțând că implementarea principiilor enunțate prin Convenția-cadru “nu implică recunoașterea drepturilor colective”. Suveranitatea în materia protecției minorităților, pentru

⁵¹⁵ Gabriel Andreescu, Corneliu-Liviu Popescu, Raluca Prună, Simina Tănăsescu, “Studiu preliminar privind necesitatea existenței unui proiect de lege privind minoritățile naționale din România”, Working-Paper, Centrul de Resurse Juridice, 2002.

⁵¹⁶ *Ibidem*.

⁵¹⁷ Este vorba, desigur, despre normele de drept material, care consacră drepturi ale omului, nu și cele care reglementează funcționarea sistemului de monitorizare.

care a militat delegația română în cadrul CAHMIN își găsește un argument la punctul 28, care stipulează: “protecția efectivă trebuie asigurată în cadrul statului de drept, respectându-se integritatea teritorială și suveranitatea națională a statelor”.

Raportul explicativ mai asigură statele că “CCPMN nu implică dreptul vreunei persoane de a alege arbitrar să aparțină oricărei comunități naționale” (pct. 35); “posibilitatea exercitării în comun a drepturilor și libertăților este distinctă de noțiunea de drepturi colective” (pct. 37); elementele esențiale pentru identitatea unei minorități naționale “nu implică faptul că orice diferență etnică, culturală, lingvistică ori religioasă conduce în mod necesar la crearea de minorități naționale” (pct. 43); “referirea la ‘tradiții’ nu implică aprobarea unor practici contrare dreptului național” (pct. 44); Convenția-cadru “recunoaște importanța coeziunii sociale ... și reflectă dorința de a vedea în diversitatea culturală o sursă, ca și un factor, nu de divizare, ci de îmbogățire a fiecărei societăți” (pct. 46); “formularea ‘în măsura posibilului’ indică faptul că diverși factori, îndeosebi resursele financiare ale Părții respective, pot fi luați în considerare” (pct. 65); “se înțelege faptul că Părțile nu sunt supuse nici unui fel de obligație de a încheia acorduri cu alte state” (pct. 70); “Părțile au latitudinea de a alege mijloacele și aranjamentele pentru asigurarea unei astfel de educații, ținând seama de particularitățile sistemului lor educațional” (pct. 76) ș.a.

Raportul explicativ al Convenției-cadru este departe de a conține doar asemenea formulări defensive. Totuși, faptul că ele apar explicit a fost considerat, cel mai probabil, un argument în favoarea poziției autorităților române în timpul negocierilor pentru textul CCPMN.

Tehnica juridică cu totul specială folosită cu ocazia ratificării Convenției-cadru este expresia ultimă a coerenței dintre poziția delegației române în cadrul CAHMIN, declarațiile guvernamentale și parlamentare de la București pe tema protecției minorităților naționale în cadrul Consiliului Europei și entuziasmul arătat în promovarea CCPMN, ca document care a înlocuit Recomandarea 1201. Faptul că Partea română a dat Raportului explicativ un statut juridic obligatoriu nu pare totuși să fi avut vreo relevanță pentru interpretarea dată de Comitetul Consultativ aplicării de către România a CCPMN.

CAPITOLUL VI CERCETAREA ROMÂNEASCĂ ÎN DOMENIUL MINORITĂȚILOR NAȚIONALE. TEMA DREPTURILOR COLECTIVE

6.1 CERCETĂRI, STUDII, SINTEZE

Sinteze asupra studiilor românești privind minoritățile naționale și respectiv, despre problematica minorităților în România au fost încercate mai demult - sub egida Institutului pentru o Societate Deschisă de la Budapesta, a Universității Babeș-Bolyai sau sub egida Ministerului Informațiilor Publice.⁵¹⁸ Cele câteva referințe firave sunt departe de a oferi, totuși, o imagine asupra cercetării în domeniul diversității etnoculturale, din perspectiva anilor ‘2000.. Există doar șansa de a avea o cercetare aprofundată în ce privește studiile despre romi publicate până în anul 2001. Volumul *Research on the Roma*, elaborată sub egida Institutului de Studii asupra Calității Vieții (București, 2001) a fost coordonată de Prof. Dr. Ioan Mărginean, a avut ca autori pe Ioan Mărginean, Ana Maria Preoteasa, Iuliana Precupețu, Sorin Cace și a implicat o echipă de cercetare formată din Eugen Baican, Toader Burtea, Sorin Cace, Iulian Dinu, Ioan Mărginean, Ana Maria Preoteasa, Iuliana Precupețu, Călin Rus, Dana Sima Costin, Mihai Surdu, Gabriela Neagu, Raluca Popescu.⁵¹⁹

Echipa de cercetare a identificat 351 de volume și articole de specialitate pe tema romilor din România. Dintre acestea, 2,6% datau înainte de 1944, 1,5% fuseseră publicate între 1945 și 1989, iar restul de 95,9%, după anul 1990. Dintre ele, 86% au fost produse în România, câte 3% în Statele Unite și Franța, câte 2% în Marea Britanie, Ungaria, Republica Cehă și Slovacia, câte 1% în Polonia și Bulgaria. Un procent de 69,8% sunt în limba română, 20,3% în engleză, iar 0,6% în romani. Autorii par a fi scris în proporție de 72,6% ca specialiști, 14,3% din studii folosesc egida unor NGO-uri, 5,6% apar în cadrul universităților, 5% sub egida institutelor de cercetări.

Cercetarea a făcut și o analiză de conținut, separând trei principale direcții: a domeniului politicilor publice; a abordării teoretice; a principalelor teme care apar în studii. În materia politicilor publice, 72,7% se ocupau de dimensiunea socială, 36,6% de cea economică, 36,0% de tineret și educație.⁵²⁰

⁵¹⁸ Volumul “Bibliografia cărților apărute în limbile minorităților naționale și despre minoritățile naționale din România în perioada 1990-2001” (Editura Hasefer) a apărut în 2003.

⁵¹⁹ www.rroma.ro

⁵²⁰ Procentele nu dau însumat 100%, întrucât într-o aceeași lucrare apar mai multe categorii.

Un procent de peste 75% dintre teme abordează identitatea etnoculturală și relația dintre majoritate și minoritatea roma. Circa 64% are în vedere calitatea vieții iar 52,2%, integrarea socială.

O cercetare cantitativă asemănătoare relativă la categoria mai largă a minorităților, nu există. Sunt posibile totuși câteva observații calitative cu privire la dezbateră teoretică în domeniul diversității etnoculturale.

Înclusiv cercetarea privind studiile dedicate problemei roma arată că înainte de anul 1989, tema minorităților naționale a fost practic eliminată din circuitul dezbaterii profesionale sau culturale, ca tot ceea ce implica drepturile omului,. Caracterul absolut al controlului acestor teme poate fi sugerat, spre exemplu, de hotărârea luată în anii '70 de a se elimina cuvântul "ceangău" din presă.⁵²¹

Minoritățile naționale au devenit subiectul dezbaterii politice începând chiar cu primele săptămâni ale anului 1990. Dezbateră în presa culturală și în presa cotidiană a precedat cercetarea teoretică în domeniul diversității etnoculturale și a materiilor conexe. Se poate susține că dezvoltarea teoretică și apariția unei doctrine a minorităților naționale s-a produs într-o mare măsură ca reacție la evenimentele din spațiul politic. Lucrări interne și traduceri au introdus, încet-încet, informațiile privind comunitățile etnoculturale de pe teritoriul României. Revista în limba maghiară *Magyar Kisebbség* publicată la Cluj a adunat o parte semnificativă a studiilor și dezbaterilor inițiate de cercetătorii maghiari.⁵²² Tematica maghiară a dominat de altfel complet, cel puțin ca sursă a problematizării, câmpul dezbaterii teoretice. Unele studii și articole maghiare au devenit accesibile în limbile română sau engleză prin intermediul unor proiecte civice, precum culegerile apărute sub titlul *Cumpăna*, ori revista *Provincia*.

Primele articole în limba română care invocau principiile generale ale teoriei minorităților au apărut în revistele culturale la începutul anilor '90. Există o întreagă categorie de scrieri care mixează analiza și militantismul pro-minoritar.

Clujul a fost principalul centru academic al studiilor în materia diversității etnoculturale. Centrul de Cercetare a Relațiilor Interetnice este cunoscut pentru abordarea acestei teme în manieră sociologică. A investigat indicatori specifici relațiilor interetnice publicate sub titulatura "etnobarometru".⁵²³ Sondaje asupra atitudinilor interetnice au fost comandate de către Fundația

⁵²¹ Vezi Gabriel Andreescu, *Ruleta*, cap. 32 și 33.

⁵²² Deși nu exclusiv: *Magyar Kisebbség* a acordat atenție și studiilor unor cercetători români.

⁵²³ Vezi printre altele "Modelul românesc al relațiilor interetnice reflectat în <Etnobarometru>", în Lucian Nastă, Levente Salat (eds.), *Relații interetnice în România postcomunistă*, CRDE, Cluj, 2000.

pentru o Societate Deschisă.⁵²⁴ Linia de limbă maghiară de la Universitatea Babeș-Bolyai, la care este afiliat CCRI, oferă cursuri în materia multiculturalismului și a minorităților naționale. Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală din Cluj a fost implicat în mai multe cercetări ținând de multiculturalitate și a lansat o colecție de documente privind minoritățile din România (maghiarii, țiganii, evreii).

La Timișoara, principala structură în materie este Centrul Intercultural Timișoara, afiliat la Universitatea de Vest Timișoara. Multe din cercetările CIT au fost publicate în volume colective.

Facultatea de Drept a Universității București oferă un curs “Dreptul internațional al drepturilor omului”, care include și noțiuni elementare din domeniul protecției minorităților naționale. În cadrul Facultății de Științe Politice de la Școala Națională de Științe Politice și Administrative a fost introdus începând cu anul universitar 2004-2005 un curs privind drepturile minorităților naționale.

Cercetări care privesc doctrina minorităților naționale au fost publicate în mai multe periodice aparute după revoluție. În revistele juridice – cum ar fi *Dreptul*, *Revista de Drept Public* etc. – apar relativ rar în chestiunea minorităților. Principalele reviste cu statut academic în limba română care au jucat rol de spațiu de dezbatere teoretică sunt cele editate de organizații neguvernamentale, precum Liga Pro Europa și Centrul pentru Drepturile Omului/APADOR-CH. Cele două reviste, *Altera* și *Revista Română pentru Drepturile Omului* au publicat studii ale unor cercetători străini și români.

6.2 VOLUME ROMÂNEȘTI DEDICATE TEORIEI MINORITĂȚILOR NAȚIONALE

Există trei volume de autor publicate până în anul 2004, dedicate în totalitate teoriei minorităților naționale, care propun o perspectivă aproape identică deși în chestiuni tradițional controversate:⁵²⁵ *Minoritățile. Statut. Perspective*, semnat de Ion Diaconu (1996);⁵²⁶ *Minoritățile în mileniul al treilea*, al aceluiași autor, care repetă principalele capitole ale primului, dar adaugă

“Ethnobarometer” este și numele revistei în limba engleză publicată la Roma de International Research Network on Interethnic Politics and Migration.

⁵²⁴ Există mai multe sondaje relevante pentru raporturile dintre majoritate și minorități. O mențiune merită sondajul realizat de Gallup în anul 2003, la cererea Institutului de Politici Publice (www.ipp.ro).

⁵²⁵ Au fost publicate mai multe volume colective..

⁵²⁶ Ion Diaconu, *Minoritățile. Statut. Perspective*, Institutul Român de Drepturile Omului, București, 1996.

tema “federalismul și minoritățile”;⁵²⁷ volumul colectiv semnat de către Adrian Năstase, Raluca-Miga Beșteliu, Bogdan Aurescu și Irina Doiciu, *Protecting Minorities in the Future Europe. Between Political Interest and International Law*, care orientează doctrina minorităților naționale pentru argumentarea poziției oficiale românești în chestiunea Legii Statutului.⁵²⁸

În primul volum, *Minoritățile. Statut. Perspective*, este făcută o schiță istorică a temei, analizează problematica dreptului la existență a minorităților, definiția conceptului de minoritate, măsurile de combatere a discriminării, drepturile specifice ale persoanelor care fac parte din minorități, natura și contextul exercitării drepturilor. Două capitole sunt dedicate autonomiei și autodeterminării. Deși autorul folosește mai larg titulatura de “minoritate”, volumul are ca subiect minoritățile naționale. Incursiunile în problematica popoarelor indigene și a filosofiei drepturilor de grup rămân la nivel contextual.

Ion Diaconu se declară partizanul unei interpretări cuprinzătoare a noțiunii de minoritate națională. El refuză opinia conform căreia “străinii, refugiații, apatrizii, imigranții ... nu ar trebui să se bucure de statutul persoanelor care fac parte din minorități”,⁵²⁹ ci de un regim specific – al străinilor, refugiaților etc. El susține: “Sunt evidente caracterul subiectiv și lipsa de temei a concepțiilor restrictive. (...) dacă este vorba de o comunitate stabilă, hotărâtă să rămână în statul respectiv, care își menține trăsăturile etnice, lingvistice, culturale sau religioase distincte, nu există nici un motiv să nu fie recunoscută ca minoritate, cu toate consecințele ce decurg din aceasta”.⁵³⁰ Preferința de lui Diaconu de a vorbi de “minorități” în loc de “minorități naționale” rezultă, probabil, din aceeași perspectivă.⁵³¹ În sfârșit, în același sens merge și susținerea sa, că nediscriminarea ar acoperi “cea mai mare parte a preocupărilor pentru asigurarea” unui standard al drepturilor minorităților naționale.⁵³²

Pe aceeași linie, Diaconu este de acord cu includerea popoarelor autohtone între minorități.

Ion Diaconu face diferența dintre aspectul juridic al definițiilor, considerând că distincțiile dintre minoritățile naționale și cele “etnice, lingvistice sau religioase” (minorități

⁵²⁷ Ion Diaconu, *Minoritățile în mileniul al treilea*, Editura Asociației pentru educație democratică, București, 1999

⁵²⁸ Adrian Năstase, Raluca Miga-Beșteliu, Bogdan Aurescu, Irina Donciu, *Protecting Minorities in the Future Europe. Between Political Interest and International Law*, Monitorul oficial, București, 2002

⁵²⁹ *Ibidem*, p. 83.

⁵³⁰ *Ibidem*, p. 84.

⁵³¹ Problema pe care o ridică această perspectivă este dacă nu cumva lărgirea sferei categoriilor care se bucură de drepturi specifice ale minorităților este simultană cu reducerea standardelor pentru aceste drepturi.

⁵³² *Ibidem*, p. 103.

parțiale) au mai puțin semnificație juridică, cât sociologică. Autorul nu urmărește legătura dintre definirea conceptelor și funcționarea sistemului de drepturi (spre exemplu, distincția dintre măsurile anti-discriminatorii și măsurile speciale). Or, acesta este un aspect cheie pentru înțelegerea sistemelor de protecție și, în particular, a importanței trecerii de la un sistem de standarde la un sistem de prevederi-program.

Ion Diaconu consideră domeniul învățământului ca impunând o mai mare atenție pentru stat decât, prin comparație, domeniul drepturilor culturale. Astfel, el susține necesitatea unor “acțiuni afirmative”, dar se arată preocupat de exacerbarea problematicii folosirii limbii materne: “Se impune să se stabilească un echilibru între dreptul fiecărei persoane de a folosi limba maternă și interesele de ansamblu ale societății și mai ales ca problematica folosirii limbii materne a persoanelor care fac parte din minorități să fie tratată separat de obiective de natură politică”.⁵³³

Volumul apărut sub egida IRDO tratează drepturile minorităților ca o dezvoltare a drepturilor generale ale omului, și nu ca drepturi noi, specifice. Această interpretare a lui Ion Diaconu se corelează cu perspectiva sa generală, privind natura esențialmente individuală a drepturilor minorităților. Recunoașterea mai recentă a faptului că drepturile minorităților naționale fac parte din sistemul drepturilor omului nu este valorificată în sensul importanței sale pentru protecția internațională, ci ca limitare a sferei de acțiune a drepturilor minorităților.

În sprijinul poziției sale, care exclude ideea drepturilor colective, Ion Diaconu motivează cu stipulările documentelor internaționale. Un alt argument ar fi practica Curții Europene a Drepturilor Omului, care impune reclamației în justiție un titular bine identificat – vezi cazul plângerii în numele unei organizații. Autorul consideră că noțiunea drepturilor “care se exercită în comun” este acoperitoare pentru protecția minorităților. Ca argument practic, este invocată “tendința colectivităților mai largi de a-și subordona drepturile individuale și de a împiedica exercitarea lor liberă împotriva a ceea ce ele consideră ca interese ale comunității”.⁵³⁴

Diaconu se ocupă relativ pe larg de tema relațiilor internaționale în conexiune cu drepturile minorităților. El insistă asupra unui aspect mai puțin tratat în bibliografie: loialitatea politică a minorităților față de statele unde acestea trăiesc. Autorul face chiar distincția dintre membrii majorității, care nu ar avea “această problemă”, și membrii minorității, pentru care “loialitatea sau fidelitatea față de țara în care trăiesc” este o obligație specifică. Anumite

⁵³³ *Ibidem*, p. 118.

⁵³⁴ *Ibidem*, p. 134-135.

formulări sugerează o filosofie surprinzătoare: “persoanele care fac parte din minorități au obligația de a nu se opune exercitării de către națiunea sau poporul împreună cu care trăiesc ... a dreptului de a alege și stabili în mod liber instituțiile politice, căile și modalitățile de dezvoltare”.⁵³⁵ Or, nu poți fi “împreună” (doar “alături”) cu poporul sau națiunea care se autodetermină, de vreme ce din ea *faci parte*.

Ideea unor “obligații specifice” ale membrilor minorității este de asemenea generatoare de controverse. Un enunț de genul “persoanele care fac parte din minorități nu trebuie să întreprindă nici un fel de acțiuni împotriva statului din care fac parte”⁵³⁶ poate sugera chiar limitarea criticilor față de reprezentanții statutului sau a plângerilor față de autoritățile publice. Interpretarea este întărită și de afirmația: “drepturile persoanelor care fac parte din minorități nu pot fi revendicate în afara ... cadrului național”.⁵³⁷ Regăsim o atitudine mai generală, vizând raportul dintre exercitarea suveranității naționale și promovarea drepturilor minorităților: autorul consideră că există o competiție între cele două principii, în care primul prevalează. Ion Diaconu argumentează în același sens: “sprijinirea activă de către anumite state a minorităților care ... trăiesc în țări limitrofe ... poate deveni un amestec inadmisibil în treburile interne, sursă permanentă de tensiune în relațiile dintre state, ca și un factor de destabilizare internațională.”⁵³⁸ Nu ar exista un drept al minorităților (al membrilor acestora) de a avea contacte cu statele, stipulându-se că acestea pot fi doar contacte individuale. Asumarea de către state a unor obligații în materie, prin semnarea unor convenții internaționale nu duce, conform autorului, la scoaterea lor în afara competenței interne a statelor. Organizațiile internaționale din domeniul drepturilor omului sunt contestate prin faptul că “adoptă uneori poziții neechilibrate, aplică standarde diferite sau se ocupă numai de anumite țări”.⁵³⁹ Concepția care justifică folosirea forței în cazul încălcării masive și grave a drepturilor omului (“intervenția umanitaristă”) este interpretată ca expresia unor acte de forță comise de marile puteri sub pretextul drepturilor omului.

Un capitol al volumului este dedicat autonomiilor, pe care autorul le consideră drept mijloace legitime, în anumite contexte, de promovare a drepturilor minorităților naționale. În particular, Ion Diaconu dă atenție referirii la autonomie în Recomandarea 1201 (Art. 11). El

⁵³⁵ *Ibidem*, p. 140.

⁵³⁶ *Ibidem*, p. 139.

⁵³⁷ *Ibidem*, p. 141.

⁵³⁸ *Ibidem*, p. 141.

⁵³⁹ *Ibidem*, p. 144.

consideră că acest document nu mai are relevanță, iar includerea sa în tratate bilaterale ar implica doar țările respective.⁵⁴⁰

O ultimă temă a volumului este evaluarea dreptului de autodeterminare în dreptul internațional, pentru a contesta utilizarea lui în legătură cu drepturile minorităților naționale.

Cartea publicată de Ion Diaconu în anul 1999 nu aduce noutăți de interpretare în chestiunile deja enunțate.

În volumul lor *Protecting Minorities in the Future Europe*, Adrian Năstase, Raluca-Miga Beșteliu, Bogdan Aurescu și Irina Doiciu plasează problematica minorităților naționale în cadrul mai general al bazelor națiunilor moderne. Ei fac un excurs în istoria conceptelor de națiune pentru a promova ideea “națiunii civice” prin opoziție cu “națiunea etnică”. Poziția autorilor este că România modernă s-a constituit plecând de la conceptul revoluției franceze, Nicolae Bălcescu fiind citat drept cea mai reprezentativă voce a acestui ethos.

Disoluția statelor din Europa Centrală, de Est și de Sud-Est după sfârșitul bipolarismului și constituirea altora noi s-a inspirat din teoria națiunii etno-culturale. În acest context, politicile statelor care pun azi accentul pe afilierea etnică sunt expresia unui “neo-tribalism” periculos pentru stabilitatea internațională. Expresia recentă a acestei atitudini ar fi Legea maghiarilor din țările vecine adoptată la Budapesta la 19 iunie 2001.

Autorii fac o analiză sistematică a Legii Statutului și îi reproșează că duce la o “derivă discriminatorie între majoritate și minoritate din punct de vedere economic”.⁵⁴¹ Perspectiva dreptului internațional este să limiteze asistența pe care statele înrudite o dau membrilor minorităților la domeniile cultural, lingvistic și religios. Este susținută primordialitatea implicării statului în tratarea problematicei specifice a cetățenilor săi, membri ai minorităților naționale, sunt subliniate condițiile restrictive privind aplicarea măsurilor speciale în favoarea minorităților, este criticat conceptul “drepturilor speciale”, identificându-se în final, pe această bază, cinci forme de discriminare care ar rezulta din aplicarea Legii Statutului.

Autorii au făcut o trecere în revistă a instrumentelor internaționale dedicate protecției minorităților, pentru a conchide că acestea demonstrează ilegitimitatea legii adoptate la Budapesta. Un capitol substanțial a fost acordat aprecierilor orientative ale Comisiei de la Veneția și ale Înalțului Comisar pentru Minoritățile Naționale al OSCE care au asistat contenciosul dintre Guvernul român și Guvernul maghiar. Concluzia autorilor are un accent

⁵⁴⁰ Trebuie însă avut în vedere că prevederile Recomandării se aplică tuturor minorităților, nu doar celor care fac subiectul tratatelor bilaterale. Altfel, ne-am într-o situație de discriminare.

politic: “Memorandumul de înțelegere româno-ungar reprezintă un mare succes diplomatic a autorităților române și o modalitate de a găsi un limbaj comun asupra unui subiect foarte controversat care conținea premisa unei dispute în creștere”.⁵⁴² Pe această istorie de succes se fundamentează o viziune asupra protecției minorităților în Viitoarea Europă, care ar avea la bază statele-națiuni, responsabile cu aplicarea standardelor europene de protecție în materie..

6.2.1 Tema drepturilor colective

Subiectul care pare să fi incitat cel mai mult pe teoreticienii români, dintre toate celelalte specifice teoriei minorităților naționale, este cel al drepturilor colective. Unul dintre autorii care s-a referit deseori la acest aspect – nu întotdeauna din rațiuni academice – este Adrian Năstase.

Dintre multele sale intervenții, voi nota un articol publicat în anul 2002, din perioada în care forța politică majoritară⁵⁴³ stabilise raporturi de bună colaborare cu reprezentanții celor mai mari minorități din România, maghiară și roma: “Protecția minorităților naționale între drepturi individuale și drepturi colective”.⁵⁴⁴ Autorul este foarte ferm în a exclude ideea drepturilor colective – sau, în formularea pe care o preferă, “drepturi ale colectivității” -, susținând că se impune “repudierea oricărei interpretări exclusive și discriminatorii a conceptelor noi pe care un drept al minoritarilor l-ar introduce în spațiul discursurilor juridice”. La întrebarea: “de ce ar fi nevoie de drepturi colective (în speță, ale minorităților) într-o situație în care indivizilor li se protejează deja interesele și pozițiile specifice prin drepturi individuale”, Adrian Năstase răspunde că drepturile colective nu aduc nici o valoare adăugată în raport cu cele individuale.

Faptului că drepturile colective nu aduc “un plus” față de drepturile individuale ale persoanelor care aparțin minorităților naționale i s-ar adăuga un număr de consecințe generale negative. În această chestiune, Adrian Năstase repetă ceea ce mulți juriști iau ca o presupuziție evidentă, că recunoașterea drepturilor colective înseamnă a acorda acestora personalitate juridică.⁵⁴⁵ Pe această inferență, Năstase invocă unul din argumentele serioase

⁵⁴¹ Adrian Năstase, Raluca-Miga Beștelu, Bogdan Aurescu și Irina Doiciu, *op.cit.*, pag. 35

⁵⁴² *Ibidem*, pag. 215

⁵⁴³ Este vorba despre Partidul Social Democrat condus de Adrian Năstase.

⁵⁴⁴ Adrian Năstase, “Protecția minorităților naționale între drepturi individuale și drepturi colective”, *Avenimentul*, nr. 19-20, aprilie-mai 2002

⁵⁴⁵ O presupuziție prea strâmtă, departe de teoriile mai sofisticate ale filosofiei sociale. Iată, spre exemplu, interpretarea drepturilor colective dată de Joseph Raz: “Un drept colectiv există atunci când sunt îndeplinite

împotriva acordării personalității juridice pentru grupuri: prin impunerea unor proceduri de adeziune și de retragere din comunitate, liderii capătă autoritate asupra persoanelor membre ale grupului,.

Invocarea drepturilor colective în scopul conservării identității ar face ca elita politică care conduce comunitatea, interesată de protejarea poziției proprii, să definească identitatea în termeni tradiționali și statici. Membrii comunității vor fi închiși într-o cultură statică.

Drepturile colective ar fi, din perspectiva lui Adrian Năstase și a autorilor preferați (Jean Rivero, Alain Fenet, Maries Galenkamp ș.a.) o amenințare și pentru categoria drepturilor omului, odată incluse în această categorie. Conceptul de “drepturi ale omului” ar deveni prea larg și s-ar dilua. În plus, discursul asupra “drepturilor de solidaritate” autorizează un amalgam de referințe la drepturi pozitive și la simple aspirații. “Așadar, drepturile colective nu sunt drepturi ale omului”, concluzionează net Adrian Năstase.

Voi invoca alți doi autori, al căror interes pentru subiect nu poate fi citit în cheie politică.

Unul dintre ei este Prof. Dr. Tudor Drăganu, care și-a expus poziția asupra subiectului în două articole din *Revista Română de Drepturile Omului*.⁵⁴⁶

Prof. Drăganu consideră că recunoașterea unor drepturi de grup pentru minoritățile naționale întâmpină o piedică greu de trecut, lipsa unei opinii comune pe plan internațional asupra conținutului și sferei noțiunii de “minoritate națională”. În lipsa unei definiții, ar fi necesar să se ajungă la un acord cu privire la condițiile minimale ce trebuie să fie întrunite, totuși, pentru ca o colectivitate umană să fie considerată o asemenea minoritate, atât sub raportul numărului membrilor ei, cât și al caracteristicilor etnice, rasiale, lingvistice sau religioase,.

Tudor Drăganu consideră că existența dreptului colectiv presupune constituirea ansamblului persoanelor aparținând unei minorități naționale într-o singură grupare, înzestrată cu personalitate juridică și cu dreptul de a decide în numele fiecăruia. Autorul pune întrebarea

următoarele trei condiții. Mai întâi, el există deoarece un interes al ființei umane justifică considerarea unei (unor) persoane drept subiect al unei obligații. În al doilea rând, interesele în chestiune reprezintă interesele persoanelor, ca membri ai unui grup, pentru un drept public, iar dreptul este dreptul la acel bun public întrucât el servește interesele lor ca membri ai grupului. În al treilea rând, interesul niciunui dintre membrii grupului pentru acel drept public nu este suficient prin el însuși să justifice considerarea altei persoane drept subiect al unei obligații” (Joseph Raz, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford, 1986, p. 208).

⁵⁴⁶ Tudor Drăganu, “Câteva considerații privitoare la problema <drepturilor colective> ale minorităților naționale” *RRDO*, nr. 18, București, 2000, pp. 40-50; “Câteva considerații în legătură cu o discuție privitoare la propusele drepturi colective ale minorităților naționale”, *RRDO* nr. 19, p. 38-50

cum ar fi posibil ca toți cetățenii aparținând unei minorități naționale să fie determinați să se reunească în cadrul unei singure grupări politice. Ce se întâmplă în cazul în care cetățenii aparținând unei minorități naționale ar hotărî să constituie două sau mai multe grupări? Care care vor fi organele naționale sau internaționale competente să se pronunțe asupra litigiului dintre ele? Întrucât pe un teritoriu determinat pot conviețui mai multe comunități etnice, ce drepturi colective ar putea fi recunoscute fiecăreia dintre ele, pentru a evita conflictele și inevitabilele rivalități?

O dificultate ar rezulta din necunoașterea tipurilor de drepturi colective care urmează să fie recunoscute minorităților naționale în calitatea lor de grupări colective. Care ar fi limitele și condițiile lor de exercitare, astfel încât ființa statului să nu fie atinsă?

Prof. Drăganu consideră totuși că răspunsul la unele dintre aceste întrebări ar putea fi dat atunci când se va ajunge la o definiție adecvată pentru noțiunea de “minoritate națională”.

Pe aceeași logică, autorul critică și ideea unui drept la autodeterminare internă, ca drept de grup al minorităților naționale. Tudor Drăganu interpretează acest drept ca “monopolizare de către o grupare formată de o minoritate națională, – majoritară într-o unitate administrativ-teritorială a statului, locuită însă și de alte naționalități, – a dreptului de a decide în limitele teritoriale stabilite fără consultarea tuturor cetățenilor cu drept de vot”.⁵⁴⁷

Corneliu-Liviu Popescu consideră că sub eticheta drepturile colective am putea înțelege trei teme distincte: a acelei caracteristici a drepturilor omului care pune accentul pe dimensiunea socială a acestora; a drepturilor omului care presupun un cadru instituțional; a “drepturilor colectivității”.⁵⁴⁸ Cea de a treia categorie este și cea care interesează cel mai specific problematica minorităților.

Juristul amintește că pe plan internațional nu există, astăzi, nici un drept care să garanteze drepturile colective ale minorităților naționale. Apoi, adaugă el, în urma adoptării Convenției-cadru, “problema determinării naturii juridice a drepturilor persoanelor este, din punct de vedere al reglementărilor actuale, pe deplin lămurită”.⁵⁴⁹ Aceasta, întrucât Convenția-cadru se referă exclusiv la drepturi ale “persoanelor care aparțin minorităților

⁵⁴⁷ Promotorii ideii de autodeterminare internă a minorităților naționale nu au în vedere, în general, o astfel de semnificație.

⁵⁴⁸ Corneliu-Liviu Popescu, “Considerații teoretice privind conceptul de drepturi colective ale minorităților naționale”, *Revista de Drept Public*, nr. 1, 1995, pp. 101-108

⁵⁴⁹ *Idem*, p. 103

naționale”. Deci, la drepturi individuale și nu colective, cum o arată un inventar al articolelor Convenției și ale Raportului său explicativ.

În plus, susține Corneliu-Liviu Popescu, “a recunoaște numai drepturile colective ale minorității, iar nu și drepturile colective ale majorității, ar însemna o încălcare a principiului egalității, al nediscriminării”.⁵⁵⁰ Un alt argument contra lor ar fi și faptul că acordarea de drepturi colective minorităților naționale este echivalentă cu a le acorda calitatea de subiect de drept. “Or, a fi subiect de drept, a avea capacitatea juridică, nu înseamnă numai a te bucura de drepturi subiective, ci și a avea obligații juridice”, remarcă autorul.⁵⁵¹ Iar aceasta duce, posibil, la sancțiuni și pedepse colective, care intră în conflict cu regula personalității răspunderii și sancțiunilor penale. În acest sens, drepturile colective reprezintă un pericol chiar pentru minoritățile naționale.

Concluzia autorului este că pentru viitorul apropiat, și chiar pentru cel mai depărtat, este de dorit ca atenția să se îndrepte spre perfecționarea mecanismelor existente, iar nu spre recunoașterea drepturilor colective ale minorităților naționale.

Argumentele juristului Corneliu-Liviu Popescu punctează atitudinea reticentă și argumentația pozitivistă mai generală care predomină în rândul cercetătorilor români, față de noțiuni precum “dreptul colectiv”, “autodeterminarea internă” sau chiar, “autonomia”, văzute ca răspuns la problematica etnoculturală.

Este semnificativ că o abordare mai nuanțată a temei drepturilor colective o face un istoric: Valentin Stan. Volumul său “România și eșecul campaniei pentru Vest”⁵⁵² cuprinde o secțiune – care pare cea mai solidă -, dedicată problematicii minorităților naționale și care poate fi folosită ca una dintre cele mai informate introduceri românești în materie. Autorul face, printre altele, următoarea observație: “*Nu este nevoie să anunți un drept colectiv sub sigla DREPTURI COLECTIVE pentru ca el să existe și chiar să fie codificat în limbaj juridic*” (subl. V.S.). Pentru argumentare, Valentin Stan folosește tabelul Comitetului de Experți pentru Protecția Minorităților Naționale (DH-MIN) al Comitetului Director pentru Drepturile Omului (CDDH) al Consiliului European, care stabilise trei categorii de drepturi menite să asigure protecția minorităților naționale: a drepturilor individuale, a drepturilor individuale exercitate în comun și a drepturilor colective. Din ultima categorie ar face parte dreptul la recunoașterea limbii materne,

⁵⁵⁰ *Idem*, p. 105

⁵⁵¹ *Idem*, p. 107

⁵⁵² Publicată în anul 1999, la Editura Universității București.

dreptul minorităților de a dispune de publicații în limba maternă, dreptul la reprezentare politică în organisme de stat.

Valentin Stan este un adept *liberal* al drepturilor colective, în sensul că acestea ar fi legitime numai în măsura în care se exercită în folosul individului. Pentru a deveni o ființă umană deplină, persoana are nevoie de a primi de la grupuri mijloacele necesare împlinirii sale.

6.2.2 Noțiuni pentru teoriile minorităților naționale: operaționalizare și idoneizare

Evaluările anterioare ale juriștilor români se fac într-un context paradoxal.⁵⁵³ Statul român asigură minorităților naționale dreptul la reprezentare parlamentară. Or, acesta este un exemplu tipic de drept colectiv.⁵⁵⁴ Nu se poate nicicum interpreta reprezentarea parlamentară ca “un drept individual” exercitat în comun. Sensul discuțiilor din Adunarea Constituantă privitoare la reprezentarea parlamentară din oficiu (Art. 59 (2) din Constituție) a fost următorul: asigurarea unei voci în organul reprezentativ suprem al poporului român, unică autoritate legiuitoare a țării, pentru *comunitățile minoritare ca atare*.⁵⁵⁵

Este adevărat că în volumul lor consacrat interpretării legii fundamentale, echipa care a lucrat la proiectul constituțional - Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu și Ioan Vida – comentează Art. 59 (2) în felul următor: “Această dispoziție constituțională permite cetățenilor care aparțin unei minorități naționale să-și manifeste vocația electorală în cadrul unei organizații reprezentative, iar, în cazul în care această organizație nu dobândește numărul necesar de voturi pentru a obține un loc în Camera Deputaților, să poată desemna un reprezentant în această Cameră, respectându-se condițiile impuse de legea electorală”.

⁵⁵³ Indiscutabil, dreptul internațional nu garantează astăzi vreun “drept colectiv al minorităților”, cu excepția protecției față de genocid (în perspectiva literaturii recente). În ce privește criteriile care ar indica revendicarea unui drept colectiv, au fost propuse următoarele: (1) acesta trebuie să aibă un obiect care determină substanța dreptului; (2) trebuie să aibă un subiect (deținător) care să invoce acest drept; (3) trebuie să se adreseze unui responsabil față de drept împotriva căruia acesta poate fi invocat; (4) revendicarea este esențială pentru existența demnă; (5) revendicarea să nu poată fi individualizată; (6) revendicarea trebuie să ducă la întărirea drepturilor omului individuale și să nu submineze în nici un fel drepturile omului existente (Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy, “Advisory report no. 19: Collective Rights”, The Hague, Dutch version published in May 1995). Faptul că dreptul internațional actual nu recunoaște un drept colectiv al minorităților naționale, nu înseamnă că statele nu ar fi legitime să introducă un astfel de drept prin legislația lor internă.

⁵⁵⁴ Este interesant de evaluat “dreptul la reprezentare parlamentară” din perspectiva celor șase criterii ale Comitetului Consultativ Olandez pentru Drepturile Omului și Politică Externă (vezi nota de subsol anterioară).

⁵⁵⁵ Art. 58 (1) din Constituția României.

De ce însă “manifestarea vocației electorale” a cetățenilor care aparțin unei minorități naționale s-ar face pe alte căi decât manifestarea vocației electorale a oricărui alt cetățean român? Formularea autorilor proiectului constituțional nu face decât să evite problema de fond: care este principiul care a dus la această distincție în cadrul legii fundamentale românești? Art. 59 (2) separă minoritățile naționale de orice alte comunități formate din cetățeni, pe alte criterii – azilanți, spre exemplu -, pentru a le acorda, *în virtutea specificității lor*, un drept special de a sta în Parlament.

Prin formularea amintită, autorii proiectului constituțional se alătură juriștilor români care înfruntă ideea drepturilor colective și o fac chiar în interpretarea articolului constituțional prin care s-a adoptat dreptul colectiv. Se poate susține că noțiunile lor sunt deficitare, de vreme ce juriștii români nu găsesc o cale de a reprezenta un drept colectiv care face parte din realitatea în care trăiesc.

Or, aceasta ridică o problemă mai generală, de nivel epistemologic, asupra resurselor conceptuale de care are nevoie cercetarea în domeniul minorităților naționale. Argumentele de natură teoretico-ideologică și etică sunt fundamentul construcției normative de tip juridic. Ideile nu conduc doar la idei, ci sunt chemate să producă norme și instituții.⁵⁵⁶ Pentru asta, abordarea etică-normativistă-politologică ar trebui să fie suficient de precisă pentru a putea adera la realitate. Cerința are și o etichetă: conceptele noastre trebuie să fie *operaționale*. Operaționalizarea teoriilor reprezintă un deziderat vechi al științelor sociale, care nu pare să fie contrazis nici măcar de cercetătorii interesați de concepte esențialiste.

Prin opoziție, aș nota ceea ce mi se pare a fi tendința juriștilor, reflectată și în modul în care ei tratează tema drepturilor colective, de a impune realității un pat al lui Procust când noțiunile cu care operează se dovedesc prea strâmte. Or, noțiunilor dreptului pozitiv trebuie să li se impună un standard de adaptare la realitate, așa cum li se impune noțiunilor eticii politice standardul operaționalizării. Adaptarea se face, în cazul lor, prin “deschidere”. Voi numi acest standard, “idoneizare”.⁵⁵⁷ Operaționalizarea și idoneizarea se află într-un raport “invers”. În timp ce operaționalizarea merge de la general și vag spre concret și precis, idoneizarea progresează de la norma detaliată și strictă la bogăția și deci la flexibilitatea conceptuală cerută de contexte. Discursul normativ al majorității juriștilor români îmi pare, la acest

⁵⁵⁶ Formularea Mihaelei Miroiu, într-o intervenție publică dar nepublicată.

⁵⁵⁷ Termenul introdus de Frederic Gonseth (vezi și *La métaphysique et l'ouverture à l'expérience*, Presses Universitaires de France, Paris, 1960).

moment, inadaplat descrierii bogăției sistemului național de protecție a minorităților naționale. Conceptul domeniului se află într-o fază anterioară idoneizării lui.