

# Limba echiității: Originea și dezvoltarea recomandărilor de la Oslo cu privire la drepturile lingvistice ale minorităților naționale

*JOHN PACKER & GUILLAUME SIEMINSKI*

## **Introducere**

Prăbușirea blocului comunist s-a remarcat prin rapiditatea cu care a avut loc și prin faptul că a constituit un proces relativ pașnic. Scindarea Cehoslovaciei, unificarea Germaniei, dezintegrarea Uniunii Sovietice și apariția statelor suverane pe teritoriul ei — totul întâmplându-se în câțiva ani — atestă acest lucru. Aceste evenimente istorice ar fi putut cauza conflicte violente, de mari proporții, însă nu au făcut-o.

Acestea fiind spuse, schimbarea ordinii mondiale s-a dovedit din nefericire a nu fi total lipsită de violență și vărsări de sânge. Faptul că Europa avea să sufere cel mai destabilizant șoc de la căderea cortinei de fier nu datorită unui conflict inter-statal, ci unuia intra-statal a fost probabil surprinzător la vremea aceea. Conflictele din Iugoslavia, care au provocat în Balcani suferință și o dezordine de nedescris, au avertizat Europa că animozitățile interetnice însemnau o amenințare la adresa securității și stabilității sale, și că era foarte probabil să constituie în continuare un pericol. Războiul civil din Iugoslavia și consecințele sale au condus comunitatea internațională la înțelegerea faptului că problema relațiilor intercomunitare și interetnice din statele centrale și est-europene și de pe teritoriul fostei Uniuni Sovietice, care își câștigaseră recent independența, era o problemă de securitate, care ar fi putut afecta întregul continent european.

Motivul izbucnirii unor astfel de conflicte între majoritățile și minoritățile

etnice sînt numeroase și variate. Totuși, experiența ne arată că  
în general șansele  
de izbucnire a conflictelor cresc atunci cînd o minoritate —  
sau, în context OSCE,

o minoritate națională<sup>1</sup> — își percepe viitorul său ca și comunitate ca fiind în pericol. Dacă majoritatea neglijează obligațiile pe care le are față de aspirațiile culturale și lingvistice legitime ale minorităților naționale, se poate crea senzația că spațiul vital pentru supraviețuirea comunității este amenințat. Iată în ce context devine evidentă importanța asigurării pentru o comunitate a spațiului necesar utilizării limbii materne, atât în particular cât și în public. Când membrii unei minorități, mai ales ai uneia numeroase și compacte, consideră că majoritatea amenință supraviețuirea și dezvoltarea lor lingvistică și culturală, pot apărea resentimente și conflicte. Se poate ajunge, în final, chiar și la violență.

Conflictul din Iugoslavia a constituit un impuls pentru statele membre OSCE în direcția înființării instituției de Înalt Comisar pentru Problemele Minorităților Naționale (HCNM) a cărui misiune ar fi să împiedice apariția unor astfel de conflicte<sup>2</sup>. Domnul Max van der Stoep a fost prima persoană însărcinată cu această funcție la 1 ianuarie 1993. Activitatea domniei sale s-a axat în primul rând pe acele situații în care au fost implicate persoane aparținând grupurilor naționale/etnice care constituie majoritatea numerică într-un stat și reprezintă o minoritate numerică în altul<sup>3</sup>, antrenând astfel interesele autorităților guvernamentale din fiecare stat și constituind o sursă potențială de tensiuni sau chiar de conflicte inter-statale. Într-adevăr, asemenea tensiuni definesc o mare parte din istoria Europei.

În abordarea esenței tensiunilor în care sînt implicate minoritățile naționale, Înaltul Comisar tratează problemele de pe poziția unui actor independent, imparțial și cooperant. Cu toate că Înaltul Comisar nu este un mecanism de supraveghere, el utilizează standardele internaționale pe care fiecare stat le consideră reprezentative pentru sistemul său de evaluare și recomandările sale de bază. În acest sens este important să amintim angajamentele asumate de toate statele membre OSCE, mai ales cele din *Documentul de la Copenhaga al Conferinței asupra Dimensiunii Umane* (1990). În partea a IV-a a acestui document sînt

formulate obligațiile legate de minoritățile naționale<sup>4</sup>. Este de asemenea important să consemnăm faptul că toate statele OSCE au obligații privind drepturile omului (inclusiv drepturile minorităților), obligații asumate în context ONU, și că marea majoritate a acestor state se obligă să respecte standardele impuse de Consiliul Europei. Acestea din urmă au fost consolidate prin angajamente aproape identice la nivel sub-regional, în special în contextul Inițiativei Central-Europene, al Comunității Statelor Independente și al Consiliului Statelor de la Marea Baltică.<sup>5</sup>

În cursul unei activități intense care a durat aproape șapte ani, Înalțul Comisar a identificat anumite probleme recurente, care au constituit obiectul atenției sale într-un număr de state analizate.<sup>6</sup> Una dintre aceste probleme o constituie drepturile lingvistice ale minorităților naționale, cu alte cuvinte, dreptul persoanelor care aparțin unei minorități naționale de a-și folosi limba/limbile, în particular sau în public. Într-adevăr, atenția Înalțului Comisar s-a concentrat din ce în ce mai mult pe acest subiect.

*ORIGINEA ȘI DEZVOLTAREA RECOMANDĂRILOR DE  
LA OSLO*

Datorită diversității lingvistice din Europa, nu este surprinzător faptul că există multe dispute legate de problema limbii. La modul general, Ó Riagáin și Nic Shuibhne subliniază următoarele:

Din punct de vedere conceptual, problema drepturilor lingvistice ale minorităților poate fi plasată în cadrul clasicelelor controverse pe tema echilibrului dintre independența liberală și cerințele unei economii capitaliste, dintre echitate și eficiență. Când unei minorități care constituie o parte substanțială din populația țării i se refuză dreptul de cetățenie deplină din cauza limbii pe care o vorbește, atunci limba și drepturile lingvistice au o importanță foarte mare.<sup>7</sup>

E de ajuns să aruncăm o privire la peisajul geopolitic, mai ales al societăților post-comuniste și post-sovietice, pentru a înțelege că drepturile lingvistice ale minorităților naționale reprezintă un aspect important în complicatele relații dintre majorități și minorități. În Estonia și Letonia, eforturile de a modifica legile privitoare la limbă au reprezentat surse de tensiune între comunitățile neorbitoare de letonă/estonă (în special cea rusofonă) și cele vorbitoare de letonă/estonă. Același lucru este valabil și în ceea ce privește eforturile altor state din Europa de Est și din fosta Uniune Sovietică de a impune limba națiunii majoritare ca singura limbă oficială în stat. Restricțiile impuse de legislația lingvistică în Republica Slovacă au stârnit proteste și revolte puternice printre minoritarii nevorbitori de limbă slovacă (în special maghiari). S-au înregistrat noi tensiuni cauzate de proiectele de lege naționaliste și exclusiviste din Georgia, Moldova și Ucraina. În aceste situații, ca și în altele asemănătoare, sursa tensiunilor și a nemulțumirilor o reprezintă încercarea autorităților de a impune restricții asupra dreptului legitim al minorităților de a uza de limba lor atât în public cât și în particular, ceea ce a devenit sursă de tensiune și discordie. Ca să nu mai vorbim de problemele legate de limbă care apar în contextul drepturilor la educație ale minorităților naționale. E suficient să menționăm în acest sens exemple cum ar fi acela al propunerii de desființare a liceelor de limbă rusă din

Estonia, sau nerescunoașterea de către autoritățile macedoneene a universității de limbă albaneză din Tetovo, aflată în ilegalitate. Desigur, statul are dreptul să valideze o limbă pentru scopuri oficiale și administrație publică, dar acest lucru nu trebuie să vină în contradicție cu drepturile omului. Când decretează o limbă oficială, statul poate să se confrunte cu faptul că o parte semnificativă a populației nu cunoaște limba respectivă. În astfel de cazuri, statul va trebui cu siguranță să inițieze un program multilateral de educație și pregătire lingvistică, în scopul de a-i ajuta pe cei care nu vorbesc limba să atingă un grad minim de competență. Aceasta este provocarea cu care se confruntă mai ales statele mai mici care validează ca limbă oficială una care nu este cunoscută sau folosită la scară largă în afara granițelor. Dincolo de dificultățile practice pe care le presupune, o astfel de situație reliefează sensibilități politice mai acute, deoarece populația majoritară a statului își consideră limba „amenințată” și simte că aceasta ar avea nevoie de protecție specială. Mai

mult, datorită cerințelor care trebuie satisfăcute cu mijloace limitate în economiile de tranziție, majoritatea nu este întotdeauna convinsă de necesitatea investiții de fonduri și efort în educarea și instruirea altora.

În ce măsură este obligat un stat democratic, care respectă drepturile omului, să se angajeze în respectarea dorinței persoanelor care aparțin minorităților naționale de a uza de limba lor în mod public? Această întrebare este una legitimă, deoarece răspunsul privește o mare parte din funcțiile și domeniile de jurisdicție ale statului. De exemplu, dreptul persoanelor care aparțin unei minorități naționale de a uza de limba maternă în sfera publică ar putea afecta posturile naționale de radio și televiziune. De asemenea, acest drept ar putea obliga statul să asigure un număr de servicii publice în limba minorității, sau ar putea avea o anumită importanță în procedurile judiciare. Astfel de responsabilități ar putea constitui o greutate în plus pentru bugetul statelor, mai ales pentru cele care trec prin procesul dificil de tranziție către economia de piață. Cu toate acestea, odată ce statul este obligat să garanteze astfel de drepturi minorităților, trebuie să depună eforturi în acest sens, folosind toate mijloacele disponibile pentru aceasta.

Autoritățile guvernamentale sînt sensibile la problemele legate de limbă, deoarece acestea le percep adesea ca pe o amenințare a poziției majorității în stat. Astfel de susceptibilități sînt mai intense în statele de curînd independente (sau în cele care și-au recîștigat suveranitatea); guvernele privesc uneori afirmarea drepturilor minorităților (inclusiv a drepturilor lingvistice) ca pe o încercare de a le submina pe cele ale majorității, abia restaurat, după o lungă perioadă de represii sau colonizări externe. Pe de altă parte, persoanele aparținînd minorităților naționale se simt afectate în mod hotărîtor și pînă în cele mai mici amănunte de problemele legate de supraviețuirea pe termen lung și de viabilitatea limbii lor materne, de păstrarea și transmiterea acesteia din generație în generație. Problemele legate de limbă implică automat fenomene și concepte subiective și sensibile cum ar fi cele de identitate, demnitate, comunitate, tradiție etc. Aceasta face din chestiunile legate

de limbă atît un teren fertil pentru conflicte cît și o problemă dificil de rezolvat.

## 2. Necesitatea reperelor

Drepturile lingvistice ale minorităților naționale sînt protejate prin legislația internațională a drepturilor omului.<sup>8</sup> Standardele referitoare la drepturile omului care privesc drepturile lingvistice sînt variate. Unele fac parte din ceea ce este deseori denumit „hard law”. Aceste reguli țin de sfera obligativității legale și sînt în general stipulate în tratate. Un exemplu de astfel de normă, la nivel universal, îl constituie Articolul 27 din *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*<sup>9</sup> (1966). Aceasta interzice categoric statelor să refuze persoanelor aparținînd minorităților „dreptul (...) de a-și folosi limba proprie în comun cu ceilalți membri ai grupului lor”. Alte exemple sînt: articolul 19(2) al *Convenției*

ORIGINEA ȘI DEZVOLTAREA RECOMANDĂRIILOR DE LA  
OSLO

care garantează libertatea exprimării (inclusiv libera alegere a limbii ca mijloc de comunicare) și articolele 2 și 26 care interzic discriminarea bazată pe un număr de criterii, inclusiv cel al limbii. Articolul 2(1) din *Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*<sup>10</sup> (1966) interzice de asemenea discriminarea pe criterii — *inter alia* — lingvistice, în raport cu drepturilor asigurate prin acest instrument. Articolul 2(1) din *Convenția privind drepturile copilului*<sup>11</sup> din 1989, garantează, de asemenea, interzicerea discriminării pe baze lingvistice cu privire la drepturile asigurate prin această convenție. și mai edificatoare este *Convenția pentru protecția drepturilor tuturor muncitorilor emigranți și ale membrilor familiilor lor* din 1990, care stipulează în articolul 1(1) că convenția se va aplica beneficiarilor vizati „fără a face vreo deosebire, inclusiv (...) de ordin lingvistic.”<sup>12</sup> Poate fi considerată de o importanță specială *Convenția internațională pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială* din 1965, care definește în articolul 1(1) „discriminarea rasială” ca incluzând „orice fel de distincție, excludere, restricție sau preferință bazată pe rasă, culoare, proveniență sau origine națională sau etnică”; în acest context noțiunea de „origine națională sau etnică” poate include sau poate fi identificată pe bază de limbă, deci această convenție conține, de asemenea, standarde relevante.

La nivel regional, statele membre ale Consiliului Europei au adoptat două tratate care abordează problema drepturilor lingvistice ale minorităților naționale: *Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare*<sup>14</sup> (1992), și *Convenția-cadru cu privire la protecția minorităților naționale*<sup>15</sup> (1995). Pe lângă acestea, articolul 14 din *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* (1950) interzice discriminarea bazată pe limbă în domeniul drepturilor și libertăților enumerate<sup>16</sup>. La nivel sub-regional trebuie luată în considerare *Convenția cu privire la garantarea drepturilor minorităților naționale* adoptată de Comunitatea statelor independente la

21 octombrie 1994;  
articolul 1 al Convenției specifică faptul că noțiunea de  
„minoritate națională”  
acoperă și problematica folosirii limbii.

Se face câteodată referire sub denumirea de „soft law”  
la cealaltă categorie  
de standarde, care au în vedere protecția drepturilor  
lingvistice ale persoanelor  
aparținând minorităților naționale. Aceasta include  
instrumente cum ar fi *Declarația  
ONU cu privire la drepturile persoanelor aparținând  
minorităților naționale,  
etnice, religioase și lingvistice*<sup>17</sup> (1992). Articolul 2(1) al  
*Declarației* se referă la  
dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale „de a  
se bucura de propria lor  
cultură, de a profesa și practica propria lor religie și de a  
folosi propria lor limbă, în  
particular sau în public, fără imixțiuni sau alte forme de  
discriminare”. Cu toate că  
declarația este relativ specifică, ea nu are un caracter de  
obligativitate legală.<sup>18</sup>

Același lucru este valabil și pentru *Documentul de la  
Copenhaga* al OSCE, care  
conține prevederi specifice constituite din angajamente  
politice care obligă toate

statele participante OSCE; acestea nu sînt însă normative în cadrul legilor internaționale. La nivel sub-regional, *Documentul ICE (Inițiativa Central-Europeană) pentru protecția drepturilor minorităților* (1994) prevede protecția folosirii limbilor minoritare (statele sînt obligate să semneze acest document, chiar dacă nu este unul cu un caracter de obligativitate legală). Aceste instrumente formulează standarde de conduită care reflectă ceea ce comunitățile statelor respective au în vedere ca standard. Aceste instrumente ale legii „soft” constituie repere importante pentru comunitatea internațională, deoarece exprimă valori comune și anumite standarde care trebuie promovate și respectate în cadrul relațiilor dintre stat și persoanele aflate sub jurisdicția sa.

În ciuda listei semnificative de standarde relevante, formularea lor rămîne cîteodată generală, lipsită de specificitate în ceea ce privește aplicarea lor exactă în situații concrete. Avînd în vedere acest lucru și faptul că problemele legate de limbile minorităților apar frecvent în cadrul activității sale, Întitul Comisar a ajuns la concluzia că ar fi folositor să consulte cîțiva experți de renume internațional și să le ceară să analizeze mai amănunțit drepturile lingvistice ale minorităților naționale, cu scopul de a dezvolta un set de repere practice. Întitul Comisar a considerat că astfel de repere, fiind bazate în mod direct și exclusiv pe standarde internaționale existente, ar fi extrem de folositoare, deoarece statele ar putea recurge la ele în dezvoltarea și punerea în aplicare a legilor și strategiilor politice legate de limbile minorităților. Aceste repere ar mai putea servi de asemenea Întului Comisar ca referință în activitatea sa.

În vara anului 1996, Întitul Comisar a cerut Fundației pentru Relații Interetnice (FIER) să preia inițiativa dezvoltării unor astfel de repere. Această inițiativă nu era gîndită ca o încercare de a crea noi standarde; desigur, nici Întitul Comisar nici FIER nu dețineau împuterniciri care să le permită crearea de standarde. Mai degrabă, aceste repere trebuiau să constituie o interpretare de expertiză a standardelor existente care ar fi putut servi la facilitarea dezvoltării și punerii în aplicare a strategiilor politice și legilor care au legătură cu drepturile lingvistice ale minorităților naționale.

Experții au încercat să ofere o interpretare a acestor standarde, legate în mod direct sau indirect de drepturile lingvistice ale minorităților naționale, menținând coerența logică în cadrul întregului sistem al protecției internaționale a drepturilor omului.

Rezultatul acestui proces este un set de recomandări legate de limbă care se concentrează pe un număr de sfere de reglementare și activitate de o importanță deosebită pentru menținerea și dezvoltarea identității lingvistice a persoanelor aparținând minorităților naționale. Recomandările sînt împărțite în următoarele categorii: nume, religie, viață comunitară și ONG-uri, mass-media, viața economică, autorități administrative și servicii publice, instituții naționale independente, autorități judiciare, și privarea de libertate. Nota explicativă care însoțește recomandările (ca parte integrantă a documentului) specifică legăturile dintre fiecare recomandare și standarde internaționale relevante ale drepturilor omului.

### 3. Procesul

#### A. În general

FIER a preluat sarcina dezvoltării reperelor dezirabile în virtutea experienței pe care o câștigase în procesul similar pe care îl inițiasse în 1995-1996 și care a avut rezultat *Recomandările de la Haga referitoare la drepturile minorităților naționale la educație*<sup>19</sup>. *Recomandările de la Haga* au avut rezonanță în mai multe cercuri<sup>20</sup>, demonstrând astfel utilitatea unor astfel de repere. Acest lucru l-a încurajat pe Înalțul Comisar să continue cu o serie similară de astfel de repere privind drepturile lingvistice, ideea fiindu-i sugerată de directorul de atunci al FIER, Dr. Arie Bloed. Însă în timp ce educația este un domeniu aparte tratat de legile interne printr-o legislație separată, folosirea limbii în general (inclusiv drepturile lingvistice ale minorităților) reprezintă un domeniu mult mai larg, administrat printr-o serie de legi care, din alte puncte de vedere, nu au legătură între ele, și care implică o mare varietate de procedee/practici.<sup>21</sup> Crearea unui set de repere în această privință s-a dovedit astfel a fi o provocare mai serioasă decât elaborarea unora privind drepturile la educație ale minorităților. Publicarea *Recomandărilor de la Haga* a ușurat cel puțin sarcina experților în sensul în care aceștia nu au mai fost nevoiți să abordeze problema drepturilor lingvistice ale minorităților privind educația, din moment ce acestea fuseseră deja tratate în amănunt.

*Recomandările de la Oslo privind drepturile minorităților naționale la educație* sînt rezultatul a trei consultări amănunte care au avut loc între experți în drepturile omului, militanți în drepturile omului, specialiști în lingvistică și politicologie. Primele două întâlniri au avut loc la Oslo în iulie și octombrie 1996 sub conducerea Dr. Asbjorn Eide, pe atunci director al Institutului norvegian al drepturilor omului și președintele Grupului de lucru pentru minorități al ONU. Oslo a fost ales ca loc de întînire pentru primele două consultări datorită sprijinului generos al guvernului norvegian, care a asigurat resursele financiare necesare pentru a face posibile aceste dezbateri. Cea de-a treia și ultima discuție a avut loc în

iunie 1997 la Haga sub conducerea profesorului Gudmundur Alfredson, co-președinte al Institutului Raoul Wallenberg pentru drepturile omului și drepturi umanitare, aflat la Lund, în Suedia.

Punctul de pornire al discuțiilor care au avut loc pe parcursul primului an a fost un articol de fond pregătit de staff-ul FIER (cu consultanța primită de la oficiul Înalțului Comisar pentru Minorități Naționale). Articolul supunea discuției un număr de sfere de activitate de importanță majoră în viața persoanelor aparținând minorităților naționale. Aceste domenii de activitate urmau să fie discutate ținând cont de standardele internaționale relevante pentru această problemă. Au fost împărțite în două grupuri, i.e. cele care țin de sfera privată și cele care țin de sfera publică. De la început s-a sugerat ca sfera privată să includă sub-categorii ca numele persoanelor, viața organizată a comunității, manifestări colective ale vieții religioase

și viața comercială. Sfera publică, pe de altă parte, ar include autoritățile și administrația locală, limbile minoritare ca limbi oficiale ale statului, mass-media, educația și sistemul judiciar. Pe parcursul celor trei discuții, experții au reexaminat câteva dintre sugestiile originale împreună cu anumite premise inițiale. Urmează o selecție a celor mai importante dintre aceste aprecieri.

## B. Cîteva subiecte analizate

### 1. Separarea sferei publice de sfera privată

Ideea fundamentală a legislației internaționale a drepturilor omului este aceea că statul trebuie să respecte autonomia ființei umane prin neamestecul său în anumite domenii. Acestea sînt sferile *private* ale individului. De asemenea, pentru asigurarea de către stat a libertății generale, în funcție de dorințele individuale ale fiecăruia, este nevoie de organizarea societății astfel încît să ofere protecție individului și să îi faciliteze în același timp inițiativele. Acestea sînt considerate *sferă publică* de acțiune legitimă a statului. Intenția inițială era aceea ca titlul recomandărilor să includă referiri la folosirea limbii minorităților în sfera publică și cea privată. Recomandările urmau să fie grupate în două categorii, una care să corespundă sferei private, alta celei publice. Experții au ajuns într-un timp relativ scurt la concluzia că, în ciuda valorii conceptuale a clasificării, aceasta nu era practică în formularea exactă a politicii de împărțire a recomandărilor în aceste două categorii, pentru că nu era posibilă clasificarea fiecărei activități umane ca aparținînd exclusiv uneia sau alteia dintre aceste sfere. Ceea ce poate fi considerat ca aparținînd sferei private ar putea avea în anumite situații consecințe importante în ceea ce privește interesele publice legitime, influențînd astfel sfera publică. De exemplu, corespondența aparține în general strict de sfera privată. Cu toate acestea, dacă există vreo suspiciune justificabilă din partea autorităților cum că respectiva corespondență ar conține ceva de natură să amenințe siguranța populației, statul poate să intervină cu riscul de a viola dreptul la confidențialitate. Corespondența ar putea conține planul unui atac terorist sau al răsturnării violente a guvernului. În astfel de cazuri, problema

devine una de interes public legitim.<sup>22</sup> Desigur, trebuie făcută distincția între conținutul corespondenței și folosirea unei anumite limbi ca mijloc de comunicare; în acest caz, nu pare să existe vreun interes public legitim care să permită impunerea sau interzicerea folosirii unei limbi anume<sup>23</sup>. Cu toate acestea, exemplul corespondenței ilustrează punctul de vedere al experților în legătură cu imposibilitatea abordării procesului de formulare a recomandărilor într-un sens unilateral.

## **2. Problema restricțiilor**

Versiunea inițială a recomandărilor includea o recomandare cu caracter general care servea pentru a sublinia faptul că dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a-și folosi limba nu trebuie supus nici unei restricții în

afară de cele prevăzute prin lege și necesare într-o societate democratică pentru a proteja siguranța și ordinea publică, sănătatea, siguranța națională și principiile morale<sup>24</sup>. Autorii textului inițial au fost de părere că ar fi de dorit o lărgire a posibilităților precare pe care statul le oferă exercitării drepturilor lingvistice. Totuși, după o scurtă reflecție, experții au ajuns la concluzia că nu ar fi de nici un folos simpla repetare într-o recomandare a binecunoscutei frazeologii cu privire la limitările permise într-un astfel de set de recomandări. În plus, au presupus că este general acceptat faptul că puține drepturi ale omului sînt absolute, majoritatea lor fiind supuse restricțiilor. În consecință, includerea unei recomandări cu privire la restricții ar putea fi receptată greșit, ca un semnal negativ, și nu ar fi în spiritul documentului, care a fost conceput de experți pentru a stimula o abordare pozitivă, orientată spre aspecte practice, a protecției și promovării drepturilor minorităților (scopul acestui document nefiind să creeze impedimente sau scuze pentru aplicarea acestor drepturi.) În consecință, s-a decis eludarea acestei recomandări și tratarea problemei în cadrul remarcilor generale de la începutul notei explicative.

### 3. Definiția „minorității naționale”

Era inevitabilă, într-o fază inițială a dezbaterilor, evocarea problemei definirii conceptului de „minoritate națională” (ca entitate diferită de alte tipuri de minoritate). Subiectul fusese discutat într-o oarecare măsură în cadrul procesului de elaboare a *Recomandărilor de la Haga referitoare la drepturile minorităților naționale la educație*. Ca și atunci, și în cazul de față, experții au ajuns la concluzia că deși în legislația internațională nu există o definiție clară, general-acceptată, a conceptului de „minoritate națională”, cert este că mandatul Înaltului Comisar (HCNM) face referire la „minoritățile naționale” din cadrul OSCE. În legătură cu aceasta există suficiente referințe în standardele formulate și în jurisprudența în curs de dezvoltare a instituțiilor relevante pentru a clarifica problema în mare măsură, dacă nu chiar în întregime<sup>25</sup>. În special, paragraful 32 al *Documentului de la Copenhaga* specifică

în primele sale rânduri următoarele: „Apartenența la o minoritate națională este o problemă de opțiune individuală, și nici un dezavantaj nu poate rezulta dintr-o asemenea alegere”.

Preocuparea dominantă a experților a fost de a se asigura că prin concentrarea asupra „minorităților naționale” în special nu vor fi aduse deservicii altor minorități — fie ele (doar) lingvistice, etnice, religioase sau de alt tip. Aceștia au încercat să evite luarea unei poziții prin care să ofere în mod neintenționat puncte de referință acelor guverne care ar căuta modalități de a impune restricții asupra drepturilor lingvistice ale altor minorități, cum ar fi comunitățile de emigranți. Această preocupare este clar exprimată în observațiile generale din nota explicativă, în care se afirmă explicit că *Recomandările de la Oslo* „urmăresc să completeze și să consolideze acea categorie de drepturi ale omului care se referă la folosirea limbii”

și că „nu au fost create cu scopul de a restrînge în vreun fel efectul real sau potențial al acestor drepturi”.

#### 4. Consolidarea legăturilor cu drepturile fundamentale

Atît în articolul de fond inițial cît și în schițele preliminare ale recomandărilor și ale notei explicative, au fost citate acele standarde ale drepturilor omului care fac referire directă la limbă sau sînt legate de aceasta în mod evident. S-au făcut referiri mai ales la standarde privind în special de limba cum ar fi articolul 27 din *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* (care menționează că persoanele aparținînd minorităților naționale au dreptul de a-și folosi propria limbă), articolul 30 din *Convenția pentru drepturile copilului* (care garantează dreptul copilului de a-și folosi limba lui/ei maternă), articolul 2(1) din *Declarația ONU cu privire la drepturile persoanelor aparținînd minorităților naționale, etnice, religioase și lingvistice* (care proclamă dreptul persoanelor aparținînd minorităților menționate de a-și folosi limba în mod public și privat). Au mai fost citate și alte standarde privind folosirea limbii, conținute de instrumente cu caracter regional, cum ar fi *Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare*, *Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale* și *Documentul de la Copenhaga*. Experții au pornit de la ideea că drepturi fundamentale cum ar fi libertatea de exprimare și non-discriminare vor fi respectate în orice circumstanțe și vor reprezenta fundamentul pentru celelalte drepturi. Experții au hotărît totuși că *Recomandările de la Oslo* trebuie să facă o conexiune puternică și demonstrabilă între drepturile lingvistice și concepte de bază cum ar fi demnitatea persoanei umane și noțiunea de egalitate fundamentală.<sup>26</sup> Dintre aceste precepte, drepturile care privesc limba au legătură și cu alte libertăți cum ar fi cele de asociere și întrunire. Prin urmare, *Recomandările de la Oslo* subliniază că dreptul persoanelor aparținînd minorităților naționale de a folosi limba/limbile lor în sfera publică și privată decurge din cele mai fundamentale drepturi și libertăți conținute de documentele internaționale.

## 5. Limba în sfera afacerilor

Se poate spune că consultările care au condus la setul final de recomandări au evoluat într-un ritm predominant echilibrat. Problema folosirii limbilor minoritare în afaceri a fost însă suficient de complexă și controversată încât să încetinească desfășurarea procesului. Cum au înaintat dezbaterile acestui subiect a apărut și consensul. Conducerea unei afaceri private a fost, evident, privită de experți ca aparținând în primul rând sferei private. Majoritatea experților au susținut imediat că statul nu are dreptul să impună restricții sau cerințe lingvistice neavenite în acest domeniu. Acest punct de vedere a fost totuși contestat de unii experți care au subliniat că o abordare atât de generală ar putea avea consecințe neprevăzute și nedorite în anumite circumstanțe. Exemplul statelor baltice a fost considerat un caz

*ORIGINEA ȘI DEZVOLTAREA RECOMANDĂRILOR DE LA  
OSLO*

elocvent. În situații în care limba majorității a avut de suferit datorită unei lungi perioade de represiune și se poate spune despre această limbă că este în curs de reabilitare (cum ar fi cazul Estoniei și Letoniei), o astfel de abordare „liberală” ar putea submina interesul social general în direcția folosirii unei limbi vorbite la scară largă — și deci accesibilă tuturor — în domeniul afacerilor și al administrației publice. În absența unei astfel de limbi cunoscute la scară largă au existat păreri cum că procesul de consolidare a statului și de integritate socială ar fi influențat negativ, existând și posibilitatea ca limba majorității să fie amenințată.

Experții au ajuns la concluzia că problema trebuie analizată mai în amănunt și au încredințat FIER sarcina de a continua analiza. FIER a invitat un important om de știință neafiliat la nici un partid, Dr. Fernand de Varennes, să scrie o lucrare pe această temă, din perspectiva teoriei și practicii dreptului internațional și comparativ. Lucrarea sa a fost pusă în circulație printre experți, care au elaborat diferite formulări ale recomandărilor înainte de a se ajunge, în cele din urmă, la un acord. În cadrul acestui proces s-a acordat atenție în special problemei metodelor eficiente de aplicare a teoriei: Cum ar putea fi reglementată folosirea limbii în activitățile comerciale, respectând drepturile omului (în special cel la confidențialitate) și libertatea inițiativei? În final, experții au ajuns la concluzia că, deși statul nu poate impune restricții lingvistice exagerate asupra administrației interne a unei companii private, acesta poate totuși să pretindă acelei companii să se adapteze limbii sau limbilor oficiale ale statului în probleme în care compania respectivă trebuie să interacționeze cu autoritățile publice, i.e. în probleme care sînt legate de interesul public legitim. De exemplu, acest lucru ar însemna că, deși o companie particulară își poate formula actele în limba pe care o alege, trebuie ca acestea să fie disponibile în limba oficială a statului cînd autoritățile cer acest lucru pentru bilanțul anual al impozitelor. Un alt exemplu: în cadrul unei companii ședințele pot să se desfășoare în orice limbă; același lucru se aplică și dezvoltării proiectelor. Dar

compania ar putea avea obligația să afișeze instrucțiunile de evacuare urgentă și în limba sau limbile oficiale ale statului (în virtutea interesului public legitim de garantare a siguranței la locul de muncă). Nota explicativă face referire la un număr de domenii în care compania ar putea fi obligată să folosească limba sau limbile oficiale ale statului. Printre acestea se numără cele care privesc: fiscalitatea, raporturile financiare, protecția consumatorului, siguranța și igiena la locul de muncă, și de asemenea transportul, asigurarea de șomaj și domeniul sănătății (fiind asigurat de stat).

Efectul practic al acestor cerințe legitime poate consta în faptul că ar ușura, în cele din urmă, funcționarea acelei companii în ambele limbi. O altă alternativă ar fi ca respectiva companie să angajeze un număr mare de traducători, lucru care ar permite satisfacerea cerințelor statului fără a se renunța la limba folosită în cadrul companiei. În orice caz, experții au considerat că este important să sublinieze în nota explicativă faptul că cerințele lingvistice legitime înaintate de stat în această

sferă preponderent privată trebuie să fie direct proporționale cu importanța interesului public în virtutea căruia sînt formulate<sup>27</sup>. Statul trebuie să fie rezonabil și nu poate emite cerințe nerealiste sau discriminatorii la adresa proprietarilor de companii particulare.

Dificultatea de a ajunge la un consens în ceea ce privește problema complexă a folosirii limbilor minoritare în sectorul afacerilor a fost interesantă datorită aspectelor pe care le-a subliniat în cadrul acestui proces de consultări. Pe de o parte, intervenția activiștilor de drepturile omului implicați în situații specifice ale statelor a însemnat un fel de „confruntare cu realitatea” în ceea ce privește un subiect care este în mod evident unul foarte spinos într-un număr de state. Acesta a fost un lucru bun. Contribuția activiștilor de drepturile omului la procesul elaborării *Recomandărilor de la Oslo* a dus la o abordare mai amănunțită a problemei. Pe de altă parte, această experiență a ilustrat în mod clar un punct de vedere general. Dezvoltarea principiilor de politică bazate pe dreptul internațional al drepturilor omului/minorităților și destinate aplicării generale într-o zonă eterogenă întinsă, cum ar fi cea acoperită de OSCE, nu trebuie să facă referire la sau să fie guvernată de considerente care sînt specifice unui context sau unei situații speciale. Desigur, în procesul implementării va trebui să se țină cont de elementele specifice ale fiecărei situații. Cu toate acestea, aprecierea atentă a unor domenii complexe cum ar fi acela al afacerilor demonstrează că elaborarea principiilor practice este posibilă și utilă.

## 6. Autoritățile administrative și serviciile publice

Referindu-se la autoritățile administrative, documentele internaționale se referă la dreptul persoanelor aparținînd minorităților naționale de a comunica cu autoritățile în limba/limbile lor (i.e. minoritare). Dar acest drept este aplicabil numai în cazurile în care minoritatea respectivă locuiește pe acel teritoriu „în virtutea tradiției sau avînd un număr substanțial de membri” —implicînd drepturi exercitabile la nivel local și/sau regional. Noțiunea de „tradiție” indică în mod clar o perioadă foarte lungă de timp cu practici consacrate

(înclinînd spre ideea unui drept recunoscut), pe cînd noțiunea de „număr substanțial” implică atît cantitatea cît și densitatea — dintre care fiecare contează în estimarea posibilității de implementare. Desigur, comunicarea cu autoritățile locale în limba maternă sau libertatea exprimării orale la oficiile autorităților și serviciilor publice administrative sînt importante pentru promovarea intereselor individului. Dar, pe cînd acest fapt este incontestabil, măsura în care acestea pot fi invocate ca *drepturi* (cu obligații corespunzătoare din partea statului) presupune o evaluare a faptelor în situații specifice (i.e. dacă grupul care formulează cererea — sau persoana care aparține unui astfel de grup — locuiește pe teritoriul respectiv în mod „tradițional” sau dacă grupul are un „număr substanțial” de membri). Experții au fost de părere, de exemplu, că dacă se iau în considerare, împreună cu principiile fundamentale

*ORIGINEA ȘI DEZVOLTAREA RECOMANDĂRILOR DE LA  
OSLO*

de egalitate și non-discriminare, standardele cuprinse în documente cum ar fi *Documentul de la Copenhaga* (paragraful 34) sau *Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale* (articolul 10, paragraful 2), deoarece acestea se referă la autoritățile administrative, se poate trage concluzia că autoritățile locale și regionale, în anumite situații (i. e. în cazul în care populația minoritară are un număr semnificativ de membri și compact privind distribuția geografică) trebuie să întreprindă demersuri pentru a oferi minorității naționale în chestiune servicii sociale și sanitare în limba ei. Folosirea limbii materne de către minoritate este importantă mai ales în sfera sanitară și a serviciilor sociale. Oamenii trebuie să se poată exprima pe deplin și neechivoc când se confruntă cu probleme de sănătate sau au nevoie de consultanță sau de servicii elementare. După o intensă dezbateră, experții au căzut de acord că relația dintre persoanele aparținând minorităților și autoritățile publice implică mai mult decât dreptul celor dintâi de a se adresa autorităților în limba lor maternă și de a primi un răspuns în această limbă. În anumite cazuri, poate include dreptul de a primi servicii oferite sau administrate de autorități în limba lor maternă. Obiectivul trebuie să fie acela de a organiza și facilita prestarea de servicii în beneficiul maxim al unui număr cât mai mare de persoane — nu numai pentru vorbitorii limbii(ilor) oficiale ale statului. Experții au remarcat că este de așteptat ca persoanele aparținând minorităților să fie considerate contribuabili și ca autoritățile publice să joace rolul de funcționari publici, sensibili la nevoile întregii populații (inclusiv a persoanelor aparținând minorităților naționale).

Prestarea serviciilor în limba unei minorități naționale poate necesita o implicare bugetară substanțială și poate provoca, în consecință, o reacție negativă din partea majorității. Cu toate că ajunseseră la un consens cu privire la implicațiile potențiale ale egalității și non-discriminării în prestarea delicată, din punct de vedere lingvistic, a serviciilor, experții s-au gândit la o abordare a acestei probleme prin prisma recomandărilor. Experții au fost de acord că, în ceea ce privește serviciile,

Recomandarea nr. 14 ar trebui concepută în termeni generali. Totuși, în nota explicativă, au fost de acord că cele mai importante servicii (i.e. cele sanitare și serviciile sociale) trebuie puse în prim-plan, dar acest lucru nu înseamnă excluderea altor servicii sau facilități. Este de reținut în legătură cu acestea (ca o chestiune de ordin general) că pentru înțelegerea completă a părerii experților este necesară luarea în considerare a formulării exacte a unei recomandări și corelarea acesteia cu textul relevant din nota explicativă, mai ales când este vorba despre probleme care privesc resursele.

#### **7. Realitățile demografice și falsificarea alegerilor**

Nu au fost tratate în stadiile preliminare ale procesului de elaborare probleme cum ar fi falsificarea alegerilor sau modificarea arbitrară a compoziției demografice a unei regiuni prin evacuarea sau expulzarea populației. Inițial s-a considerat că, deși aceste probleme sînt de o importanță vitală pentru dezvoltarea intereselor minorităților naționale, ele nu sînt legate în mod necesar de drepturile lingvistice.

Cu toate acestea, în timpul dezbaterilor, câțiva experți au atras atenția asupra necesității abordării acestor subiecte. Experții au considerat că aceste probleme sînt strîns legate de posibilitatea minorităților naționale de a deveni și rămîne puternice prin număr și densitate într-o anumită regiune, și că au consecințe asupra drepturilor lingvistice ale minorităților. Dacă nu se acordă atenție acestor probleme, drepturile pot fi subminate prin măsuri electorale sau prin deplasări forțate ale populației. În urma acestor preocupări, secțiunea recomandărilor legate de autoritățile administrative și serviciile publice a fost extinsă pentru a include o recomandare cu privire la problema falsificării alegerilor și la modificarea arbitrară a compoziției demografice a regiunilor. Datorită evoluției recomandărilor în timp, aceasta părea nepotrivită și unii experți au propus omiterea ei. La cea de-a treia și ultima dezbateri, subiectul a fost abordat din nou. S-a reiterat punctul de vedere că ar trebui să se facă referiri la această problemă datorită importanței sale pentru supraviețuirea minorităților. Pînă la urmă a fost propusă și acceptată ideea că, deși această problemă trebuie abordată, ea să nu fie formulată ca recomandare, ci tratată în secțiunea notei explicative referitoare la autorități administrative și servicii publice.

## 8. Accesul la justiție

Documentele internaționale legate de protecția drepturilor persoanelor aparținînd minorităților naționale conțin puține referiri privind accesul la justiție în limba maternă. Cu toate acestea, experții au considerat că justiția și accesul la aceasta în limbile minoritare reprezintă o problemă care trebuie abordată. De aceea, *Recomandările de la Oslo* conțin patru recomandări cu privire la această problemă.

Recomandarea 16 se referă la crearea de instituții naționale independente cum ar fi tribunale ale drepturilor omului sau instituția ombudsman-ului al căror scop este să ofere posibilitatea recursului non-judiciar persoanelor care aparțin minorităților naționale și ale căror drepturi lingvistice au fost violate. Deși au recunoscut importanța pentru minorități a accesului la un astfel de recurs, experții

nu au avut prea multe standarde privind drepturile minorităților la care să facă referire. Principalul punct de referință a fost *Convenția Internațională cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială*, care stipulează în articolul 1(1) că termenul de discriminare rasială nu se limitează doar la rasă, ci include și discriminarea bazată pe origine etnică. Articolul 6 al *Convenției* cere statelor-părți să asigure tuturor celor aflați în jurisdicția lor protecție și remedii eficiente „prin intermediul tribunalelor și altor instituții competente ale statului, împotriva oricăror acte de discriminare rasială care violează drepturile omului și libertățile fundamentale, contrar acestei convenții...”

Conform recomandărilor 17 și 19 care tratează limbile minorităților în procesul judiciar, experții au făcut referiri la *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* și la *Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului* și

ORIGINEA ȘI DEZVOLTAREA RECOMANDĂRILOR DE LA  
OSLO

a libertăților fundamentale, ambele tratând administrarea justiției mai mult într-un context general decât într-unul special pentru minorități. Într-o manieră mai exactă, articolul 9 al *Cartei Europene a limbilor regionale sau minoritare* oferă un șir de alternative pentru a asigura utilizarea limbilor minoritare în fața autorităților judecătorești. Anumite tratate bilaterale protejează în mod expres astfel de drepturi<sup>28</sup>. Menționând aceste standarde, experții au încercat să stabilească conexiuni între acestea și alte drepturi fundamentale care privesc persoanele aparținând minorităților naționale, acestea fiind în special măsurile de prevedere împotriva discriminării și dreptul la compensații efective. În special în elaborarea acestor recomandări, experții s-au ghidat după îndemnul Înalțului Comisar pentru Minoritățile Naționale „de a fi curajoși și creativi și de a ține cont de parametrii legislației internaționale a drepturilor omului”. Experții au fost conștienți de faptul că recomandările propuse de ei în legătură cu autoritățile judecătorești ar putea contribui la consolidarea drepturilor de care se bucură minoritățile naționale în această privință. În consecință, aceste recomandări au necesitat mult timp de reflecție și dezbateri. În final, experții au elaborat recomandările menționate mai sus pe baza unei combinații de standarde, fiind vorba în special de principiile de non-discriminare și egalitate în fața curții de justiție, combinate cu alte standarde specifice legate de procese juridice, toate acestea adăugându-se la principii de participare democratică și guvernare eficientă.

### 9. Privarea de libertate

În dezbaterile problemelor legate de detenție și încarcerare, experții s-au confruntat cu o situație similară cu cea întâlnită în elaborarea recomandării legate de justiție. Nu există standarde explicite privind drepturile minorităților care să se refere la acest subiect. După lungi dezbateri, recomandările acceptate referitoare la privarea de libertate au fost fundamentate pe standarde universale cum ar fi *Ansamblul de reguli minime pentru tratamentul deținuților al ONU*<sup>29</sup>(1955), în combinație cu alte standarde universale cum ar fi cele cu privire la egalitate și non-

discriminare, libertatea de exprimare și dreptul folosirii limbii materne atât în public cât și în particular, toate acestea ținând cont de densitatea numerică și cererile exprimate. A fost considerată necesară sublinierea faptului că interesele publice legitime de a priva persoanele de libertate cu scopul protejării comunității (și de a pedepsi delincvenții) nu trebuie să echivaleze cu sau să ducă la privarea de identitate culturală a celor sancționați. În consecință, autoritățile publice trebuie să întreprindă eforturi în direcția respectării drepturilor culturale chiar și (sau mai ales) în cazuri de privare de libertate.

#### **4. Observații finale**

Cînd analizăm *Recomandările de la Oslo cu privire la drepturile lingvistice ale minorităților naționale* trebuie să luăm în considerare faptul că ele nu sînt —

și nu s-a intenționat niciodată să reprezinte — standarde noi. Ar trebui mai degrabă privite ca o încercare de a oferi o specificitate mai accentuată în aplicarea standardelor internaționale existente. În acest scop, experții au încercat să interpreteze și să detalieze standardele existente, printr-o interpretare coerentă și consecventă a legislației internaționale a drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale. Obiectivul final a fost cel de a oferi autorităților interne un punct de reper în direcția elaborării legilor și politicilor în raport cu aplicarea practică și integrală a drepturilor lingvistice ale minorităților. Cîteva recomandări (de exemplu cele care privesc numele) sînt în mare măsură o reiterare a standardelor deja existente cu privire la drepturile minorităților, acestea fiind reformulate ca recomandări, pentru a li se conferi mai multă greutate și vizibilitate. Alte recomandări (cum ar fi cele cu privire la autoritățile judiciare) sînt versiuni ușor modificate ale unor standarde universale care nu sînt legate neapărat de drepturile minorităților ca atare, dar au o importanță specială pentru persoanele care aparțin minorităților naționale/lingvistice. În foarte multe cazuri, recomandările sînt privite în nota explicativă prin prisma altor standarde cu aplicare universală cum ar fi principiile de egalitate și non-discriminare. Alte recomandări (de exemplu cele care privesc viața economică și instituțiile naționale independente) sînt rezultatul multor discuții și al consensului dintre experți, fapt care contribuie la o înțelegere mai profundă a implicațiilor legislației internaționale existente pentru legislația și politica internă.

Drepturile lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale pot avea o influență foarte mare și este de presupus că afectează categorii de aspirații umane care nu au fost subliniate în cadrul recomandărilor. Experții ar fi putut concepe categorii suplimentare de recomandări cu scopul de a le lărgi sfera de referință. Cu toate acestea, au considerat că pentru a avea legitimitatea și autoritatea necesară, recomandările trebuiau să fie în concordanță cu standardele internaționale ale drepturilor omului *deja existente*. În caz contrar, ar fi putut fi respinse

în mod arbitrar ca un document subiectiv și nefondat. Recomandările au trebuit să fie privite de asemenea ca o unealtă flexibilă de prevenire a conflictelor pe care Înalțul Comisar să o poată folosi în diverse contexte. În special, trebuiau luate în considerare realitățile politice și limitările practice în ceea ce privește noile state democratice din Europa Centrală și de Est și fosta Uniune Sovietică în care Înalțul Comisar își desfășoară activitatea.

*Recomandările de la Oslo* nu au fost concepute pentru a epuiza subiectul drepturilor lingvistice ale minorităților naționale<sup>30</sup>. Domeniul drepturilor omului/minorităților este unul care se află într-o continuă dezvoltare. Astfel, în ultimii ani au apărut mai multe standarde și instrumentele internaționale. Aceste declarații, rezoluții, pacturi și convenții oferă un cadru de promovare și protecție a drepturilor minorităților în întreaga lume. În acest context, *Recomandările de la Oslo* încearcă să faciliteze o interpretare coerentă și consecventă a acelor standarde și instrumente

ORIGINEA ȘI DEZVOLTAREA RECOMANDĂRILOR DE  
LA OSLO

care sînt legate în mod direct sau indirect de drepturile lingvistice ale persoanelor aparținînd minorităților naționale din regiunea OSCE. Este de dorit ca un astfel de punct de referință să fie util Înalțului Comisar în activitatea sa de prevenire a conflictelor. Este de asemenea de dorit ca statele să consulte *Recomandările* în încercarea de a dezvolta acțiuni politice și programe cuprinzătoare și echitabile cu privire la limbile minoritare. Experții care au elaborat *Recomandările de la Oslo* au considerat că aplicarea în regiunea OSCE a acestora în forma lor actuală ar crește stabilitatea și siguranța, iar probabilitatea de apariție a conflictelor interetnice ar scădea considerabil. Ca să nu mai amintim de dezvoltarea socială pozitivă generală și de perspectiva prosperității, care sînt incontestabil legate de preocupările pașnice și complementare generate de diverse interese, tradiții și culturi. Din această perspectivă, afirmația din articolul 1 al *Declarației universale a drepturilor omului*<sup>31</sup> potrivit căreia „toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate” ar putea începe să aibă o semnificație concretă pentru persoanele aparținînd minorităților naționale prin menținerea și dezvoltarea culturii și identității lor lingvistice pe baza liberului arbitru. □

**NOTE**

1. Cu privire la problema complexă a definițiilor și implicațiilor acestora, vezi: J. Packer, On the Definition of Minorities în J. Packer și K. Myntti (eds.) — *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe* (Turku/Abo, Abo Academy University Institute of Human Rights, 1993), pp.23-65; J. Packer, Problems in Defining Minorities în B. Bowring și D. Fottrell (eds.) — *Minority and Group Rights in the New Millenium* (Haga, Kluwer Law International, 1999) pp.223-273; și J. Packer ‘The Meaning of “Minority” in International Relations and Law’, lucrare nepublicată prezentată la conferința pe tema „Naționalism, identitate și drepturile minorităților”, în perioada 16-19 septembrie 1999, la Universitatea din Bristol.

2. Pentru descrierea și analiza pe larg a mandatului Înalțului Comisar OSCE, vezi R. Zaagman, The OSCE High Commissioner on National Minorities: An Analysis of the Mandate and the Institutional Context, în A. Bloed (ed.), *The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the OSCE and Its Aftermath* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994), pp. 113-

175. Pentru istoria elaborării mandatului, vezi R. Zaagman, The OSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations, în A. Bloed (ed.), *ibid.*, pp. 95-111.

3. Aceasta este esența noțiunii de „minoritate națională”, i.e. relația unei minorități cu un „stat înrudit” sau *mère-patrie*. De asemenea, ea pune imediat în lumină natura internațională și interstatală a problemei.

4. Pentru textul integral al *Documentului de la Copenhaga* vezi A. Bloed (ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe; Analysis and Basic Documents* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993), pp. 439-465.

5. Pentru câteva *analize* ale acestor angajamente sub-regionale, vezi J. Packer, ‘The Meaning of “Minority” in International Relations and Law’, (*supra*, nota 1).

6. Pentru un scurt rezumat al principalelor probleme recurente în activitatea Înaltului Comisar, vezi J. Packer, ‘The OSCE High Commissioner on National Minorities’, în: G. Alfredson, G. Melander și B. Ramcharan (eds., 2001) pp. 633-647, *Human Rights Monitoring Procedures: A Textbook on How to Petition and Lobby International Organizations* (The Hague: Kluwer Law International, 1999.)

*JOHN PACKER & GUILLAUME  
SIEMINSKI*

7. P.Ó Riagáin și Nic Shuibhne, 'Minority Language Rights', *Annual Review of Applied Linguistics*, vol. 17, pp. 11-29 at 12.

8. Pentru o tratare amănunțită a acestei probleme, vezi F. de Varennes, *Language, Minorities and Human Rights* (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1996). Vezi S. Trifunovska (ed.), *Minority Rights in Europe; European Minorities and Languages* (The Hague: T. M. C. Asser Press, 2001), care include o descriere a activităților desfășurate de importante organizații internaționale de protecție și promovare a folosirii limbilor minorităților naționale împreună cu un sondaj al activităților naționale în această privință în regiunea OSCE.

9. Pentru textul complet al *Pactului*, vezi *A Compilation of International Instruments*, vol. I (Partea întâi), (New York și Geneva: United Nations Publications, 1994), pp. 20-40.

Pentru textul integral al *Pactului*, vezi *ibid.*, pp. 8-19.

10. Pentru textul integral al *Convenției*, vezi *ibid.*, pp. 174-195.

11. Pentru textul integral al *Convenției*, vezi *A Compilation of International Instruments*, vol. I (Partea a doua), (New York și Geneva: United Nations Publications, 1994), pp. 554-593

12. Pentru textul integral al *Convenției*, vezi mai sus (nota 9), pp. 66-79

13. Pentru textul integral al tratatului, vezi *European Treaty Series No. 148*

14. Pentru textul integral al tratatului, vezi *European Treaty Series No. 157*

15. *Pentru textul integral al Convenției, vezi Human Rights in International Law (Strasbourg: Council of Europe Press, 1992), pp. 159-181. Curtea europeană a drepturilor omului a stabilit în cazul Problema lingvistică în Belgia (procesul din 23 iulie 1968, seria A, vol.6, p.33) că, în timp ce articolul 14 care interzice discriminarea 'nu are o existență independentă, în sensul în care, în termenii articolului 14, are legătură doar cu „drepturi sau libertăți expuse în Convenție”, o măsură care este ea însăși în conformitate cu revendicările articolului care consacră dreptul sau libertatea în discuție poate totuși încălca acest articol când este luat în considerare împreună cu articolul 14 pe motiv că este de o natură discriminatoare' (inter alia, pe baze lingvistice)*

17. Pentru textul integral al Declarației, vezi *A Compilation of International Instruments*, (mai sus, nota 9), pp. 140-143.

18. Pentru o analiză amănunțită a Declarației și pentru istoria elaborării sale, vezi P. Thomberry, 'The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations and an Update', în A. Philips și A. Rosas (eds.), *Universal Minority Rights* (Turku/Abo: Abo Akademi University Institute on Human Rights, 1995), pp. 13-76.

19. Pentru textul integral al *Recomandărilor de la Haga*, analize și comentarii asupra strategiei politice, vezi ediția specială a *International Journal on Minority and*

Group Rights, vol. 4, nr. 2  
(1996-1997)

20. Grupul de lucru pentru minorități a ONU a primit *Recomandările de la Haga* cu mare interes și le-a pus în circulație într-un cadru larg, așteptând comentarii, „în scopul de a le face universal aplicabile”; vezi documentul ONU E/CN.4/Sub.2/1997/18/ paragraf 111, și referatul pregătit de G. Sieminski pentru sesiunea din 1997 a Grupului de lucru pentru minorități a ONU, reproducă în documentul ONU E/CN.4/Sub.2/ AC5/1997/WP3. Înaltul comisar pentru minoritățile naționale consemnează că, de exemplu, ministrul educației din Letonia a afirmat la o conferință în Riga, în aprilie 1997, că *Recomandările de la Haga* vor sta la baza politicii și legislației letone; vezi M. Van der Stoep, ‘The Role of the OSCE High Commissioner in Conflict Prevention’, în: C. Crocker, F. Hampson și P. Aall (eds.) pp. 65-83, *Herding Cats: The Management of Complex International Mediation* (Washington: United States Institute of Peace, 1999), în curs de publicare.

21. Acest lucru este amplu demonstrat de rezultatele anchetei în cadrul OSCE în legătură cu procedura de stat, anchetă condusă de înaltul comisar; vezi *Report on the Linguistic Rights of*

ORIGINEA ȘI DEZVOLTAREA RECOMANDĂRILOR DE  
LA OSLO

*Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area* (The Hague: OSCE HCNM, martie 1999).

22. Există o jurisprudență considerabilă în ceea ce privește această problemă, în special din partea Curții europene a drepturilor omului, (care tratează problema în funcție de elementele subsidiare ale *Convenției pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale*, i.e. ca amestecul să fie „prevăzut prin lege”, „conform legii” și „necesar într-o societate democratică”; vezi P. Van Dijk și G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, ediția a treia (The Hague: Kluwer Law International, 1998), pp. 761-773, în special la pp. 765-773.

23. În timp ce conținutul limbii este desigur limitat, se pare că opțiunea pentru o anumită limbă ca vehicul de comunicare este un drept absolut. S-a ajuns la această concluzie, în parte, ținându-se seama de posibila limitare a libertății de exprimare în raport cu alegerea limbii: atît Tomuschat cît și Parker au susținut că este foarte greu de găsit vreun motiv plauzibil pentru o asemenea derogare, indicînd astfel în mod implicit caracterul nelimitabil (i.e. absolut) al dreptului. Vezi: C. Tomuschat, ‘Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights’, în *Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte — Festschrift für Hermann Mosler* (Berlin: Springer-Verlag, 1983), pp.949-979 la p. 977; și J. Packer *United Nations Protection of Minorities in Time of Public Emergency: The Hard-Core of Minority Rights*, în: D. Premont (ed.), *Non-Derogable Rights and States of Emergency* (Brussels: Etablissements Emile Bruylant, 1996), pp. 501-522 la pp. 513-514.

24. Acest lucru decurge din motivele limitate de restricție specificate în mod expres în articolul 19 al *Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice* și în articolul 10 al *Convenției europene pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale*.

25. Pentru aspecte importante nesoluționate ale acestei probleme, vezi J. Packer, ‘Problems in Defining Minorities’ (*supra*, nota 1), pp. 227-229 (pentru exemple de cazuri) și p. 232 (pentru probleme nesoluționate).

26. Vezi contribuția lui M.Kusy la această ediție specială a IJMGR, ‘Innate Dignity, Cultural Identity and Minority Language Rights’, pp. 299-306.

27. Regula proporționalității este preluată din principiile generale legislative și, în raport cu legislația internațională drepturilor omului aplicabilă în mod specific, a fost aplicată de Curtea europeană a drepturilor omului, *inter alia*, în *Cazul Sunday Times*, hotărîrea din 26 aprilie 1979, Seria A, vol. 30, pp. 38 ff.

28. Vezi, de ex., articolul 15(2)(g) al *Treaty of Good Neighbourliness and Friendly Co-operation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary*.

29. Pentru textul integral al documentului, vezi *supra* (nota 9), pp. 243-262

30. În timp ce *Recomandările de la Oslo* încearcă să ofere politologilor și politicianilor o interpretare coerentă și consistentă a standardelor internaționale referitoare la drepturile omului și promovarea folosirii limbilor minoritare, varietatea de situații concrete implică în mod necesar o gamă largă de alternative de formulare a strategiilor politice și legislației în cazuri specifice. Respectul deplin pentru drepturile lingvistice ale minorităților și determinarea celei mai bune soluții în fiecare caz nu depinde numai de o evaluare a circumstanțelor concrete, ci și de o înțelegere evoluată a practicilor. Din păcate, după cum Ó Riagáin și Nic Shuibhne (*supra*, nota 7, p. 22) subliniază în această privință, „Există foarte puține cercetări științifice care să abordeze fezabilitatea (garantării) statutului oficial, sau să fixeze mijloacele optime de intervenție a statului”. În consecință, ar fi folositoare studii științifice de analiză comparativă.

31. Pentru textul integral al Declarației universale, vezi *supra* (nota 9), pp. 1-7.

T  
r  
a  
d  
u  
c  
e  
r  
e

d  
e

A  
n  
d  
a

C  
a  
d  
a  
r  
i  
u

2  
3

JOHN PACKER & GUILLAUME  
SIEMINSKI

**John PACKER**, director al Oficiului Înaltului Comisar pentru Minoritățile Naționale (HCNM) al OSCE din Haga, este autorul mai multor cărți, articole, studii privind problematica drepturilor omului, coeditor al *Human Rights Law Journal*. Fost demnitar al Oficiului Înaltului Comisar pentru Drepturile Omului al ONU din Geneva, mandatat cu studierea situației drepturilor omului, inter alia, din Irak, Myanmar (Burma), este licențiat în Studii Politice și Drept, specialist în drept internațional.

**Guillaume SIEMINSKI**, absolvent al Universității McGill, Facultatea de Studii Ruse și Slavone în 1976, licențiat în studiul Rusiei contemporane al Universității Sorbonne Nouvelle din Paris. Desemnat în 1995 de către Guvernul Canadei la Oficiul Înaltului Comisar pentru Minoritățile Naționale, a fost însărcinat cu coordonarea elaborării și publicării Recomandărilor de la Haga referitoare la drepturile lingvistice ale minorităților naționale.

\*

John Packer & Guillaume Sieminski, *The Language of Equity: The Origin and Development of the Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities*, articol publicat în **International Journal on Minority and Group Rights** 6: pp. 329-350 (1999), editat de Kluwer Law International și preluat cu permisiunea editurii.