



Strasbourg, 5 July 2012

ACFC/44DOC(2012)001 rev
/Romanian language version/

**ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION
FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES**

THEMATIC COMMENTARY No. 3

**THE LANGUAGE RIGHTS OF PERSONS BELONGING TO NATIONAL
MINORITIES UNDER THE FRAMEWORK CONVENTION**

Adopted on 24 May 2012

This translation has been kindly provided by the Government of Romania.



Strasbourg, 5 iulie 2012

Public
ACFC/44DOC(2012)001 rev

**COMITETUL CONSULTATIV PRIVIND CONVENȚIA-CADRU
PENTRU PROTECȚIA MINORITĂȚILOR NAȚIONALE**

COMENTARIUL TEMATIC nr. 3

**DREPTURILE LINGVISTICE ALE PERSOANELOR
APARTINÂND MINORITĂȚILOR NAȚIONALE ÎN
TEMEIUL CONVENȚIEI-CADRU**

Adoptat la 24 mai 2012

CUPRINS

PARTEA I INTRODUCERE.....	4
PARTEA A II-A DREPTURILE LINGVISTICE ȘI IDENTITĂȚILE	7
1. Limba și identitățile personale	7
1.1. Abordarea incluzivă	7
1.2. Libertatea de alegere, apartenența multiplă și situațională	7
1.3. Colectarea de date	8
2. Promovarea elementelor esențiale ale identității minoritare, inclusiv a limbii.....	9
PARTEA A III-A DREPTURILE LINGVISTICE ȘI EGALITATEA	11
1. Egalitatea în fața legii și egala protecție din partea legii, egalitatea efectivă în toate domeniile vieții.....	11
2. Toleranța, dialogul intercultural și nediscriminarea.....	12
2.1. Reflectarea diversității culturale și lingvistice	12
2.2. Relațiile dintre vorbitorii limbilor majoritare și cei ai limbilor minoritare.....	13
PARTEA A IV-A: DREPTURILE LINGVISTICE ȘI MIJLOACELE DE INFORMARE ÎN MASĂ.....	15
1. Mijloacele de informare în masă din sectorul public	15
2. Mijloacele de informare în masă din sectorul privat.....	16
3. Mijloacele scrise de informare în masă.....	16
4. Progresele tehnologice în mass-media și impactul lor asupra minorităților	17
5. Industria cinematografică/muzicală și limbile minoritare.....	17
PARTEA A V-A: UTILIZAREA PUBLICĂ ȘI PRIVATĂ A LIMBILOR MINORITARE	19
1. Utilizarea limbilor minoritare în public, în cadrul administrației și al sistemului judiciar.....	19
1.1. Legislația privind limba oficială sau legislația privind „limba de stat”	19
1.2. Utilizarea limbilor minoritare în relațiile cu autoritățile administrative din zonele locuite în mod tradițional sau în număr substanțial de minorități naționale	20
1.3. Dreptul la informare în cadrul procedurilor penale	21
1.4. Alfabetul limbilor minoritare	21
2. Manifestările limbilor minoritare: numele personale, numele de locuri și indicațiile topografice.....	21
2.1. Numele personale și patronimele.....	21
2.2. Informații cu caracter privat, vizibile pentru public	22
2.3. Însemne publice	22
PARTEA A VI-A: DREPTURILE LINGVISTICE ȘI EDUCAȚIA.....	24
1. Accesul la educație.....	24
2. Oportunități adecvate pentru predarea și învățarea limbilor minoritare sau în aceste limbi	24
2.1. Abordarea deschisă și incluzivă a limbilor minoritare în educație	24
2.2. Mijloace de asigurare a exercitării depline a drepturilor educaționale	26
2.3. Asigurarea unui echilibru între limbile majoritare și cele minoritare în educație ..	27
2.4. Promovarea diversității lingvistice și a educației interculturale	28
PARTEA A VII-ADREPTURILE LINGVISTICE ȘI PARTICIPAREA	29
1. Drepturile lingvistice și participarea efectivă la viața culturală, socială și economică..	

..... 29

2. Drepturile lingvistice și participarea efectivă la afacerile publice 30

PARTEA A VIII-ACONCLUZII..... 33

PARTEA I INTRODUCERE

1. Având în vedere importanța fundamentală a drepturilor lingvistice pentru protecția efectivă a tuturor drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, precum și importanța limbii ca expresie a identității individuale și colective, Comitetul consultativ privind Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale își dedică al treilea comentariu tematic drepturilor lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale.

2. Convenția-cadru impune statelor să promoveze egalitatea deplină și efectivă a persoanelor care aparțin minorităților naționale în toate domeniile vieții economice, sociale, politice și culturale. Aceasta implică dreptul la protecție egală prin intermediul legii și în fața legii, precum și dreptul la protecție împotriva tuturor formelor de discriminare din motive legate de originea etnică și de altă natură, inclusiv limba. Egalitatea deplină și efectivă implică, de asemenea, necesitatea ca autoritățile să adopte măsuri speciale pentru a elimina inegalitățile trecute sau structurale și a asigura egalitatea de șanse pentru toate persoanele, inclusiv cele care aparțin unei minorități naționale. De asemenea, convenția-cadru include obligația statelor semnatare de a promova „condițiile de natură să permită persoanelor aparținând minorităților naționale să-și mențină și să-și dezvolte cultura, precum și să-și păstreze elementele esențiale ale identității lor, respectiv religia, limba, tradițiile și patrimoniul lor cultural”¹.

3. Deși Convenția-cadru protejează drepturile persoanelor individuale care aparțin minorităților naționale, exercitarea anumitor drepturi are și o dimensiune colectivă². În fapt, de anumite drepturi, inclusiv de dreptul de a utiliza o limbă minoritară în public, se poate beneficia în mod efectiv numai în comun cu ceilalți. Deși aproape toate drepturile minorităților sunt interconectate, acest lucru este valabil în mod special în cazul drepturilor lingvistice. Întrucât limba este o formă esențială de exprimare și de comunicare, protecția drepturilor lingvistice trebuie să fie garantată în strânsă legătură cu alte drepturi, inclusiv, printre altele, dreptul la educație, accesul la mijloacele de informare în masă și participarea la viața culturală, socială și economică și la afacerile publice.

4. Comentariul se concentrează pe importanța fundamentală a drepturilor lingvistice pentru menținerea identității sau identităților unei persoane (partea a II-a – articolele 3 și 5 din Convenția-cadru). Partea a III-a examinează drepturile lingvistice din perspectiva principiilor nu mai puțin centrale ale nediscriminării și promovării egalității depline și efective (articolele 4 și 6 din Convenția-cadru). Apoi, părțile IV-VII ale comentariului tratează grupurile relevante de drepturi lingvistice referitoare la mijloacele de informare în masă, utilizarea publică și privată a limbilor, educația și participarea efectivă (articolele 9-17 din Convenția-cadru).

5. În urma unei atente lecturi comparative și analitice a avizelor adoptate de Comitetul consultativ până în prezent, comentariul prezintă principalele constatări ale acestuia cu privire la drepturile lingvistice, astfel cum au fost elaborate în avizele sale specifice pentru fiecare țară din cadrul primului, celui de al doilea și celui de al treilea ciclu³. Astfel, observația se bazează pe monitorizarea atentă a punerii în aplicare a Convenției-cadru în statele semnatare începând din 1998 și se bazează pe două comentarii tematice anterioare adoptate de Comitetul Consultativ: primul Comentariu tematic privind educația în temeiul Convenției-cadru din 2 martie 2006⁴ și

¹ A se vedea articolul 5 alineatul (1) din Convenția-cadru.

² A se vedea, de asemenea, articolul 3 alineatul (2) din Convenția-cadru: „Persoanele aparținând minorităților naționale pot exercita drepturile și libertățile ce decurg din principiile enunțate în prezenta Convenție-cadru, individual sau în comun cu alții”. Conform paragrafului 37 din Raportul explicativ, H(1995)010, februarie 1995, această exercitare în comun a drepturilor și libertăților este distinctă de noțiunea de drepturi colective.

³ Comentariul face adesea referire la avizele specifice pentru fiecare țară din cadrul primului, celui de al doilea și celui de al treilea ciclu, în care s-au făcut anumite constatări. Aceste referințe sunt pur ilustrative. S-au depus eforturi pentru a furniza o imagine de ansamblu asupra constatărilor făcute în diferitele state semnatare. Cu toate acestea, întrucât drepturile lingvistice nu constituie o temă relevantă în toate țările, se face referire numai la 34 din 39 de state semnatare.

⁴ A se vedea primul Comentariu al ACFC privind educația în temeiul Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale, ACFC/25DOC(2006)002, adoptată la 2 martie 2006, www.coe.int/minorities

cel de al doilea Comentariu tematic privind participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale la viața culturală, socială și economică și la afacerile publice din 27 februarie 2008⁵. S-au colectat contribuții valoroase și de la reprezentanții minorităților naționale și ai societății civile⁶, de la mediul academic și de la alți interlocutori, inclusiv în cursul consultărilor mai ample desfășurate în cadrul procesului final de redactare.

6. Terminologia utilizată în Comentariu este conformă cu abordarea flexibilă adoptată până în prezent de Comitetul consultativ în lucrările sale. Așadar, în prezentul comentariu, termenul „limbă minoritară” este echivalent cu oricare dintre diferiții termeni utilizați de statele membre, cum ar fi „limbă a ”, „limbă utilizată de minoritatea națională”, „limbă a persoanelor aparținând minorităților naționale”, „limbă nativă” sau „limbă maternă”⁷. Utilizarea acestui termen nu implică recunoașterea oficială ca „limbă minoritară” de către autorități.

7. Mobilitatea și migrația în creștere reprezintă fenomene sociale actuale care au diversificat și mijloacele de comunicare. În consecință, se modifică și abordările sociolingvistice ale noțiunii de limbă, care multă vreme a fost considerată ca fiind strâns legată de concepte statice precum teritoriul sau apartenența la un grup. Convenția-cadru se bazează pe o abordare din perspectiva drepturilor individuale. Așadar, nu se concentrează pe limba în sine, nici pe o comunitate lingvistică, ci pe vorbitori. Repertoriul de comunicare al acestora, care poate cuprinde diverse resurse lingvistice (forme standard și non-standard ale limbilor, dialecte etc.), se dezvoltă adesea pe parcursul vieții ca urmare a interacțiunilor și a mobilității.

8. Deși statele joacă în continuare un rol esențial în definirea regimului juridic care reglementează utilizarea limbilor, câștigă importanță și alte entități, cum ar fi organismele locale, regionale sau transnaționale, în cadrul cărora funcționalitatea și prestigiul limbilor sunt influențate de diferiți actori. Relațiile inegale de putere dintre diferite grupuri de vorbitori pot determina apariția ierarhiilor sociale, care se pot reflecta inclusiv la nivelul practicilor lingvistice și al discursului politic cu privire la limbi. Acest fenomen influențează modul în care vorbitorii anumitor limbi sunt percepuți de ceilalți și, într-o oarecare măsură, modul în care se percep pe ei înșiși. Prin urmare, politicile lingvistice care vizează valorizarea resurselor lingvistice la nivel individual și social trebuie să abordeze și aspectul ierarhiei în cadrul limbilor și al societății, precum și problematica accesului inegal la participarea deplină în cadrul societății.

9. Protecția minorităților naționale și a drepturilor și libertăților persoanelor aparținând acestora, astfel cum este stabilită în Convenția-cadru, face parte integrantă din protecția internațională a drepturilor omului⁸. Așadar, dreptul oricărei persoane aparținând unei minorități naționale de a folosi liber și fără ingerință limba sa minoritară, în privat și în public, oral și în scris, astfel cum este consacrat în articolul 10 alineatul (1) din Convenția-cadru, face parte, de asemenea, din standardele internaționale privind drepturile omului.

10. Pe lângă Convenția-cadru, există și alte instrumente internaționale relevante pentru protecția drepturilor lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale, care au fost luate în considerare de Comitetul consultativ la elaborarea prezentului Comentariu tematic. Aceste instrumente variază de la standarde cu caracter juridic obligatoriu până la recomandări și orientări. Printre standardele cu caracter juridic obligatoriu se numără cele incluse în Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și jurisprudența corespunzătoare a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și Carta socială europeană revizuită. În plus, Comitetul consultativ a analizat cu atenție și Recomandările de la Oslo privind drepturile lingvistice ale minorităților naționale, publicate de Înalțul Comisar al OSCE pentru

⁵ A se vedea al doilea Comentariu tematic al ACFC privind participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale la viața culturală, socială și economică și la afacerile publice, ACFC/31DOC(2008)001, 5 mai 2008, www.coe.int/minorities

⁶ Termenul „reprezentant al minorităților” utilizat pe tot cuprinsul textului nu se referă la noțiunea juridică, ci la susținători sau purtători de cuvânt care s-au manifestat pentru a-și împărtăși punctele de vedere.

⁷ Termenul „limbă maternă” nu implică neapărat o conotație etnică, ci se referă mai degrabă la limba aleasă în mod liber spre a fi vorbită acasă, indiferent dacă este o limbă minoritară sau oficială.

⁸ A se vedea articolul 1 din convenția-cadru.

Minoritățile Naționale, precum și dimensiunea lingvistică a altor recomandări ale acestuia, cum ar fi Recomandările de la Haga privind drepturile în materie de educație ale minorităților naționale. La dezvoltarea normelor în domeniul drepturilor lingvistice au contribuit, de asemenea, diverse instrumente ale Organizației Națiunilor Unite, în special Declarația cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale, etnice, religioase și lingvistice, precum și Comentariul Grupului de lucru privind minoritățile cu privire la declarație, Declarația privind drepturile popoarelor indigene și recomandările relevante ale Forumului ONU pentru minorități, în special cele referitoare la educație și participare. La nivel mai general, au fost luate în considerare și Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale și Convenția cu privire la drepturile copilului. De asemenea, Comitetul consultativ a avut în vedere și practicile Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI), precum și – în cazurile în care este relevant și aplicabil – acquis-ul UE privind drepturile lingvistice.

11. Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare are o relevanță deosebită în domeniul limbilor. Deși pune accentul mai degrabă pe obligația statului de a proteja și de a promova limbile regionale sau minoritare ca parte a patrimoniului cultural, decât pe acordarea de drepturi lingvistice vorbitorilor acestor limbi, cartă reprezintă un instrument internațional unic de mare importanță în acest domeniu și joacă un rol complementar cu cel al Convenției-cadru. Există similități semnificative între dispozițiile Convenției-cadru și cele ale Cartei, în special în dispozițiile detaliate din partea a III-a a Cartei. Cu toate acestea, partea a III-a se aplică numai acelor limbi minoritare pe care statul semnatar le-a specificat la momentul ratificării Cartei. Mai mult, statele semnatare dispun de o marjă de apreciere pentru a determina ce obligații din cadrul părții a III-a își vor asuma pentru fiecare limbă, aceste obligații fiind adesea mai cuprinzătoare decât drepturile lingvistice conținute în Convenția-cadru. Chiar dacă natura și domeniul de aplicare ale celor două instrumente diferă în acest mod, abordarea bazată pe drepturi individuale a Convenției-cadru și abordarea mai amplă, bazată pe protecția și promovarea culturii, conținută în Cartă au ca rezultat consolidarea cadrului juridic general relevant pentru protecția drepturilor lingvistice ale persoanelor care aparțin minorităților naționale.

12. Prezentul Comentariu tematic este conceput pentru a servi drept instrument complet statelor semnatare ale Convenției-cadru, precum și persoanelor care aparțin minorităților naționale, societății civile și mediului universitar. Prezentul Comentariu tematic descrie diversele roluri ale limbii în calitate de atribut esențial și identitar al minorităților, pe de o parte, și de instrument important de promovare a egalității depline și efective și a integrării societăților multiculturale și diverse din punct de vedere lingvistic, pe de altă parte, și reflectă totodată principalele provocări cu care se confruntă în prezent persoanele aparținând minorităților naționale în ceea ce privește drepturile lor lingvistice. Așadar, prezentul Comentariu tematic trebuie înțeles ca un „document viu”, a cărui interpretare se va dezvolta pe măsură ce evoluează procesul de monitorizare în temeiul Convenției-cadru.

PARTEA A II-A DREPTURILE LINGVISTICE ȘI IDENTITĂȚILE

13. Limba reprezintă o componentă esențială a identității individuale și colective. Pentru multe persoane aparținând minorităților naționale, limba este unul dintre principalii factori ai identității și identificării lor minoritare. Cu toate acestea, limba, ca și identitatea, nu este statică, ci evoluează de-a lungul vieții unei persoane. Garantarea deplină și efectivă a dreptului persoanelor de a utiliza propria (propriile) limbă (limbi) [minoritară (minoritare)] presupune ca autoritățile să permită libera identificare a persoanelor prin intermediul limbii și să se abțină de la a încadra identitățile personale în categorii lingvistice rigide. Trebuie respectat dreptul fiecărei persoane aparținând unei minorități naționale de a alege liber dacă să fie tratată sau nu ca atare, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Convenția-cadru. Prezentul capitol abordează acea dimensiune a drepturilor lingvistice care este legată de identitatea și identitățile personale/individuale, precum și drepturile conexe.

1. LIMBA ȘI IDENTITĂȚILE PERSONALE

1.1. Abordarea incluzivă

14. Statele semnatare ale Convenției-cadru dispun de o marjă de apreciere pentru a determina domeniul de aplicare personal al acesteia. Cu toate acestea, desemnarea în calitate de minoritate națională sau lingvistică nu trebuie să ducă la o diferențiere arbitrară sau nejustificată în ceea ce privește tratamentul grupurilor în cauză⁹.

15. În mai multe state semnatare s-au depus solicitări din partea unor grupuri care doresc să fie recunoscute ca minorități naționale și să beneficieze de protecția Convenției-cadru. Comitetul consultativ încurajează autoritățile în cauză să adopte o abordare deschisă și incluzivă și să ia în considerare extinderea protecției Convenției-cadru asupra grupurilor care nu sunt acoperite¹⁰. Domeniul de aplicare personal ar trebui să se extindă, după caz, și asupra persoanelor care nu sunt cetățeni, în special în situațiile în care excluderea pe motive de cetățenie poate duce la distincții nejustificate și arbitrare, de exemplu în cazul în care o asemenea excludere privește apatrizii care aparțin minorităților naționale și care își au reședința permanentă într-un teritoriu dat¹¹. Această abordare este consecventă cu eforturile mai generale de la nivel european privind elaborarea unei abordări mai nuanțate în ceea ce privește aplicarea criteriului cetățeniei în protecția minorităților naționale¹².

1.2. Libertatea de alegere, apartenența multiplă și situațională

16. Articolul 3 alineatul (1) din Convenția-cadru stipulează că „orice persoană aparținând unei minorități naționale are dreptul să aleagă liber dacă să fie tratată sau nu ca atare și nici un dezavantaj nu poate rezulta dintr-o asemenea alegere ori din exercițiul drepturilor legate de aceasta”. Respectarea principiului liberei autoidentificări are astfel o importanță fundamentală în interpretarea și punerea în aplicare a convenției-cadru¹³. Deși limba este în general percepută ca un indicator esențial al identității, competența lingvistică sau lipsa acesteia, precum și simpla utilizare a unei limbi nu trebuie să fie corelate automat cu apartenența la un anumit grup¹⁴. Invers, exercitarea drepturilor lingvistice sau culturale nu trebuie să depindă de

⁹ A se vedea, de exemplu, al doilea Aviz cu privire la Polonia; primul Aviz cu privire la Albania.

¹⁰ Primul Aviz cu privire la Bosnia și Herțegovina; al doilea Aviz cu privire la Croația.

¹¹ A se vedea, de exemplu, al doilea Aviz cu privire la Federația Rusă; al treilea Aviz cu privire la Croația.

¹² A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, Raportul privind persoanele care nu sunt cetățeni și drepturile minorităților, CDL-AD(2007)001, 18 ianuarie 2007, adoptat de Comisia de la Veneția în cea de a 69-a sa sesiune plenară din 15-16 decembrie 2006.

¹³ A se vedea, de asemenea, primul Comentariu tematic al ACFC privind educația.

¹⁴ Chiar dacă persoanele care aparțin minorităților naționale se afiliază adesea la o anumită minoritate pe bază de criterii lingvistice, prezenta observație nu tratează drepturile persoanelor care aparțin minorităților lingvistice, ci mai degrabă drepturile

capacitățile unei persoane în limba sa minoritară, nici de competențele persoanei în ceea ce privește alte limbi¹⁵.

17. Apartenența la un grup minoritar este o chestiune de alegere personală, dar care trebuie totuși să se bazeze pe anumite criterii obiective, relevante pentru identitatea persoanei în cauză¹⁶. În urma apartenenței la un grup dat nu trebuie să rezulte niciun dezavantaj. Trebuie să se acorde atenția cuvenită libertății de alegere, în special în cazurile în care declarația de apartenență la o minoritate nu este anonimă, când aceasta rămâne neschimbată pe o perioadă îndelungată și când refuzul unei persoane de a-și declara, de exemplu, apartenența lingvistică la una dintre categoriile lingvistice prestabilite determină excluderea sa de la anumite drepturi politice sau civile¹⁷. Asocierea persoanelor cu un grup specific pe baza caracteristicilor vizibile sau lingvistice ori pe baza unei prezumții fără consimțământul persoanelor în cauză nu este compatibilă cu Convenția-cadru¹⁸.

18. În plus, este posibil ca o persoană să dorească să se identifice cu mai multe grupuri. Fenomenul apartenenței multiple este în fapt destul de frecvent, datorită căsătoriilor mixte, de exemplu, sau în cazurile de succesiune a statelor. De asemenea, există posibilitatea ca o persoană să se identifice în moduri diferite atunci când este vorba despre scopuri diferite, în funcție de relevanța identificării sale într-o anumită situație. Comitetul consultativ consideră că principiul autoidentificării, astfel cum este menționat la articolul 3 din Convenția-cadru, garantează și posibilitatea apartenenței multiple. Aceasta implică faptul că, în principiu, o persoană poate revendica drepturi lingvistice cu privire la mai multe limbi minoritare, atât timp cât îndeplinește condițiile relevante, cum ar fi cererea și/sau reședința tradițională, conținute în articolele respective din Convenția-cadru¹⁹.

1.3. Colectarea de date

19. Comitetul consultativ accentuează importanța colectării de date viabile și defalcate pentru elaborarea, implementarea și evaluarea eficientă a politicilor care respectă și promovează necesitățile lingvistice și drepturile persoanelor care aparțin unor grupuri diferite. Colectarea, stocarea și utilizarea acestor date trebuie să îndeplinească pe deplin standardele în materie de protecție a datelor cu caracter personal²⁰. Este important ca statele să fie încurajate să colecteze date din surse variate, în afară de recensământul populației, cum ar fi sondajele formale și informale în gospodării sau în școli, precum și cercetarea independentă. La interpretarea datelor colectate, autoritățile trebuie să fie conștiente de faptul că experiențele trecute și teama de discriminare pot determina persoanele să își ascundă apartenența lingvistică și identitatea²¹. Prin urmare, datele cantitative nu trebuie considerate ca fiind singurul mijloc de a obține informații viabile pentru elaborarea politicilor lingvistice, ci trebuie completate prin studii științifice calitative sociologice, etnografice și de altă natură, în special în cazurile în care tendințele arată scăderea numărului de vorbitori ai unei anumite limbi sau în care datele statistice diferă de estimările realizate de reprezentanții minorităților.

20. Limba ca indicator al apartenenței etnice a fost introdusă în sfera de cuprindere a recensămintelor de populație în secolul al XIX-lea. Totuși, pe baza prezumției că fiecare persoană are o limbă dominantă, toate persoanele care indicau mai mult de o limbă erau tratate ca monolingve în scopul recensămintelor. Cu toate acestea, dacă se dorește ca politicile lingvistice să răspundă provocărilor actuale, ele trebuie să recunoască multilingvismul

lingvistice ale persoanelor care aparțin minorităților naționale.

¹⁵ Al doilea Aviz cu privire la Suedia; al doilea Aviz cu privire la Ucraina.

¹⁶ Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale și Raportul explicativ, H(1995)010, februarie 1995, paragraful 35.

¹⁷ Primul Aviz cu privire la Italia; al treilea Aviz cu privire la Cipru.

¹⁸ Primul Aviz cu privire la Germania; primul Aviz cu privire la Republica Slovacă.

¹⁹ Al doilea Aviz cu privire la Armenia.

²⁰ A se vedea, de exemplu, Convenția pentru protejarea persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal (ETS nr. 108) și Recomandarea Comitetului de Miniștri Rec(97)18 privind protecția datelor cu caracter personal colectate și prelucrate în scopuri statistice.

²¹ Al doilea Aviz cu privire la Croația.

individual, precum și diversitatea socială și lingvistică a societăților contemporane. Vorbitorii limbilor minoritare pot utiliza frecvent limba (limbile) oficială (oficiale) și au adesea un nivel mai ridicat de competențe în această limbă (aceste limbi). Totuși, acest fapt nu ar trebui să îi împiedice să se identifice și ca vorbitori nativi ai limbii minoritare. Pentru a nu reduce vorbitorii de limbi minoritare la o singură categorie lingvistică, inclusiv în scopuri statistice, chestionarele trebuie să le permită respondenților să indice mai mult de o limbă. Întrebările opționale și listele deschise de răspunsuri alternative, fără nicio obligație de afiliere la o categorie stabilită, sunt esențiale pentru a garanta că rezultatele reflectă alegerile individuale²².

21. Comitetul consultativ încurajează autoritățile să colecteze date în strictă conformitate cu principiul autoidentificării și cu recomandările Conferinței statisticienilor europeni²³. Comitetul consultativ încurajează autoritățile să adopte inițiative specifice pentru a include, printre recenzorii care efectuează recensământul, persoane care aparțin minorităților și persoane care vorbesc limbile minoritare relevante. În plus, chestionarele și alte instrumente de colectare a datelor ar trebui traduse în limbile minoritare, iar reprezentanții minorităților ar trebui consultați în etapele pregătitoare cu privire la metodele utilizate în cursul colectării de date, inclusiv cu privire la întrebările referitoare la apartenența etnică sau lingvistică a unei persoane. Aceste principii se aplică tuturor formelor de colectare de date, cum ar fi cele legate de prestarea de servicii publice, anchetele sociale, precum și alte activități de cercetare relevante legate de minoritățile naționale, inclusiv în sfera privată.

2. PROMOVAREA ELEMENTELOR ESENȚIALE ALE IDENTITĂȚII MINORITARE, INCLUSIV A LIMBII

22. Comitetul consultativ consideră că autoritățile, în strânsă cooperare cu reprezentanții minorităților naționale, ar trebui să elaboreze strategii echilibrate și coerente de promovare a condițiilor necesare pentru ca persoanele aparținând minorităților naționale să își mențină și să își dezvolte cultura și să își conserve elementele esențiale ale identității, inclusiv limba. Legătura specială dintre limbă și conservarea culturii este subliniată de Comitetul consultativ într-o serie de avize specifice pentru fiecare țară, mai cu seamă în cazul minorităților mai puțin numeroase și al popoarelor indigene ale căror tradiții și culturi se conservă, printre altele, prin utilizarea continuă a limbilor proprii²⁴. Prin urmare, drepturile persoanelor aparținând minorităților etnice de a-și utiliza limbile trebuie definite în mod clar și protejate în mod adecvat prin legislație, iar punerea în aplicare a acesteia trebuie monitorizată periodic²⁵.

23. Autoritățile trebuie să continue susținerea proiectelor de conservare și dezvoltare a culturilor și limbilor minoritare, în consultare cu reprezentanții minorităților naționale, și să aloce resurse în funcție de necesitățile diverselor grupuri, conform unor proceduri de alocare echitabile și transparente²⁶. În plus, preocupările persoanelor aparținând minorităților naționale cu privire la dreptul la conservarea și dezvoltarea identității și culturii lor specifice trebuie ascultate și luate efectiv în considerare în momentul luării deciziilor de alocare a finanțării²⁷. Programele și proiectele legate de activitățile culturale ale minorităților naționale ar trebui gestionate, în măsura posibilului, cu implicarea reprezentanților minorităților, iar în cazurile în care nu se urmează recomandările asociațiilor sau organismelor consultative ale minorităților ar trebui furnizate justificări corespunzătoare.

24. Comitetul consultativ subliniază că, pentru a preveni asimilarea, nu este suficient ca

²² A se vedea, de exemplu, al treilea Aviz cu privire la Finlanda, unde apartenența lingvistică (unică) indicată în registrul populației a determinat, de asemenea, limba vorbită în centrele de îngrijire pe timp de zi disponibile pentru copii.

²³ Comisia Economică pentru Europa a ONU, Recomandările Conferinței statisticienilor europeni pentru recensământul populației și al locuințelor din 2010. Elaborate în cooperare cu Oficiul pentru Statistică al Uniunii Europene (EUROSTAT). Comisia Economică pentru Europa a ONU, Geneva (2006): paragrafele 430-436 cu privire la limbă.

²⁴ A se vedea, de exemplu, al treilea Aviz cu privire la Federația Rusă.

²⁵ Al treilea Aviz cu privire la Regatul Unit; al doilea Aviz cu privire la Elveția.

²⁶ Al treilea Aviz cu privire la Armenia; al treilea Aviz cu privire la Cipru.

²⁷ A se vedea, de asemenea, al doilea Comentariu al ACFC privind participarea efectivă.

statele să se abțină de la elaborarea de politici vizând în mod clar asimilarea persoanelor aparținând minorităților naționale în societatea majoritară²⁸. Este nevoie, după cum prevede articolul 5 alineatul (1) din Convenția-cadru, de acțiuni pozitive care „să promoveze condițiile de natură să permită persoanelor aparținând minorităților naționale să-și mențină și să-și dezvolte cultura, precum și să-și păstreze elementele esențiale ale identității lor”, inclusiv limba. Referitor în special la minoritățile mai puțin numeroase, această obligație presupune promovarea și încurajarea activă a utilizării limbilor minoritare și crearea unui mediu general propice pentru folosirea acestor limbi, pentru a împiedica dispariția lor din viața publică. Chiar dacă asimilarea poate constitui un proces individual voluntar, ea este adesea precedată de o perioadă de inegalitate culturală, socială sau politică între populația majoritară și cea minoritară, care determină ulterior persoanele aparținând minorităților naționale să accepte asimilarea.

25. Spre deosebire de asimilare, integrarea este considerată un obiectiv legitim, la care contribuie atât cultura majoritară, cât și cea minoritară. Integrarea este înțeleasă, în acest context, ca un proces de coeziune socială care acceptă și respectă diversitatea, promovând totodată un sentiment pozitiv al apartenenței în rândul tuturor membrilor societății. Prin urmare, crearea condițiilor adecvate pentru ca persoanele aparținând grupurilor minoritare să își conserve și să își dezvolte culturile și să își afirme identitățile respective este considerată esențială pentru o societate integrată²⁹. În calitate de proces bidirecțional, integrarea necesită recunoaștere și respect de ambele părți și poate adesea determina schimbări atât la nivelul culturii majoritare, cât și la nivelul celei minoritare. Aceasta implică o atitudine deschisă și o disponibilitate față de schimbare din partea populației majoritare, pentru a recepta bogăția culturală adusă de grupurile minoritare.

²⁸ Primul Aviz cu privire la Norvegia.

²⁹ Primul Aviz cu privire la Bulgaria; primul Aviz cu privire la Danemarca; al treilea Aviz cu privire la Finlanda.

PARTEA A III-A DREPTURILE LINGVISTICE ȘI EGALITATEA

26. Conform articolului 3 alineatul (2) din Convenția-cadru, drepturile prevăzute în Convenție pot fi exercitate individual sau în comun cu alții. Deși drepturile minorităților prevăzute în Convenția-cadru nu sunt considerate drepturi colective, anumite drepturi, inclusiv drepturile lingvistice, au o dimensiune colectivă. În plus, întrucât expresia „în comun cu alții” poate include și membri ai altor minorități sau populația majoritară, exercitarea acestor drepturi are o dimensiune interculturală care presupune un climat general de egalitate și de toleranță în cadrul societății (articolele 4 și 6). Această dimensiune socială specifică a drepturilor lingvistice, care se bazează pe punerea în aplicare a principiului nediscriminării și pe promovarea egalității efective, este analizată în prezentul capitol.

1. EGALITATEA ÎN FAȚA LEGII ȘI EGALA PROTECȚIE DIN PARTEA LEGII, EGALITATEA EFECTIVĂ ÎN TOATE DOMENIILE VIEȚII

27. Multe dintre principiile invocate în alte secțiuni ale prezentului Comentariu tematic sunt legate de punerea în aplicare efectivă a principiilor egalității în fața legii, egalei protecții din partea legii și egalității efective în toate domeniile vieții, enunțate la articolul 4 din convenția-cadru. Comitetul consultativ încurajează toate statele semnatare să adopte un cadru juridic clar legat de protecția minorităților naționale, care, pe lângă sensibilizarea cu privire la angajamentul autorităților față de protecția și promovarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, ar trebui să cuprindă dispoziții specifice menite să promoveze egalitatea efectivă. Articolul 4 alineatul (2) clarifică faptul că principiul egalității nu presupune tratarea și abordarea identică a tuturor limbilor și situațiilor. Dimpotrivă, măsurile de promovare a egalității trebuie direcționate pentru a îndeplini necesitățile specifice ale vorbitorilor diverselor limbi minoritare. Pentru vorbitorii limbilor minorităților mai puțin numeroase, ar putea fi necesare dispoziții separate care să asigure revitalizarea limbii în viața publică, în vreme ce alte limbi minoritare, vorbite pe scară mai largă, pot necesita alte metode de promovare.

28. Statele pot aplica o varietate de metode pentru a promova egalitatea și a supraveghea punerea în aplicare a legislației în materie de egalitate, inclusiv crearea de organisme specifice de combatere a discriminării, mediatorii sau alte instituții specializate. Persoanele care aparțin minorităților naționale trebuie să aibă acces la informații, în măsura posibilului în limba lor, cu privire la drepturile lor, la activitățile instituțiilor de combatere a discriminării și la căile de atac disponibile împotriva oricărei forme de discriminare, inclusiv formele indirecte de discriminare, precum și cazurile de discriminare multiplă.

29. În plus, Comitetul consultativ consideră că, pentru a obține protecția egală în fața legii, tratamentul discriminatoriu ar trebui să fie considerat, de asemenea, pasibil de pedeapsă prin lege și sancționat în toate statele semnatare. Legislația penală ar trebui să includă dispoziții care să prevadă în mod expres ca discriminarea pe motive legate de limbă, cultură, origine etnică sau religie să fie luată în considerare în instanță ca circumstanță agravantă pentru toate infracțiunile³⁰. Discursurile de instigare la ură și incitarea la orice formă de ostilitate bazată pe identitatea etnică, culturală, lingvistică sau religioasă trebuie incluse, de asemenea, în dispozițiile dreptului penal, pentru a asigura sancționarea adecvată a acestor infracțiuni.

30. Comitetul consultativ a remarcat adesea formele specifice de prejudecată și de discriminare cu care se confruntă persoanele aparținând grupurilor vulnerabile, cum ar fi comunitățile de romi. Pentru a contribui la combaterea acestui tip de discriminare, trebuie elaborate, implementate și monitorizate periodic măsuri specifice de promovare a egalității depline și efective pentru persoanele aparținând grupurilor vulnerabile, în strânsă cooperare cu reprezentanții grupurilor vizate. Întrucât obstacolele din calea asigurării egalității depline și efective merg de regulă mult mai departe de aspectele lingvistice, Comitetul consultativ invită

³⁰ A se vedea, printre altele, primul Aviz cu privire la Albania.

autoritățile să abordeze global propagarea stereotipurilor, tratamentul discriminatoriu și inegalitatea în fapt a persoanelor aparținând grupurilor vulnerabile, cum ar fi romii, în toate domeniile vieții, pentru a încerca modificarea atitudinilor sociale față de asemenea grupuri. Aceste eforturi pot include, de exemplu, promovarea utilizării limbii romani acolo unde este cazul.

31. Cerințele lingvistice impuse de unele state semnatare pentru acordarea accesului la posturile din sectorul public sau, în unele cazuri, chiar la cetățenie pot constitui un obstacol disproporționat în calea egalității de șanse pentru persoanele aparținând minorităților naționale, putând avea astfel un efect discriminatoriu indirect. Trebuie depuse eforturi pentru a se garanta că asemenea cerințe sunt concepute și implementate în mod nediscriminatoriu și transparent și includ mecanisme de revizuire și evaluare periodică, inclusiv în ceea ce privește impactul asupra egalității de șanse pentru persoanele aparținând minorităților naționale. În acest context, Comitetul consultativ consideră că accesul ușor al persoanelor aparținând minorităților naționale la formare lingvistică de calitate în limba (limbile) oficială (oficiale) poate servi drept instrument util pentru reducerea disparităților și pentru promovarea unei egalități efective³¹.

2. TOLERANȚA, DIALOGUL INTERCULTURAL ȘI NEDISCRIMINAREA

32. Articolul 6 din Convenția-cadru se aplică tuturor persoanelor care locuiesc pe teritoriul unui stat semnatar. Această dispoziție abordează societățile în ansamblu, solicitând politici care să reflecte și să promoveze diversitatea, să înlăture obstacolele și să încurajeze contactele și cooperarea între persoane care aparțin unor grupuri diferite, în special în domeniile educației, culturii și mijloacelor de informare în masă. Astfel, toate drepturile lingvistice sunt susținute de obligația de a promova toleranța și înțelegerea reciprocă și de a combate orice formă de discriminare. În consecință și în conformitate cu spiritul general al bilingvismului și multilingvismului individual care predomină în convenția-cadru³², activitatea Comitetului consultativ se bazează pe recunoașterea și aprecierea beneficiilor multilingvismului pentru a promova toleranța și respectul pentru diversitate în cadrul societăților.

33. Politicile lingvistice trebuie să garanteze că toate limbile existente într-o societate sunt prezente în mod clar și vizibil pe domeniul public, astfel încât fiecare persoană să fie conștientă de caracterul multilingv al societății și să se recunoască în calitate de parte integrantă a societății. Pentru a genera respect față de limbile mai puțin utilizate, politicile lingvistice ar trebui să încurajeze utilizarea diferitelor limbi în spațiile publice, cum ar fi centrele administrative locale, precum și în mass-media. În plus, nu este important numai ca vorbitorii limbilor minoritare să învețe limbile majoritare, ci și viceversa. Conform principiilor enunțate în articolul 6 din Convenția-cadru, politicile lingvistice incluzive ar trebui să răspundă necesităților tuturor, inclusiv ale persoanelor aparținând minorităților naționale care trăiesc în afara zonelor lor tradiționale de stabilire, imigranților și persoanelor care nu sunt cetățeni³³.

2.1. Reflectarea diversității culturale și lingvistice

34. Comitetul consultativ a criticat în repetate rânduri situațiile în care culturile și limbile minoritare nu sunt promovate ca parte integrantă a societății majoritare, ci sunt prezentate mai degrabă ca fiind „marginale”. Această abordare poate duce la izolarea culturilor și limbilor minoritare și poate determina asimilarea persoanelor aparținând minorităților în cultura majoritară, care poate fi percepută ca fiind mai „avansată”. Prin urmare, Comitetul consultativ recomandă includerea culturilor minoritare ca parte integrantă a dezvoltării culturale generale, acordându-se atenția cuvenită caracteristicilor lor specifice și contribuției lor pozitive la societate. În mod special, Comitetul consultativ a solicitat autorităților să adopte măsuri pentru a spori sensibilizarea publicului cu privire la limbile și culturile persoanelor aparținând

³¹ Primul Aviz cu privire la Letonia.

³² A se vedea primul Comentariu tematic privind educația, partea 2.1.2.

³³ A se vedea, de exemplu, al treilea Aviz cu privire la Austria.

minorităților naționale, prin intermediul programelor școlare. Aceste măsuri ar trebui implementate pe întreg teritoriul statului semnatar, și nu numai în zonele tradiționale de stabilire a minorităților. Comitetul consultativ îndeamnă autoritățile să își continue eforturile de sensibilizare prin intermediul mass-mediei și al școlilor, pentru a promova și a sublinia diversitatea culturală și lingvistică a societăților³⁴. Aceste acțiuni ar trebui să includă instruirea profesorilor și a funcționarilor publici, inclusiv a poliției, prin punerea la dispoziție de cursuri de formare interculturală și multiculturală, precum și legate de drepturile omului³⁵.

2.2. Relațiile dintre vorbitorii limbilor majoritare și cei ai limbilor minoritare

35. Comitetul consultativ este preocupat de tensiunile și neînțelegerile crescânde pe teme lingvistice, care pot apărea chiar și în societățile caracterizate în general prin relații pașnice între persoanele care aparțin unor grupuri diferite. Comitetul consultativ consideră deosebit de îngrijorătoare situațiile în care divergențele lingvistice sunt exploatate în scopuri politice și prezentate ca fiind o cauză principală a clivajelor în societate, precum și situațiile în care discursul politic incită la intoleranță pe baza apartenenței lingvistice. Astfel de demersuri pot deteriora bunele relații comunitare timp de decenii³⁶.

36. Politicile și măsurile discriminatorii, în special în domeniul educației, sunt adesea justificate prin insuficienta cunoaștere a limbii (limbilor) oficiale. În acest context, Comitetul consultativ a condamnat discriminarea și segregarea romilor pe motive rasiale și a solicitat adoptarea de măsuri care să promoveze accesul egal al persoanelor aparținând minorității rome la învățarea limbii romani, precum și a limbilor majoritare. De asemenea, Comitetul consultativ invită autoritățile să adopte o abordare mai flexibilă în ceea ce privește persoanele aparținând minorității rome care nu dețin cetățenia statului în care locuiesc. Autoritățile ar trebui să ia în considerare, după caz, posibilitatea de a le permite să beneficieze de măsurile adoptate în favoarea persoanelor aparținând minorității rome care sunt cetățeni, în special în domeniul educației³⁷.

37. Trebuie să se acorde o atenție specială obstacolelor lingvistice cu care se confruntă persoanele care aparțin anumitor minorități în ceea ce privește accesul la servicii, care în anumite cazuri pot echivala cu discriminarea indirectă. Aceasta poate fi situația grupurilor puțin numeroase de vorbitori ai limbilor cu statut oficial, a minorităților naționale în sensul Convenției-cadru care trăiesc în afara zonelor lor tradiționale de stabilire, precum și a vorbitorilor de limbi care nu beneficiază de protecție juridică.

38. Comitetul consultativ salută măsurile adoptate de autorități în favoarea integrării în școli a copiilor de migranți și de refugiați, în special promovarea învățării limbii lor materne și a învățării multiculturale, și le-a încurajat să intensifice aceste măsuri³⁸. Comitetul consultativ observă că, din cauza obstacolelor lingvistice, printre altele, copiii de migranți se pot confrunta cu dificultăți în accesul la educație; acest fapt duce la o suprareprezentare la nivelul inferior al învățământului secundar și la o subreprezentare la nivelul avansat al învățământului secundar și în învățământul superior. Pentru a îmbunătăți accesul și integrarea efectivă a acestor copii în școli, este nevoie de măsuri suplimentare de sprijin, cum ar fi cursuri intensive de limbă, ore de pregătire suplimentară și informații, precum și măsuri de conștientizare destinate familiilor. De asemenea, Comitetul consultativ salută susținerea familiilor de migranți, în special a femeilor care provin din medii de migranți, prin punerea la dispoziție de cursuri în limba oficială, de servicii de consiliere și de informații.

39. Comitetul consultativ remarcă, de asemenea, că unele state au introdus contracte de

³⁴ Al treilea Aviz cu privire la Ungaria.

³⁵ Primul Aviz cu privire la Liechtenstein.

³⁶ Al treilea Aviz cu privire la Moldova; al treilea Aviz cu privire la Regatul Unit; al treilea Aviz cu privire la „fosta Republică iugoslavă a Macedoniei.”

³⁷ Al treilea Aviz cu privire la Germania; al treilea Aviz cu privire la Italia. Comitetul consultativ a salutat această practică în cele de ale treilea Avize ale sale cu privire la Norvegia și Austria.

³⁸ Al treilea Aviz cu privire la Finlanda.

integrare cu migrații vorbitori de alte limbi. Deși recunoaște importanța limbii ca instrument de integrare, Comitetul consultativ subliniază că integrarea implică atât comunitatea majoritară, cât și pe cea minoritară și nu ar trebui să se bazeze în măsură disproporționată pe eforturile depuse de migrații³⁹. În acest sens, Comitetul consultativ a criticat în mod special utilizarea sancțiunilor în contextul contractelor de integrare, cum ar fi eliminarea prestațiilor sociale sau refuzul reînnoirii permiselor de ședere și amenințarea cu expulzarea, întrucât consideră coerciția ca fiind o măsură inadecvată pentru promovarea integrării⁴⁰. În plus, toate măsurile adoptate trebuie să le permită indivizilor menținerea și dezvoltarea întregului lor repertoriu lingvistic, inclusiv a limbii native. Menținerea și dezvoltarea identității și culturii unei persoane – inclusiv apartenența identitară multiplă și repertoriile multilingve – trebuie respectate și susținute, nu numai datorită semnificativelor beneficii cognitive aduse persoanei în cauză, ci și ca importantă condiție prealabilă pentru integrarea reușită în societate.

³⁹ Al treilea Aviz cu privire la Liechtenstein.

⁴⁰ Al treilea Aviz cu privire la Austria.

PARTEA A IV-A: DREPTURILE LINGVISTICE ȘI MIJLOACELE DE INFORMARE ÎN MASĂ

40. Mass-media joacă un rol important în ceea ce privește drepturile lingvistice ale minorităților naționale. Dreptul de a primi și de a comunica informații și idei într-o limbă minoritară, prevăzut la articolul 9 din Convenția-cadru, depinde de posibilitățile efective de acces la mass-media. Mai mult, posibilitatea unei persoane de a primi și de a comunica informații într-o limbă pe care o poate înțelege pe deplin și în care se poate exprima fără dificultăți constituie o condiție prealabilă pentru participarea egală și efectivă la viața publică, economică, socială și culturală. De asemenea, pentru ca o limbă să se dezvolte în toate domeniile și să servească vorbitorilor ca mijloc de comunicare atotcuprinzător, este nevoie ca aceasta să fie prezentă în sfera publică, inclusiv în mass-media publică. Prezența limbilor minoritare în mass-media publică întărește și mai mult coeziunea socială, întrucât reflectă o politică globală incluzivă în raport cu minoritățile, bazată pe recunoaștere și pe încurajarea autorecunoașterii.

1. MIJLOACELE DE INFORMARE ÎN MASĂ DIN SECTORUL PUBLIC

41. Pentru a reflecta diversitatea culturală și lingvistică existentă la nivelul societății, serviciul public de televiziune și radiodifuziune trebuie să garanteze prezența adecvată a persoanelor aparținând minorităților și a limbilor acestora, inclusiv a minorităților naționale mai puțin numeroase. Aceasta implică acordarea de sprijin pentru mass-media și pentru programele destinate minorităților naționale, concepute de minoritățile naționale sau referitoare la acestea, în limbi minoritare și majoritare, precum și în formate bilingve sau multilingve. De asemenea, interesele și preocupările minorităților ar trebui mai degrabă integrate în emisiuni periodice, decât evidențiate în programe ocazionale, iar mass-media dominantă ar trebui să abordeze discursul politic mai amplu care prezintă interes pentru persoanele aparținând minorităților⁴¹. În acest sens, ar trebui depuse eforturi pentru a recruta și menține jurnaliști proveniți din rândul minorităților în cadrul programelor mass-mediei dominante, precum și pentru a asigura reprezentarea minorităților în cadrul consiliilor de radiodifuziune. În plus, persoanele aparținând minorităților naționale ar trebui să participe la conceperea emisiunilor în limbile minoritare, pentru a garanta că aceste programe reflectă în mod adecvat interesele și preocupările comunităților minoritare. Trebuie să se acorde atenție producției de programe de calitate în limbile minoritare, care să fie atrăgătoare pentru un public larg, precum și transmișorii acestora la ore convenabile⁴².

42. Întrucât emisiunile în limbi minoritare necesită adesea eforturi suplimentare pentru traducere și pentru dezvoltarea unei terminologii adecvate, trebuie adaptate alocările bugetare pentru acest tip de programe⁴³. Accesul la finanțare publică al organizațiilor și canalelor media ale minorităților trebuie facilitat prin acordarea de scutiri de la criteriile generale, cum ar fi zona minimă de acoperire sau de transmisie ori condițiile specifice de participare la licitații⁴⁴. Trebuie acordată o atenție specială necesităților minorităților mai puțin numeroase sau ale grupurilor deosebit de vulnerabile, cum ar fi comunitățile de romi, care au de regulă un acces foarte limitat la mass-media în limbile proprii și suferă de pe urma absenței jurnaliștilor calificați și instruiți să lucreze într-o limbă minoritară. Atunci când mass-media joacă un rol central în procesul continuu de revitalizare lingvistică, este nevoie de o susținere publică fermă. Autoritățile trebuie să finanțeze în mai mare măsură organizațiile sau canalele media care reprezintă aceste minorități, pentru a aduce în atenția majorității identitatea, limba, istoria și cultura acestora.

43. Comitetul consultativ observă că mai multe țări au adoptat cote substanțiale pentru

⁴¹Al treilea Aviz cu privire la Croația.

⁴²Al doilea Aviz cu privire la România.

⁴³Al treilea Aviz cu privire la Ungaria.

⁴⁴Al treilea Aviz cu privire la Federația Rusă și al treilea Aviz cu privire la Austria.

difuzarea în limba (limbile) oficială (oficiale). Deși recunoaște legitimitatea obiectivului de promovare a limbii (limbilor) oficiale, Comitetul consultativ a subliniat consecvent în constatările sale că trebuie puse în aplicare dispoziții speciale pentru a asigura respectarea drepturilor lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale, de exemplu prin implementarea flexibilă a cotelor sus-menționate și/sau prin acordarea de scutiri în cazul regiunilor în care trăiesc comunități minoritare numeroase⁴⁵. Impunerea de cote lingvistice nu trebuie să implice, în niciun caz, reglementarea conținutului și trebuie să respecte pe deplin libertatea mass-mediei. În momentul alocării de fonduri publice pentru mass-media în limbi minoritare, trebuie luate în considerare costurile de traducere sau de subtitrare suportate pentru respectarea acestor cote.

44. Mai mult, este important să se observe că articolul 6 din Convenția-cadru solicită în mod explicit acțiuni în domeniul mass-mediei vizând promovarea toleranței și a dialogului intercultural în cadrul societății, precum și promovarea coeziunii sociale. Comitetul consultativ a subliniat în repetate rânduri rolul important al mass-mediei în promovarea toleranței și a respectului față de diversitate și a criticat mass-media pentru alimentarea ostilităților interetnice prin reportaje lipsite de obiectivitate⁴⁶. În acest context, este important să se asigure instituirea de organisme de reglementare care să promoveze jurnalismul etic, inclusiv prin activități specifice de formare și de sensibilizare, precum și să se garanteze că aceste organisme includ reprezentanți ai minorităților și se consultă periodic cu comunitățile minoritare.

2. MIJLOACELE DE INFORMARE ÎN MASĂ DIN SECTORUL PRIVAT

45. Comitetul consultativ apreciază rolul semnificativ jucat de mass-media privată și comunitară în respectarea drepturilor lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale și a salutat contribuția mass-mediei din sectorul privat în domeniile integrării și aprecierii generale a diversității culturale în societate⁴⁷. Având în vedere competitivitatea sectorului mass-mediei private, autoritățile ar trebui să ia în considerare crearea de stimulente pentru operatorii mass-media privați și comunitari, de exemplu prin finanțare și prin alocarea de frecvențe, pentru a spori în special accesul minorităților mai puțin numeroase la mass-media și prezența acestora și a limbilor lor în mass-media. În acest sens, trebuie acordată o atenție deosebită necesităților specifice ale zonelor rurale și îndepărtate în care locuiesc în mod tradițional sau în număr semnificativ persoane aparținând minorităților naționale.

46. În ceea ce privește aplicarea de cote pentru limba oficială în sectorul mass-mediei private, Comitetul consultativ consideră că trebuie să se dea dovadă de precauție pentru a garanta că inițiativa privată nu este limitată în mod nejustificat și că respectivele cote lingvistice nu împiedică crearea sau menținerea mass-mediei în limbi minoritare⁴⁸. Comitetul consultativ a susținut că aplicarea unei cote de 75% pentru limba oficială în sectorul mass-mediei private este incompatibilă cu articolul 9 alineatul (3) din Convenția-cadru⁴⁹. Consecințele negative cu care se confruntă canalele în limbi minoritare pot include limitarea timpului de emisie, creșterea costurilor ca urmare a cerințelor de traducere sau a producției de subtitrări în limba oficială și chiar, în anumite cazuri, amenzi pentru încălcarea dispozițiilor legale în acest domeniu.

3. MIJLOACELE SCRISE DE INFORMARE ÎN MASĂ

47. În vreme ce articolul 9 alineatul (3) conține în principal o obligație negativă de a *nu crea obstacole* în calea înființării și utilizării mijloacelor scrise de informare în masă, Comitetul consultativ a subliniat, într-o serie de avize specifice pentru fiecare țară, semnificația deosebită a

⁴⁵Al doilea Aviz cu privire la Ucraina.

⁴⁶A se vedea, de exemplu, al treilea Aviz cu privire la Ucraina; al treilea Aviz cu privire la Federația Rusă.

⁴⁷A se vedea, de exemplu, al treilea Aviz cu privire la Austria.

⁴⁸Al treilea Aviz cu privire la Moldova.

⁴⁹Al doilea Aviz cu privire la Ucraina.

acestor mijloace de informare pentru persoanele aparținând minorităților naționale⁵⁰. Servind drept mijloc important și tradițional de primire a informațiilor și a știrilor, în special pentru membrii în vârstă ai comunității minoritare în cauză, presa tipărită într-o limbă minoritară are și o considerabilă valoare simbolică și „emblematică” pentru comunitate în ansamblul său, întrucât confirmă existența limbii în sfera publică. În plus, Comitetul consultativ a observat în repetate rânduri că presa tipărită în limba minoritară este considerată de comunitățile minoritare ca fiind un important mijloc de conservare și de dezvoltare a culturii și limbii lor specifice în cadrul societății majoritare. Prin urmare, Comitetul consultativ a subliniat necesitatea de a menține sprijinul pentru aceste ediții tipărite care, din cauza dimensiunii lor reduse, adesea nu sunt viabile din punct de vedere comercial, însă a căror semnificație deosebită pentru comunitatea minoritară nu poate fi înlocuită de mijloacele de informare moderne și electronice. Comitetul consultativ a încurajat statele să se asigure că regulile lor generale privind subvențiile pentru presă, care conțin adesea condiții precum tirajul minim sau distribuția la nivel național, nu se aplică presei tipărite în limbile minoritare, care are foarte puține șanse de a îndeplini vreodată aceste criterii⁵¹. Acordarea subvențiilor și a sprijinului pentru presa tipărită în limbile minoritare ar trebui să se facă conform unor proceduri clare și transparente, cu respectarea deplină a libertății de exprimare.

4. PROGRESSELE TEHNOLOGICE ÎN MASS-MEDIA ȘI IMPACTUL LOR ASUPRA MINORITĂȚILOR

48. La fel ca și oferta de programe în limbi minoritare în sectorul mass-mediei private, oferta de publicații în limbi minoritare pe internet este în creștere constantă. Mijloacele electronice joacă adesea un rol important în circulația informațiilor în limbile minoritare. Chiar dacă nu înlocuiesc presa tipărită tradițională, acestea trebuie luate totuși în considerare la acordarea sprijinului pentru producția de mijloace de informare în limbile minoritare. Este important să se semnaleze că este nevoie de susținere profesională și financiară pentru mentenanța site-urilor și de consolidarea instruirii jurnaliștilor care lucrează pentru mijloacele de informare electronice în limbi minoritare⁵².

49. Evoluțiile tehnice și tehnologice în domeniul mass-media, inclusiv al mijloacelor de comunicare sociale, oferă oportunități, însă pot ridica și obstacole în calea accesării mass-mediei în limbile minoritare, în funcție de modul în care sunt introduse aceste schimbări și de modul în care este susținută receptarea acestora de către grupurile interesate. Trebuie luate în considerare necesitățile și interesele speciale ale comunităților minoritare, de exemplu în cazul modificării frecvențelor⁵³. Întrucât disponibilitatea frecvențelor terestre este limitată, numărul de canale de difuzare poate fi multiplicat prin digitalizare. Este totuși esențial ca progresele în materie de digitalizare a mijloacelor de comunicare în masă să nu restrângă abilitatea persoanelor aparținând minorităților naționale de a recepta mass-media în limba proprie. Introducerea noilor tehnologii poate facilita, de asemenea, receptarea de programe în limbile minorităților produse în alte țări, adesea învecinate, astfel cum recomandă articolul 17 din Convenția-cadru. Totuși, această posibilitate nu trebuie să substituie programele produse la nivel local, care răspund de regulă mai bine necesităților și intereselor comunităților minoritare⁵⁴.

5. INDUSTRIA CINEMATOGRAFICĂ/MUZICALĂ ȘI LIMBILE MINORITARE

50. Producția internă de filme sau de muzică în limbile minoritare poate juca, de asemenea, un rol important în promovarea prestigiului și prezenței limbilor minoritare în viața publică și

⁵⁰A se vedea, de exemplu, al treilea Aviz cu privire la Finlanda.

⁵¹A se vedea, de exemplu, al treilea Aviz cu privire la Austria; al treilea Aviz cu privire la Finlanda.

⁵²Al treilea Aviz cu privire la Cipru.

⁵³Al treilea Aviz cu privire la Republica Slovacă.

⁵⁴Al treilea Aviz cu privire la Germania; al treilea Aviz cu privire la Moldova.

este protejată în egală măsură prin dispozițiile articolului 9 din Convenția-cadru. Comitetul consultativ a susținut, de exemplu, că autoritățile nu trebuie să impună cerințe excesive în materie de dublare, postsincronizare sau subtitrare în limba oficială, întrucât acestea ar constitui obstacole disproporționate în calea producției și proiecției de filme în limbile minoritare⁵⁵.

⁵⁵Al doilea Aviz cu privire la Ucraina.

PARTEA A V-A: UTILIZAREA PUBLICĂ ȘI PRIVATĂ A LIMBILOR MINORITARE

1. UTILIZAREA LIMBILOR MINORITARE ÎN PUBLIC, ÎN CADRUL ADMINISTRAȚIEI ȘI AL SISTEMULUI JUDICIAR

51. Drepturile lingvistice sunt efective numai dacă pot fi exercitate în sfera publică. Articolul 10 din Convenția-cadru conține principiile fundamentale legate de dreptul de a utiliza limbile minoritare oral și în scris, în privat și în public, inclusiv – în anumite condiții – în relațiile cu autoritățile administrative. Având în vedere importanța acestui drept, este esențial ca orice decizie legată de politicile lingvistice și de exercitarea drepturilor lingvistice să fie adoptată în strânsă consultare cu reprezentanții minorităților, pentru a se garanta luarea efectivă în considerare a preocupărilor persoanelor care aparțin minorităților naționale.

1.1. Legislația privind limba oficială sau legislația privind „limba de stat”

52. Dreptul de a folosi limba proprie în privat și în public, oral sau în scris, liber și fără ingerință, este considerat unul dintre principalele mijloace de afirmare și menținere a identității lingvistice. Deși exercitarea dreptului de a utiliza o limbă minoritară nu trebuie niciodată împiedicată, articolul 10 alineatul (1) limitează și intervenția statului în utilizarea publică a unei limbi minoritare, cum ar fi în locurile publice sau în prezența altor persoane. Legislația lingvistică poate restrânge utilizarea exclusivă a limbilor minoritare numai în cazurile în care activitățile întreprinderilor private, ale organizațiilor sau ale instituțiilor afectează un interes public legitim, cum ar fi siguranța publică, sănătatea, protecția consumatorilor, drepturile angajaților sau siguranța la locul de muncă. În fiecare caz, trebuie să se stabilească necesitatea și proporționalitatea oricărei măsuri de acest tip și trebuie să se țină seama de drepturile și interesele persoanelor vizate. Astfel, conceptul de interes public legitim trebuie interpretat în sens restrâns. De exemplu, în ceea ce privește drepturile consumatorilor, implicațiile pentru sănătate și siguranță (cum ar fi cele legate de medicație) trebuie să prevaleze asupra chestiunilor legate de simpla preferință a majorității consumatorilor pentru limba oficială.

53. Statele pot adopta legi care să vizeze consolidarea și protecția limbii (limbilor) oficiale⁵⁶. Acest obiectiv legitim trebuie însă urmărit astfel încât să fie în conformitate cu drepturile prevăzute la articolele 10 și 11 și cu alte dispoziții relevante ale Convenției-cadru, precum și cu spiritul general al acesteia de încurajare a toleranței și înțelegerii reciproce în cadrul societății. Având în vedere dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a-și folosi limba în mod liber și fără ingerință, prevăzut explicit la articolul 10 alineatul (1), legile privind limba de stat trebuie, în mod special, să se abțină de la a interveni asupra sferei private a unei persoane. Măsurile care vizează promovarea limbilor oficiale trebuie implementate în așa fel încât să respecte identitatea și necesitățile lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale. Astfel, autoritățile trebuie să încerce să asigure un echilibru adecvat între protecția limbii (limbilor) oficiale și protecția drepturilor lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale. În acest sens, măsurile de promovare și bazate pe stimulente constituie o abordare mult mai eficientă decât orice formă de coerciție pentru consolidarea cunoașterii și utilizării limbii (limbilor) oficiale de către toți membrii populației.

54. Unele state au instituit și implementează măsuri punitive, cum ar fi aplicarea de amenzi sau retragerea licențelor profesionale, pentru a impune utilizarea limbii oficiale⁵⁷. Comitetul consultativ consideră că sancțiunile de orice natură pentru nerespectarea dispozițiilor legislative privind limba de stat trebuie să respecte cu strictețe limita proporționalității și existența unui interes public clar demonstrat, legitim și superior. În acest sens, Comitetul consultativ a susținut

⁵⁶În mai multe țări, limba oficială [astfel cum este menționată la articolul 14 alineatul (3) din Convenția-cadru și Raportul explicativ] este denumită „limbă de stat”, termen care implică o importantă funcție a limbii de identificare cu statul.

⁵⁷Al treilea Aviz cu privire la Republica Slovacă; primul și al doilea Aviz cu privire la Estonia.

că simpla posibilitate legală de a impune amenzi, fie persoanelor juridice, fie persoanelor fizice care desfășoară activități independente, pentru utilizarea limbilor minoritare în sfera privată nu este compatibilă cu dispozițiile Convenției-cadru. În aceeași măsură, este incompatibilă cu Convenția-cadru impunerea de sisteme de inspecție lingvistică în sectorul privat, întrucât acestea pot constitui o intervenție disproporționată în sfera privată a persoanei⁵⁸.

1.2. Utilizarea limbilor minoritare în relațiile cu autoritățile administrative din zonele locuite în mod tradițional sau în număr substanțial de minoritățile naționale

55. Articolul 10 alineatul (2) stabilește condițiile în care limbile minoritare pot fi utilizate și în relațiile cu autoritățile administrative. Această utilizare nu aduce atingere limbii (limbilor) oficiale. Deși statele dispun de o marjă de apreciere în ceea ce privește identificarea zonelor în care locuiesc minorități „în număr substanțial”, ele au datoria de a furniza criterii clare cu privire la ceea ce constituie „un număr suficient” sau „un număr suficient de important de persoane”⁵⁹. Posibilitatea de utilizare a limbilor minoritare în relațiile cu administrația în toate zonele în care sunt îndeplinite criteriile stabilite la articolul 10 alineatul (2) din Convenția-cadru nu poate fi lăsată exclusiv la aprecierea autorităților locale în cauză. Prin urmare, este important să se stabilească proceduri clare și transparente cu privire la modul și la situațiile în care se instituie utilizarea limbilor minoritare, inclusiv în formă scrisă, pentru a se asigura exercitarea acestui drept în mod egal.

56. Întrucât drepturile prevăzute la articolul 10 alineatul (2) sunt determinate de unul dintre cele două criterii principale (număr substanțial sau zonă locuită în mod tradițional), acestea se aplică și zonelor în care rezidă numai o proporție relativ mică a persoanelor aparținând minorităților naționale, cu condiția ca aceste persoane să locuiască *în mod tradițional* în zonele în cauză și să existe o solicitare din partea acestor persoane care să corespundă unei nevoi reale. Statele ar trebui să studieze atent cererea și să evalueze nevoile existente în zonele geografice în care locuiesc, în număr substanțial sau în mod tradițional, persoane aparținând minorităților, luând în considerare și situația locală specifică⁶⁰. Termenul „nevoie” în acest context nu implică incapacitatea persoanelor aparținând minorităților naționale de a vorbi limba oficială și dependența lor în consecință de serviciile oferite în limba lor minoritară. O amenințare la adresa funcționalității limbii minoritare în calitate de instrument de comunicare într-o regiune dată este suficientă pentru a constitui o „nevoie” în sensul articolului 10 alineatul (2) din Convenția-cadru⁶¹. Trebuie instituite măsuri de protecție pentru menținerea serviciilor în limba minoritară, chiar dacă aceasta nu este utilizată pe scară largă, întrucât în caz contrar aceasta ar putea dispărea din sfera publică. În plus, statele nu ar trebui să adopte decizii cu privire la existența unei cereri suficiente pe baza discuțiilor desfășurate în cadrul unor organisme în care persoanele aparținând minorităților naționale nu sunt reprezentate efectiv⁶².

57. Pragurile numerice nu trebuie să constituie un obstacol nejustificat în calea utilizării oficiale a anumitor limbi minoritare în zonele locuite de persoane aparținând minorităților naționale, fie în mod tradițional, fie în număr substanțial. În mod special, o cerință care ar impune ca grupul minoritar să reprezinte cel puțin jumătate din populația unui district pentru a se permite utilizarea limbii minoritare în contactele cu autoritățile administrative locale nu este compatibilă cu Convenția-cadru⁶³. În cazurile în care există praguri, acestea nu trebuie aplicate în mod rigid, ci cu flexibilitate și cu prudență⁶⁴. Comitetul consultativ a salutat flexibilitatea manifestată în aplicarea unor dispoziții legale rigide privind utilizarea limbilor minoritare de către anumiți funcționari ai administrației locale, care acceptă în continuare în practică comunicarea și corespondența în limbile minoritare, chiar dacă răspunsurile scrise sunt redactate

⁵⁸Primul Aviz cu privire la Letonia.

⁵⁹Primul Aviz cu privire la Armenia.

⁶⁰Primul Aviz cu privire la Bulgaria.

⁶¹Primul Aviz cu privire la Țările de Jos.

⁶²Primul Aviz cu privire la Italia.

⁶³Al doilea Aviz cu privire la Bosnia și Herțegovina.

⁶⁴A se vedea al treilea Aviz privind Republica Slovacă în ceea ce privește un prag de 20%.

în limba oficială⁶⁵. În general, Comitetul consultativ încurajează statele să analizeze cu atenție stabilirea de praguri pentru a determina zonele locuite în număr substanțial de persoane aparținând minorităților naționale și salută măsurile adoptate de autorități pentru a reduce eventualele praguri de acest tip, după caz.

58. Comitetul consultativ încurajează valorificarea la maximum a posibilităților prevăzute de lege pentru a permite utilizarea limbilor minoritare în contactele cu autoritățile administrative la nivel local și în educație. Autoritățile ar trebui să susțină și să încurajeze activ asemenea măsuri, prin crearea unui mediu propice pentru utilizarea limbilor minoritare, inclusiv prin alocarea resurselor financiare și umane necesare⁶⁶. În acest context, autoritățile sunt invitate, de asemenea, să examineze cu atenție situația acelor minorități naționale și comunități lingvistice ai căror membri locuiesc în număr substanțial în afara teritoriilor lor tradiționale (adesea în capitale). Comitetul consultativ a reiterat, în acest sens, că se îndeplinesc condițiile de la articolul 10 alineatul (2) atâta vreme cât există o cerere, iar persoanele aparținând minorităților naționale sunt prezente în număr substanțial⁶⁷.

1.3. Dreptul la informare în cadrul procedurilor penale

59. Conform articolului 10 alineatul (3) din Convenția-cadru, orice persoană aparținând unei minorități naționale are dreptul de a fi informată în cursul procedurilor penale cu privire la motivele arestării sale și la natura și la cauza oricărei acuzații aduse împotriva sa, într-o limbă pe care o înțelege. Aceste drepturi sunt garantate și de articolele 5 și 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. Cu toate acestea, Comitetul consultativ a observat în repetate rânduri că, deși există prevederi legale adecvate, se întâmplă adesea ca acest drept să nu fie pus în aplicare sistematic, din cauza resurselor financiare inadecvate și/sau a lipsei interpreților calificați. Acest lucru se întâmplă în special în cazul limbilor vorbite de minoritățile mai puțin numeroase. Comitetul consultativ a încurajat constant autoritățile să adopte toate măsurile necesare pentru a asigura respectarea deplină a drepturilor lingvistice ale minorităților în cadrul sistemului judiciar, inclusiv în etapa de cercetare și în etapa care precede procesul penal⁶⁸. În plus, Comitetul consultativ a salutat garantarea dreptului la interpretare într-o limbă minoritară nu numai în contextul procedurilor penale, ci și în cadrul procedurilor civile și administrative⁶⁹.

1.4. Alfabetul limbilor minoritare

60. Articolul 10 nu abordează chestiunea alegerii unui alfabet separat de dreptul de a utiliza o limbă minoritară. Comitetul consultativ consideră că alfabetul constituie o parte integrantă a limbii și îndeamnă astfel statele să nu facă distincția între cele două concepte sau să stabilească reguli separate. Mai mult, Comitetul consultativ apreciază că, în cazurile în care utilizarea unei limbi nu privește relațiile cu autoritățile publice, alegerea alfabetului ar trebui lăsată de regulă la libertatea persoanelor în cauză, fără a fi supusă vreunei restricții normative⁷⁰.

2. MANIFESTĂRILE LIMBILOR MINORITARE: NUMELE PERSONALE, NUMELE DE LOCURI ȘI INDICAȚIILE TOPOGRAFICE

2.1. Numele personale și patronimele

61. Dreptul la utilizarea numelui personal într-o limbă minoritară și la recunoașterea oficială a acestuia este un drept lingvistic fundamental, strâns legat de identitatea și demnitatea personală, fapt care a fost subliniat de Comitetul consultativ într-o serie de avize specifice pentru

⁶⁵ Al treilea Aviz cu privire la Estonia.

⁶⁶ Al treilea Aviz cu privire la Slovenia; al doilea Aviz cu privire la Elveția.

⁶⁷ Al treilea Aviz cu privire la Finlanda; primul Aviz cu privire la Norvegia.

⁶⁸ Primul Aviz cu privire la Republica Cehă.

⁶⁹ Primul Aviz cu privire la Georgia; al doilea Aviz cu privire la România.

⁷⁰ Al doilea și al treilea Aviz cu privire la Federația Rusă.

fiecare țară⁷¹. Statele semnatare trebuie să se asigure că persoanele nu se confruntă cu obstacole sau cu presiuni în ceea ce privește utilizarea și recunoașterea numelor lor în propria limbă. Aceasta înseamnă că funcționarii publici competenți, cum ar fi cei care emit certificate de naștere, trebuie să fie conștienți de obligațiile care le revin. Deși această dispoziție este formulată astfel încât să permită statelor semnatare să o aplice conform circumstanțelor specifice și sistemelor juridice proprii, trebuie să existe și să se pună în aplicare în mod egal un cadru juridic clar, în conformitate cu standardele internaționale.

62. În cazurile în care persoanele au fost obligate să își schimbe numele sau să renunțe la acestea, articolul 11 din Convenția-cadru prevede posibilitatea adăugării formei originale a numelui în pașapoarte, documente de identitate sau certificate de naștere. Această înregistrare ar trebui să se facă la solicitarea persoanei în cauză sau a părinților acesteia⁷². Cerința de a prezenta documente justificative în acest sens nu ar trebui, în practică, să restrângă în mod nejustificat dreptul la adăugarea formei originale a numelor în documentele de identitate, iar costurile nu trebuie să fie prohibitive⁷³. Autoritățile pot solicita, conform articolului 11, ca documentele de identitate personale să conțină o transcriere fonetică a numelui personal în alfabetul oficial, în cazul în care conține caractere străine. Cu toate acestea, transcrierea trebuie să fie cât de precisă cu putință și nu trebuie să fie desprinsă de elementele esențiale ale limbii minoritare, cum ar fi alfabetul și gramatica acesteia. În plus, Comitetul consultativ se așteaptă ca dreptul la recunoașterea oficială a numelor în limbile minoritare să fie întotdeauna respectat pe deplin⁷⁴. Noile tehnologii facilitează utilizarea semnelor diacritice și ale alfabetelor minorităților naționale. Așadar, statele sunt încurajate să utilizeze toate posibilitățile tehnice disponibile pentru a oferi garanții depline și efective pentru respectarea drepturilor prevăzute la articolul 11 din Convenția-cadru⁷⁵.

63. Este posibil să apară probleme ca urmare a conflictelor între tradițiile lingvistice, de exemplu, la determinarea sufixului numelor feminine după căsătorie, care se poate extinde la numele copiilor. Comitetul consultativ salută legislația care prevede posibilitatea înscrierii în registre a numelor de familie fără sufixul feminin solicitat de regulile gramaticale ale anumitor limbi slave și, invers, legislația care permite adăugarea sufixului slav în țările în care nu se practică în mod obișnuit acest lucru, urmându-se regula de declinare a numelor în funcție de genul gramatical⁷⁶.

2.2. Informații cu caracter privat, vizibile pentru public

64. Dispozițiile care limitează în mod nejustificat utilizarea unei limbi minoritare (singură sau în completarea limbii oficiale) în reclame și anunțuri, însemne și alte informații cu caracter privat vizibile pentru public nu sunt compatibile cu articolul 11 alineatul (2) din Convenția-cadru. În acest sens, Comitetul consultativ amintește că expresia „cu caracter privat” din articolul 11 din Convenția-cadru se referă la toate manifestările unei limbi minoritare care nu sunt oficiale, incluzând, de exemplu, însemne, afișe sau anunțuri publicitare. De asemenea, Comitetul consultativ salută măsurile menite să confere mai multă vizibilitate limbilor și istoriei minorităților pe hărți⁷⁷.

2.3. Însemne publice

65. Articolul 11 alineatul (3) din Convenția-cadru prevede că trebuie adoptate dispoziții pentru a permite afișarea indicațiilor topografice și în limbile minoritare în zonele locuite în mod tradițional de „un număr substanțial de persoane aparținând unei minorități naționale”. Așadar,

⁷¹A se vedea, de exemplu, al doilea Aviz cu privire la Lituania; al treilea Aviz cu privire la Finlanda.

⁷²Primul Aviz cu privire la Lituania; primul aviz cu privire la Ucraina.

⁷³Primul Aviz cu privire la Letonia.

⁷⁴Primul aviz cu privire la Azerbaidjan; a se vedea, în acest context, și decizia CDO al ONU în cazul *Raihman c. Letoniei*: Comitetul a considerat că transformarea unui nume personal în conformitate cu regulile gramaticale ale limbii letone constituie o încălcare a Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP).

⁷⁵Al treilea Aviz cu privire la Finlanda; al doilea Aviz cu privire la Polonia.

⁷⁶Primul Aviz cu privire la Republica Cehă; al treilea Aviz cu privire la Germania.

⁷⁷Al treilea Aviz cu privire la Germania.

condițiile sunt mai stricte decât cele incluse în articolul 10 alineatul (2), întrucât zonele trebuie locuite atât în mod tradițional, cât și de un număr substanțial de persoane. La fel ca și în cazul articolului 10 alineatul (2), nu se stabilește un procentaj minim de populație. Statele membre trebuie să stabilească proceduri transparente, care să conțină criterii clare cu privire la ceea ce constituie un număr „substanțial”, de exemplu sub formă de praguri. Chiar dacă statele dispun de o marjă de apreciere pentru a determina pragul, acesta nu trebuie stabilit în așa fel încât să constituie un obstacol disproporționat pentru anumite limbi minoritare. De exemplu, Comitetul consultativ a considerat că criteriul unei majorități absolute sau relative în comunitățile urbane, municipale sau locale ridică motive de îngrijorare în ceea ce privește compatibilitatea cu articolul 11 din Convenția-cadru⁷⁸. Formularea relativ flexibilă a acestei dispoziții provine din dorința de a lua în considerare în mod corespunzător circumstanțele specifice care predomină în diversele state semnatare. De asemenea, articolul 11 alineatul (3) ia în considerare, atunci când este cazul, acordurile existente cu alte state, fără a impune însă statelor obligația de a încheia asemenea acorduri⁷⁹.

66. Comitetul consultativ salută întotdeauna reducerea pragurilor. Întrucât articolul 11 alineatul (3) din Convenția-cadru face referire la zonele care sunt „locuite în mod tradițional” de un număr substanțial de persoane aparținând unei minorități naționale, structura demografică a zonei în cauză trebuie examinată pe o anumită perioadă, pentru a se garanta că tendințele de asimilare mai recente nu sunt potrivnice conservării limbii minoritare⁸⁰. Așadar, autoritățile ar trebui să interpreteze și să aplice legislația în mod flexibil, fără a se baza în mod prea strict pe cerința referitoare la prag.

67. Articolul 11 alineatul (3) din Convenția-cadru prevede ca afișarea de însemne în limbile minoritare să beneficieze de un temei juridic clar și lipsit de ambiguitate. Nu este suficient ca această practică să fie admisă în fapt, fără a fi însă sprijinită prin lege⁸¹. Siguranța traficului rutier sau utilizarea alfabetelor diferite nu pot fi utilizate ca argumente împotriva indicatoarelor bilingve⁸². Dimpotrivă, bilingvismul indicatoarelor trebuie promovat, întrucât transmite mesajul că un anumit teritoriu este împărțit în armonie de diverse grupuri de populație⁸³.

⁷⁸Primul Aviz cu privire la Bosnia și Herțegovina; al doilea Aviz cu privire la Polonia.

⁷⁹A se vedea Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale și Raportul explicativ, H(1995)010, februarie 1995, paragraful 70.

⁸⁰Al treilea aviz cu privire la Austria.

⁸¹Primul Aviz cu privire la Georgia.

⁸²Primul Aviz cu privire la Danemarca.

⁸³Al treilea Aviz cu privire la Italia.

PARTEA A VI-A: DREPTURILE LINGVISTICE ȘI EDUCAȚIA

1. ACCESUL LA EDUCAȚIE

68. Articolul 12 din Convenția-cadru solicită statelor semnatare să se angajeze să promoveze accesul egal la educația de toate nivelurile pentru persoanele aparținând minorităților naționale⁸⁴. Cu toate acestea, limba poate constitui un factor de selecție semnificativ, fiind astfel considerată un element esențial pentru accesul la toate nivelurile educației. Excluderea limbilor minoritare din învățământ, lipsa posibilităților adecvate de a studia (în) limba (limbile) minoritară (minoritare) și segregarea pe motive lingvistice (sau justificată ca atare) în „școli speciale” sau „cursuri speciale” pot cauza dezavantaje și discriminări⁸⁵. Programul acestor cursuri poate fi adesea redus semnificativ ca sferă de cuprindere, volum și calitate, în comparație cu programul de studiu oficială. Dezavantajele se traduc în rate ridicate de analfabetism, niveluri scăzute de școlarizare, rate ridicate de abandon școlar, excludere școlară, precum și într-o subreprezentare considerabilă în învățământul secundar și superior a persoanelor care aparțin minorităților naționale. În acest sens, Comitetul consultativ este deosebit de îngrijorat de situația populației române, dar consideră că elaborarea de politici educaționale incluzive trebuie să facă obiectul atenției generale.

69. De asemenea, autoritățile trebuie să ia în considerare evoluțiile demografice, întrucât persoanele aparținând minorităților naționale pot migra în afara zonelor lor tradiționale de stabilire [a se vedea observațiile legate de articolul 10 alineatul (2) de mai sus]. Ar trebui garantată menținerea rețelelor școlare locale în limbile minoritare, iar persoanele care locuiesc în afara zonelor tradiționale de stabilire ar trebui, acolo unde este fezabil și unde trăiesc în număr substanțial, să beneficieze de oportunitatea de a învăța limba proprie sau de a studia în limba proprie⁸⁶. Întrucât condițiile stabilite la articolul 14, și anume existența unei cereri de educație în limba minoritară și a unui număr substanțial de persoane aparținând minorităților naționale care locuiesc în anumite zone, pot fi îndeplinite în mod variabil, măsurile adoptate de state pentru a oferi educație în limbile minoritare trebuie să fie concepute în mod flexibil, pentru a se adapta corespunzător la o situație dată⁸⁷. În cazul limbilor minoritare care nu sunt vorbite decât de un număr redus de persoane, poate exista nevoia specifică de revitalizare a limbii, de exemplu prin crearea de cursuri separate sau prin imersiune lingvistică. Astfel, trebuie evaluate funcțiile și necesitățile diferitelor limbi și ale diferiților vorbitori, pentru a se determina „cererea” în conformitate cu articolul 14 alineatul (2). În plus, cererile legate de predarea limbilor minoritare trebuie luate în considerare în mod echitabil, iar refuzul acestora trebuie să poată face obiectul unei contestații în justiție⁸⁸. Competențele lingvistice în cadrul comunității vorbitorilor unei limbi minoritare pot varia considerabil. Cu toate acestea, este inacceptabil să se interzică accesul elevilor la educația în limba minoritară exclusiv pe baza insuficiențelor lor competențe lingvistice.

2. OPORTUNITĂȚI ADECVATE PENTRU PREDAREA ȘI ÎNVĂȚAREA LIMBILOR MINORITARE SAU ÎN ACESTE LIMBI

2.1. Abordarea deschisă și incluzivă a limbilor minoritare în educație

⁸⁴Comitetul consultativ și-a dedicat primul Comentariu tematic educației în temeiul Convenției-cadru, a se vedea nota de subsol nr. 3.

⁸⁵Al treilea Aviz cu privire la Croația. A se vedea, de asemenea, cazul *D.H. și alții c. Republicii Cehe*, solicitarea nr. 57325/00, hotărârea din 13 noiembrie 2007, <http://www.echr.coe.int/echr>

⁸⁶A se vedea, de exemplu, al treilea Aviz cu privire la Germania; al treilea Aviz cu privire la Austria.

⁸⁷A se vedea, de asemenea, prima Observație tematică a ACFC privind educația.

⁸⁸Al doilea Aviz cu privire la Ucraina.

70. Autoritățile sunt încurajate să adopte garanții legale detaliate pentru protecția și promovarea limbilor minoritare în educația formală și informală și să monitorizeze periodic punerea în aplicare concretă a dispozițiilor legale. Comitetul consultativ salută măsurile care vizează extinderea garanțiilor incluse în articolul 14 și la alte grupuri, precum și legislația care include limbi minoritare suplimentare. Trebuie să se acorde o atenție specială limbilor minorităților mai puțin numeroase, cum ar fi cele ale grupurilor indigene, întrucât aceste limbi sunt adesea amenințate în mod deosebit⁸⁹. De asemenea, statele ar trebui să aibă în vedere extinderea garanțiilor către minoritățile dispersate din punct de vedere geografic și către limbile acestora, cum ar fi limba romani⁹⁰.

71. Comitetul consultativ apreciază faptul că predarea în limbile minoritare este adesea oferită ca răspuns la cererea locală și, prin urmare, încurajează monitorizarea periodică a acestor cereri. Simpla abordare pasivă din partea autorităților nu constituie așadar un răspuns adecvat; cererile de educație în limbile minoritare trebuie stimulate efectiv prin sensibilizarea părinților și a tinerilor, precum și prin promovarea posibilităților existente de predare în limbile minoritare. Părinții care aparțin minorităților naționale trebuie ajutați să facă alegeri în cunoștință de cauză cu privire la educația lingvistică a copiilor lor.

72. Dreptul de a învăța și de a dezvolta limba minoritară proprie, prevăzut la articolul 14 alineatul (1) din Convenția-cadru, nu este legat numai de menținerea identității individuale, ci formează și o bază importantă pentru dezvoltarea repertoriului lingvistic individual și pentru învățarea altor limbi⁹¹. Posibilitatea de a învăța într-o limbă minoritară poate constitui, de asemenea, un factor important în asigurarea accesului egal la educație și în contribuția la participarea deplină și efectivă la societate. Cu toate acestea, după cum se subliniază la articolul 14 alineatul (3), este la fel de important să se dobândească o bună cunoaștere a limbii (limbilor) oficiale, întrucât lipsa acesteia restrânge considerabil posibilitățile persoanelor aparținând minorităților naționale de a participa efectiv la viața publică, putându-le împiedica, de asemenea, accesul la învățământul superior⁹². Învățarea unei limbi minoritare și învățarea limbii (limbilor) oficiale nu trebuie să fie opțiuni care să se excludă reciproc, iar autoritățile trebuie să încurajeze modelele educaționale multilingve sau bilingve, care să atragă copii din comunitățile majoritare și minoritare și care să răspundă necesităților copiilor care cresc într-un mediu bilingv sau în familii „mixte”⁹³. Pe lângă faptul că aduce beneficii cognitive semnificative indivizilor, educația bilingvă sau multilingvă deschisă elevilor din toate grupurile lingvistice, inclusiv minoritățile și majoritatea, poate contribui la înțelegerea și cooperarea interculturală.

73. Posibilitățile de predare și învățare a limbilor minoritare și în acestea diferă în funcție de parametrii specifici ai situațiilor locale: școlile bilingve sau multilingve pot oferi educație în limbi minoritare în paralel cu cea în limba oficială; cursurile în limbi minoritare pot fi incluse în sistemul de învățământ public; pot exista școli private în limbi minoritare sau „cursuri de duminică” organizate de comunități, cu sau fără sprijinul statelor învecinate sau al statului semnatar⁹⁴. Comitetul consultativ încurajează includerea limbilor minoritare în sistemul de învățământ public și în programa obligatorie, inclusiv a limbilor minorităților mai puțin numeroase. De asemenea, școlile ar trebui să ofere educație în limba romani, acolo unde este cazul⁹⁵. În acest context, se atrage atenția în mod special asupra Cadrului curricular pentru limba romani, elaborat de Consiliul Europei⁹⁶. În plus, Comitetul consultativ salută și inițiativele private sau comunitare care beneficiază de sprijin din partea autorităților.

⁸⁹Al treilea Aviz cu privire la Federația Rusă.

⁹⁰Al doilea Aviz cu privire la Spania.

⁹¹ICMN al OSCE, Recomandările de la Haga, 1996.

⁹²A se vedea, de exemplu, primul Aviz cu privire la Georgia.

⁹³Primul Aviz cu privire la Serbia și Muntenegru; primul Aviz cu privire la Norvegia.

⁹⁴A se vedea, de asemenea, primul Comentariu tematic al ACFC privind educația.

⁹⁵Al treilea Aviz cu privire la Ungaria; al treilea Aviz cu privire la Cipru; al treilea Aviz cu privire la Croația; al doilea Aviz cu privire la Polonia.

⁹⁶*Un cadru curricular pentru limba romani*. Departamentul pentru politici lingvistice, Consiliul Europei, Strasbourg, 2008, pregătit în cooperare cu Forumul European al Romilor și al Nomazilor.

74. În ceea ce privește oportunitățile de învățare în limbile minoritare, pot apărea o serie de probleme specifice, printre care numărul insuficient de ore de predare a limbilor minoritare sau în acestea, organizarea cursurilor în afara programului școlar obișnuit, praguri numerice ridicate pentru organizarea de cursuri în limbile minoritare, lipsa profesorilor și a materialelor didactice ori numărul insuficient de cursuri datorat închiderii sau fuzionării școlilor din sate. Aceste situații ridică probleme de compatibilitate cu articolul 14 alineatul (2), chiar și în cazurile în care transportul până la școlile alternative este organizat și finanțat de autorități⁹⁷. În mod special, reprezentanții minorităților trebuie consultați efectiv cu privire la toate modificările legate de reformele educației sau de descentralizare, întrucât acestea afectează adesea în mod direct și negativ oportunitățile de predare în limbile minoritare. În cazurile de fuziune între școli, se pot depune eforturi, de exemplu, pentru a menține diferite cursuri de limbă într-o școală sau pentru a elabora metodologii de predare bilingve sau multilingve, pentru a reduce impacturile negative asupra comunităților minoritare.

75. În vederea dezvoltării competențelor în limbile minoritare astfel încât să aducă o valoare adăugată pentru vorbitorii acestora, indiferent dacă aparțin unei minorități sau nu, trebuie asigurată continuitatea accesului la predarea și învățarea limbilor minoritare și în acestea, la toate nivelurile sistemului de învățământ, de la cel preșcolar până la cel superior și la educația adulților. Lacune specifice în oferta educațională în limbi minoritare se observă adesea la nivelul învățământului preșcolar și secundar. Lipsa stimulentei sau posibilitățile insuficiente la nivel preșcolar, secundar sau superior pot reduce semnificativ atractivitatea învățării în limbile minoritare la nivel primar. Un obstacol specific este reprezentat, de asemenea, de organizarea examenelor de absolvire a liceului sau de admitere la universitate exclusiv în limba oficială, fapt ce poate reduce șansele persoanelor care aparțin minorităților naționale de a dobândi acces la învățământul superior, afectându-le astfel în mod negativ oportunitățile profesionale ulterioare. Întrucât examenele de admitere la universitate nu sunt concepute în mod obișnuit în scopuri multilingve și nu sunt adaptate necesităților și competențelor vorbitorilor de limbi minoritare, pot descuraja studiul academic al limbilor minoritare la cel mai înalt nivel de competență. Acest fapt reduce și mai mult acceptarea și funcționalitatea unei limbi minoritare în viața publică. În schimb, Comitetul consultativ a salutat în repetate rânduri asigurarea accesului la educație universitară în limbi minoritare, ca o importantă contribuție la dezvoltarea și prestigiul limbilor minoritare în țara respectivă⁹⁸.

2.2. Mijloace de asigurare a exercitării depline a drepturilor educaționale

76. Pentru a asigura calitatea educației în limbile minoritare, trebuie să se elaboreze programe și standarde școlare adecvate, precum și să se adapteze metodologia și materialele didactice. Totuși, un aspect deosebit de important în asigurarea calității educației în limbile minoritare îl reprezintă pregătirea profesorilor. Este esențial ca profesorii care predau în limbi minoritare să fie pregătiți în număr suficient, iar această pregătire să fie de bună calitate, formând profesori pentru toate nivelurile de învățământ, inclusiv pentru creșă și grădiniță. În multe contexte, acești profesori trebuie să lucreze în contexte bilingve sau trilingve. Având în vedere dificultățile întâmpinate în recrutarea și formarea profesorilor de limbi minoritare capabili să lucreze în astfel de medii, Comitetul consultativ salută și încurajează elaborarea de metodologii moderne și interactive, care să fie adaptate mediilor de predare multilingve.

77. Comitetul consultativ consideră că disponibilitatea manualelor în limbile minoritare constituie o condiție prealabilă pentru suscitarea interesului în rândul elevilor și al părinților față de învățarea în limbi minoritare, precum și un element indispensabil pentru asigurarea unei educații de calitate. Deși este conștient de costul ridicat al producției de materiale cu un nivel redus de distribuție, Comitetul consultativ consideră că aceste materiale ar trebui să fie gratuite, sau cel puțin nu mai scumpe decât materialele în limbile majoritare. În special la nivelul învățământului secundar, se constată adesea o lipsă generalizată a materialelor de predare.

⁹⁷ Al treilea Aviz cu privire la Germania.

⁹⁸ A se vedea, de exemplu, al treilea Aviz cu privire la România.

Întrucât este important ca limbajul utilizat și conținutul să fie adaptate nevoilor specifice ale grupurilor minoritare vizate, inclusiv în ceea ce privește terminologia specifică a limbii minoritare în domenii tehnice, trebuie să se acorde prioritate producerii materialelor în țară. De asemenea, pot fi aprobate și puse la dispoziție materiale elaborate în statele învecinate, acolo unde este cazul⁹⁹. Această formă de cooperare este încurajată explicit la articolul 17 din Convenția-cadru. Cu toate acestea, trebuie să se acorde atenție riscului ca această abordare să ducă la apariția unor sisteme de învățământ paralele, care ar putea amenința coeziunea socială¹⁰⁰.

78. În plus, sunt încurajate măsurile menite să atragă elevii către studiul limbilor minoritare sau în limbile minoritare, cum ar fi, de exemplu, rezervarea locurilor la universitate sau eliminarea cotelor restrictive¹⁰¹. Cercetarea cu privire la limbile minoritare și la practicile lingvistice joacă un rol specific în dezvoltarea unei predări de calitate, precum și în elaborarea metodelor și materialelor didactice de calitate. Ea este nu mai puțin importantă pentru dezvoltarea terminologiei, pentru interpretare și pentru traducere. În acest domeniu, autoritățile sunt încurajate să acorde o atenție specială limbilor vorbite de minoritățile puțin numeroase sau dispersate care sunt în proces de codificare¹⁰². În acest context, trebuie avut în vedere faptul că procesul de codificare nu „îngheață” evoluția limbii și că opiniile vorbitorilor rămân esențiale pentru înțelegerea limbii.

2.3. Asigurarea unui echilibru între limbile majoritare și cele minoritare în educație

79. Articolul 12 din Convenția-cadru îndeamnă la adoptarea de măsuri concrete pentru promovarea cunoașterii limbilor minoritare și majoritare. Limba joacă un rol important în promovarea integrării, a respectului reciproc între grupuri și a solidarității sociale. Așadar, este nevoie nu numai de asigurarea educației lingvistice a membrilor comunităților minorităților naționale, ci și de educație cu privire la limbile minoritare sau în acestea în beneficiul vorbitorilor limbii majoritare și al societății în ansamblu. Posibilitatea ca vorbitorii limbii majoritare să învețe limbi minoritare și, în special, posibilitatea ca toți vorbitorii să aibă acces la educație bilingvă și multilingvă pot consolida înțelegerea și cooperarea interculturală¹⁰³. În perspectiva învățării pe tot parcursul vieții, această abordare include și educația adulților. În cazurile în care statele au introdus măsuri de promovare a limbii (limbilor) oficiale, este deosebit de important ca acestea să meargă mână în mână cu măsurile de protecție și dezvoltare a limbilor minorităților, întrucât, în caz contrar, asemenea practici pot duce mai degrabă la asimilare, decât la integrare.

80. Pe de altă parte, necunoașterea limbii (limbilor) oficiale poate limita posibilitățile de participare egală în societate, de acces la învățământul superior și de acces la ocuparea unui loc de muncă. Din acest motiv, părinții optează uneori să își înscrie copiii în școlile majoritare, întrucât acestea par să ofere mai multe șanse de integrare în societate și de obținere a unui loc de muncă bine remunerat. Așadar, școlile în limbile minoritare trebuie să ofere condiții pentru dezvoltarea adecvată a competențelor vorbitorilor în limba (limbile) oficială (oficiale). Totuși, trebuie să se depună eforturi în acest sens pentru a preveni scăderea standardelor generale în materie de educație ca urmare a politicilor care introduc pe neașteptate mai multe ore de învățare a limbii oficiale. Acest risc se poate manifesta în situațiile în care se solicită profesorilor de limbi minoritare să predea în limba oficială, fără susținere și pregătire adecvată¹⁰⁴. Reformele educației care vizează promovarea intensificării predării limbii oficiale în școlile în limbi minoritare trebuie implementate în mod treptat și flexibil, pentru a permite adaptarea la necesitățile profesorilor și elevilor în cauză. În acest context, este important să se monitorizeze periodic calitatea educației furnizate de-a lungul întregului proces de reformă. Această

⁹⁹ Al treilea Aviz cu privire la Cipru; al treilea Aviz cu privire la Croația.

¹⁰⁰ Al doilea Aviz cu privire la Bosnia și Herțegovina.

¹⁰¹ Al treilea Aviz cu privire la Germania.

¹⁰² Al treilea Aviz cu privire la Norvegia.

¹⁰³ A se vedea, de asemenea, primul Comentariu tematic al ACFC privind educația.

¹⁰⁴ Al treilea Aviz cu privire la Estonia.

monitorizare trebuie efectuată în strânsă consultare cu reprezentanții consiliului școlar și ai organizațiilor profesorilor și părinților.

81. Comitetul consultativ încurajează elaborarea de modele de predare bilingve sau multilingve, ca parte a programei școlare obligatorii¹⁰⁵. În mod ideal, dacă situația o permite, ar trebui adoptate abordări în mediu dublu, în care limba minoritară și cea majoritară să fie prezente în proporții egale. Totuși, în situații specifice, se poate dovedi utilă promovarea numai a uneia dintre limbi, pentru a contrabalansa diferențele de prestigiu lingvistic, pentru a garanta drepturile vorbitorilor limbilor unor minorități puțin numeroase și pentru a răspunde nevoilor legitime ale părinților și ale copiilor, astfel cum sunt protejate prin Convenția-cadru. Abordările în mediu dublu își pot atinge scopul prin alternarea limbilor, în funcție de zilele săptămânii sau de materii, ori prin aplicarea modelului „un profesor – o limbă”. Atunci când limbile sunt repartizate în funcție de materii, utilizarea limbilor minoritare nu trebuie să se limiteze la materiile culturale sau istorice. Comitetul consultativ recomandă ca autoritățile, în strânsă consultare cu persoanele aparținând minorităților naționale, să elaboreze o strategie globală pe termen lung pentru a promova dezvoltarea multilingvistismului în cadrul politicilor educaționale¹⁰⁶.

2.4. Promovarea diversității lingvistice și a educației interculturale

82. Educația școlară ar trebui să reflecte în mod corespunzător diversitatea lingvistică și culturală a societății, promovând așadar valorile toleranței, dialogului intercultural și respectului reciproc. Prin urmare, pe lângă predarea limbilor minoritare și în acestea, programa obligatorie ar trebui să includă și informații despre istoria și contribuția minorităților la patrimoniul cultural și la societatea statului semnatar. Predarea acestor conținuturi nu ar trebui să fie limitată la zonele locuite în mod tradițional de minoritățile naționale, astfel încât cunoașterea și respectarea diversității lingvistice a societății să fie promovate în întreaga țară, începând de la o vârstă fragedă. În acest context, Comitetul consultativ salută utilizarea, la cursurile de istorie și geografie, a hărților care indică zonele de importanță istorică pentru minoritățile naționale și marchează numele locale în limbile minoritare. În plus, Comitetul consultativ a subliniat importanța introducerii unor perspective multiple în predarea istoriei¹⁰⁷.

83. Din perspectiva coeziunii sociale, Comitetul consultativ salută inițiativele de atragere a copiilor din alte comunități să se înscrie la școlile care utilizează limbile minoritare ca mijloc de predare și învățare, întrucât constituie măsuri de încurajare a contactelor interculturale și transfrontaliere și de promovare a învățării limbilor prin programe de imersiune totală sau parțială. În cadrul abordărilor interculturale de acest tip, este important ca nu numai structura sistemului de învățământ (cursuri, școli și consilii administrative școlare diversificate), ci și conținutul educației în sine să promoveze valorile respectului reciproc și înțelegerii interetnice, luând totodată în considerare și alte elemente identitare, cum ar fi religia, locația geografică sau genul¹⁰⁸.

¹⁰⁵Al treilea Aviz cu privire la Ungaria; primul Aviz cu privire la Suedia; al doilea Aviz cu privire la Elveția.

¹⁰⁶A se vedea, de asemenea, primul Comentariu tematic al ACFC privind educația.

¹⁰⁷Al treilea Aviz cu privire la Estonia.

¹⁰⁸A se vedea, de asemenea, primul Comentariu tematic al ACFC privind educația.

PARTEA A VII-A DREPTURILE LINGVISTICE ȘI PARTICIPAREA

84. Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale la participarea efectivă la afacerile publice, astfel cum este prevăzut la articolul 15, este considerat o dispoziție centrală a Convenției-cadru, căreia Comitetul consultativ i-a dedicat cea de a doua observație tematică a sa¹⁰⁹. Participarea efectivă este esențială pentru exercitarea deplină a celorlalte drepturi protejate prin Convenția-cadru, facilitând dialogul intercultural și promovând coeziunea socială. Totuși, toate aceste aspecte ale participării se pot dovedi problematice pentru persoanele aparținând minorităților naționale, din cauza obstacolelor lingvistice. Prin urmare, prezentul capitol, consacrat drepturilor lingvistice și participării, tratează chestiuni care prezintă relevanță și pentru alte capitole ale prezentului Comentariu tematic, cum ar fi egalitatea și nediscriminarea, utilizarea limbilor minoritare în public, precum și învățarea limbilor minoritare și oficiale și în acestea.

85. Problematika limbii și a legislației lingvistice este adesea centrală pentru comunitățile minoritare și poate provoca tensiune în cadrul societății. Așadar, trebuie conciliate două obiective de importanță egală: garantarea și respectarea utilizării limbilor minoritare, pe de o parte, și coeziunea socială, pe de altă parte. Cel de al doilea concept face adesea referire la o singură limbă oficială dominantă. Comitetul consultativ a reiterat, într-o serie de avize relevante specifice pentru fiecare țară, legitimitatea obiectivului de promovare a limbii oficiale, întrucât aceasta joacă un rol foarte important în asigurarea coeziunii sociale și în încurajarea participării efective a persoanelor aparținând minorităților naționale la viața publică. Cunoașterea limbii oficiale facilitează identificarea ca rezident și cetățean activ al unui stat și, prin urmare, este indispensabilă pentru participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale la viața publică. Pe de altă parte, după cum s-a menționat mai sus, stăpânirea limbii oficiale și exercitarea drepturilor lingvistice specifice ale persoanelor care aparțin minorităților naționale nu se exclud reciproc. Toate planurile și măsurile de consolidare a limbii oficiale trebuie să facă obiectul unor procese de consultare publice, organizate în timp util. Acestea trebuie să includă participarea activă a reprezentanților minorităților naționale, pentru a se garanta protecția efectivă a drepturilor lingvistice ale minorităților.

1. DREPTURILE LINGVISTICE ȘI PARTICIPAREA EFECTIVĂ LA VIAȚA CULTURALĂ, SOCIALĂ ȘI ECONOMICĂ

86. Persoanele care aparțin minorităților naționale se confruntă frecvent cu mai multe dificultăți decât alții în ceea ce privește accesul pe piața muncii, la educație și formare, la locuințe, la asistență medicală și la alte servicii sociale. Aceste dificultăți se datorează adesea, printre altele, și obstacolelor lingvistice, legate de insuficienta cunoaștere a limbii oficiale¹¹⁰. Situația poate fi și mai gravă în cazul persoanelor aparținând minorităților naționale care, din cauza educației de slabă calitate în limba minoritară, își finalizează studiile având doar competențe limitate în limba minoritară și fără o bună stăpânire a limbii oficiale. În majoritatea cazurilor, educația de bună calitate în limba oficială și buna stăpânire a acesteia reprezintă condiții prealabile pentru participarea efectivă la viața culturală, socială și economică. Așadar, învățarea limbii oficiale de către persoanele aparținând minorităților naționale ar trebui facilitată pentru toate grupele de vârstă, inclusiv în cazul persoanelor care ocupă deja un loc de muncă în sectorul public sau în cel privat. În special în statele în care s-au introdus noi limbi oficiale, autoritățile ar trebui să facă atractivă învățarea noii limbi oficiale pentru persoanele aparținând minorităților naționale, de exemplu prin oferirea de oportunități de carieră pentru persoanele

¹⁰⁹Al doilea Comentariu tematic ACFC privind participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale la viața culturală, socială și economică și la afacerile publice, a se vedea nota de subsol nr. 4.

¹¹⁰A se vedea, de exemplu, primul Aviz cu privire la Georgia.

care vorbesc atât limba oficială, cât și o limbă minoritară.

87. Cu toate acestea, cerințele excesive privind stăpânirea limbii (limbilor) oficiale pentru a avea acces la anumite posturi sau a obține bunuri și servicii specifice pot restrânge în mod nejustificat accesul la ocuparea unui loc de muncă și la protecție socială al persoanelor aparținând minorităților naționale¹¹¹. Așadar, statele semnatare ar trebui să adopte măsuri eficiente pentru a elimina toate restricțiile disproporționate în ceea ce privește accesul la piața muncii. În cazul posturilor pentru care stăpânirea limbii oficiale constituie o condiție legitimă, cerințele privind competențele lingvistice trebuie să fie, în fiecare caz în parte, proporționale cu interesul public urmărit și nu trebuie să meargă mai departe de ceea ce este necesar pentru îndeplinirea acestui obiectiv. Mai mult, ar trebui să se pună la dispoziție cursuri de formare lingvistică și, acolo unde este necesar, sprijin specific înainte de intrarea în vigoare a cerințelor lingvistice, pentru a facilita învățarea limbii oficiale și a preveni discriminarea sau insuficiența participare a personalului sau a candidaților aparținând minorităților naționale¹¹².

88. Accesul la prestațiile sociale și la anumite servicii și utilități publice nu trebuie limitat prin cerințe nejustificate referitoare la competențele lingvistice sau la reședință¹¹³. Informațiile și recomandările referitoare la serviciile publice și la instituțiile de servicii sociale trebuie să fie ușor de accesat și disponibile, acolo unde este cazul, în limbile minorităților naționale¹¹⁴. Personalul medical și administrativ angajat în serviciile de sănătate și de îngrijire a persoanelor în vârstă din zonele locuite în număr semnificativ de persoane aparținând minorităților naționale ar trebui să fie în măsură să presteze servicii în limbile minoritare și ar trebui, de asemenea, să beneficieze de formare cu privire la contextul cultural și lingvistic al minorităților naționale, pentru a putea răspunde în mod adecvat nevoilor specifice ale acestora. Comitetul consultativ a subliniat, în acest context, că autoritățile locale ar trebui să urmărească în mod activ recrutarea de personal calificat corespunzător, cu competențele lingvistice necesare¹¹⁵. În afară de aceasta, angajarea de mediatori sau asistenți în domeniul sănătății aparținând minorităților naționale (sau cel puțin de interpreți vorbitori ai limbii minoritare) poate contribui la îmbunătățirea comunicării¹¹⁶.

89. În plus, statele semnatare ar trebui să promoveze recrutarea, promovarea și menținerea în cadrul administrației și al serviciilor publice a persoanelor care aparțin minorităților naționale și/sau care vorbesc limba (limbile) minorităților naționale, atât la nivel național, cât și la nivel local. Este esențial să se asigure participarea efectivă a persoanelor care aparțin minorităților naționale și/sau care vorbesc limba (limbile) minorităților naționale în cadrul administrației, inclusiv al poliției, și al sistemului judiciar, pentru a face posibilă exercitarea efectivă a dreptului de utilizare a limbilor minoritare în relațiile cu autoritățile. Mai mult, prezența adecvată a limbilor minoritare în viața publică și oficială contribuie la dezvoltarea acestora și la menținerea unui prestigiu suficient pentru a reprezenta un obiectiv de învățare atrăgător pentru tinerii aparținând atât minorităților naționale, cât și majorității. În acest sens, buna stăpânire a limbii minoritare ar trebui considerată întotdeauna un atu, iar în zonele tradiționale de stabilire ar trebui să constituie chiar o cerință în procedurile de recrutare pentru funcția publică.

2. DREPTURILE LINGVISTICE ȘI PARTICIPAREA EFECTIVĂ LA AFACERILE PUBLICE

90. Comitetul consultativ recunoaște că o structură federală, descentralizarea și diverse

¹¹¹A se vedea, de exemplu, primul Aviz cu privire la Azerbaidjan.

¹¹²A se vedea al doilea Comentariu tematic al ACFC privind participarea efectivă.

¹¹³Ibid.

¹¹⁴Ibid. Al treilea Aviz cu privire la Danemarca.

¹¹⁵Al treilea Aviz cu privire la Estonia; al treilea Aviz cu privire la Suedia.

¹¹⁶A se vedea al doilea Comentariu tematic al ACFC privind participarea efectivă.

sisteme de autonomie se pot dovedi benefice pentru persoanele care aparțin minorităților naționale¹¹⁷. Mecanismele de autonomie culturală, de exemplu, pot avea ca scop delegarea către organizațiile minorităților naționale a unor competențe importante în domeniul culturii, limbii sau educației minorităților. În cazurile în care există asemenea mecanisme, prevederile constituționale și legislative trebuie să specifice în mod clar natura și sfera de cuprindere a sistemului de autonomie. Relațiile dintre instituțiile publice competente, precum și sistemele lor de finanțare trebuie clarificate prin lege¹¹⁸. Repartizarea responsabilităților între diversele niveluri de guvernare nu poate fi invocată ca justificare pentru neimplementarea politicilor menite să promoveze condițiile necesare pentru dezvoltarea culturii și limbii persoanelor aparținând minorităților naționale, întrucât guvernul central rămâne pe deplin responsabil pentru respectarea obligațiilor sale internaționale în acest domeniu, inclusiv a celor prevăzute în Convenția-cadru¹¹⁹.

91. Atunci când au în vedere reforme care urmăresc modificarea limitelor administrative, autoritățile ar trebui să consulte persoanele aparținând minorităților naționale, astfel încât să poată lua în considerare eventualul impact al acestor reforme asupra exercitării drepturilor lingvistice. În orice caz, nu trebuie adoptată nicio măsură care vizează reducerea proporției populației din zonele locuite de persoane aparținând minorităților naționale sau restrângerea drepturilor protejate prin Convenția-cadru. Într-un număr mic de țări, Comitetul consultativ a examinat situația persoanelor aparținând populației majoritare care locuiesc în zone ale țării în care constituie o minoritate. Drepturile lingvistice în aceste situații de „majoritate în cadrul minorității” necesită, în opinia Comitetului consultativ, garanții similare cu cele acordate persoanelor aparținând minorităților naționale¹²⁰. De exemplu, Comitetul consultativ a constatat că în asemenea situații ar trebui să se aplice praguri reduse în ceea ce privește numărul minim de elevi dintr-o clasă, la fel cum se aplică în școlile în limbi minoritare, astfel încât să se poată asigura predarea efectivă a limbii minoritare *de facto* și în aceasta¹²¹.

92. Statele semnatare trebuie să se asigure că partidele politice care reprezintă sau includ persoane aparținând minorităților naționale beneficiază de egalitatea de șanse în cadrul campaniilor electorale. Aceasta poate implica afișarea de anunțuri electorale în limbile minoritare. De asemenea, autoritățile ar trebui să ia în considerare oferirea de oportunități pentru utilizarea limbilor minoritare în cadrul programelor posturilor publice de radio și de televiziune dedicate campaniilor electorale, precum și pe buletinele de vot și în alte materiale electorale folosite în zonele locuite în mod tradițional sau în număr substanțial de persoane aparținând minorităților naționale. Cerințele privind competențele lingvistice impuse candidaților la alegerile parlamentare și locale pot ridica probleme de compatibilitate cu articolul 15 din Convenția-cadru, întrucât afectează în mod negativ participarea persoanelor aparținând minorităților naționale la afacerile publice¹²². În mod special, în cadrul organismelor alese la nivel local, posibilitatea utilizării limbilor minoritare poate permite persoanelor aparținând minorităților naționale să participe mai eficient la adoptarea deciziilor. Comitetul consultativ a salutat eforturile depuse pentru a permite utilizarea limbilor minoritare la nivel intern în administrația publică din zonele locuite în număr substanțial de persoane aparținând minorităților naționale¹²³.

93. Dreptul de a utiliza limbile minoritare în mod liber, oral și în scris, în privat și în public, precum și în relațiile cu autoritățile administrative constituie, de asemenea, un factor

¹¹⁷A se vedea, de asemenea, Recomandările de la Lund ale ICMN al OSCE, 1999.

¹¹⁸A se vedea al doilea Comentariu tematic al ACFC privind participarea efectivă.

¹¹⁹Al treilea Aviz cu privire la Italia.

¹²⁰Trebuie adoptată o abordare similară și în situațiile de „minoritate în cadrul minorității”.

¹²¹Al treilea Aviz cu privire la Finlanda; al treilea Aviz cu privire la Estonia; al treilea Aviz cu privire la România.

¹²²Primul Aviz cu privire la Georgia.

¹²³Al treilea Aviz cu privire la Estonia; al doilea Aviz cu privire la Ucraina.

semnificativ care promovează participarea la afacerile publice a persoanelor aparținând minorităților naționale, cu precădere în zonele locuite în mod tradițional sau în număr semnificativ de aceste persoane. Posibilitatea de a utiliza limbile minoritare în relațiile cu autoritățile administrative poate contribui adesea la o comunicare mai eficientă cu privire la chestiunile care afectează direct minoritățile naționale, în vreme ce utilizarea exclusivă a limbii (limbilor) oficiale poate limita substanțial consultarea și participarea efectivă a acestora. Prin urmare, este important să se garanteze că comunitățile minoritare beneficiază de serviciile de interpretare sau de traducere necesare, de exemplu, în momentul dezbaterii proiectelor legislative relevante, astfel încât acestea să aibă posibilitatea de a-și face cunoscute preocupările. În plus, trebuie să se garanteze că mecanismele consultative destinate persoanelor aparținând minorităților naționale, cum ar fi consiliile consultative, studiază în mod corespunzător contribuțiile reprezentanților minorităților și le iau efectiv în considerare în cadrul procesului decizional.

PARTEA A VIII-A**CONCLUZII**

94. Prin ratificarea Convenției-cadru, statele semnatare au convenit „să promoveze condițiile de natură să permită persoanelor aparținând minorităților naționale să-și mențină și să-și dezvolte cultura, precum și să-și păstreze elementele esențiale ale identității lor”, inclusiv limba. Prezentul Comentariu face inventarul interpretărilor Comitetului consultativ cu privire la dispozițiile legate de limbă din Convenția-cadru, cu scopul de a oferi orientări pe termen lung pentru îmbunătățirea punerii în aplicare a principiilor Convenției-cadru. Comentariul tematic se adresează autorităților, factorilor de decizie, reprezentanților minorităților, funcționarilor publici, organizațiilor neguvernamentale, reprezentanților mediului academic și altor părți interesate relevante. El oferă consiliere și recomandări practice care să contribuie la dezvoltarea coeziunii sociale în cadrul elaborării legislației și politicilor care afectează drepturile lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale.

95. Drepturile minorităților, astfel cum au fost concepute în Convenția-cadru și dezvoltate ulterior prin procesul de monitorizare, reclamă politici lingvistice incluzive. Aceasta înseamnă că fiecare are dreptul de a exprima diferențele și că aceste diferențe trebuie recunoscute. Totuși, această recunoaștere nu trebuie să ducă la crearea unor identități imuabile. Întrucât limba este strâns legată de ideologie și de relațiile ierarhice, clasificarea persoanelor aparținând minorităților naționale poate duce la refuzarea unui statut egal în cadrul interacțiunilor sociale. Recunoașterea diferențelor trebuie să se bazeze pe egalitatea deplină și efectivă a tuturor membrilor societății, indiferent de identitatea și de apartenența lor lingvistică. Pentru promovarea acestei egalități este necesară adoptarea de măsuri care să permită accesul egal la resurse și la drepturi, în pofida diferențelor, și care să permită interacțiunea socială dincolo de diferențe.

96. Convenția-cadru, ca instrument de protecție a drepturilor individuale, se concentrează pe vorbitorul individual și pe drepturile și libertățile acestuia în cadrul interacțiunilor în contexte sociale. Politicile de implementare a Convenției-cadru trebuie așadar să ia în considerare faptul că afilierea lingvistică se bazează pe libera autoidentificare și nu este nici statică, nici exclusivă. Mai mult, cu toate că anumite dispoziții vizează grupuri de indivizi, de exemplu pentru a promova egalitatea lor efectivă, politicile globale care promovează dezvoltarea deplină a drepturilor lingvistice trebuie să se adreseze societății în ansamblu.

97. Pe lângă principiile generale legate de egalitatea deplină și efectivă și de promovarea toleranței și a relațiilor interetnice bazate pe respect reciproc, Convenția-cadru propune un set de dispoziții speciale referitoare la sectoarele esențiale atât pentru dezvoltarea echilibrată a drepturilor lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale, cât și pentru promovarea diversității sociale. Printre aceste sectoare se numără mass-media (publică și privată, tradițională și electronică), utilizarea privată și publică a limbilor, educația și participarea efectivă. Prin urmare, prezentul Comentariu tematic examinează în mod special aceste domenii.

98. Pentru a contribui la obiectivul general de promovare a coeziunii sociale prin garantarea drepturilor și libertăților persoanelor aparținând minorităților naționale, trebuie găsite soluții adaptate la situația fiecărei minorități naționale din contextul specific al statului semnatar. Întrucât situația este în continuă evoluție, măsurile identificate de statele semnatare ca răspuns la anumite circumstanțe nu vor mai asigura în mod necesar conformitatea cu standardele Convenției-cadru și în viitor. Așadar, politicile, cadrul juridic și mecanismele de implementare care afectează direct sau indirect drepturile lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților trebuie să fie monitorizate, evaluate și modificate în mod continuu, în strânsă consultare cu grupurile în cauză. La rândul său, în ciclurile ulterioare de monitorizare, Comitetul consultativ va reevalua măsurile de stat care afectează drepturile lingvistice și își va face cunoscute în

continuare constatările. După cum s-a menționat deja în introducere, Comentariul tematic trebuie considerat un „instrument viu”, a cărui interpretare ar trebui să se dezvolte pe măsură ce evoluează procesul de monitorizare în temeiul Convenției-cadru. ***