

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 27 May 2016

ACFC/56DOC(2016)001
/Romanian language version/

**The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority
rights**

**THEMATIC COMMENTARY No. 4
THE SCOPE OF APPLICATION OF THE
FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF
NATIONAL MINORITIES**

Adopted on 27 May 2016

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

**COMITETUL CONSULTATIV AL CONVENȚIEI-
CADRU PENTRU PROTECȚIA
MINORITĂȚILOR NAȚIONALE**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 27 mai 2016

ACFC/56DOC(2016)001

**Convenția-cadru: instrument-cheie pentru gestionarea diversității prin
drepturile minorităților**

**COMENTARIUL TEMATIC NR. 4 DOMENIUL DE APLICARE A
CONVENȚIEI-CADRU PRIVIND PROTECȚIA MINORITĂȚILOR NAȚIONALE**

Adoptat la 27 mai 2016

CONȚINUT

PARTEA I INTRODUCERE	3
PARTEA II DREPTUL LA LIBERA AUTOIDENTIFICARE	7
1. Considerații generale	
2. Libera autoidentificare în contextul recensământului și al altor procese de colectare de date	8
PARTEA III ABORDĂRI ALE STATELOR PRIVIND DOMENIUL DE APLICARE AL CONVENȚIEI-CADRU	10
1. Declarații și rezerve la momentul ratificării	10
2. Criterii aplicate de statele-părți	12
PARTEA IV ABORDAREA ARTICOL CU ARTICOL ȘI ÎN FUNCȚIE DE CONTEXT DEZVOLTATĂ DE COMITETUL CONSULTATIV	17
1. Principiile fundamentale	17
2. Practica	18
PARTEA V DREPTURI DIN CONVENȚIA-CADRU APLICABILE TUTUROR PERSOANELOR 21	
1. Protecția împotriva discriminării- Articolul 6	21
2. Educația și media ca instrumente de integrare- Articolele 6(1) și 12	23
PARTEA VI DREPTURILE MINORITĂȚILOR CU UN LARG DOMENIU DE APLICARE	
1. Egalitate- Articolul 4	25
2. Cultura- Articolul 5	26
3. Asocierea și religia – Articolele 7 și 8	26
4. Media- Articolul 9	27
5. Limba- Articolele 10(1), 10(3), 11 (1) și 11(2)	28
6. Educația- Articolele 12(3), 14(1) și 14(3)	28
7. Participarea- Articolul 15	29
PARTEA VII DREPTURI ALE MINORITĂȚILOR CU UN DOMENIU DE APLICARE SPECIFIC 31	
PARTEA VIII CONCLUZII	33

Sumar executiv

Diversitatea a constituit o parte integrantă a societăților europene de secole și un capital important al acestora. Ea rămâne o caracteristică esențială a societăților contemporane. Scopul comentariului este de a consolida modul în care Comitetul consultativ a interpretat de-a lungul timpului domeniul de aplicare a Convenției-cadru privind protecția minorităților naționale (ETS nr. 157), în lumina evoluțiilor societale, economice și demografice specifice.

Comentariul arată că, începând cu 1995, Convenția-cadru a fost și continuă să fie un instrument-cheie pentru state de a se adapta pluralismului tot mai sporit, prin protecția minorităților, într-un mod care să stabilească un echilibru prudent între amplele preocupări societale și drepturile individuale. Acesta sprijină statele-părți în gestionarea diversității prin crearea de condiții societale adecvate care permit exprimarea și recunoașterea diferenței, accesul egal la drepturi și resurse, în ciuda diferențelor, și interacțiunea și incluziunea socială a diferențelor.

Convenția-cadru se bazează pe principiul că protecția minorităților naționale este esențială pentru stabilitate, securitate democratică și pace. Principalul său obiectiv este de a preveni tensiunile interetnice și a promova dialogul în societăți deschise și favorabile incluziunii. În consecință, comentariul evidențiază faptul că Convenția-cadru se adresează societății în ansamblu, și nu doar persoanelor fizice sau grupurilor specifice. În loc de întrebarea „cine” ar trebui protejat, aceasta formulează întrebarea „ce” este necesar pentru a gestiona diversitatea în cel mai eficient mod posibil prin protecția drepturilor minorităților. Tocmai din acest motiv, Convenția nu conține o definiție a sintagmei „persoană care aparține unei minorități naționale”.

Convenția-cadru a fost concepută în mod deliberat ca instrument evolutiv. Interpretarea ei trebuie adaptată cu regularitate pentru a asigura faptul că drepturile minorităților pot fi exercitate efectiv în societățile afectate de transformări constante, inclusiv prin mobilitate și migrație. Dreptul la libera autoidentificare este un element central pentru protecția minorităților, incluzând afilierile multiple și situaționale. Acesta nu trebuie ignorat printr-o clasificare impusă și bazată pe caracteristici predeterminate. Persoanele fizice se autoidentifică și alcătuiesc comunități printr-o varietate de practici evolutive partajate și prin exercitarea comună a drepturilor. Schimbările societale influențează percepțiile privind identitatea ale persoanelor fizice și ale comunităților și, astfel, privind aplicabilitatea drepturilor minorităților.

Din rândul diverselor drepturi prevăzute în Convenția-cadru, o parte dintre acestea se aplică tuturor persoanelor fizice de pe teritoriul unui stat, în timp ce aplicarea altora poate fi legată de condiții specifice. Prin urmare, în ceea ce privește examinarea implementării Convenției-cadru de către statele-părți, Comitetul consultativ a încurajat în mod consecvent autoritățile să fie favorabile incluziunii și să se adapteze contextelor, și să aibă în vedere, pe articole, care sunt drepturile care ar trebui acordate și care ar trebui să fie beneficiarii pentru a asigura o implementare cât mai eficientă a Convenției-cadru pe baza faptelor, mai curând decât pe baza statutului.

Comentariul concluzionează că accesul la drepturile minorităților poate fi asigurat doar într-o societate în care dialogul, înțelegerea și diversitatea culturală sunt privite ca surse de

ACFC/56DOC(2016)001
dezvoltare , mai curând decât ca o formă de separare.

Partea I Introducere

1. Scopul acestui comentariu este de a pune la dispoziția statelor-părți la Convenția-cadru, a persoanelor care aparțin minorităților naționale, a organizațiilor internaționale și a societății civile, precum și a mediului academic o serie de orientări privind dezbaterile curente privind domeniul de aplicare al Convenției-cadru. El se bazează pe o lectură comparativă și analitică concisă a avizelor adoptate de Comitetul consultativ pe parcursul celor patru cicluri de monitorizare desfășurate în statele-părți începând din 1998¹ și este construit pe trei comentarii tematice anterioare care au fost adoptate de Comitetul consultativ: cel privind educația în 2006², pcel privind participarea efectivă la viața publică în 2008³, și cel privind drepturile lingvistice în 2012⁴. O contribuție importantă a venit din partea reprezentanților minorităților naționale și ai societății civile⁵, a mediului academic și a altor interlocutori, inclusiv pe durata amplelor consultări desfășurate în etapele finale ale procesului de elaborare.

2. Drepturile minorităților sunt acordate la nivel individual fiecărei persoane care aparține unei minorități naționale. Articolul 3 alineatul (2) din Convenția-cadru specifică în plus că drepturile minorităților sunt „exercitate în mod individual și în comunitate cu alții”. În fapt, o parte dintre drepturi nu au sens decât dacă sunt exercitate în comunitate cu alții, iar exercitarea aceluiași drepturi presupune prezența sau chiar asocierea formală cu alții. Prin urmare, drepturile minorităților au o dimensiune individuală, socială și colectivă. În ciuda faptului că mai multe instrumente internaționale fac trimitere la culturile, limbile sau tradițiile minorităților, și că există o înțelegere comună cu privire la ceea ce implică termenul de „minoritate”, nu a existat niciodată o definiție universal acceptată⁶. Potrivit acestei tradiții, Convenția-cadru nu conține nicio definiție a sintagmei „minoritate națională” sau a sintagmei „persoană care aparține unei minorități naționale”. În consecință, problema identificării persoanelor care trebuie recunoscute ca titulare ale drepturilor din Convenția-cadru a făcut, de la adoptarea acesteia, obiectul unei ample dezbateri la nivel internațional și național, academic și politic.

3. Scopul Convenției-cadru este tocmai acela de a asigura faptul că spațiul pentru diversitate și pentru a fi „diferit” în societate este protejat și afirmat și că, astfel, sunt promovate integrarea și coeziunea societăților⁷. Aspecte mai ample legate de integrarea societăților au fost, așadar, întotdeauna cuprinse în activitățile de monitorizare a Comitetului

¹ Comentariul face trimitere la primul, al doilea, al treilea și al patrulea ciclu, la avizele specifice fiecărei țări care formulează concluzii de o importanță deosebită pentru domeniul de aplicare. Aceste trimiteri au scop exclusiv ilustrativ.

² A se vedea Comitetul consultativ al Convenției-cadru privind protecția minorităților naționale (ACFC), Primul comentariu privind educația în baza Convenției-cadru privind protecția minorităților naționale, ACFC/25DOC(2006)002, 2 martie 2006, www.coe.int/minorities

³ A se vedea ACFC, Al doilea comentariu privind participarea efectivă a persoanelor care aparțin minorităților naționale la viața culturală, socială și economică și la afacerile publice, ACFC/31DOC(2008)001, 27 februarie 2008, www.coe.int/minorities

⁴ A se vedea ACFC, Al treilea comentariu privind drepturile lingvistice ale persoanelor care aparțin minorităților naționale în baza Convenției-cadru, ACFC/44DOC(2012)001, 24 mai 2012, www.coe.int/minorities

⁵ Sintagma „reprezentant al minorităților” din cuprinsul textului nu conține o noțiune juridică; aceasta se referă la susținătorii sau purtătorii de cuvânt care au făcut un pas în direcția comunicării opiniilor lor.

⁶ A se vedea *travaux préparatoires*, diverse încercări în cadrul Adunării parlamentare a Consiliului Europei (PACE) și, în special, comentariul grupului de lucru pe tema minorităților la Declarația ONU privind drepturile persoanelor care aparțin minorităților naționale sau minorităților etnice, religioase sau lingvistice din 1992.

⁷ A se vedea preambulul Convenției-cadru. „[...] Având în vedere că este necesară crearea unui climat de toleranță și dialog care să permită diversitatea ca sursă și factor, nu de separare, ci de îmbogățire pentru fiecare societate[...].”

consultativ, uneori având ca rezultat dezaprobarea lor de către respectivul stat-partea⁸. Într-adevăr, ca urmare a diversității tot mai sporite în societățile europene din ultimii ani, o atenție crescută a fost acordată de o parte dintre actori imperativului formării de societăți favorabile incluziunii și integrate în care diversitatea să fie respectată și menținută⁹. Având în vedere acest lucru și pentru a clarifica atât dimensiunea personală, cât și dimensiunea de substanță a activității sale, Comitetul consultativ consideră adecvat să dedice cel de al patrulea comentariu tematic domeniului de aplicare a Convenției-cadru.

4. Adoptarea Convenției-cadru a avut loc în 1995, în urma conflictelor violente din Europa, ca unicul instrument internațional obligatoriu privind drepturile persoanelor care aparțin minorităților naționale, puternic ancorat în protecția drepturilor minorităților din setul universal al drepturilor omului multilateral recunoscute. Potrivit articolului 1 din Convenția-cadru, drepturile minorităților fac parte din sistemul internațional de protecție a drepturilor omului, care se bazează pe premisa că fiecare om este născut liber și egal în demnitate și drepturi¹⁰. Scopul includerii drepturilor minorităților ca parte integrantă a drepturilor omului nu a fost de acela de a contesta noțiunea de egalitate la nivelul tuturor persoanelor fizice, ci de a o dezvolta și mai mult prin stabilirea unui set de drepturi specifice pentru persoanele care aparțin minorităților naționale pentru a asigura faptul că acestea pot participa pe deplin și în mod egal în societate, în timp ce sunt protejate împotriva asimilării. Un aspect important, persoanelor care aparțin minorităților naționale au nevoie să li se garanteze următoarele: (i) exprimarea diferențelor și recunoașterea diferențelor; (ii) obținerea accesului egal la resurse și drepturi în ciuda diferențelor; și (iii) implicarea în interacțiunea socială pe baza respectului și a înțelegerii în ciuda diferențelor.

5. Uneori se concluzionează în mod superficial că aplicarea Convenției-cadru, dată fiind absența unei definiții a minorității naționale, este o practică lăsată exclusiv la discreția statelor-părți. Totuși, această interpretare este incorectă. Ea se opune articolului 26 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor și principiului de bază *pacta sunt servanda*. Scopul acestui comentariu este de a clarifica faptul că absența unei definiții din cuprinsul Convenției-cadru este într-adevăr nu doar intenționată, dar și necesară pentru a asigura faptul că circumstanțele societale, inclusiv economice și demografice specifice ale statelor-părți sunt luate în considerare în mod corespunzător în momentul stabilirii aplicabilității drepturilor minorităților. Convenția-cadru a fost concepută în mod deliberat ca instrument evolutiv a cărui interpretare trebuie să evolueze și să fie ajustată în mod regulat în funcție de noile provocări societale. Identitățile multiple și mobilitatea sporită, de exemplu, au devenit caracteristici regulate ale societăților europene. Cu toate acestea, astfel de caracteristici nu limitează accesul la drepturile minorităților. Această abordare este în deplină conformitate cu principiul interpretării dinamice dezvoltat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

6. Deși Convenția-cadru este obligatorie pentru statele-părți de la data intrării sale în vigoare în jurisdicția națională, caracterul său de cadru impune totuși instrumente juridice suplimentare la nivel național pentru ca ea să devină complet operațională. În multe state, definiția titularilor de drepturi a fost stabilită în legislația națională cu scopul de a pune în

⁸ A se vedea, *inter alia*, Primul aviz privind Danemarca și comentariile guvernului privind Primul aviz privind Danemarca, și Primul aviz privind Germania și comentariile guvernului privind Primul aviz privind Germania.

⁹ Preocuparea sporită față de aspectele legate de integrare este, de exemplu, reflectată în activitatea Înaltului Comisar pentru Minoritățile Naționale al OSCE (ICMN) (a se vedea Orientările de la Ljubljana privind integrarea diverselor societăți, noiembrie 2012), precum și în faptul că Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) a inclus politici în materie de integrare în cele patru teme comune tuturor statelor membre în rapoartele de țară din cea de a cincea rundă.

¹⁰ A se vedea articolul 1 din Declarația universală a drepturilor omului.

aplicare dispozițiile prevăzute în Convenția-cadru. Comitetul consultativ a recunoscut în mod consecvent faptul că statele-părți dispun de o marjă de apreciere în acest context, dar a constatat, de asemenea, că această marjă trebuie exercitată în conformitate cu normele generale ale dreptului internațional, incluse în articolele 31-33 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor. Aceasta trebuie exercitată în conformitate cu obligația de a interpreta un tratat cu bună-credință și în lumina scopului și obiectivului său. În ceea ce privește Convenția-cadru, principiile sale fundamentale care sunt prevăzute în preambul reamintesc statelor-părți necesitatea de a căuta o expresie maximă a spiritului relațiilor de prietenie și al cooperării în toate acțiunile lor care vizează protecția minorităților. Mai mult, articolul 2 din Convenția-cadru subliniază caracterul esențial al principiului bunei-credințe, al bunelor relații de vecinătate și a neintervenției în afacerile interne ale altui stat pentru a asigura faptul că numeroasele și diversele interese care sunt afectate de implementarea Convenției-cadru pot fi reconciliate de statele-părți¹¹.

7. Prin urmare, analizând abordările statelor-părți cu privire la domeniul de aplicare a Convenției-cadru, Comitetul consultat a încurajat în mod consecvent autoritățile să fie favorabile incluziunii și să se adapteze contextelor specifice și să aibă în vedere, pe articole, care sunt drepturile care ar trebui acordate și care ar trebui să fie beneficiarii. O astfel de abordare nu doar asigură cea mai eficientă implementare a Convenției-cadru pe baza faptelor, mai curând decât a statutului, ci și promovează un climat social al dialogului și înțelegerii, în care diversitatea culturală este privită ca un factor de dezvoltare, mai curând decât o formă de separare.

8. Acest comentariu începe cu o analiză a dreptului la liberă autoidentificare al persoanelor care aparțin minorităților naționale, ca piatră de temelie pentru drepturile minorităților (Partea II). El discută ulterior diverse practici dezvoltate de statele-părți având ca scop definirea beneficiarilor drepturilor minorităților în conformitate cu criteriile personale și de altă natură (Partea III). Partea IV explică abordarea deschisă și contextuală care a fost aplicată de Comitetul consultativ pe parcursul activităților sale de monitorizare în conformitate cu principiile prevăzute la articolele 3-6 din Convenția-cadru. Pe baza abordării pe articole dezvoltată de Comitetul consultativ de la întemeiere, Părțile V-VII prezintă o analiză a domeniului de aplicare a diverselor drepturi prevăzute în Convenția-cadru. Deși unele articole vizează în mod explicit toate persoanele de pe teritoriul statului-parte (Partea V), există o serie de drepturi ale minorităților care au un domeniu de aplicare mai amplu și care, dată fiind natura lor, trebuie aplicate tuturor minorităților naționale (Partea VI), dar există și alte drepturi ale minorităților pentru care statele-părți pot avea nevoie, pentru aplicare, de condiții prealabile specifice (Partea VII).

¹¹ A se vedea, de asemenea, Raportul explicativ al Convenției-cadru, punctul (32): „Acest articol furnizează un set de principii care reglementează aplicarea Convenției-cadru. [...] Principiile menționate în această dispoziție au caracter general, dar au o importanță deosebită pentru domeniul acoperit de Convenția-cadru”.

Partea II Dreptul la libera autoidentificare

1. Considerente generale

9. Dreptul la libera autoidentificare prevăzut în articolul 3 din Convenția-cadru constituie o piatră de temelie pentru drepturile minorităților¹². Comitetul consultativ a subliniat în mod consecvent caracterul central al acestei dispoziții. „Liber” implică, în acest context, decizia stabilită și informată în mod individual de a beneficia de protecția Convenției-cadru. Prin urmare, articolul 3 este în mod necesar aplicabil fiecărei persoane, întrucât fiecare persoană trebuie să aibă dreptul de a se identifica în mod liber ca membru al unui grup specific, sau de a alege să nu facă acest lucru. Raportul explicativ al Convenției-cadru evidențiază, însă, că alegerea unei persoane nu este arbitrară ci trebuie corelată cu o serie de criterii obiective¹³.

10. Comitetul consultativ s-a abținut în mod intenționat de la interpretarea criteriilor obiective, întrucât este clar că formularea din Raportul explicativ nu poate fi analizată decât în contextul alegerii subiective a fiecărei persoane. Prin urmare, criteriile obiective nu constituie elemente ale unei definiții. Autoidentificarea începe cu decizia liberă a unei persoane care, în cazul în care nu există o justificare contrară, se va baza pe orice identificare personală¹⁴. În opinia Comitetului consultativ, libera autoidentificare a unui individ poate fi pusă în discuție numai în cazuri rare, precum situațiile în care aceasta se bazează pe reaua-credință. Identificarea cu o minoritate națională care este motivată exclusiv de dorința de a obține anumite avantaje sau beneficii, de exemplu, poate fi contrară principiilor și scopurilor Convenției-cadru, în special dacă o astfel de acțiune diminuează beneficiile și drepturile existente sau potențiale ale persoanelor care aparțin minorităților naționale.

11. Deși înregistrarea oficială a unei autoidentificări poate necesita, în anumite cazuri, dovada existenței unor criterii obiective¹⁵, o identitate minoritară nu trebuie impusă din exterior. Comitetul consultativ a criticat înregistrarea obligatorie a etniei în actele de identitate sau în registrele interne ale entităților administrative, inclusiv în instituțiile polițienești sau de asistență medicală, considerând că acest lucru este contrar dreptului la liberă autoidentificare¹⁶. Mai mult, a considerat că libera autoidentificare implică dreptul de a alege pe bază situațională când să aibă loc și când să nu aibă loc autoidentificarea unei persoane care aparține unei minorități naționale¹⁷.

12. În practică, acest lucru înseamnă că fiecare persoană care aparține unei minorități naționale poate decide liber să revendice drepturile specifice prevăzute în Convenția-cadru, deși în anumite circumstanțe sau cu privire la anumite sfere ale drepturilor, aceasta ar putea

¹² Potrivit articolului 3 alineatul (1) „[O]rice persoană care aparține unei minorități naționale trebuie să aibă dreptul de a alege liber dacă dorește să fie tratată sau nu ca atare și niciun dezavantaj nu trebuie să rezulte din această alegere sau din exercitarea drepturilor legate de respectiva alegere”.

¹³ Potrivit punctului 35, articolul 3 alineatul (1) “nu implică dreptul unei persoane de a alege în mod arbitrar să aparțină unei minorități naționale. Alegerea subiectivă a unei persoane este inseparabil legată de criterii obiective relevante pentru identitatea persoanei”.

¹⁴ A se vedea, de asemenea, Recomandarea generală VIII a Comitetului pentru eliminarea discriminării rasiale (1990).

¹⁵ A se vedea *Ciubotaru c. Moldova* (aplicarea nr. 27138/04), Hotărârea din 27 aprilie 2010, prin care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut dreptul unui guvern de a impune existența de dovezi obiective pentru o identitate revendicată.

¹⁶ A se vedea Al patrulea aviz privind Republica Cehă, Primul aviz privind Germania, Al treilea aviz privind Irlanda, Primul și Al treilea aviz privind Federația Rusă și Primul și Al doilea aviz privind Ucraina.

¹⁷ Persoanele care aparțin minorităților naționale pot, de exemplu, să aleagă ca numele lor să fie recunoscut oficial într-o limbă minoritară, dar în paralel să nu utilizeze limba minorității lor în relație cu autoritățile administrative locale. A se vedea, de asemenea, Al treilea comentariu tematic (nota de subsol 4), în special, punctele (16)-(18).

alege să nu își exercite aceste drepturi¹⁸. Totuși, aceste decizii individuale nu trebuie să aibă ca rezultat dezavantaje pentru alte persoane care se identifică cu aceeași minoritate prin excluderea lor de la posibilitatea revendicării drepturilor lor minoritare. În acest context, Comitetul consultativ a reiterat opinia sa conform căreia orice prag numeric, stabilit ca o condiție prealabilă pentru aplicarea anumitor drepturi ale minorităților, trebuie interpretat în mod flexibil (a se vedea, de asemenea, punctul (82)). În caz contrar, o obligație indirectă la autoidentificare ar fi impusă persoanelor care aparțin minorităților naționale pentru a asigura faptul că este menținut accesul la un drept specific. În același timp, decizia individuală de a se identifica sau de a nu se identifica cu o anumită minoritate trebuie respectată de alții care sunt afiliați aceluiași grup și care, în egală măsură, nu trebuie să exercite niciun fel de presiune.

13. Dreptul la libera autoidentificare se extinde, de asemenea, la afilierile multiple. În fapt, Convenția-cadru recunoaște implicit afilierile multiple prin promovarea conservării identităților naționale în paralel cu integrarea lor reușită și eficientă în viața publică la scară mai amplă. Persoanele care aparțin minorităților naționale nu ar trebui să fie obligate niciodată să aleagă între conservarea identității lor minoritare sau revendicarea culturii majoritare, întrucât ambele opțiuni trebuie să le fie disponibile pe deplin¹⁹. Aceasta implică faptul că practicile prin care o persoană se afiliază la o anumită minoritate nu ar trebui privite ca fiind exclusive, întrucât ea se poate identifica simultan cu alte minorități sau cu majoritatea²⁰. În anumite cazuri, o astfel de alegere poate avea consecințele proceselor anterioare de asimilare în majoritate sau în altă minoritate dominantă. Totuși, acest lucru nu trebuie utilizat ca argument împotriva drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale la libera autoidentificare sau la revendicarea protecției minoritare.

14. Comitetul consultativ a solicitat în continuare statelor-părți să se asigure că toate persoanele și grupurile care ar putea beneficia de Convenția-cadru sunt informate cu privire la dreptul la libera autoidentificare și pot beneficia de acest drept în vederea exercitării drepturilor prevăzute în Convenția-cadru. Acesta este cazul atunci când alegerea de afiliere la o minoritate nu este îngreunată în practică și atunci când se asigură faptul că alegerea este una liberă, fără teama că ar putea avea ca rezultat dezavantaje sau pierderea prestigiului social.

2. Libera autoidentificare în contextul proceselor de recensământ și al altor procese de colectare de date

15. În țările în care datele referitoare la afilierea națională, etnică sau religioasă sunt colectate în contextul mai amplu al recensământului populației, acest demers trebuie organizat și derulat în conformitate cu principiile recunoscute la nivel internațional, inclusiv cu standardele privind protecția datelor cu caracter personal²¹. Rezultă în continuare din

¹⁸ Persoanele care aparțin minorităților naționale pot lua, de exemplu, decizia informată de a-și înscrie copiii la școlile de bază fără a se confrunța, din această cauză, cu dezavantaje în ceea ce privește accesul la alte drepturi ale minorităților, și fără ca o astfel de decizie să aibă impact asupra disponibilității generale a educației în limba minoritară pentru alți membri ai aceluiași grup.

¹⁹ A se vedea, de asemenea, Primul și Al treilea comentariu tematic (notele de subsol 2 și 4).

²⁰ Această situație poate apărea, de exemplu, în familii mixte unde, de regulă, se vorbesc mai multe limbi.

²¹ În contextul recensământului populației, Comitetul consultativ a încurajat statele-părți să adere la recomandările EUROSTAT/ONU privind organizarea recensămintelor populațiilor și locuințelor. A se vedea Recomandările pentru recensămintele populației și locuințelor din limbi ale grupurilor minoritare”, 2010, redactate pentru Conferința statisticienilor europeni, elaborate în cooperare cu Oficiul pentru Statistică al Uniunii Europene (EUROSTAT) și cu Comisia Economică pentru Europa a Națiunilor Unite, punctul (426): „respondentul ar trebui să aibă libertatea de a indica mai multe afilieri etnice sau o combinație a afilierilor etnice dacă doresc acest lucru”, punctul (431): „În general, întrebările se vor referi la o singură limbă. Mai multe limbi pot fi solicitate pentru limba maternă și principalele grupuri lingvistice și minoritare. A se vedea, de exemplu, Al patrulea aviz privind

dreptul la liberă autoidentificare că orice participare în procesele de colectare de date pe baze etnice trebuie să fie voluntară. În particular, nu trebuie să existe vreo interferență din partea unui criteriu (de exemplu utilizarea limbii) cu un altul (de exemplu religie sau etnie) și nu trebuie să se facă nicio presupunere legată de etnia unei persoane, pe baza numelui său sau a altor caracteristici²².

16. Dreptul la libera autoidentificare se aplică în fiecare acțiune de colectare de date în mod separat. Aceasta înseamnă că persoanele care aparțin minorităților naționale nu trebuie să se autoidentifice întotdeauna în același mod. Lista răspunsurilor posibile la întrebările legate de identitate ar trebui să fie deschisă, nu închisă, iar oportunitatea de a indica multiple afilieri ar trebui specificată în mod explicit. Dată fiind importanța acordată în anumite state-părți dimensiunii populației minoritare pentru a beneficia de accesul la drepturile minoritare, afilierile multiple nu ar trebui înregistrate, ci prelucrate, analizate și afișate în mod adecvat. Aceste considerente privind colectarea, prelucrarea și raportarea datelor trebuie aplicate și altor situații (de exemplu, înscrierea la școală) care pot implica autoidentificarea.

17. În situațiile în care exercitarea anumitor drepturi minoritare este condiționată de praguri numerice²³, dreptul la libera autoidentificare impune, în plus, ca persoanele care aparțin minorităților naționale să fie informate cu privire la importanța acordată de către autorități recensământului și altor acțiuni de colectare de date. Prin urmare, Comitetul consultativ a încurajat în mod sistematic statele-părți să pună toate informațiile privind metodologia și scopul colectării de date la dispoziția minorităților naționale, în limba acestora, și să includă persoane care aparțin minorităților naționale în organizarea și derularea acestor procese, în special în zonele în care minoritățile naționale locuiesc în număr mare²⁴.

18. În același timp, Comitetul consultativ a avertizat statele-părți să nu se bazeze exclusiv pe statisticile și cifrele oficiale întrucât, din mai multe motive, acestea pot să nu reflecte pe deplin realitatea²⁵. Rezultatele ar trebuie reevaluate periodic și analizate în mod flexibil, în strânsă consultare cu reprezentanții minorităților. De asemenea, autoritățile ar trebui să beneficieze și de alte surse de informații, inclusiv sondaje generale privind piața forței de muncă și alte sondaje, precum și cercetări independente calitative și cantitative disponibile pe aspectele privind accesul la drepturile persoanelor care aparțin minorităților naționale.

Cipru, Al treilea aviz privind Estonia și România.

²² A se vedea, de exemplu, avizele consecutive privind Italia și Regatul Unit.

²³ Deschiderea de școli în limbile minoritare sau utilizarea oficială a limbilor minoritare la nivel local, de exemplu, poate fi legată de numărul efectiv de persoane care aparțin minorităților naționale (a se vedea, de asemenea, Partea VII).

²⁴ A se vedea, de exemplu, Al treilea aviz privind Ungaria și Al doilea aviz privind Slovenia.

²⁵ Din cauza unui istoric al dezavantajelor, discriminării și chiar al persecutării anterioare pe motive de etnie, unele persoane care aparțin minorităților naționale nu doresc încă să își indice originea etnică niciunei entități oficiale. Prejudecățile privind utilizarea sau pericolele iminente în acțiunile de recensământ sunt, uneori, diseminate în rândul comunităților minoritare, din motive politice, cu scopul precis de a le împiedica apariția unui număr mare de înregistrări/afilieri.

Partea III Abordări ale statelor-părți privind domeniul de aplicare a Convenției-cadru

1. Declarații și rezerve în momentul ratificării

19. Convenția-cadru este deschisă pentru semnare de către statele-părți ale Consiliului Europei și, în principiu, și de către alte state²⁶. În prezent, sunt 39 de state-părți la Convenția-cadru, toate fiind state membre ale Consiliului Europei. Ultima ratificare a avut loc în 2006 atunci când Muntenegru a devenit parte la Convenție²⁷. În plus față de cele 39 de state-părți, în care implementarea Convenției-cadru este monitorizată de Comitetul consultativ, Kosovo* face obiectul unui aranjament de monitorizare specific, în conformitate cu Acordul din 2004 dintre Administrația Interimară ONU în Kosovo (UNMIK) și Consiliul Europei.

20. Opt state membre ale Consiliului Europei nu sunt părți la Convenția-cadru. Belgia, Grecia, Islanda și Luxemburg au semnat Convenția-cadru și, prin urmare, s-au angajat să acționeze în conformitate cu obiectivele și scopul Convenției-cadru²⁸, în timp ce Andorra, Franța, Monaco și Turcia nu au semnat și nu au ratificat tratatul.

21. Comitetul consultativ consideră că implementarea drepturilor prevăzute în Convenția-cadru, dat fiind obiectivele sale de gestionare a diversității prin protecția efectivă a drepturilor minorităților²⁹ și promovarea unei abordări echilibrate a noțiunilor, uneori conflictuale, de protecție a drepturilor individuale și salvagardarea intereselor statelor la scară mai largă, este benefică pentru toate societățile. Acesta constată că orice motiv furnizat în anii 1990 privind neratificarea Convenției-cadru trebuie reevaluat în mod regulat întrucât societățile s-au schimbat substanțial de atunci. În mod similar, argumentul că nu mai există minorități naționale în țară nu mai reflectă realitățile contemporane. Din același motiv, Comitetul consultativ invită în mod regulat statele-părți care încă nu au ratificat Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare (ECRML, ETS Nr. 148) să o ratifice. Axându-se pe obligația statelor de a proteja și a promova limbile regionale sau minoritare ca parte a patrimoniului cultural mai curând decât pe cea de a acorda drepturi individuale vorbitorilor acestor limbi, Carta reprezintă un instrument internațional unic în acest domeniu și are un rol complementar față de Convenția-cadru³⁰.

22. În conformitate cu articolul 27 din Convenția-cadru, statele care nu sunt membre ale Consiliului Europei pot ratifica Convenția pe baza unei invitații a Comitetului de Miniștri. Raportul explicativ clarifică faptul că articolul 27 se referă la statele participante la Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE). Comitetul consultativ este de acord că Convenția-cadru ar putea, într-adevăr, să fie deosebit de relevantă în unele state participante la OSCE, precum statele din Asia Centrală, dată fiind marea diversitate din societățile lor. Acesta constată, de asemenea, că a fost deja exprimat un interes în acest sens. În conformitate cu principiul general al interpretării dinamice, acesta consideră însă că raportul explicativ nu ar trebui interpretat ca o barieră în calea altor state care cooperează cu Consiliul Europei în diverse moduri, inclusiv calitate de observatori, de la a deveni parte la Convenția-cadru.

²⁶ A se vedea formularea articolul 27 din Convenția-cadru.

²⁷ În urma declarației de independență din iunie 2006, Convenția-cadru a fost ratificată la 6 iunie 2006.

*Toate trimerile la Kosovo din acest text, indiferent că vizează teritoriul, instituțiile sau populația, trebuie interpretate în deplină conformitate cu Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU 1244 fără a aduce prejudicii statutului Kosovo.

²⁸ A se vedea articolul 18 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor.

²⁹ A se vedea raportul explicativ, punctul (28).

³⁰ A se vedea, de asemenea, Al treilea comentariu tematic (nota de subsol 4), punctul (11).

23. Statele-părți la Convenția-cadru au dezvoltat diverse abordări pentru a stabili beneficiarii drepturilor prevăzute în Convenția-cadru. În 18 cazuri, în momentul ratificării sau semnării, au fost depuse declarații și rezerve, aducând clarificări cu privire la cine ar trebui să fie beneficiarii aplicării drepturilor prevăzute în Convenția-cadru și cum ar trebui interpretate anumite dispoziții³¹. Declarațiile stabilesc, de regulă, o definiție generală cu criterii specifice care trebuie îndeplinite³², prezintă în mod explicit grupurile care trebuie acoperite³³ sau indică că nu există în prezent minorități naționale pe teritoriul respectivului stat³⁴. În momentul ratificării sau semnării au fost exprimate rezerve în două cazuri³⁵.

24. Comitetul consultativ a analizat sistematic efectele acestor declarații și rezerve asupra persoanelor care aparțin minorităților naționale și a accesului lor la drepturi. Dat fiind acest lucru, în multe cazuri, declarațiile datează încă de la sfârșitul anilor 1990 și ținând cont că de atunci situația din statele-părți s-a modificat în mod substanțial, relevanța lor ar trebui evaluată la intervale regulate de statele-părți în cauză, pentru a garanta că abordarea domeniului de aplicare reflectă cu precizie contextul societal prezent.

25. Alte state-părți au integrat declarațiile în primul raport de țară sau au adoptat o legislație națională care conține trimiteri la grupurile de persoane care trebuie considerate ca aparținând unor minorități naționale. În general, aceste definiții sunt formulate, din nou, ca delimitări față de domeniul de aplicare, fie prin numirea explicită a grupurilor specifice de beneficiari, fie prin prezentarea condițiilor prealabile care trebuie îndeplinite de persoanele fizice pentru a deveni eligibile pentru a beneficia de Convenția-cadru³⁶.

26. În conformitate cu articolul 26 din Convenția-cadru, Comitetul de Miniștri va fi asistat de Comitetul consultativ în evaluarea caracterului adecvat al măsurilor adoptate pentru a pune în aplicare principiile prevăzute în Convenția-cadru. Prin aceasta, Comitetul consultativ a analizat măsurile adoptate de statele-părți cu privire la domeniul de aplicare, în același mod ca în cazul oricărei alte măsuri vizând implementarea Convenției-cadru. În special, Comitetul consultativ a considerat că este de datoria sa să evalueze dacă abordarea în ceea ce privește domeniul de aplicare este de bună-credință și nu constituie o sursă pentru o distincție arbitrară sau nejustificată în rândul comunităților cu privire la accesul la drepturi³⁷. În activitatea sa, acesta a evaluat, așadar, diverse abordări și delimitări stabilite de statele-părți pentru aplicarea Convenției-cadru care, de cele mai multe ori, au la bază elementele de mai jos.

2. Criteriile aplicate de statele-părți

a) Recunoașterea formală

³¹ A se vedea lista completă a rezervelor și declarațiilor legate de Convenția-cadru privind protecția minorităților naționale (ETS Nr. 157) www.coe.int/en/web/dlapil/treaty-office

³² A se vedea declarațiile formulate de Austria, Estonia, Letonia, Luxemburg, Polonia și Elveția.

³³ A se vedea declarațiile formulate de Albania, Danemarca, Germania, Țările de Jos, Norvegia, Suedia, Republica Slovacă, Slovenia și „fosta Republică iugoslavă a Macedoniei”.

³⁴ A se vedea declarațiile formulate de Liechtenstein, Luxemburg și San Marino. Unele state au declarat că au privit ratificarea Convenției-cadru ca pe un act de solidaritate cu obiectivele convenției. A se vedea Primul raport de țară prezentat de Liechtenstein și de Malta.

³⁵ Belgia a declarat că Convenția-cadru ar trebui să se aplice fără a aduce atingere dispozițiilor și principiilor constituționale și normelor guvernamentale care reglementează utilizarea limbilor și că noțiunea de minoritate națională va fi definită la nivel național. Malta și-a rezervat dreptul de a nu se supune, în ceea ce privește anumite aspecte, dispozițiilor articolului 15.

³⁶ A se vedea Primul raport prezentat de Armenia, Bulgaria și Ungaria.

³⁷ Trimiterile la această sarcină pot fi găsite în primele avize ale Comitetului consultativ.

27. Recunoașterea formală a unei minorități naționale ca atare este necesară în mai multe state-părți pentru ca persoanele care aparțin acestor grupuri să aibă acces la drepturile minorităților. Comitetul consultativ a criticat în mod consecvent o astfel de abordare considerând-o exclusivă per se și neconformă principiilor prevăzute în Convenția-cadru. Deși unele state-părți au recunoscut explicit impracticabilitatea opțiunii de a se baza pe recunoașterea formală pentru aplicarea drepturilor minorităților³⁸, un număr de alte state au ignorat, pe o bază *de facto*, o cerință privind recunoașterea formală, lărgind domeniul de aplicare a Convenției-cadru în practică³⁹. Astfel de evoluții au fost deja salutate de Comitetul consultativ și înțelese ca eforturi de corectare a deficiențelor care rezultă din aplicarea de criterii formale care sunt fie prea rigide, fie nu mai reflectă situația reală. Acesta reafirmă în continuare faptul că Convenția-cadru nu este potrivită pentru definiții sau criterii statice.

28. Comitetul consultativ a observat, de asemenea, că includerea *de facto* a beneficiarilor sub protecția Convenției-cadru sau a anumitor articole se înscrie, de cele mai multe ori, într-un proces evolutiv care eventual poate duce la o recunoaștere formală. Începând cu libera autoidentificare a persoanelor fizice care sunt recunoscute de societate ca alcătuind o minoritate - deși considerată, de asemenea, importantă - distinctă, accesul la drepturi este apoi acordat pentru a promova și a menține practicile prin care grupul se definește pe sine însuși, ducând în unele cazuri la incluziunea minorităților în mecanisme formale de protecție a minorităților naționale⁴⁰. Astfel, recunoașterea oficială ca minoritate națională sau acordarea unui statut specific nu constituie începutul unui proces de protecție a drepturilor minorităților, nici nu este esențială pentru aplicarea Convenției-cadru sau a articolelor specifice ale acesteia. Recunoașterea ca minoritate națională are un caracter mai degrabă declarativ decât constitutiv dedrepturi. Accesul la drepturile minorităților nu ar trebui, deci, să depindă de o recunoaștere formală.

b) Cetățenia

29. O condiție prealabilă recurentă, utilizată de statele-părți, este cerința ca o persoană care aparține unei minorități naționale să aibă calitatea de cetățean pentru a beneficia de protecția oferită de Convenția-cadru. Comitetul consultativ a evidențiat faptul că, în această privință, includerea cerinței privind cetățenia poate avea efect restrictiv și discriminatoriu, dat fiind faptul că deseori membrii unor grupuri și minorități extrem de defavorizate, inclusiv cele care au suferit sau au fost strămutate ca urmare a unui conflict, se confruntă cu dificultăți în obținerea cetățeniei și sunt, prin urmare, afectați de această restricție.

30. În mai multe regiuni din Europa, persoanele care aparțin minorităților naționale și-au pierdut cetățenia sau au devenit apatrizi din cauza creării de noi state, în ciuda faptului că aveau legături de lungă durată cu regiunile de reședință. Comitetul consultativ a subliniat în mod consecvent provocările specifice cu care se confruntă persoanele care aparțin minorităților naționale care sunt *de jure* sau *de facto* apatrizi și a atras atenția în acest context asupra dreptului fiecărei persoane la naționalitate în conformitate cu Convenția europeană

³⁸ A se vedea Primul raport de țară prezentat de Finlanda, care afirmă că „existența minorităților nu depinde de o declarație a guvernului, ci de situația reală din țară”.

³⁹ Romii, de exemplu, au fost incluși sub protecția oferită de Convenția-cadru în Cipru, în ciuda faptului că nu au fost recunoscuți în mod oficial ca minoritate națională. A se vedea Al doilea raport de țară prezentat de Cipru. Finlanda a aplicat garanțiile prevăzute în cazul „Old Russians”, precum și în cazul celor nou-sosiți vorbitori de limba rusă. A se vedea Al treilea aviz privind Finlanda.

⁴⁰ În Republica Cehă și în Finlanda, de exemplu, grupurile de migranți precum somalezii și vietnamezii sunt, de asemenea, reprezentați în mecanismele de consultare culturale și beneficiază de ajutor de stat pentru activitățile lor.

asupra cetățeniei (ETS Nr. 166)⁴¹. Într-adevăr, ar trebui să se analizeze pentru fiecare drept în parte dacă există temeieri suficiente pentru a diferenția aplicarea pe baza cetățeniei⁴². Comitetul consultativ a salutat întotdeauna situațiile în care statele-părți au extins drepturile minorităților la non-cetățeni, delimitându-se astfel în practică de condiția prealabilă încă existentă privind cetățenia⁴³. În unele cazuri, s-a recomandat în mod explicit aplicarea mai coerentă a drepturilor minorităților și „non-cetățenilor”⁴⁴.

c) Durata șederii

31. În definiția formulată cu privire la minoritățile naționale, mai multe state-părți se referă la durata șederii unui anumit grup pe teritoriul unui stat⁴⁵. Încercările de a stabili limite de timp în definiție, precum „înainte de secolul 20”⁴⁶ sau „aproximativ 100 de ani”⁴⁷, au fost utilizate în acest context. Au fost elaborate și concepte mai puțin absolute care sunt supuse interpretării, inclusiv noțiunea de „reședință tradițională”, „minorități tradiționale” sau sintagma „minorități naționale autohtone”⁴⁸. În unele cazuri este aplicată noțiunea de „legături de lungă durată cu o anumită regiune”, inclusiv în ceea ce privește nerezidenții care își exprimă dorința de a se întoarce în această regiune și de a beneficia de protecția oferită de Convenția-cadru⁴⁹. Comitetul consultativ consideră că rezultă în mod implicit din faptul că numai articolul 10 alineatul (2), articolul 11 alineatul (3) și articolul 14 alineatul (2) din Convenția-cadru stabilesc garanții specifice în zonele tradițional locuite de persoane care aparțin minorităților naționale, că durata șederii în țară nu trebuie considerată un factor determinant pentru aplicabilitatea Convenției-cadru în ansamblu (a se vedea, de asemenea, Partea VII)⁵⁰. Acesta a susținut în continuare în mod consecvent faptul că orice restricție temporală ar trebui privită cu flexibilitate și distincțiile în tratamentul unor grupuri altfel similare, realizate exclusiv pe baza duratei șederii pe un teritoriu, pot fi injuste⁵¹.

d) Teritorialitatea

32. Mai multe state-părți au aplicat, de asemenea, criteriile pentru identificarea titularilor

⁴¹ A se vedea, mai ales, articolul 4 din Convenția europeană asupra cetățeniei (ETS Nr. 166).

⁴² A se vedea, de asemenea, Raportul Comisiei de la Veneția privind non-cetățenii și drepturile minorităților (CDL-AD(2007)001) adoptat cu ocazia celei de a 69-a sesiuni plenare (Veneția, 15-16 decembrie 2006), care a analizat în mod comprehensiv standardele și practicile internaționale și europene din punctul de vedere al relevanței cetățeniei și al altor criterii pentru determinarea beneficiarilor drepturilor minorităților și a solicitat o abordare nuanțată a criteriului privind cetățenia pentru aplicarea drepturilor minorităților, în funcție de dreptul specific vizat.

⁴³ A se vedea, de exemplu, Al treilea aviz privind Republica Cehă.

⁴⁴ A se vedea Al doilea aviz privind Letonia.

⁴⁵ A se vedea, *inter alia*, Austria, Danemarca, Germania și Ungaria. Cererea privind accesul la drepturile minorităților adresată de minoritatea polonă din Austria, de exemplu, a fost respinsă pe baza argumentului că nu a existat o ședere neîntreruptă și „tradițională”. A se vedea Al patrulea raport de țară al Austriei.

⁴⁶ A se vedea, de exemplu, Primul raport de țară al Suediei.

⁴⁷ A se vedea, de exemplu, Primul raport de țară al Austriei.

⁴⁸ În momentul depunerii instrumentului de ratificare, Slovenia a declarat, de exemplu, că va considera drept minorități naționale „minoritățile naționale italiene și maghiare autohtone ” și că „Convenția-cadru se aplică și membrilor comunității rome, care locuiește în Republica Slovenia”.

⁴⁹ A se vedea, de exemplu, Al doilea aviz privind Georgia, care salută abordarea deschisă a guvernului față de mesheții și oseții care au fost deportați sau strămutați în urma conflictelor.

⁵⁰ Durata șederii pe teritoriul unui stat este irelevantă din punctul de vedere al aplicabilității drepturilor minorităților care decurg din articolul 27 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP). A se vedea Comentariul general al Comitetului ONU pentru Drepturile Omului nr. 23(50), CCPR/C/21/Rev.1/Add5/26 aprilie 1994.

⁵¹ A se vedea Al treilea aviz privind Austria. A se vedea, de asemenea, Al patrulea aviz privind Danemarca, în care romii nu au fost recunoscuți drept minorități naționale pe baza argumentului că ei „nu au o asociere istorică sau pe termen lung și neîntreruptă cu Danemarca”.

drepturilor prevăzute în Convenția-cadru, stabilind că drepturile minorităților pot fi exercitate numai în zone specifice. Comitetul consultativ a afirmat că ar trebui aplicată flexibilitatea și că persoanele care aparțin unei minorități naționale care locuiește în afara unor astfel de zone nu ar trebui dezavantajate în mod disproporționat⁵². În special, faptul că numai anumite drepturi (articolul 10 alineatul (2), articolul 11 alineatul (3) și articolul 14 alineatul (2)) permit limitări teritoriale implică din nou faptul că aplicabilitatea altor drepturi nu ar trebui, în principiu, restricționată la anumite regiuni. Comitetul consultativ a indicat în mai multe rânduri faptul că această abordare este conformă cu articolul 29 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, care stabilește faptul că un tratat trebuie respectat pe întregul teritoriu al unui stat-parte cu excepția situațiilor în care se constată o intenție diferită. În plus, limitările teritoriale pot constitui o excludere *a priori* a persoanelor care aparțin unei minorități naționale din domeniul de aplicare, acțiune incompatibilă cu principiile prevăzute în Convenția-cadru⁵³.

33. Comitetul consultativ a criticat în plus situațiile în care diferențierile impuse între membrii unui grup pe baza caracteristicilor teritoriale duc la slăbirea unui grup, și au ca rezultat, un acces redus la drepturi pentru persoanele care aparțin unei respective minorități naționale⁵⁴. Acesta a afirmat în special că trebuie avute în vedere schimbările democratice înregistrate de-a lungul timpului⁵⁵. Mobilitatea din multe țări a avut ca rezultat un mare număr de persoane care aparțin minorităților naționale care se deplasează din zonele așezărilor lor tradiționale către alte regiuni care oferă condiții economice și oportunități educaționale mai favorabile, precum zonele industrializate sau centrele urbane⁵⁶. Deși reședința într-o zonă specifică ar putea duce, astfel, la exercitarea mai pronunțată a unor drepturi ale minorităților față de exercitarea altora, acest lucru nu trebuie să ducă la refuzul arbitrar al exercitării tuturor drepturilor destinate minorităților⁵⁷.

e) Criteriul numeric

34. Legată de criteriul teritorial este și noțiunea de „criteriul numeric”, astfel cum se prevede la articolul 10 alineatul (2), la articolul 14 alineatul (3) și la articolul 11 alineatul (3) (a se vedea, de asemenea, Partea VII). În ceea ce privește alte criterii prevăzute la aceste articole, statele-părți au formulat diverse interpretări. În unele cazuri, termenul „așezare compactă” a fost utilizat pentru a defini titulari specifici ai drepturilor⁵⁸. Deși recunoașterea acestui fapt poate fi mai problematică pentru asigurarea accesului la anumite drepturi ale minorităților care locuiesc dispersați pe teritoriul țării, Comitetul consultativ a subliniat în repetate rânduri că recunoașterea lor ca minorități naționale și accesul lor la drepturile minorităților în general nu trebuie împiedicate utilizând criteriul numeric. Acesta și-a exprimat îngrijorarea profundă, de exemplu, atunci când romii⁵⁹ au fost excluși complet din domeniul de aplicare al Convenției-cadru, fiindu-le refuzată astfel integral protecția ca minoritate națională, din cauza faptului că au locuit dispersat pe întregul teritoriu și nu s-au

⁵² De exemplu, Al treilea aviz privind Republica Slovacă.

⁵³ A se vedea, de exemplu, Primul aviz privind Danemarca și Primul aviz privind Italia.

⁵⁴ A se vedea Al doilea aviz privind Austria cu privire la diferențierea dintre croații din Burgenland și croați.

⁵⁵ A se vedea, de exemplu, Al patrulea aviz privind Republica Slovacă.

⁵⁶ A se vedea Al treilea aviz privind Finlanda și Germania.

⁵⁷ A se vedea, de exemplu, avizele consecutive privind Danemarca, Italia și Portugalia.

⁵⁸ A se vedea, *inter alia*, Primul raport de țară prezentat de Austria, Azerbaidjan și Germania.

⁵⁹ Sintagma „romi și nomazi” este utilizată de Consiliul Europei și include ampla diversitate a grupurilor acoperite de activitatea Consiliului Europei în acest domeniu: pe de o parte a) romii/Sinti/Manush, Calé, Kaale, Romanichals, băieși/rudari; b) egiptenii din Balcani (egiptenii și așkali); c) grupurile estice (Dom, Lom și Abdal); și, pe de altă parte, grupurile precum călătorii, ienișii și populația desemnată cu termenul administrativ „*Gens du voyage*”, precum și persoanele care se identifică ca fiind romi.

stabilit în număr mare nicăieri în țară⁶⁰.

f) Susținere din partea „statelor înrudite”

35. Mai multe state membre definesc sintagma „minoritate națională” drept acele grupuri care au o legătură cu un „stat înrudit”, clasificându-le fără o astfel de legătură drept „minorități etnice” sau „grupuri etno-lingvistice”. Comitetul consultativ consideră că existența susținerii pentru o minoritate din partea unui stat înrudit nu poate fi utilizată ca punct relevant de diferențiere în ceea ce privește recunoașterea sau accesul la drepturi pentru minorități. Deși Comitetul nu favorizează nicio terminologie specială, acesta a criticat situațiile în care diferite categorii duc la formarea de ierarhii și diferite „categorii” de minorități, întrucât acest lucru poate duce la distincții nejustificate cu privire la drepturile aplicabile⁶¹.

36. Comitetul consultativ a salutat acordurile bilaterale menite să faciliteze relațiile și cooperarea transfrontalieră, de exemplu, privind furnizarea de manuale și schimburile dintre profesori în beneficiul unei educații de înaltă calitate în școlile cu predare în limbi minoritare. Cu toate acestea, a dezaprobat acordurile care externalizează astfel de aspecte fundamentale ale protecției minorităților către alt stat⁶². Conform principiului dreptului internațional privind suveranitatea statelor, statele sunt cele care au jurisdicție unică asupra teritoriului și populației lor, o jurisdicție care poate fi restricționată numai în limitele dreptului internațional. În general, responsabilitatea protecției drepturilor minorităților ca parte a drepturilor generale ale omului, aparține în primul rând statului în care își are reședința minoritatea⁶³. Deși Comitetul consultativ interpretează că articolul 17 implică faptul că statele-părți nu trebuie să interfereze în exercitarea beneficiilor din alte țări, statele nu trebuie să se bazeze pe astfel de beneficii, ci să depună eforturi pentru realizarea drepturilor minorităților.

g) Markerii specifici ai identității și categorii atribuite

37. În mai multe state-părți, înțelegerea termenului de „minoritate națională” este legată de caracteristicile specifice care sunt deseori considerate emblematice pentru identitatea și pentru diferențierea minorității de majoritate, inclusiv din punctul de vedere al limbii, religiei, culturii, contextului etnic, tradițiilor specifice și caracteristicilor vizibile. Acești markeri se bazează de cele mai multe ori pe percepții comune care sunt împărtășite în cadrul societății, de membrii majorității și de minorități. Cu toate acestea, utilizarea de astfel de markeri definiți extern implică riscul de a include sau a exclude persoane împotriva voinței lor⁶⁴. Comitetul consultativ reiterează poziția sa conform căreia identificarea unei persoane trebuie să se bazeze pe libera autoidentificare, dacă nu există o justificare valabilă pentru a nu realiza acest lucru (a se vedea punctul (10)).

38. Mai mult, trebuie luate măsuri de prevenție cu privire la utilizarea markerilor definiți extern, întrucât aceștia se bazează deseori pe presupuneri. Clasificarea minorității drept un grup static și omogen poate consolida stereotipurile și nu acordă o atenție adecvată

⁶⁰ A se vedea Primul aviz privind Țările de Jos.

⁶¹ A se vedea, de exemplu, Al doilea și al treilea aviz privind Albania și Primul aviz privind Polonia.

⁶² A se vedea Al doilea aviz privind Albania și Primul aviz privind Germania.

⁶³ A se vedea, de asemenea, Recomandările ICMN din cadrul OSCE Bolzano/Bozen privind minoritățile naționale în relațiile dintre state, iunie 2008.

⁶⁴ Comitetul consultativ a considerat, de exemplu, că încrederea excesivă în criteriul privind „grupul rasial” aplicat Regatului Unit ar putea, în ciuda sferei sale ample de aplicare, să aibă ca rezultat excluderi *a priori* ale grupurilor care au revendicări legitime. A se vedea Al treilea aviz privind Regatul Unit.

diversității ample și intersecționalității care există în cadrul minorităților, ca în cadrul tuturor grupurilor (a se vedea, de asemenea, punctul (40)). În unele state-părți, legislația face trimitere la alte criterii impuse extern, precum „minoritate etnică amenințată cu excluziunea socială” sau „cetățeni într-o situație socio-economică vulnerabilă”⁶⁵, în timp ce, în altele, o afiliere la o anumită minoritate națională poate fi presupusă pe baza numelor⁶⁶. Comitetul consultativ consideră că astfel de practici de asociere a persoanelor cu un grup specific, fără acordul, pe baza unor presupuneri derivate din categorii precum numele, limba sau caracteristicile vizibile, sunt incompatibile cu articolul 3 alineatul (1) și cu dreptul la libera autoidentificare (a se vedea, de asemenea, punctul (15))⁶⁷.

⁶⁵ A se vedea, *inter alia*, Al treilea aviz privind Bulgaria.

⁶⁶ A se vedea, *inter alia*, Primul aviz privind Italia.

⁶⁷ A se vedea, de asemenea, Al treilea comentariu tematic (nota de subsol 4).

Partea IV Abordare contextuală, pe articole, dezvoltată de Comitetul consultativ**1. Principii fundamentale**

39. Convenția-cadru conține un catalog de drepturi în diferite sfere ale vieții publice, care variază de la libertăți individuale până la drepturi legate de mijloacele de comunicare în masă, drepturi lingvistice, drepturi la educație și la dreptul la participare efectivă. Dată fiind natura lor diferită, domeniul de aplicare a diverselor drepturi trebuie ajustat în consecință: dreptul la manifestarea religiei, de exemplu, astfel cum se stipulează și la articolul 9 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, trebuie extins la toate persoanele care aparțin minorităților naționale, în timp ce dreptul de a afișa o limbă minoritară pe indicații topografice poate, din motive legitime, să fie disponibil numai în anumite condiții prestabilite. În funcție de natura drepturilor minorităților prevăzute aici, domeniul de aplicare a Convenției-cadru trebuie, așadar, să fie stabilit în mod separat, pentru fiecare articol, acesta fiind și motivul pentru care, începând cu primul ciclu de monitorizare, Comitetul consultativ a făcut trimitere la abordarea sa pe articole⁶⁸. În general, implementarea Convenției-cadru trebuie să se bazeze întotdeauna pe principiile fundamentale prevăzute la articolele sale 3-6, care sunt interconectate și care trebuie să documenteze interpretarea instrumentului în ansamblu.

40. Minoritățile naționale din cadrul unei țări variază, în general, în număr și dimensiune și pot locui în mod compact sau pot fi mai mult sau mai puțin dispersate pe întregul teritoriu. De asemenea, este important să se ia în considerare diversitatea care există în cadrul minorităților ca în orice grup, inclusiv pe baza diferențierilor de sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, religie, convingeri politice și accesul la resurse economice. În consecință, prioritățile comunităților minoritare și prioritățile individuale ale persoanelor care aparțin grupurilor minoritate sunt deseori diferite. Pentru anumite persoane care aparțin minorităților, principalele priorități sunt egalitatea și integrarea; pentru altele, prioritatea poate consta în găsirea unui spațiu protejat pentru menținerea și promovarea identității lor minoritare. Aceste priorități se pot schimba și mai mult de-a lungul timpului, în funcție de context, de climatul politic și de condițiile socio-economice. Comitetul consultativ este de opinie că diversitatea din cadrul și din rândul minorităților naționale trebuie recunoscută și respectată în implementarea tuturor drepturilor minorităților, indiferent de natura lor specifică.

41. În ceea ce privește obligativitatea statelor-părți de a promova condiții pentru conservarea și dezvoltarea culturilor minorităților naționale, aceasta implică, de asemenea, faptul că sintagma „cultură minoritară” nu trebuie interpretată ca având un sens static, unitar și limitativ. Fiecare persoană care aparține unei minorități naționale este cea care, în conformitate cu dreptul la libera autoidentificare, decide modul în care dorește să practice cultura sau identitatea minoritară. În consecință, nu se asigură doar protejarea dreptului de conservare a tradițiilor, ci și a dreptului de a dezvolta o cultură minoritară în conformitate cu mai ampla evoluție a societății și de a forma expresii contemporane ale identității minoritare.

42. Considerentele privind egalitatea sunt esențiale pentru promovarea tuturor drepturilor minorităților, nu numai în ceea ce privește relațiile dintre minoritățile naționale și majoritate, dar și, mai important, în ceea ce privește diversele minorități. În opinia Comitetului consultativ, principiul general al egalității este pus sub semnul întrebării în momentul aplicării de principii sau mecanisme complet diferite de protecție sau disproporționale diverselor minorități, sau atunci când organisme guvernamentale separate sunt responsabile

⁶⁸ A se vedea Primul aviz al Comitetului consultativ.

pentru protecția și promovarea drepturilor acestora⁶⁹. Deși eforturile care vizează promovarea egalității de șanse pentru toate persoanele care aparțin minorităților naționale trebuie adaptate în funcție de nevoile și situațiile specifice ale diverselor grupuri pentru a fi eficiente, abordările de bază și standardele în materie de drepturi care sunt aplicate trebuie să fie egale.

43. Egalitatea deplină nu poate fi obținută efectiv atunci când diversitatea ca atare este percepută negativ sau atunci când numai anumite forme ale diversității sunt acceptate și tolerate. Comitetul consultativ a criticat, în repetate rânduri, situațiile în care au fost create ierarhii în rândul diverselor minorități și în care inegalitățile existente sunt consolidate printr-o atenție și o susținere inegală⁷⁰. În plus, un mediu în care diversitatea este privită ca „invadatoare” sau „importată” și mai degrabă neconectată la societatea de bază, nu oferă condițiile necesare pentru exprimarea, conservarea și dezvoltarea culturilor minoritare. Prin urmare, articolul 6 invită la depunerea de eforturi conștiente pentru a favoriza un climat de respect reciproc, înțelegere și cooperare, în care persoanele care aparțin minorităților naționale să fie recunoscute ca elemente integrante ale societății, care se bucură de acces egal la drepturi și resurse, în timp ce beneficiază de oportunități pentru interacțiunea socială și incluziune în ciuda diferențelor. Dat fiind scopul său, astfel cum este prevăzut în preambul, de promovare a păcii și stabilității în societate la scară mai amplă, prin consolidarea drepturilor minorităților, Convenția-cadru are o importanță imediată pentru întreaga societate.

44. Poziția asumată de Comitetul consultativ este aceea că integrarea reprezintă un proces de concesi mutuală și afectează societatea în ansamblul său. Prin urmare, nu se pot aștepta eforturi numai din partea persoanelor care aparțin minorităților naționale; acestea trebuie depuse și de membrii populației majoritare⁷¹. Acest lucru este deosebit de important pentru a diferenția integrarea reușită de asimilarea forțată, care este interzisă în mod explicit la articolul 5 alineatul (2) din Convenția-cadru. Deși asimilarea forțează persoanele care aparțin unei minorități naționale să renunțe la caracteristicile lor specifice pentru a se integra într-o societate dominată de majoritate, integrarea necesită ca atât majoritatea, cât și minoritatea să se adapteze reciproc și să se schimbe prin negocieri continue și procese de adaptare.

45. În opinia Comitetului consultativ, principiile fundamentale ale Convenției-cadru sus-menționate, prevăzute la articolele 3-6 trebuie să fie luate în considerare în momentul interpretării tuturor articolelor subsecvente pentru a se asigura faptul că drepturile persoanelor care aparțin minorităților naționale sunt exercitate efectiv.

2. Practica

46. În linie cu abordarea sa pe articole, Comitetul consultativ a luat în considerare, în mod repetat, aplicarea Convenției-cadru în cazul persoanelor care nu aparțin minorităților naționale, dar care se regăsesc într-o situație similară. Persoanele care aparțin populației majoritare care și care locuiesc în zone locuite în principal de comunități minoritare, de

⁶⁹ În mai multe state, protecția drepturilor romilor este considerată o chestiune socio-economică și uneori chiar o chestiune de securitate. Prin urmare, măsurile de protecție și de promovare sunt în mod frecvent coordonate separat de cele legate de alte grupuri minoritare care pot rezulta în aplicarea de standarde diferite. Deși Comitetul consultativ apreciază în mod pozitiv atenția specifică acordată dezavantajelor socio-economice specifice cu care se confruntă mulți romi, el consideră că aceste măsuri trebuie să fie suplimentare altor măsuri de protecție a drepturilor minorităților, precum cele legate de conservarea culturii, limbii și tradițiilor romilor.

⁷⁰ A se vedea, de exemplu, Al treilea aviz privind România și Al doilea aviz privind Georgia.

⁷¹ A se vedea, de exemplu, Al treilea aviz privind Estonia. A se vedea, de asemenea, Al treilea comentariu tematic (nota de subsol 4).

exemplu, au fost luate în considerare în contextul drepturilor educaționale din Convenția-cadru.

47. Comitetul consultativ a subliniat în acest context că aceleași măsuri de protecție care sunt aplicate în școlile cu predare în limbi minoritare, precum cerințele privind numărul mai mic de elevi/clasă, ar trebui să se aplice și școlilor de stat cu predare în limba oficială în zonele care sunt, de altfel, dominate de limba majoritară⁷². De asemenea, Comitetul consultativ a considerat că alte grupuri care beneficiază de protecție socială, dar care nu sunt recunoscute ca minorități naționale pot, în plus, să beneficieze de protecție în baza Convenției-cadru⁷³. În anumite contexte, acesta a constatat, de asemenea, că extinderea protecției Convenției-cadru pe o bază, aplicată de la caz la caz, către persoanele din rândul celor care experimentează o situație minoritară, ar putea asigura un instrument suplimentar pentru promovarea accesului lor la drepturi și abordarea aspectelor cu care se confruntă, fără a presupune prin aceasta o slăbire a statului lor. Într-adevăr, aplicarea drepturilor minorităților pentru aceste persoane este considerată de Comitetul consultativ ca fiind pe deplin conformă cu obiectivul și scopul Convenției-cadru⁷⁴.

48. În plus, Comitetul consultativ a subliniat că protecția oferită prin Convenția-cadru se extinde și la persoanele care aparțin popoarelor indigene fără ca aceasta să aibă efect asupra statutului lor de membri ai popoarelor indigene. Acestora li se pot aplica drepturi specifice, chiar dacă sunt sau nu sunt recunoscuți formal ca minoritate națională, și fără ca aceasta să presupună o recunoaștere ca minoritate națională⁷⁵. Acest lucru înseamnă că indivizii sunt liberi să beneficieze, în afară de drepturile pe care le au ca membri ai popoarelor indigene, de protecția oferită de Convenția-cadru sau pot să refuze acest lucru. Acest aspect este deosebit de important din punctul de vedere al drepturilor prevăzute la articolul 5 din Convenția-cadru unde Comitetul consultativ a susținut că protecția împotriva asimilării presupune, de asemenea, faptul că indivizii afectați trebuie să fie sprijiniți în eforturile lor de a-și ajusta practicile tradiționale la provocările contemporane sau de a se implica în activități economice pentru a-și putea păstra cultura⁷⁶.

49. În ceea ce privește teritoriile sau regiunile disputate ale statelor-părți la Convenția-cadru care sunt *de facto* în afara controlului autorităților, Comitetul consultativ observă că aplicabilitatea drepturilor prevăzute în Convenția-cadru nu este afectată ca urmare a modificării în autoritatea *de facto*. Dimpotrivă, drepturile persoanelor care aparțin minorităților naționale rămân în vigoare și, deseori, devin urgente în situații de conflict⁷⁷. Accesul internațional și continuarea activităților regulate de monitorizare, totuși, sunt profund afectate, dacă nu complet blocate de disputele teritoriale. Comitetul consultativ a solicitat, în mod repetat, din partea statelor-părți o abordare constructivă, în conformitate cu principiile generale ale dreptului internațional și ale Convenției-cadru, în vederea ~~salvării drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale, ca parte integrantă a~~

⁷² A se vedea Al treilea aviz privind Estonia și Lituania.

⁷³ A se vedea, de exemplu, Al patrulea aviz privind Spania cu privire la vorbitorii de limbă catalană, bască și galițiană, adică limbile co-oficiale și cu statut protejat. Comitetul consultativ a constatat, în acest caz, că drepturile lingvistice pot fi și în avantajul vorbitorilor limbilor din afara zonelor desemnate.

⁷⁴ A se vedea Al treilea aviz privind Bosnia și Herțegovina.

⁷⁵ Parlamentul Sámi din Norvegia a afirmat, de exemplu, că poporul Sámi nu a dorit să fie considerat minoritate națională, dorind să-și mențină statutul de popor indigen. Cu toate acestea, Comitetul consultativ, a considerat că aceste două scheme de protecție nu sunt exclusive și pot oferi beneficii paralele persoanelor din cadrul grupului. A se vedea primul aviz și avizele consecutive privind Norvegia. A se vedea, de asemenea, Avizele privind Danemarca, Finlanda, Federația Rusă și Suedia.

⁷⁶ A se vedea, de exemplu, Al treilea aviz privind Federația Rusă.

⁷⁷ A se vedea, de asemenea, Raportul ad-hoc al Comitetului consultativ privind situația minorităților naționale din Ucraina, aprilie 2014.

drepturilor universale ale omului, universal aplicabile pe teritoriile tuturor statelor-părți la Convenția-cadru⁷⁸.

⁷⁸ A se vedea Declarația publică a Comitetului consultativ privind situația minorităților naționale din Crimeea la <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069faed>

Partea V - Drepturile prevăzute în Convenția-cadru aplicabile tuturor persoanelor

50. O parte dintre articolele Convenției-cadru se aplică tuturor persoanelor de pe teritoriul statelor-părți, inclusiv celor care nu aparțin minorităților naționale, fie în mod explicit, fie prin implicația legăturii lor specifice cu dispoziții care sunt aplicabile tuturor.

1. Protecția împotriva discriminării - articolul 6

51. Articolul 6 din Convenția-cadru se aplică explicit „tuturor persoanelor” care locuiesc pe teritoriul statelor-părți. Protecția sa vizează două domenii: în primul rând, trebuie luate măsuri eficiente pentru a promova respectul reciproc, înțelegerea și cooperarea în rândul tuturor persoanelor, indiferent de identitățile lor etnice, culturale, lingvistice sau religioase. În al doilea rând, toate persoanele trebuie protejate împotriva discriminării bazate pe acele elemente ale identităților lor.

52. Comitetul consultativ a subliniat în mod consecvent această aplicare largă a articolului 6, întrucât lipsa respectului sau relele tratamente aplicate migranților, persoanelor care solicită azil, refugiaților și/sau altor persoane care sunt, indiferent de motiv, considerate diferite în raport cu populația majoritară, poate crea un mediu general de teamă. Acest lucru poate convinge persoanele care aparțin minorităților naționale să depună eforturi pentru a se conforma, mai curând decât pentru a-și exercita efectiv drepturile. Pe baza articolului 6, Comitetul consultativ a evaluat, de asemenea, implementarea Convenției-cadru în statele-părți în care, potrivit autorităților, nu își are reședința niciuna dintre persoanele care aparțin minorităților naționale⁷⁹. Acest lucru a permis Comitetului consultativ să se angajeze în discuții substanțiale cu autoritățile statelor privind „măsurile adoptate pentru îndeplinirea politicilor lor generale în materie de integrare”⁸⁰.

a) Promovarea respectului reciproc și a dialogului intercultural

53. Unele state-părți au contestat relevanța coeziunii societale și conceptele mai largi de toleranță și respect pentru diversitate în protecția minorităților naționale. Cu toate acestea, Comitetul consultativ a susținut, în mod consecvent, faptul că o opinie exclusivă care separă problema protecției minorităților tradiționale de aspectele mai ample din jurul integrării societății nu face dreptate scopului și domeniului de aplicare a Convenției-cadru, ci mai curând împiedică exercitarea drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale⁸¹. În fapt, promovarea toleranței și a deschiderii către diversitate în societate este esențială nu numai pentru dezvoltarea și implementarea de strategii de integrare de succes, dar este și o condiție prealabilă centrală pentru ca persoanele care aparțin minorităților naționale să se autoidentifice ca atare, fără ezitare, și să revendice în mod pro-activ drepturile prevăzute în Convenția-cadru.

54. Deschiderea și toleranța în societate nu pot fi veritabile dacă sunt limitate la anumite grupuri predefinite și nu includ toate persoanele. Prin urmare, Comitetul consultativ ia în considerare aspectele legate de formularea și implementarea de strategii de integrare eficiente ca una dintre principalele sale preocupări. Strategiile de integrare sunt dezvoltate în

⁷⁹ A se vedea, de exemplu, Al patrulea aviz privind Liechtenstein și Al treilea aviz privind Malta.

⁸⁰ A se vedea articolul 5 alineatul (2) din Convenția-cadru.

⁸¹ Preocupările mai ample legate de integrarea societății și mecanismele efective de protecție împotriva discriminării au fost abordate în mod consecvent în rezoluțiile privind implementarea Convenției-cadru ale Comitetului de Miniștri al Consiliului European, precum, *inter alia*, A patra rezoluție privind Danemarca, A treia rezoluție privind Estonia, A patra rezoluție privind Germania și A treia rezoluție privind Malta.

prezent în multe țări europene, în special în vederea abordării situației comunităților de migranți, în general mari, unele aflate la a doua sau a treia generație, care împărtășesc aceleași practici și contexte lingvistice și culturale, și care deseori locuiesc în aceeași țară ca cetățeni, fie prin naturalizare, fie prin naștere⁸². Este esențial ca toate segmentele societății, majoritatea și minoritățile, să fie luate în considerare în ceea ce privește strategiile privind migrația pentru facilitarea efectivă a formării de structuri societale prin care diversitatea și respectul pentru diferențe să fie recunoscute și încurajate ca firești, prin recunoaștere, adaptarea reciprocă și implicarea activă a tuturor părților⁸³.

b) Protecția împotriva ostilității și a infracțiunilor motivate de ură

55. Articolul 6 alineatul (2) prevede obligația statelor-părți de a proteja toate persoanele împotriva violenței și discriminării grupurilor etnice, cu alte cuvinte nu numai persoanele care aparțin minorităților naționale. Minoritățile nu pot prospera într-o societate în care diversitatea nu este tolerată sau chiar servește ca pretext pentru discriminare și infracțiuni motivate de ură. De aceea este vital ca toate statele-părți să încerce să aplice și să atingă pe deplin obiectivele articolului 6 din Convenția-cadru, chiar și acele state-părți care au declarat explicit că au ratificat Convenția-cadru numai din solidaritate.

56. Comitetul consultativ consideră că violența pe criterii etnice trebuie recunoscută ca o formă deosebit de gravă de violență care privește și amenință întreaga societate și, prin urmare, trebuie combătută și prevenită în mod ferm. Pentru a aborda infracțiunile motivate de ură în mod temeinic, codurile penale trebuie să includă dispoziții corespunzătoare care să incrimineze discursul de incitare la ură, amenințările și violența pe criterii etnice, precum și incitarea la violență și la ură. În plus, motivația rasială trebuie considerată o circumstanță agravantă pentru orice delict și agenții responsabili cu aplicarea legii trebuie să fie instruiți în mod corespunzător pentru a asigura că atacurile și discriminarea rasială și pe criterii etnice sunt identificate și înregistrate, precum și investigate și pedepsite în mod adecvat, prin acțiuni specifice, specializate și prompte.

57. Teama de discriminare sau chiar de atac violent pot descuraja persoanele care aparțin minorităților naționale de la exercitarea dreptului la libera autoidentificare. Minimizarea violenței pe criterii etnice, precum „huliganismul” sau faptele ilegale obișnuite ale tineretului pot duce la percepția aprobării tacite a unor astfel de acțiuni de către agenții responsabili cu aplicarea legii și, prin urmare, pot slăbi eforturile de promovare a respectului și a dialogului în rândul a diferite grupuri. Prin urmare, pentru a proteja indivizii împotriva unor astfel de atacuri, este la fel de important ca orice astfel de incident să fie condamnat prompt și fără echivoc de figuri publice și de lideri comunitari de la toate nivelurile și ca mesaje corespunzătoare să fie comunicate publicului, cu ajutorul mijloacelor de comunicare în masă și al canalelor de informare guvernamentale.

58. Comitetul consultativ se referă în acest context la alte organisme cu mandate și expertiză specifice pentru abordarea aspectelor legate de discriminarea rasială și de protecția împotriva infracțiunilor motivate de ură⁸⁴. Notează în special rolul Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) în evaluarea aplicabilității și eficienței instrumentelor și mecanismelor anti-discriminare, ale cărei rapoarte și activitate de

⁸² A se vedea, de exemplu, Avizele consecutive privind Liechtenstein.

⁸³ ICMN al OSCE a avut o abordare similară. Orientările de la Ljubljana privind integrarea în societățile diverse, adoptate în 2012, definesc integrarea ca proces care impune tuturor membrilor societății să accepte și să creeze un sens comun de apartenență la un anumit stat și instituții publice comune. A se vedea Orientările de la Ljubljana privind integrarea în societățile diverse, ICMN al OSCE, noiembrie 2012.

⁸⁴ A se vedea, în special, inițiativa de raportare a infracțiunilor a Comitetului ONU pentru eliminarea discriminării rasiale și OSCE/ODIHR.

monitorizare sunt esențiale pentru o interpretare sistematică a Convenției-cadru în cadrul unei societăți evolutive⁸⁵. Scopul Convenției-cadru este de a afirma diferențele în societățile constituite și integrate. Depunerea de eforturi pentru a asigura egalitatea *de facto* în contextul Convenției-cadru înseamnă adoptarea de strategii adecvate și eficiente pentru susținerea identităților diferite, inclusiv a protecției efective împotriva discriminării, care se bazează pe aceste diferențe. În plus, dreptul la protecție efectivă împotriva amenințărilor discriminatorii și a violenței, prevăzut la articolul 6 alineatul (2), joacă un rol important în completarea exercitării anumitor drepturi prevăzute în Convenția-cadru, în special, a celor legate de drepturi politice, precum libertatea de exprimare, prin obligarea statelor-părți să sancționeze în mod eficient orice interferență sau încercare injustă de limitare a acestora.

1. Educația și mijloacele de comunicare în masă (mass-media) ca instrumente pentru integrare - articolul 6 alineatul (1) și articolul 12

59. Articolul 6 alineatul (1) se referă în mod explicit la educație, cultură și mijloacele de comunicare în masă ca domenii de o deosebită importanță pentru obiectivul de promovare a toleranței și a dialogului intercultural. În plus, importanța deosebită a educației pentru integrarea societății și pentru promovarea respectului pentru diversitate este reflectată în articolul 12 din Convenția-cadru. Articolul 12 alineatul (1) stipulează faptul că educația și cercetarea ar trebui să favorizeze istoria, culturile, limbile și religiile minorităților și ale majorităților, abordând astfel în mod clar societatea în ansamblu⁸⁶. Articolul 12 alineatul (2) solicită dezvoltarea schimburilor interculturale și a competențelor prin facilitarea „contactelor în rândul studenților și al profesorilor din diferite comunități”. Informații adecvate privind alcătuirea societății, inclusiv a minorităților naționale și a altor minorități trebuie cuprinse în programa școlară publică și în manualele și materialele educaționale utilizate în toate școlile de pe teritoriul statelor-părți, nu numai pentru a promova înțelegerea și respectul în rândul studenților, dar și pentru a crește prestigiul și gradul de sensibilizare a persoanelor care aparțin unor grupuri dezavantajate sau mai puțin numeroase.

60. Materialele educaționale care oferă conținut privind minoritățile trebuie să fie elaborate în continuare în strânsă consultare cu reprezentanții respectivelor grupuri și nu trebuie limitate la imagini stereotipizate. Mai mult, trebuie oferite cursuri de formare și oportunități de dezvoltare profesională adecvate tuturor profesorilor pentru a-i pregăti pentru gestionarea mediilor diverse din punct de vedere lingvistic și cultural⁸⁷. În ceea ce privește predarea istoriei în statele-părți, gândirea critică și adaptarea perspectivelor multiple trebuie promovate în toate demersurile.

61. Activitatea Comitetului consultativ se bazează pe recunoașterea și aprecierea beneficiilor dialogului intercultural și ale multilingvismului în vederea promovării toleranței și a respectului pentru diversitate în societăți. Politicile în materie de limbă și cultură trebuie, prin urmare, să asigure faptul că toate limbile și culturile care există în societate sunt prezente în mod vizibil și audibil în domeniul public, astfel încât toate persoanele să fie conștiente de caracterul divers al societății și să se recunoască ca parte integrantă a acesteia.

⁸⁵ A se vedea, în special în acest context, Recomandarea de politică generală nr. 15 a ECRI privind combaterea discursului de incitare la ură, adoptată la 8 decembrie 2015. Recomandarea de politică generală se bazează pe concluziile și recomandările publicate de ECRI pe parcursul celui de al cincilea ciclu de monitorizare, oferind orientări suplimentare statelor membre.

⁸⁶ O dispoziție similară este cuprinsă, de asemenea, la articolul 7 alineatul (3) din CELRM (Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare), care invită statele să promoveze, prin măsuri corespunzătoare, înțelegerea reciprocă între toate grupurile lingvistice ale țării.

⁸⁷ A se vedea, *inter alia*, Al treilea aviz privind Estonia, Al doilea aviz privind Georgia, Al treilea aviz privind Kosovo și Al patrulea aviz privind Republica Slovacă.

62. Prin urmare, Comitetul consultativ a încurajat în mod consecvent politicile în materie de limbă care promovează utilizarea de diferite limbi în spațiul public și în mass-media, pentru a genera respect pentru limbile mai puțin utilizate și pentru a le favoriza vizibilitatea și prestigiul. În general, politicile în materie de limbă favorabile incluziunii ar trebui să ia în considerare nevoile tuturor, pe baza diferitelor caracteristici și nevoi, inclusiv celele persoanelor care aparțin minorităților naționale ce locuiesc în afara zonelor așezărilor tradiționale, ale migranților și ale „non-cetățenilor”⁸⁸. Având în vedere obiectivul general de stabilire a societăților integrate ce respectă diversitatea, Comitetul consultativ a încurajat, de asemenea, măsurile care promovează cunoașterea și utilizarea limbilor minoritare de către persoane care aparțin comunităților minoritare.

63. Articolul 6 alineatul (1) din Convenția-cadru subliniază, în plus, rolul mijloacelor de comunicare în masă ca instrument de promovare a înțelegerii interculturale și sentiment al solidarității în societate. Dată fiind amplificarea imediată a mesajelor și a valorilor, Comitetul consultativ a solicitat, în mod repetat, statelor-părți să se asigure că radiodifuzorii publici își iau responsabilitățile în serios și promovează respectul pentru diversitate și jurnalism etic în toate programele lor. Eforturile statelor-părți de a promova standarde etice în rândul jurnaliștilor și a profesioniștilor din mass-media și de a promova educația în domeniul mass-media în societate în general, trebuie să includă reprezentanți ai minorităților. În plus, este important pentru alcătuirea unui mediu mass-media deschis și pluralist ca aspectelor de interes pentru comunitățile minoritare în general să li se acorde greutate în dezbaterile mass-media publice mai ample și ca persoanele care aparțin unor astfel de minorități să fie portretizate ca membri integranți ai societății, fie că sunt jurnaliști, prezentatori și/sau intervievați.

⁸⁸ A se vedea Al treilea comentariu tematic (nota de subsol 4), punctul (53).

Partea IV Drepturile minorităților cu un domeniu larg de aplicare

64. Raportul explicativ al Convenției-cadru se referă la drepturile minorităților care sunt exercitate „în comuniune cu alții”, subliniind faptul că respectivele comunități sunt formate în jurul unei varietăți de practici comune și al exercitării comune a drepturilor. Practicile prin care persoanele încearcă să se identifice sunt dinamice și evolutive și se bazează mai degrabă pe punctele comune ale popoarelor decât pe diferențe. Acestea includ cunoștințele transmise și amintirile comune care pot să nu fie întotdeauna demonstrate activ. Prin urmare, acestea pot varia ca intensitate și domeniu de aplicare, în funcție de circumstanțe. Ele pot evolua de-a lungul timpului și, de asemenea, pot fi realizate de la distanță. Dată fiind sarcina sa de monitorizare a implementării eficiente a drepturilor prevăzute în Convenția-cadru, Comitetul consultativ a fost preocupat, în principal, de accesul la drepturi, și abia apoi de aspectele legate de statut. Într-adevăr, acesta consideră recunoașterea formală a minorităților naționale un act declarativ, mai degrabă decât constitutiv (a se vedea punctul (28)). Pentru a asigura că drepturile minorităților nu sunt refuzate în mod arbitrar persoanelor care aparțin minorităților naționale, care ar trebui protejate în conformitate cu Convenția-cadru, Comitetul consultativ a recurs, în mod consecvent, la un domeniu amplu de aplicare în ceea ce privește drepturile prevăzute în Convenția-cadru și a felicitat statele-părți care au o astfel de abordare. În special, Comitetul ia în considerare faptul că, prin natura lor, următoarele articole din Convenția-cadru au un domeniu de aplicare mai amplu, incluzând în sfera protecției lor și persoanele care aparțin minorităților naționale, care nu sunt recunoscute ca atare de respectivul stat-parte.

1. Egalitatea - articolul 4

65. Tuturor persoanelor care aparțin minorităților naționale, indiferent de statutul sau recunoașterea lor, trebuie să li se garanteze dreptul la egalitate în fața legii și protecție egală din partea legii. Acest principiu general al drepturilor omului, prevăzut la articolul 4 alineatul (1) nu a fost contestat de statele-părți. Comitetul consultativ a subliniat în mod repetat dimensiunea de gen în acest context, atrăgând atenția statelor-părți asupra fenomenului discriminării multiple, la fel de frecvent experimentată de femeile care aparțin minorităților naționale⁸⁹. Articolul 4 alineatul (2) solicită, în continuare, măsuri speciale pentru a depăși dezavantajele structurale dintre minoritate și majoritate, în toate domeniile. Acestea trebuie dezvoltate și implementate în strânsă consultare cu persoanele afectate, fiind necesar să se țină seama de condițiile specifice ale persoanelor vizate, în conceperea lor.

66. Comitetul consultativ a încurajat în mod consecvent statele-părți să își fundamenteze instrumentele politice sau măsurile speciale de promovare a egalității, pe date complete legate de situația și accesul la drepturi al persoanelor care aparțin minorităților naționale, ținând cont, de asemenea, de diverse manifestări ale discriminării multiple ce pot fi experimentate, inclusiv cele generate de factori ce nu sunt legați de contextul minorităților naționale, precum vârsta, sexul, orientarea sexuală și markerii stilului de viață. Mai mult, o atenție deosebită trebuie acordată membrilor segmentelor celor mai dezavantajate ale societății, adică celor care sunt privați de influență la nivel economic, social sau geografic din cauza dimensiunii lor sau a experiențelor de conflict anterioare. În acest context, al măsurilor speciale și specifice pentru promovarea egalității efective, Comitetul consultativ a subliniat în mod consecvent importanța colectării regulate de date fiabile și dezagregate în materie de egalitate, legate de numărul și situația persoanelor care aparțin minorităților naționale. Cu toate acestea, a avertizat statele-părți să nu se bazeze exclusiv pe statistici și, de asemenea, a încurajat autoritățile să recurgă la cercetări independente, în special cele

⁸⁹ A se vedea, *inter alia*, Al treilea aviz privind Azerbaidjan și Finlanda.

efectuate de persoane care aparțin minorităților naționale, în vederea evaluării și abordării în mod corespunzător a deficiențelor speciale cu care se confruntă persoanele care aparțin minorităților naționale (a se vedea, de asemenea, punctul (18)).

2. Cultura - articolul 5

67. Articolul 5 din Convenția-cadru și obligativitatea statelor-părți de a promova condițiile de conservare și dezvoltare a culturilor și identităților minorităților naționale sunt realizate cel mai bine dacă domeniul de aplicare este interpretat la scară amplă. Scopul articolului este de a asigura faptul că persoanele care aparțin minorităților naționale nu asimilează, ci li se permite menținerea și dezvoltarea identităților lor distincte și exercitarea activă a drepturilor minorităților. Comitetul consultativ a salutat disponibilitatea schemelor de sprijin nu numai pentru minoritățile naționale recunoscute, dar și pentru alte grupuri care altfel nu și-ar fi putut menține caracteristicile distincte⁹⁰. Toate măsurile de sprijin trebuie adaptate nevoilor și situațiilor specifice ale diverselor grupuri, pentru a asigura faptul că sunt afirmate și protejate diferențele culturale privite ca specifice fiecărui grup. Acest lucru poate necesita deseori eforturi speciale din partea autorităților pentru a revitaliza elementele esențiale ale culturii minoritare, fără de care exprimarea anumitor aspecte ale respectivei identități nu ar putea fi posibilă⁹¹. Minoritățile numeroase ale căror culturi sunt bine reprezentate nu se vor baza la fel pe sprijinul guvernamental ca minoritățile mai puțin numeroase sau ca cele dispersate care pot fi puse în situația de a lupta pentru a-și menține caracteristicile distincte și pentru a rezista asimilării⁹². Deși cel mai adesea asociațiile culturale sunt cele care beneficiază de fonduri, Comitetul consultativ consideră că reprezentanții minorităților naționale, inclusiv cei care nu sunt legați formal de astfel de asociații sau cei care reprezintă opinii diferite, trebuie consultați și trebuie să beneficieze de oportunități efective de obținere de fonduri pentru conservarea identităților și culturilor lor.

3. Libertatea de asociere și religia - articolele 7 și 8

68. Dreptul la libera întrunire, libertatea de asociere, libertatea de exprimare, libertatea de gândire, de conștiință și de religie, precum și dreptul de a manifesta o religie sau o credință, stipulate la articolele 7 și 8 din Convenția-cadru se bazează pe articolele corespondente din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Raportul explicativ evidențiază în mod explicit că acestea se aplică fiecărei persoane, indiferent dacă aparțin sau nu unei minorități naționale, însă ele sunt considerate ca având o importanță specifică pentru persoanele care aparțin minorităților naționale, astfel încât merită o atenție specială⁹³. Prin urmare, Comitetul consultativ a interpretat domeniul lor de aplicare în sensul cel mai larg, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. În special, acesta și-a exprimat preocuparea profundă atunci când condițiile de lucru în ansamblu pentru organizațiile neguvernamentale implicate în protecția minorităților naționale au fost îngreunate, întrucât rolul lor în promovarea sensibilizării și înțelegerii drepturilor omului și ale minorităților în societate este crucial și trebuie susținut, nu împiedicat⁹⁴. În plus, Comitetul consultativ a afirmat că toate măsurile adoptate de autorități menite să restricționeze libertatea de întrunire

⁹⁰ A se vedea Al treilea aviz privind Republica Cehă și Finlanda.

⁹¹ A se vedea Al treilea aviz privind Finlanda, care salută eforturile specifice ale autorităților de a revitaliza cultura Sámi prin „cuiburi de limbă” și alte activități similare.

⁹² A se vedea, cu toate acestea, Recomandarea generală nr. 32 a Comitetului pentru eliminarea discriminării rasiale care evidențiază distincția dintre drepturile permanente (precum cele prevăzute la articolul 5 din Convenția-cadru) și beneficiile suplimentare și temporare ale măsurilor specifice prevăzute la articolul 4 alineatul (2).

⁹³ A se vedea punctele (51) și (54) din Raportul explicativ.

⁹⁴ A se vedea Al treilea aviz privind Azerbaidjan și Federația Rusă.

sau libertatea de exprimare, care în mod necesar include libertatea de exprimare a unei critici față de guvern sau opinii divergente, pot avea impact negativ direct asupra exercitării drepturilor prevăzute în Convenția-cadru întrucât ele pot împiedica persoanele care aparțin minorităților naționale, precum și alți membri ai societății, să își exercite drepturile și să creeze un mediu intimidat care nu este propice implementării drepturilor minorităților și a drepturilor omului în general. În acest context, Comitetul consultativ a subliniat, de asemenea, faptul că persoanelor care aparțin minorităților naționale nu ar trebui să li se interzică formarea de partide politice pentru a formula și a urmări mai bine propriile interese și drepturi⁹⁵ sau înregistrarea de organizații religioase pentru a-și manifesta credința în comunitate cu alții⁹⁶.

3. Mijloacele de comunicare în masă (mass-media) - articolul 9

69. Articolul 9 și drepturile legate de mass-media prevăzute în Convenția-cadru au o importanță deosebită pentru protecția și promovarea drepturilor minorităților. Disponibilitatea mass-mediei tipărite, radiodifuzate și electronice în limbile minorităților are o valoare emblematică pentru minoritățile naționale, în special pentru cele mai puțin numeroase. Prin intermediul acestora, persoanele care aparțin minorităților naționale nu doar dobândesc acces la informații, dar mijloacele de comunicare în masă în limba minorităților cresc gradul de vizibilitate și prestigiul limbilor minorităților, ca instrument activ de comunicare. În special, aceste mijloace de comunicare în masă joacă un rol semnificativ pentru persoanele care aparțin minorităților naționale care sunt dispersate, printre altele, ca urmare a mobilității sporite și contactului la distanță. La rândul său, acest lucru poate încuraja persoanele care aparțin minorităților naționale să își exercite drepturile într-un mod mai activ. Participarea activă a membrilor comunităților minorităților naționale într-un mediu al mijloacelor de comunicare în masă pluralist poate necesita activități specifice de formare și sensibilizare, inclusiv în ceea ce privește utilizarea mijloacelor de comunicare în masă electronice și a platformelor de comunicare socială⁹⁷. În acest sens, Comitetul consultativ a subliniat faptul că posibilitatea participării active în mass-media și cea de a primi și a disemina informații de interes în rândul persoanelor care aparțin minorităților naționale, implică accesul la o infrastructură relevantă, precum internet de mare viteză pe întregul teritoriu al țării, inclusiv în zone îndepărtate care sunt de obicei locuite de comunități ale minorităților naționale.

70. Marginalizarea identităților minorităților în mass-media locală, inclusiv prin utilizarea exclusivă a limbilor minoritare numai pentru anumite programe, deseori despre folclor, costume tradiționale, produse culinare și obiceiuri, poate contribui la stereotipizarea minorităților ca entități separate și nu promovează respectul și prestigiul lor în societate⁹⁸. În plus, divizarea audienței în funcție de contextul lingvistic poate consolida formarea de sfere publice separate și reciproc excluzive. Prin urmare, sprijinul pentru mass-media în limbile minorităților naționale trebuie însoțit de etape orientate către formarea jurnaliștilor și a altor profesioniști din domeniul mijloacelor de comunicare în masă, în vederea promovării sensibilizării lor privind nevoile și preocupările specifice diverselor grupuri din societate. În plus, este important să se asigure faptul că reprezentanții minorităților participă efectiv la procesele decizionale relevante, și că sunt incluși în organismele de supraveghere ale mass-mediei. Tot mai mulți reprezentanți ai minorităților participă la conturarea imaginii lor în mass-media publică și, prin urmare, efectele negative ale „nerecunoașterii” și stereotipizării

⁹⁵ A se vedea Al treilea aviz privind Bulgaria, Al doilea aviz privind Georgia și Al treilea aviz privind Federația Rusă.

⁹⁶ A se vedea Al treilea aviz privind Azerbaidjan și Federația Rusă.

⁹⁷ A se vedea Al patrulea aviz privind Cipru.

⁹⁸ A se vedea Al doilea aviz privind Georgia.

pot fi reduse⁹⁹.

6.Limba - articolul 10 alineatele (1) și (3) și articolul 11 alineatele (1) și (2)

71. Dreptul la utilizarea limbii proprii în spațiul public și privat, prevăzut la articolul 10 alineatul (1) din Convenția-cadru, dreptul de a utiliza numele personal în limba minoritară și de a fi recunoscut (articolul 11 alineatul (1)), și dreptul de a afișa semne de natură privată în limbile minoritare (articolul 11 alineatul (2)) au o deosebită importanță pentru identitatea personală, demnitatea și sensibilizarea persoanelor care aparțin minorităților naționale¹⁰⁰. Prin urmare, Comitetul consultativ consideră că acestea trebuie să fie aplicabile tuturor și că orice restricție trebuie analizată cu atenție pentru a asigura faptul că nu încalcă demnitatea personală și viața privată a unei persoane¹⁰¹. Statele pot adopta legi având ca scop consolidarea și protejarea limbii statului. Acest scop legitim, totuși, trebuie continuat într-un mod conform cu drepturile prevăzute la articolele 10 și 11 și cu alte dispoziții relevante ale Convenției-cadru și a spiritului său general de încurajare a toleranței și înțelegerii reciproce în cadrul societății. Legile și alte măsuri care au ca scop promovarea statului sau a limbilor oficiale, nu trebuie să încalce, mai ales, sfera privată a unei persoane, ci trebuie implementate astfel încât să respecte identitățile și nevoile prezente în societate.

72. Articolul 10 alineatul (3), la fel ca articolele 7 și 8, reflectă dreptul individual al fiecărei persoane de a fi informată cu promptitudine într-o limbă cunoscută, dacă este necesar, cu ajutorul unui interpret, cu privire la motivele unui arest și la natura și cauzele unei acuzații. Potrivit Raportului explicativ, dispoziția, care se bazează pe garanțiile cuprinse la articolele 5 și 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, nu depășește sfera acelor garanții. Prin urmare, acest lucru nu implică dreptul la un proces legal și echitabil în limba minoritară și se aplică tuturor persoanelor care aparțin minorităților naționale.

7. Educația - articolul 12 alineatul (3) și articolul 14 alineatele (1) și (3)

73. Potrivit articolului 12 alineatul (3), trebuie promovată egalitatea de șanse în ceea ce privește accesul la educație la toate nivelurile pentru persoanele care aparțin minorităților naționale¹⁰². Dată fiind legătura deosebită cu articolul 4 și cu principiul general al egalității, Comitetul consultativ a încurajat în mod consecvent o abordare amplă și favorabilă incluziunii, făcând trimitere și la Convenția ONU cu privire la drepturile copilului. În consecință, Comitetul consultativ a dezaprobat cu fermitate toate cazurile de educație segregată și a îndemnat statele-părți să ia toate măsurile necesare pentru a asigura accesul egal la educație integrată pentru toți copiii¹⁰³. În plus, articolul 14 alineatul (1) include dispoziții pentru dreptul de a învăța limba propriei minorități, în timp ce articolul 14 alineatul (3) subliniază dreptul la învățare sau predare în limba oficială sau limbile oficiale.

⁹⁹ A se vedea, de asemenea, Al treilea aviz privind Croația.

¹⁰⁰ Pentru o analiză și discuție comprehensive asupra concluziilor Comitetului consultativ privind accesul la drepturile lingvistice ale persoanelor care aparțin minorităților naționale, se face trimitere la Al treilea comentariu tematic (nota de subsol 4).

¹⁰¹ A se vedea, de asemenea, Comunicarea nr. 1621/2007 *Leonid Raihman c. Latvia*, publicată prin decizia Comitetului ONU pentru Drepturile Omului Doc CCPR/C/100/D/1621/2007 (2010), fiind constatată o încălcare a articolului 17 din PIDCP (Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice) privind respectul față de schimbarea unilaterală a numelui autorului de către statul-parte.

¹⁰² Pentru o analiză și discuție comprehensive asupra concluziilor Comitetului consultativ privind accesul la drepturile educaționale ale persoanelor care aparțin minorităților naționale, se face referire la Primul comentariu tematic (nota de subsol 2).

¹⁰³ A se vedea, *inter alia*, Al treilea aviz privind Bulgaria, Al treilea și al patrulea aviz privind Republica Cehă și Al treilea și al patrulea aviz privind Republica Slovacă.

74. Comitetul consultativ și-a exprimat, în repetate rânduri, opinia potrivit căreia oportunitățile de învățare a unei limbi minoritare și oportunitățile adecvate de a învăța limbile oficiale sunt aplicabile tuturor persoanelor care aparțin minorităților naționale și trebuie să fie disponibile în paralel¹⁰⁴. Acesta a subliniat în general cercetările semnificative care sugerează beneficii vizibile ale învățării primei limbi pentru învățarea altor limbi, inclusiv a limbilor oficiale, și și-a exprimat preferința generală pentru abordările bilingve și multilingve în educație care sunt prevăzute pentru a include mai multe limbi în clase integrate. Deși recunoaște în mod consecvent importanța limbii pentru integrarea într-o societate diversă, Comitetul consultativ și-a reiterat opinia potrivit căreia presiunea și condiționalitatea sunt în general instrumente necorespunzătoare pentru promovarea integrării, și că strategiile relevante menite să promoveze competențele în limba oficială nu ar trebui să se bazeze în mod disproporționat pe eforturile care urmează să fie depuse de persoanele care aparțin minorităților naționale¹⁰⁵.

8. Participarea - articolul 15

75. Excluderile injuste de la dreptul de participare efectivă la viața publică pot avea ca rezultat ridicarea de bariere în calea exercitării mai multor drepturi ale minorităților¹⁰⁶. Viața publică în acest context nu se extinde numai asupra afacerilor publice și a proceselor decizionale, ci este la fel de importantă din punctul de vedere al vieții economice și sociale¹⁰⁷. Prin urmare, Comitetul consultativ a subliniat în mod consecvent importanța unei abordări favorabile incluziunii în ceea ce privește aplicarea articolului 15, întrucât participarea efectivă este deseori o condiție prealabilă pentru obținerea accesului la drepturile prevăzute în Convenția-cadru. Mecanismele de consultare și organismele consultative privind aspectele care țin de protecția drepturilor minorităților menite să consolideze, de exemplu, dezbaterea și dialogul în rândul diferitelor grupuri din societate, ar trebui deschise tuturor, inclusiv grupurilor care nu sunt recunoscute ca minorități naționale, dar care și-ar fi putut exprima interesul față de protecția oferită de Convenția-cadru.

76. Disponibilitatea platformelor eficiente pentru discuții pe tema preocupărilor relevante cu astfel de grupuri poate avea ca rezultat nu numai promovarea încrederii în rândul comunităților minoritare, dar și facilitarea de soluții deschise și flexibile pentru problemele care împiedică accesul la drepturi și care pot promova astfel coeziunea și stabilitatea socială. În discuțiile pe tema articolului 15 din Convenția-cadru, Comitetul consultativ a abordat, de asemenea, un domeniu de aplicare mai amplu cu privire la caracterul comprehensiv al aspectelor în legătură cu care ar trebui consultați reprezentanții minorităților naționale. Acestea nu ar trebui limitate la aspecte legate de conservarea culturilor minorităților naționale sau de alocarea de fonduri, ci ar trebui să includă toate aspectele care preocupă societatea la scară mai largă, inclusiv comunitățile minorităților naționale¹⁰⁸.

77. Având în vedere caracterul central al participării efective a minorităților naționale la

¹⁰⁴ Pot fi aplicate diferite module în funcție de dimensiunea unui grup care dorește să învețe limba minoritară.

¹⁰⁵ A se vedea, de exemplu, Al doilea aviz privind Letonia și Al patrulea aviz privind Liechtenstein.

¹⁰⁶ Pentru o analiză și discuție comprehensive ale concluziilor Comitetului consultativ privind participarea efectivă a persoanelor care aparțin minorităților naționale la viața culturală, socială și economică și la afacerile publice, astfel cum se prevede la articolul 15, se face trimitere la Al doilea comentariu tematic (nota de subsol 3).

¹⁰⁷ Sintagma „viață economică și socială” acoperă o gamă largă de aspecte, de la accesul la locuințe adecvate, asistență medicală și protecție socială (asigurare socială și prestații sociale) la servicii de bunăstare și acces la piața forței de muncă publică și privată, precum și accesul la activități economice și alte oportunități de derulare de activități independente, care sunt strâns legate de drepturile de proprietate și de procesele de privatizare. A se vedea Al doilea comentariu tematic (nota de subsol 3), punctul (23ff).

¹⁰⁸ A se vedea Al treilea aviz privind Estonia și „fosta Republică iugoslavă a Macedoniei”.

viața publică, o atenție deosebită trebuie acordată garantării faptului că opiniile și preocupările diverselor comunități minoritare sunt luate în considerare în mod adecvat. Comunitățile minoritare naționale, cum este cazul oricărei comunități, sunt diverse și membrii lor au deseori opinii divergente. Acest lucru înseamnă că diversitatea din cadrul minorităților, inclusiv al femeilor și tinerilor, precum și nevoile și preocupările diverse trebuie reprezentate în mod efectiv în toate procesele decizionale relevante.

78. Pot apărea controverse între grupurile din rândul sau din cadrul minorităților și este responsabilitatea autorităților statului de a căuta soluții flexibile care să le poată ajuta, asigurând faptul că li se permite tuturor să participe efectiv. Prin urmare, este esențial pentru guverne să elaboreze standarde și proceduri pentru a institui aranjamente potrivite pentru promovarea participării efective a persoanelor care aparțin minorităților, în consultare cu entitățile vizate. În plus, aceste aranjamente trebuie să fie suficient de flexibile pentru a permite renegocieri atunci când condițiile sau prioritățile se schimbă. În mai multe state-părți, acordarea de diferite forme de auto-administrare sau autonomie (teritorială sau neteritorială) este utilizată la nivel regional, în diverse grade, pentru a proteja și mai atent și pentru a promova drepturile persoanelor care aparțin minorităților naționale. Aceste instrumente sunt în deplină conformitate cu principiile dreptului internațional privind integritatea teritorială și pot fi un instrument util pentru promovarea exercitării drepturilor minorităților, în special, în ceea ce privește conservarea și dezvoltarea identităților și culturilor minoritare¹⁰⁹.

¹⁰⁹ A se vedea Recomandările ICMN din cadrul OSCE de la Lund privind participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică și nota explicativă, septembrie 1999.

Partea VII Drepturile minorităților cu un domeniu de aplicare specific

79. Dat fiind angajamentul special financiar și administrativ necesar pentru a pune în aplicare unele drepturi lingvistice prevăzute în Convenția-cadru, statele-părți pot stabili condiții speciale pentru exercitarea acestora¹¹⁰. Dreptul de utilizare a unei limbi minoritare în relațiile cu autoritățile administrative locale (articolul 10 alineatul (2)), dreptul de a afișa indicații topografice și indicatori de direcție în limba minoritară (articolul 13 alineatul (2)), și dreptul de a învăța limbile minorităților sau de a primi instruire în limbile minoritare (articolul 14 alineatul (2)) au prin urmare un domeniu de aplicare specific, în sensul că disponibilitatea lor poate fi limitată la anumite zone în care locuiesc în mod tradițional persoane care aparțin minorităților (a se vedea, de asemenea, punctul (31)) și/sau în număr mare (a se vedea, de asemenea, punctul (34)). În conformitate cu formularea expresă a Convenției-cadru, dreptul de a utiliza o limbă minoritară în relațiile cu autoritățile locale trebuie garantat în zonele unde minoritățile naționale locuiesc în număr mare sau în zonele locuite în mod tradițional de minorități naționale; este suficientă una dintre cele două alternative. Cu toate acestea, acumularea acestor două criterii, și anume așezarea tradițională și numărul mare, poate fi necesară pentru implementarea dreptului de a afișa indicatori de direcție în limbile minoritare. În general, Comitetul consultativ a încurajat în mod repetat statele-părți să promoveze și exercitarea drepturilor prevăzute la articolul 10 alineatul (2), la articolul 11 alineatul (3) și la articolul 14 alineatul (2) în cazurile în care condițiile nu sunt îndeplinite în mod formal, dar implementarea ar servi la promovarea unei societăți deschise, unde multilingvismul este încurajat ca o reflecție a diversității¹¹¹.

80. Dată fiind importanța deosebită a limbii în exprimarea și conservarea identității unei minorități, precum și în promovarea accesului la drepturi și interacțiune socială¹¹², Comitetul consultativ a recomandat în mod consecvent o abordare flexibilă și specifică contextelor în ceea ce privește aceste condiții și, în special, respectarea pragurilor numerice. În mod intenționat acesta nu a propus un prag acceptabil pentru aplicarea drepturilor minorităților întrucât consideră că contextul specific, istoria și condițiile din statul-parte trebuie avute în vedere, de la caz la caz, și în consultare cu reprezentanții minorităților vizate.

81. Este important de subliniat faptul că orice prag trebuie aplicat în mod flexibil, astfel încât să fie evitate situațiile în care o scădere neglijabilă a populației minoritare sau decizia unor persoane care aparțin minorităților naționale să nu se mai folosească de un drept specific, să afecteze accesibilitatea dreptului pentru că un prag predeterminat nu mai este respectat. Statele-părți s-au abținut în mod explicit de a orice măsură, inclusiv de la reforme teritoriale care afectează proporțiile populației în zonele locuite de persoane care aparțin minorităților naționale și care au ca scop restricționarea accesului la drepturile minorităților¹¹³. Prin urmare, este esențial ca impactul specific asupra minorităților naționale și utilizarea limbilor minorităților să fie luate în considerare, în strânsă consultare cu reprezentanții minorităților naționale, în momentul analizării granițelor administrative, întrucât crearea de unități auto-administrative la scară mai largă poate într-adevăr avea ca rezultat nerespectarea anumitor praguri.

82. În opinia Comitetului consultativ, mobilitatea sporită a populației în toate statele necesită o abordare atentă și flexibilă în ceea ce privește delimitările numerice sau teritoriale

¹¹⁰ A se vedea, de asemenea, Raportul explicativ, punctul 64.

¹¹¹ A se vedea, inter alia, Al treilea aviz privind Finlanda, Al doilea aviz privind Letonia și Al treilea aviz privind Lituania.

¹¹² A se vedea, de asemenea, Al treilea comentariu tematic (nota de subsol 4).

¹¹³ A se vedea articolul 16 din Convenția-cadru.

pentru exercitarea drepturilor minorităților. Acesta este în special cazul persoanelor care aparțin minorităților puțin numeroase pentru care utilizarea limbii lor minoritare în comunicările oficiale poate avea o valoare emblematică distinctă. În general, Comitetul consultativ a afirmat în mod consecvent faptul că pragurile numerice ar trebui luate în considerare cu titlu indicativ și ar trebui utilizate cu flexibilitate¹¹⁴, întrucât consultările regulate cu reprezentanții minorităților naționale vizate sunt mai în măsură să promoveze exercitarea drepturilor minorităților decât pragurile fixe. O atenție suplimentară trebuie acordată garantării faptului că multiplele afiliere nu sunt utilizate ca pretext pentru a reduce dimensiunea numerică a minorităților naționale. Orice autoidentificare ca persoană care aparține unei minorități naționale trebuie înregistrată și prelucrată ca atare, și în cazul unei afiliere multiple (a se vedea, de asemenea, punctul (16)).

83. Dreptul de a învăța limba minoritară sau de a primi instrucțiuni în limba minoritară (articolul 14 alineatul (2)) poate fi disponibil, în egală măsură, în anumite zone în care persoanele care aparțin minorităților naționale locuiesc în mod tradițional sau în număr mare. În plus, acest drept implică și cererea unei astfel de educații. Prin urmare, este esențial să se garanteze că părinții sunt informați cu privire la posibilitatea prevăzută la articolul 14 alineatul (2) privind instruirea în limba minoritară, precum și privind beneficiile conexe educației în prima limbă pentru învățarea altor limbi. Obligațiile statelor de a asigura oportunități pentru educație în limba minorităților prevăzute la articolul 14 alineatul (2) sunt limitate în mod suplimentar la „în măsura posibilului”, ceea ce indică din nou că trebuie luate în considerare resursele statului-parte¹¹⁵. Cu toate acestea, Comitetul consultativ a încurajat și extinderea capacității de a accesa educația în limbile minoritare și a acestor limbi la persoanele care aparțin minorităților naționale care locuiesc în capitale sau în alte centre urbane, inclusiv prin punerea la dispoziție de instrumente de învățare contemporane și online, întrucât o astfel de dispoziție nu trebuie să fie întotdeauna costisitoare¹¹⁶.

¹¹⁴ Flexibilitatea în acest context poate însemna, de exemplu, că s-a decis, pe o bază de la caz la caz, dacă numărul elevilor este suficient pentru a deschide o clasă în contextul specific și cu modalitățile de predare care le-ar putea implica acest lucru. A se vedea Al treilea aviz privind Finlanda.

¹¹⁵ A se vedea raportul explicativ, punctul (75).

¹¹⁶ A se vedea Al doilea și al treilea aviz privind Austria și Al doilea și al treilea aviz privind Finlanda.

Partea VIII Concluzii

84. Înțelegerea comună a protecției minorităților naționale și a ceea ce presupune acest lucru s-a schimbat de-a lungul celor două decenii de la adoptarea Convenției-cadru în 1995. În momentul în care a fost concepută Convenția, drepturile minorităților erau asociate în principal cu conservarea identităților naționale și cu protecția împotriva asimilării pe durata formării statelor, cu caracter parțial violent, și a proceselor de construire a națiunilor. De atunci, mobilitatea sporită la nivel global și regional a populațiilor a transformat profilul demografic al societăților europene și atenția s-a mutat către provocarea formării de societăți integrate și favorabile incluziunii în care diversitatea este recunoscută și salută ca o caracteristică integrantă. Contextul european al zilelor noastre este și mai marcat de mișcările migratorii la o scară fără precedent care, cuplată cu efectele crizelor economice recurente și cu preocupările tot mai mari legate de securitate, destabilizează societățile și afectează modul în care sunt percepute drepturile minorităților în societate și de către markerii politici¹¹⁷.

85. Convenția-cadru a fost concepută în mod deliberat ca instrument evolutiv care nu este constrâns de definiții statice, nici de întrebări privind cine ar trebui și cine nu ar trebui a se considera minoritate națională. Interpretarea sa ar trebui mai degrabă să evolueze și să fie ajustată în funcție de contextul societal care prevalează pentru a asigura implementarea eficientă. Adoptată ca urmare a curajului și angajamentului manifestate de liderii statelor în anii 1990 pentru a preveni violența interetnică prin promovarea drepturilor individuale și în spiritul dialogului și solidarității, aceasta se bazează pe înțelegerea faptului că identitățile minoritare nu sunt exclusive. Persoanelor care aparțin minorităților naționale trebuie să li se permită să își conserve identitățile și să participe efectiv la viața publică ca parte integrantă a societății. Prin urmare, Convenția-cadru stabilește un catalog de drepturi care sunt de o importanță deosebită pentru menținerea și încurajarea diversității, simultan cu promovarea integrării și a interacțiunii sociale.

86. Deși în unele cazuri diversitatea este acceptată și concepută ca resursă pentru dezvoltarea societală, în alte cazuri există referiri la pericolele diversității și la amenințarea cu o omogenitate culturală afirmată a unui stat. Această din urmă perspectivă ignoră faptul că diversitatea lingvistică, etnică și culturală a fost parte integrantă și un bun al societății europene de-a lungul secolelor. Mai mult, acestea pun bazele a două tendințe tot mai sporite care reprezintă motive de profundă îngrijorare pentru Comitetul consultativ. În primul rând, discursul rasist și de incitare la ură, xenofob și extremist care este în creștere pe teritoriul Europei, deseori este direcționat către oricine este perceput ca fiind „diferit”, inclusiv către persoanele care aparțin minorităților naționale. În al doilea rând, o polarizare etnică și lingvistică și uneori religioasă tot mai accentuată a fost cimentată, în anumite țări, în paralel cu sistemele de educație care adâncesc diviziunile dintre generații.

87. Convenția-cadru a fost concepută ca instrument dedicat statelor pentru gestionarea diversității într-un mod menit să realizeze un echilibru între preocupările societale mai ample, precum coeziunea și stabilitatea democratică, și protecția drepturilor individuale. Prin urmare, este de o deosebită importanță astăzi când curajul și angajamentul sunt din nou necesare pentru a face față provocărilor sociale contemporane, precum intensificarea polarizării, continua excluziune a anumitor minorități și amenințarea rezultată în urma radicalizării în multe țări europene. Europa de astăzi trebuie să facă față din nou provocărilor

¹¹⁷ A se vedea, de asemenea, Al zecelea raport de activitate al Comitetului consultativ, acoperind perioada cuprinsă între 1 iunie 2004 și 31 mai 2016.

societale care subminează stabilitatea, securitatea și pacea democratică.

Curajul și angajamentul sunt din nou necesare pentru a depăși diviziunile existente prin consolidarea principiilor care stau la baza Consiliului Europei, inclusiv protecția efectivă a drepturilor minorităților. Convenția-cadru este un instrument puternic care asistă statele-părți în ceea ce privește abordarea acestor provocări și crearea unor societăți stabile și durabile în care diferența să fie exprimată și afirmată, unde accesul egal la drepturi și resurse este facilitat în ciuda diferenței, și unde interacțiunea socială și dialogul constant sunt promovate și încurajate în ciuda diferenței.