

## Probleme conceptuale în protecția minorităților: dezvoltarea legislației internaționale

*NIGEL S. RODLEY*

### 1. Introducere

Abia după sfârșitul primului război mondial, problema drepturilor minorităților a ajuns în poziția centrală pe care o ocupă astăzi în cadrul relațiilor internaționale și al reglementării lor legislative. Fluiditatea conflictelor inter-comunitare din Europa Centrală, culminând cu asasinarea, în 1914, a arhiducelui Ferdinand de Austria, la Sarajevo, în capitala a ceea ce azi numim Bosnia-Herțegovina, este de obicei considerată scînteia care a declanșat explozia „Marelui Război”. Dorința de a atenua acel conflict și de a impune respectarea granițelor retrasate după război a dus la stabilirea regimului tratatelor minorităților. A fost un sistem impus la început celor învinși, de către puterile învingătoare, neinteresate într-un regim general de protecție a minorităților (adică unul care ar fi aplicat restricții asupra felului în care puterile învingătoare tratau ele însele propriile minorități). Sistemul a degenerat datorită incidentelor din cadrul Ligii Națiunilor, care ar fi trebuit să-i supravegheze.

Preocuparea actuală pentru protecția minorităților vine din abordarea acestei probleme după cel de-al doilea război mondial în Europa de Est. După o perioadă de transfer masiv de populație, în care Aliații — care au pus bazele Națiunilor Unite<sup>1</sup>—, fie că au fost implicați, fie la care au consimțit, mișcările minorităților au fost efectiv suprimate. În ciuda existenței unor structuri constituționale de natură federală (ca în Iugoslavia sau Uniunea Sovietică), care ar fi putut preconiza chiar dreptul la secesiune, realitatea conducerii totalitare, de către un partid unic, a făcut ca majoritatea diferențelor sociale să fie împiedicate să-și găsească exprimarea politică. Îndeosebi, aspirațiile minorităților au fost înghețate. Dar gheața care le-a învelit în timpul Războiului Rece, nu le-a distrus. Dimpotrivă,

s-au conservat perfect pe o ordine de zi nefinalizată. Odată cu renunțarea la controlul sovietic în Europa de Est și prăbușirea Uniunii Sovietice însăși, odată cu sfârșitul Războiului Rece, s-a redeschis posibilitatea revenirii la priorități mai vechi. Din Bosnia în Azerbaidjan, din Georgia în Macedonia, lamentabilele consecințe țin capul de afiș al știrilor.

Scopul acestui eseu nu este de a se adăuga deja vastei literaturi de analiză a cauzelor conflictelor inter-comunitare sau planurilor de soluționare a problemelor minorităților<sup>2</sup>. Nici nu încearcă, în mod direct, să reia sîcîtoarea problemă a defînirii minorităților<sup>3</sup>, deși subiectul are neîndoielnic relevanță în problemele puse în discuție. Și, în sfîrșit, nici nu recapitulează întrebările legate de autodeterminare: care minorități constituie un popor îndreptățit la autodeterminare? Cînd implică autodeterminarea dreptul la secesiune sau cel puțin la autonomie în cadrul unui stat existent? Și, în acest caz, ce formă ar trebui să ia această autonomie?

Aici, obiectivul limitat este de a ne opri asupra felului în care dreptul internațional privește cele trei probleme înrudite, care frămîntă discursul politic și legal în acest domeniu. Prima este *cum să împaci prevederea de a asigura drepturi speciale pentru membrii grupurilor minoritare, respectînd și drepturile celorlalți*, adică respectînd principiile nediscriminării și egalității în fața legii. A doua, *cum să împaci statutele speciale pentru grupurile minoritare, cu respectarea drepturilor individuale ale membrilor minorității*. Cea de-a treia, *cum să împaci astfel de statute cu respectarea drepturilor minorităților din cadrul minorității*.

## 2. Drepturi egale versus tratament special

În 1894 Anatole France vorbea despre „Maiestuoasa egalitate a Legii, care-i oprește și pe bogați, și pe săraci să doarmă sub poduri, să cerșească pe străzi și să fure pîine.”<sup>4</sup> În această frază plină de înțeles, el surprindea tensiunea perenă, între formă și substanță, a legii. Aforismul demonstrează realitatea că o normă neutră, aplicată unor părți de condiție diferită, poate avea ca efect inegalitatea. Această inegalitate poate fi intenționată sau întîmplătoare. Dar ea este reală și, odată conștient percepută, aptă să genereze un sentiment al nedreptății profund alienant. Aplicarea unor principii care sună foarte nobil poate zăngăni cu ipocrizie. Ne putem hazarda să spunem că nici un alt factor nu a fost mai puternic în demonetizarea marxistă a unor concepte, — ca statul de drept și drepturile omului —, decît denunțarea lor ca pură „legalitate burgheză”, deci neconcordanța între retorica normativă și realitatea practică.

Cum poate răspunde acestei critici teoria legală tradițională? Într-un anume sens, ea nu poate s-o facă de una singură. Fără o organizație decisă să înlătorească inegalitățile sociale reale și corozive, legea e condamnată să perpetueze sau să fie considerată ca perpetuînd inegalitățile. Chiar și acolo unde legea recunoaște marile principii ale egalității conținute, de exemplu, într-un act constituțional,

nu există nici o garanție că aceste principii vor promova egalitatea reală, și nu una formală. Este improbabil ca asemenea principii, în sine, să ducă la abrogarea legilor care se aplică doar la suprafață, sau la o reorientare atât de radicală a societății încât să se promulge legi care ar elimina nevoia de a cerși. Trebuie să existe un alt principiu la îndemână, unul, de exemplu, garantând protecția socială sau locuințe pentru populație, sau dreptul la muncă sau ajutor legal, în așa fel încât nevoia de a cerși să nu submineze legile care țin să stopeze.

În mare, cam aceasta este abordarea dată de legea internațională a drepturilor omului, deși, în general, aceasta protejează mai puțin drepturile socio-economice decât cele civile și politice. În particular, ea a ajuns să pretindă și formal respectarea unor anume drepturi ale persoanelor aparținând minorităților. Din punctul acesta de vedere, prevederea-cheie este Articolul 27 al *Pactului cu privire la Drepturile Civile și Politice*:

„În acele state în care există minorități etnice, religioase sau lingvistice, persoanele aparținând acestor minorități nu pot fi lipsite de dreptul de a avea, în comun cu ceilalți membri ai grupului lor, propria lor viață culturală, de a profesa și practica propria lor religie, sau de a folosi propria limbă.”<sup>5</sup>

Aici formularea negativă (nu pot fi lipsite de) nu este limitativă. Este în general acceptat faptul că un drept pozitiv este implicit<sup>6</sup>, iar cazuistica pe care o vom discuta confirmă acest lucru. Mai mult, recent adoptata *Declarație cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice* se referă la asemenea persoane ca având „dreptul de a se bucura de propria lor cultură, de a-și profesa și practica propria religie și de a-și folosi limba proprie.”<sup>7</sup> Această exprimare poate fi înțeleasă ca o întărire a abordării Articolului 27, deja discutat. De interes special sînt sferele de activitate acoperite: cultură, religie și limbă. Este o listă scurtă, dar care surprinde esența a ceea ce par a fi caracteristicile definitorii ale minorităților implicate în tipurile de conflict care au provocat o preocupare politică majoră. Noțiunea de „cultură”, separată de cele de religie și limbă, este dezvoltată mai jos.

De obicei, o minoritate posedă mai mult de una dintre aceste caracteristici, ca element constitutiv care o distinge de majoritate. Mai mult, pentru că acest drept este formulat în termenii unui beneficiu de care să se bucure indivizii, chiar dacă, firește, în comunitate cu alții, el se sustrage parțial temeiurilor unei definiții a minorității. Se pune totuși problema scopului acestor drepturi. Ce activități sînt subsumate dreptului de a se bucura de propria cultură, de a-și profesa și practica propria religie sau de a-și folosi propria limbă?

În acest punct, problema poate fi restrînsă prin referirea la o declarație făcută de unul dintre statele-parte la *Pact*. În momentul ratificării *Pactului*, Franța a declarat că „în lumina articolului 2 al Constituției Republicii Franceze [...] articolul 27 nu poate fi aplicat, în ceea ce privește Republica Franceză.” Acea

prevedere constituțională afirmă că Franța este o „republică, indivizibilă, seculară, democratică și socială. Ea va asigura egalitatea tuturor cetățenilor în fața legii, fără deosebire de origine, rasă sau religie. Ea va respecta toate convingerile.” Invocînd acest principiu, Franța a susținut că „nu are minorități.”<sup>8</sup> Ideea pare a fi că recunoașterea existenței minorităților pentru a corespunde scopurilor urmărite de Articolul 27 al *Pactului* este incompatibilă cu textul Articolului 2 al Constituției Franței. Nu este clar ce anume în Articolul 27 atacă principiul păstrat cu sfințenie în Articolul 2 al Constituției Franței. Acel principiu, într-o formă sau alta, este prezent nu numai în sistemul legal francez, ci poate fi găsit în multe constituții naționale, ca și în câteva din prevederile *Pactului*. Cu toate acestea, numai Franța a formulat o asemenea declarație. De ce? Nu pentru că Articolul 27 pretinde stabilirea unor drepturi de grup ca atare, din moment ce acesta este explicit formulat în termenii drepturilor individuale. O explicație oferită de un comentator autorizat, Alfred de Zayas, este că Franța nu a dorit să-și „asume vreo obligație la acțiune afirmativă, adică să asigure egalitatea în lege și *în fapt*, prin *măsuri pozitive adecvate*.”<sup>9</sup>

Aici deja apare întrebarea ce „măsuri pozitive” pot fi pretinse și dacă nu cumva aceste măsuri ar fi cerute oricum de prevederile *Pactului*, inclusiv acelea referitoare la nediscriminare și tratament egal în fața legii.

Există două asemenea prevederi. Prima este Articolul 2(1):

„Statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor drepturile recunoscute în prezentul Pact, fără nici o deosebire în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.”<sup>10</sup>

Ghimpele în această prevedere este reafirmarea drepturilor fundamentale deja existente. Aceasta nu constituie un drept *per se*. Analogul ei în *Convenția Europeană a Drepturilor Omului* este Articolul 14. Comparativ, iată cum sună Articolul 26 al *Pactului*:

„Toate persoanele sînt egale în fața legii și au, fără discriminare, dreptul la protecție egală din partea legii. Astfel, legea trebuie să interzică orice discriminare și să garanteze tuturor persoanelor protecție egală și eficace contra oricărei discriminări în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.”<sup>12</sup>

Acesta este un articol de sine stătător, independent de alte prevederi, care stipulează dreptul autonom la egalitate în fața legii și la nediscriminare. Nu are nici un analog în *Convenția Europeană*.

### A. Drepturile religioase

Dreptul religios principal este cel care garantează membrilor unei minorități religioase dreptul de a-și profesa și practica religia. *Declarația ONU privitoare la minorități* confirmă acest drept [Articolul 2(1)].<sup>13</sup> Demonstrabil este că prevederea aduce puține în plus față de Articolul 18, care garantează „libertatea de gândire, a conștiinței și a religiei” inclusiv „libertatea de a[-și] manifesta religia sau credința prin ritual, respect, manifestare și profesare”.<sup>14</sup> Aici se poate ivi o problemă, anume impactul indirect asupra membrilor unei comunități religioase, a unei prevederi legale, neutre ca scop și intenție.

Așa s-a întâmplat, de exemplu, în cazul *Shirigh Bhinder contra Canada*.<sup>15</sup> O regulă de protecție a muncii, cerând purtarea căștilor în anumite locuri de muncă s-a lovit de obiceiul religios al sikh-șilor de a purta turbane. Comitetul Drepturilor Omului a luat în considerare posibilitatea ca aceasta să fie o violare a Articolelor 18 și 26. S-a ajuns la concluzia că regula nu viola Articolul 18, pentru că era o limitare „justificată prin referire la argumentele expuse în Articolul 18, paragraful 3”. Paragraful 3 permite restrângerea libertăților religioase atunci când este necesară protejarea anumitor interese, inclusiv a „sănătății”. De asemenea Comitetul a ajuns la concluzia că regula nu viola Articolul 26, deoarece măsura era „rezonabilă, avînd scopuri obiective compatibile cu *Pactul*.”<sup>16</sup> A fost oricum evident că, dacă n-ar fi existat o asemenea justificare obiectivă, chestiunea ar fi putut ajunge la „discriminare de facto” sub Articolul 26. Comitetul a clarificat într-un Comentariu General faptul că acest articol „interzice discriminarea prin lege sau în fapt, în orice domeniu aflat sub reglementarea și protecția autorităților publice.”<sup>17</sup>

Același Comentariu General, ca urmare a jurisprudenței asupra legislației antidiscriminatorii în practica statală și în înțelegerile regionale, ca și a *Convenției internaționale pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială*, observă că „nu fiecare diferențiere de tratament constituie o discriminare, dacă criteriile acestei discriminări sînt rezonabile și obiective și dacă scopul este atingerea unui scop legitim conform *Pactului*?”<sup>18</sup> Comitetul a tratat Articolul 27 în același mod: fiind pregătit să considere un act sau o omisiune ca *prima facie* incompatibilă cu articolul, dar cu toate acestea legitime, avînd o justificare obiectivă. Comitetul ar fi putut de asemenea să se ocupe de această problemă, corelînd Articolul 18 (libertatea religioasă) cu Articolul 2(1).

Revenind, în cazul unui amestec direct în practica religioasă a unei minorități, aceasta pare să fie pe deplin apărată de Articolul 18. O măsură implicînd discriminarea *de facto* sau indirectă, pentru care nu există justificare obiectivă, va intra în conflict cu Articolul 26 (*egalitate în fața legii/nediscriminare*) și ar putea de asemenea intra în conflict cu Articolul 18 corelat cu Articolul 2(1) (*nediscriminare în exercitarea drepturilor stipulate*).

Alte probleme care se pot ivi în coexistența credinței majorității și minorității nu sînt greu de imaginat. Acestea implică aspecte cum ar fi educația și revendicarea de școli speciale, chiar segregate pe sexe, poligamia și monogamia, prozelitismul și rezistența la acesta, practici speciale de sacrificiu și așa mai departe. Toate acestea ridică problema care dintre aceste practici sînt permisibile într-o societate căreia ele îi sînt străine. Pot apărea chiar aspecte care necesită o demarcație între drepturi care potențial se exclud, ca de exemplu *libertatea religioasă/nondiscriminare* pe baze religioase și *egalitate/nondiscriminare* pe bază de sex. Și totuși nici unul dintre acestea nu pare să-și găsească o soluție în Articolul 27, care ar diferi de o soluție bazată pe articolele fundamentale ale *Pactului* sau ale *Convenției* coroborat cu articolele referitoare la nondiscriminare.

### **B. Minoritățile lingvistice**

Membrii minorităților vorbind o limbă diferită de a majorității vor avea, firește, două preocupări principale în ceea ce privește limba. Prima este pur și simplu să fie lăsați să-și *folosească* limba maternă în vorbirea curentă. Cea de-a doua este *protejarea* ei împotriva presiunii limbii majoritare.

În cazul celei dintîi, fără îndoială că legislația internațională a drepturilor omului va proteja dreptul minorităților de a-și vorbi limba. Acest lucru este clar prevăzut în Articolul 27 al *Pactului*. Mai mult, contestarea acestui drept ar putea, de asemenea, să contravină termenilor direcți ai Articolului 26. fiind o discriminare pe bază de limbă. Într-adevăr, chiar dacă în *Pact* dreptul de sine-stătător de a vorbi limba proprie nu este stipulat, orice amestec în exercitarea lui va contraveni dreptului libertății de exprimare (Articolul 19), fie coroborat cu Articolul 2(1), fie luat separat. Chiar dacă, surprinzător, nu au existat cazuri directe de acest fel, concluzia din urmă izvorăște implacabil din recentul caz *McIntyre contra Canada*.<sup>19</sup>

În cazul *McIntyre*, membri ai minorității vorbitoare de limbă engleză din Québec au dat în judecată provincia a cărei legislație, țintind să protejeze limba franceză, aplica restricții privind folosirea limbii engleze în reclamele comerciale. Comitetul pentru Drepturile Omului nu a fost dispus să considere plîngerea ca pe o violare potențială a Articolului 27, explicînd într-un mare număr de opinii separate<sup>20</sup> că Articolul 27 nu se aplică unui grup lingvistic majoritar în țară, ca total, în ciuda faptului că era minoritar în unitatea jurisdicțională în cauză. Cu toate acestea, toți membrii Comitetului, mai puțin doi, au fost de acord că măsurile în cauză violează Articolul 19(2) al *Pactului*, care protejează libertatea de expresie.<sup>21</sup>

Pe de altă parte, Comitetul n-a fost dispus să considere restricțiile impuse. ca violînd prevederile de nondiscriminare ale Articolului 26. Aceasta pentru că prevederile legislative:

„operează în scopul interzicerii folosirii reclamelor comerciale în aer liber, într-o altă limbă decît limba franceză. Interdicția se aplică atît vorbitorilor de limbă franceză,

cît și celor de limbă engleză, astfel încît o persoană vorbitoare de limbă franceză care ar dori să-și facă reclamă în limba engleză, pentru a-i atrage pe clienții săi, vorbitori de limbă engleză, nu are voie s-o facă.”<sup>22</sup>

Aici Comitetul pare să pună accentul nu atît pe drepturile lingvistice inerente ale autorilor comunicării, cît pe contextul în care acestea sînt exercitate ca formă eficientă de comunicare comercială. Este de asemenea curios că nici măcar folosirea unui nume comercial („Kelly Funeral House”), care contravenea legii provinciei, nu se află sub protecția Articolului 26. Poate Comitetul a dorit să evite o previzibilă abordare analitică a Articolului 26, prin care s-ar fi ridicat întrebarea dacă discriminarea indirectă în cauză avea o justificare suficient de rezonabilă și obiectivă. Dat fiind scopul acestei legislații — de a proteja limba minorității — Comitetul s-ar fi putut trezi angajat într-un act de echilibrare ale cărui efecte ar fi condus la rîndul lor la o revizuire a Articolului 19. Lăsînd la o parte asemenea speculații, trebuie să ne amintim că Articolul 26 implică și discriminarea directă, și pe cea indirectă și nu se referă numai la minorități. Este discutabil dacă excluderea considerațiilor de *egalitate în fața legii/non-discriminare* făcută de Comitet ar trebui restrînsă la reclama comercială.

În orice caz, punctul central este acela că mesajul comercial într-o altă limbă decît cea oficială este protejat de Articolul 19. Este de neconceput ca ceea ce trece drept mesaj comercial să nu constituie și expresia unor scopuri necomerciale.

Protecția dreptului la folosirea limbii proprii, exprimată în Articolul 27. nu indică ce tipuri de folosire, dincolo de vorbirea obișnuită, se pot situa sub această protecție. În orice caz, majoritatea tipurilor de folosire subînțelese se materializează în contextul eforturilor de a păstra limba minorității. Ce tipuri de utilizare care țintesc la păstrarea limbii sînt deci protejate de amestec sau necesită chiar măsuri de sprijinire din partea statului?

Cazuistica actuală este limitată la contestări de către persoane care vorbesc limba dominantă și la planuri de măsuri stabilite pentru a proteja limba percepută ca vulnerabilă.<sup>23</sup>

Singurele cazuri de persoane căutînd să apere folosirea sau căutînd să obțină măsuri speciale de protecție a unei limbi minoritare au fost cele intentate de *bretoni împotriva Franței* (țară care, să ne aducem aminte, a declarat Articolul 27 inaplicabil!). Comitetul a susținut, cu tot dezacordul membrului britanic, Profesor Rosalyn Higgins, că declarația trebuie tratată ca o rezervă și că, în consecință, Franța nu e obligată la respectarea Articolului 27.<sup>24</sup> Unele dintre cazuri conțineau plîngerii că așa-zisul tratament discriminator împotriva limbilor regionale, cum ar fi bretona (comparativ cu tratamentul favorizat al limbii franceze), nu putea fi reclamat în tribunalele civile franceze, pentru că acestea iau în considerare doar cauzele intentate în limba franceză. În plus față de Articolul 27, s-a pretins că și alte articole, inclusiv 2, 19 și 26 au fost violate. Comitetul pentru

Drepturile Omului a respins cazurile ca fiind inadmisibile în temeiul neepuizării instanțelor locale. Comitetul a ajuns la concluzia că a cere reclamantilor să folosească limba franceză pentru a contesta unele reguli conform cărora, ei ar fi avut voie să nu folosească limba franceză, nu era nerezonabil! Aflînd că ei vorbesc franceza, deși nu ca limbă maternă, s-a considerat că remediile judiciare locale le erau la îndemînă. În această problemă și Profesor Higgins a fost de acord.

Într-un alt caz, *Guesdon contra Franței*<sup>25</sup>, autorul s-a plîns, între altele, de violarea Articolului 26 pentru că a fost judecat în limba franceză (pentru delictul de a fi deteriorat semnele de circulație), în ciuda faptului că era vorbitor nativ de bretonă. Comitetul pentru Drepturile Omului nu a considerat aceasta drept o violare, pentru că el vorbea franceza destul de bine și pentru că, în caz contrar, i s-ar fi pus la dispoziție un interpret. De fapt, orice acțiune afirmativă necesară în lumina Articolului era potențial la îndemînă. Implicită este absența exigenței ca procedura să se desfășoare în limba regională. Este departe de a fi clar dacă, în cazul în care Articolul ar fi fost aplicabil. Comitetul pentru Drepturile Omului ar fi decis că el a fost violat. Ar fi putut foarte bine să ajungă la concluzia că, la fel ca și în cazul măsurilor de discriminare indirectă implicate de Articolul 26, lipsa clauzelor stipulînd procedura judiciară în limba locală ar fi fost justificată rezonabil și obiectiv. Unor alți doi bretoni, condamnați pentru deteriorarea semnelor de circulație (în semn de protest față de folosirea exclusivă a limbii franceze), li s-au respins plîngerile de a fi fost violat Articolul 19. Activitatea lor nu a fost considerată ca una dintre cele a căror libertate era garantată de acel articol.<sup>26</sup> Din nou, chiar dacă ar fi fost aplicabil, este îndoielnic că Articolul 27 ar fi convins Comitetul să îi trateze mai favorabil.

Unul dintre aspectele care preocupă minoritățile lingvistice este limba în care le sînt educați copiii. Nu există nici o lege internațională (doar una regională) în această problemă. Un posibil ghid poate fi găsit în *Declarația ONU* privitoare la minorități. Pertinenta prevedere sună astfel:

„Statele ar trebui să ia măsurile adecvate încît, ori de cîte ori acest lucru este posibil, persoanelor aparținînd minorităților să li se ofere șansa de a-și însuși limba maternă sau de a se instrui în limba maternă.”<sup>27</sup>

Mai întîi de toate, hortativul „*ar trebui*” iese în evidență într-un text suprasaturat de folosirea peremptoriului „*trebuie*”. În al doilea rînd, calificarea „*ori de cîte ori acest lucru este posibil*” se apropie de eludarea țelului principal, aparent din preocuparea pentru resurse și „suveranitate internațională”. După cum a declarat răspicat Patrick Thornberry, „acesta din urmă nu este un aspect neapărat evident”.<sup>28</sup> În al treilea rînd, țelul însuși este neclar. Interpretat în cea mai pozitivă lumină (din perspectiva limbii minoritare), el invită statele *fie* să asigure un sistem educațional în care limba de instrucție este limba minorității, *fie* să asigure o educație parțial în limba minorității.

Este clar că cei care au formulat *Declarația* nu erau pregătiți să-și exprime preferința pentru tendințele segregacioniste în educație ca opuse celor asimilaționiste.



Acest consens guvernamental recent, grijuliu negociat, dar slab articulat, cu greu ar încuraja Comitetul pentru Drepturile Omului să interpreteze Articolul 27 ca pretinzând o programă școlară în limba maternă a minorității. În cel mai bun caz, ar putea cere învățământul în limba maternă ca parte a programei școlare. Odată mai mult, aceleași rezultate pot foarte bine fi impuse de Articolul 26.

Acest argument poate fi susținut de *Cazul lingvistic belgian*<sup>29</sup> în conformitate cu *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*. Această *Convenție* nu are nici o prevedere analogă Articolului 27 al *Pactului*, asupra drepturilor minorităților, ca atare. Nu are nici o clauză asupra nondiscriminării, de sine stătătoare, de felul Articolului 26 al *Pactului*. Cu toate acestea, Articolul 14, la fel ca Articolul 2(1) al *Pactului*, prevede nediscriminarea în cadrul exercitării drepturilor garantate de *Convenție*<sup>30</sup>. Acest articol, coroborat cu Articolul 2 al Primului Protocol al *Convenției*, care garantează „dreptul parental de a asigura [...] educația și învățământul în conformitate cu propriile convingeri religioase și filozofice”<sup>31</sup>, a permis Curții să descopere o violare. Absența educației în limba franceză, în școli, într-o regiune monolingvă olandeză din Belgia, a fost considerată o discriminare pe teme lingvistice.

### C. Drepturile culturale

Așa cum nu există drept explicit de sine stătător în *Pact*, cu privire la limba proprie (altul decât în Articolul 27), la fel nu există un asemenea drept autonom de a se bucura de propria cultură. Dreptul de a lua parte la viața culturală este preconizat în *Pactul internațional asupra drepturilor economice, sociale și culturale*<sup>32</sup>. Totuși, acel *Pact* nu este supus jurisdicției Comitetului pentru Drepturile Omului și obligațiile nu sînt, în principiu, peremptorii: conform Articolului 2(1), statelor li se cere doar să ia măsuri privind realizarea progresivă a drepturilor stabilite de acesta<sup>33</sup>. Este deci posibil, de asemenea, să se găsească protecția necesară vieții culturale, independent de Articolul 27?

Aceasta ridică întrebarea ce practici sînt implicate într-o cultură. Orice analiză trebuie să recunoască faptul că practicarea religiei și folosirea limbii sînt deseori componente esențiale ale culturii. Din acest unghi, tot ce s-a spus pînă acum în ceea ce privește religia minorităților și limba acestora se aplică și practicii culturale. Artele sînt în mod tradițional esențiale în — și deseori expresia principală a unei culturi. Orice amestec special în asemenea manifestări ale unei culturi minoritare nu numai că ar viola prevederile de nediscriminare ale Articolului 26 al *Pactului*, dar și pe ale Articolului 19, garant al libertății de expresie, ambele luate în parte și coroborate cu Articolul 2(1).

Dar o cultură e mai mult decât atât — sintetizată în expresia „mod de viață” —, este pachetul de practici economice și sociale care dau simțul identității unei comunități. Asemenea activități pot fi obiectul principal al drepturilor conținute în *PIDESC* sau se pot extinde mult dincolo de sfera drepturilor omului. În sensul

Articolului 27 de exemplu, Comitetul Drepturilor Omului consideră cultura ca incluzînd creșterea renilor în cazul samilor suedezi<sup>34</sup> și tradiționala vînătoare, pescuitul sau punerea de capcane, în cazul indienilor nord-americieni.<sup>35</sup> Activitățile de recreere, cum sînt sportul și jocurile, trebuie la rîndul lor incluse. Includerea în ultimul tip de practici ale minorităților, acolo unde acestea sînt diferite de ale majorității, poate fi probabil legată de Articolul 26. Orice ingerință poate de asemenea fi incompatibilă cu dreptul la asociere liberă<sup>36</sup>, fie ca atare sau coroborat cu Articolul 2(1). Într-adevăr, dacă ar fi să acceptăm provocatoarea teorie a lui John Packer, întreaga noțiune de drepturi ale minorităților s-ar contopi cu aceea acoperind sfera libertății de asociere.<sup>37</sup>

Totuși, cînd vorbim despre practicile economice, lucrurile se complică. Este în natura evoluției economice ca activitățile tradiționale să poată deveni neeconomice. Vînătoarea trebuie să cedeze în fața agriculturii, agricultura de subzistență cedează agroindustrii mecanizate. Viața industrială, urbană, ia locul vieții agricole rurale. Industria serviciilor înlocuiește industria grea. Avantajele comparative duc la mișcarea dintr-o societate în alta a specializării economice și așa mai departe. În mare măsură istoria este povestea societăților care își pierd o identitate economică și adoptă o alta. De fiecare dată cînd acest lucru se întîmplă, relațiile sociale, formulate sau formulînd activitatea economică, se schimbă. Cînd se închide o mină, o comunitate suferă o convulsie culturală, uneori fiind pe punctul de a se dezintegra. Legile internaționale nu pot încerca să oprească timpul. Acest lucru nu este surprizător, căci majoritatea guvernelor au drept scop principal asigurarea creșterii economice maxime în societatea lor. Înseamnă oare că dacă guvernele evită discriminarea directă și iau măsuri pentru a o limita pe cea indirectă și pentru respectarea generală a drepturilor și libertăților fundamentale, nu mai este nevoie de măsuri pozitive sau „*acțiuni afirmative*” pentru păstrarea culturilor minoritare?

Cu siguranță că litera Articolului 27 nu cere acțiuni afirmative dincolo de acelea necesare pentru evitarea discriminării indirecte. Acest lucru, în sine, este ușor de atins, deși este atenuat de noțiunea de justificare rezonabilă și obiectivă pentru a nu acționa. Pe de altă parte, Articolul 4(2) al *Declarației ONU* cu privire la minorități cere statelor „să ia măsuri pentru crearea condițiilor favorabile care să permită persoanelor aparținînd minorităților să-și exprime caracteristicile și să-și dezvolte cultura, limba, religia, tradițiile și obiceiurile<sup>38</sup>.” Acest limbaj peremptoriu, deși într-un document care nu constrînge, reflectă probabil gîndirea legală oficială, chiar dacă nu ca o afirmare a *opinio juris* asupra unei reguli stabilite a dreptului general internațional. Mai mult, aceasta este o specificare a obligației generale a statelor semnatare ale Articolului 1(1) al *Declarației* „să protejeze existența și [...] identitatea minorităților de pe teritoriul lor și [...] să încurajeze condițiile de promovare a acestei identități.” În acest scop se vor adopta „măsuri legislative și de alt tip<sup>39</sup>”.

Deși discutabil, acest limbaj ar trebui interpretat ca sugerînd nevoia de a crea structuri speciale pentru păstrarea cel puțin a unora din culturile minoritare. Acest lucru este evident mai ales în ceea ce privește culturile popoarelor indigene. S-au făcut deja referiri la practicile socio-economice tradiționale ale indienilor nord-americieni și ale samilor suedezi.

Totodată, popoarele indigene au deseori o relație profundă și, uneori chiar mistică, cu pămîntul. Acest lucru presupune tipuri de proprietate comunală, total incompatibile cu modelele dominante de proprietate privată, ceea ce ar putea necesita sisteme de control exclusiv, pentru a evita profanarea locurilor cu o semnificație religioasă specială.

Comitetul pentru Drepturile Omului pare să fi interpretat Articolul 27 al *Pactului* în acest sens. În cazul *Tribul de la Lacul Lubicon contra Canadei*<sup>40</sup>, Comitetul a susținut că:

„dreptul protejat de Articolul 27 include dreptul persoanelor, în comunitate eu altele, de a se angaja în activități economice și sociale care sînt parte a culturii comunității căreia îi aparțin.”<sup>41</sup>

Și a ajuns la concluzia că:

„Nedreptățile istorice [...] și unele evoluții mai recente amenință modul de viață și cultura de pe malul Lacului Lubicon și constituie o violare a Articolului 27, aîta vreme cît acestea vor continua.”<sup>42</sup>

Nu este foarte clar care sînt nedreptățile și evoluțiile nefavorabile, dar acestea par să includă parcelarea inițială de către guvernul Provinciei Alberta a terenurilor reclamate ca aparținînd tribului, în conformitate cu dreptul aborigen sau în unele tratate ulterioare, la care se adaugă dezvoltări industriale recente mai ales în industria petrolului și gazelor. În cadrul suprafeței revendicate. Nu a fost nevoie de aprofundarea acestui punct de către Comitet deoarece Canada „își propune să rectifice situația prin orice remediu considerat potrivit de către Comitet.”<sup>43</sup> Remediu în chestiune includea o rezervă substanțială de teren pentru grup, stabilirea serviciilor comunitare și o compensație bănească negociabilă.<sup>44</sup>

#### ***D. Drepturi individuale sau drepturi de grup?***

Cazul tribului de la Lacul Lubicon este deci un precedent cu autoritate în sprijinul propunerii ca orice încercare serioasă de a apăra culturile indigene să implice stabilirea sau menținerea unor structuri și sisteme speciale, inclusiv a unor arii rezervate sau autonome.<sup>45</sup> Așa cum se va observa mai jos, propusa „*declarație universală a drepturilor popoarelor indigene*” va confirma, foarte probabil, acest lucru.<sup>46</sup> Philip Vuciri consideră că prevederea cu privire la structurile speciale înseamnă că legea va transcende tărîmul drepturilor individuale, exercitate în asociere cu alții, trecînd spre tărîmul drepturilor de

grup<sup>47</sup>; drepturile în cauză vor fi acelea ale fiecărui popor indigen, ca popor. Nu este neapărat cazul aici. și dacă este, aceasta poate să însemne că popoarele indigene sînt o categorie specială de minorități.

În primul rînd trebuie să observăm că însuși conceptul de popoare indigene ca deținătoare de drepturi este controversat. Titlul proiectului propus al „*declarației universale a drepturilor popoarelor indigene*” nu a fost fixat. Limbajul este al Subcomisiei ONU pentru Prevenirea Discriminării și Protecția Minorităților, organ compus din experți individuali cărora li s-a încredințat conceperea textului.<sup>48</sup> Organismul-mamă al Subcomisiei, Comisia Interguvernamentală pentru Drepturile Omului, s-a ferit să folosească această formulare, vorbind mai degrabă de un proiect al „*declarației universale a drepturilor indigene*”<sup>49</sup>. Aceasta nu este o întîmplare. Unul dintre punctele controversate ale *Conferinței Mondiale a Drepturilor Omului* de la Viena, din iunie 1993 a fost dacă în două dintre cazuri se va face referire la „popor indigen” sau la „popoarele indigene”. Cea dintîi formulă a fost preferată.<sup>50</sup> Aceasta poate fi, desigur, doar o situație temporară, în așteptarea unei hotărîri în cadrul definitivării unui eventual text final.

În al doilea rînd, rămîne deschisă posibilitatea ca responsabilitatea statelor în a lua anumite măsuri speciale și în a asigura anumite facilități în scopul de a proteja și păstra culturile indigene să decurgă din obligația de a evita discriminarea indirectă. Comentariul General al Comitetului pentru Drepturile Omului este ilustrativ. În acesta se consideră că:

„principiul egalității face uneori necesar ca statele-părți să recurgă la acțiuni afirmative în scopul de a diminua sau elimina condițiile care duc sau ajută la perpetuarea discriminării interzise de Pact. De exemplu, într-un stat în care condițiile generale ale unei anumite părți a populației împiedică sau împieteză asupra exercitării de către aceasta a drepturilor omului, statul ar trebui să întreprindă acțiuni specifice pentru a corecta acele condiții. Asemenea acțiuni pot implica acordarea, pentru un timp, acelei părți a populației, a unui anumit tratament preferențial față de restul populației, în probleme specifice. Oricum, atîta vreme cît o asemenea acțiune este necesară pentru a corecta discriminarea în fapt, acesta este un caz de diferențiere legitimă, în înțelesul Pactului. (Paragraful 10)”<sup>51</sup>

Prin această formulare Comitetul pare să recunoască necesitatea de a stabili măsuri speciale pentru a elimina discriminarea *de facto*.<sup>52</sup> Rămîne, din punctul de vedere al statului, problema identificării grupurilor care ar trebui să beneficieze de măsurile și facilitățile în cauză. Un test numeric bazat pe asocieri libere ar putea fi eficient în acest caz<sup>53</sup>, dar nu asigură, în sine, că beneficiarii acelor prevederi vor fi aceia pentru care ele au fost elaborate, adică aceia care, în lipsa prevederilor, s-ar putea reclama ca victime ale discriminării indirecte.

O altă abordare posibilă este de a considera comunitatea indigenă ca o excepție de la regula generală privitoare la minorități. Dreptul internațional nu poate fi oprit în a decide să atribuie elemente de personalitate unor entități, altele

decît statele.<sup>54</sup> Acest lucru ar veni clar în întâmpinarea dorințelor organizațiilor purtătoare de cuvînt ale comunităților indigene cărora le displace să fie tratate „doar” ca minorități. De exemplu, la *Conferința de la Viena*, reprezentanții lor au reușit să influențeze cu succes în favoarea reflectării intereselor lor într-o secțiune a *Declarației* separată de aceea privind minoritățile în general. Această cerere de tratament separat este fără îndoială parte a unei strategii de obținere a recunoașterii lor ca entități îndreptățite la „autodeterminare”, în sensul unei independențe suverane depline sau cel puțin parțiale. Dar este de asemenea probabil să fie rezultatul sentimentului acestor popoare de a fi fost supuse unei profunde nedreptăți: ținuturile lor invadate și furate, populația decimată — cu sau fără intenții de genocid — religia disprețuită sau persecutată, pe scurt, modul lor de viață violat pînă la nimicire. Cu siguranță acesta este unul din principalele motive pentru care îngrijorările lor au cîștigat o atenție internațională atît de semnificativ simpatetică. Un alt motiv poate fi sentimentul restului lumii că popoarele indigene reprezintă un important martor în viața al istoriei omenirii. La *Earth Summit* le-a fost de asemenea recunoscută contribuția la „managementul și dezvoltarea mediului înconjurător”<sup>55</sup>. În varianta de acum, proiectul *Declarației drepturilor indigene* este favorabil unei abordări din perspectiva drepturilor de grup, incluzînd un drept la „autodeterminare”.<sup>56</sup>

De vreme ce trebuie garantate măsuri și facilități speciale comunităților indigene și dacă natura specială a unor asemenea comunități sugerează o abordare care recunoaște comunitățile ca grupuri avînd drepturi ca atare, ar fi necesar atunci să ne întrebăm dacă și minorităților li se vor recunoaște drepturi de grup. Cu siguranță, argumentele particulare invocate mai sus pentru a justifica revendicarea drepturilor de grup de către comunitățile indigene, nu se aplică în mod curent minorităților „obișnuite”. Cu toate acestea, se pare că statele au considerat de multe ori necesară stabilirea de structuri speciale și facilități pentru ocrotirea intereselor culturale, lingvistice, sociale și politice ale unor asemenea minorități, mai ales în cazul minorităților naționale și etnice. Structurile constituționale ale unor state sînt într-adevăr caracterizate de încercări evolutive de a împlini acest tip de ocrotire. Departate de a fi singurele, Belgia și Canada sînt exemplele cele mai la îndemînă. Un exemplu local, contestat fără succes în baza Convenției Europene a Drepturilor Omului, este existența în Irlanda de Nord a unui sistem electoral bazat pe reprezentare proporțională, care diferă de sistemul din restul Regatului Unit.<sup>57</sup> Oare rezultă de aici că asemenea structuri speciale sînt dictate de legea internațională și, dacă este așa, înseamnă aceasta că legea internațională recunoaște sau ar trebui să recunoască drepturile de grup ale minorităților?

Problema legală rezidă în aparenta contradicție dintre absența referirilor la drepturile de grup în Articolul 27 din *Pact* sau din mai ampla *Declarație* a minorităților, pe de o parte, și utilitatea și uneori chiar necesitatea măsurilor și

structurilor speciale pentru a transforma drepturile minorităților într-o realitate. Dar aparenta contradicție nu este, poate, reală. Gama de posibile minorități, istoria țărilor în care acestea trăiesc și a relațiilor lor cu alte comunități dintr-o țară anume; locul și reprezentarea lor în societate și în politică în general; cât sînt de compacte sau dispersate, înrudirea cu comunități majoritare sau minoritare din alte țări și apropierea geografică au de alt tip cu acele țări — toate acestea au greutatea lor în alegerea celor mai potrivite structuri pentru menținerea și protecția modului lor de viață.

Chiar dacă dreptul internațional ar cere recunoașterea drepturilor de grup, acesta n-ar putea nici să identifice grupul, nici să fondeze instituțiile potrivite pentru fiecare societate dată. Acesta nu este în sine un argument împotriva existenței unei norme legale largi, a cărei aplicare să rămîna la discreția statelor. Acest lucru se întîmplă în alte cazuri. În dreptul internațional, de exemplu legea mării care, în probleme-cheie, are ca scop în primul rînd acordurile dintre state și, dacă demersul dă greș, aplică un standard vag de echitabilitate pentru soluționarea disputelor. Oricum, în domeniul minorităților, dreptul internațional pare incapabil de a identifica persoanele care ar fi deținătorii drepturilor de grup. Se pare că guvernele lumii — legislatori, ca și principali subiecți ai legii — au refuzat cu hotărîre să accepte noțiunea de drepturi de grup pentru minorități (să ne amintim că drepturile, în *Declarația ONU a Minorităților*, sînt rezervate „persoanelor aparținînd minorităților”). Nici nu este neapărat de dorit ca lucrurile să stea altfel. Este de înțeles că grupurile care sînt sau se consideră oprimate sau supuse unui alt tratament nedrept, la nivel național, vor dori să facă apel la legi deasupra acestui nivel.

Cu toate acestea, cu excepția comunităților indigene, dreptul internațional nu recunoaște și nu i se poate cere să recunoască minorităților drepturi de grup, ca atare. Este discutabil, dar chiar recunoașterea drepturilor individuale ale minorităților ar putea fi redundantă, din moment ce acestea ar putea fi ocrotite foarte bine de o interpretare luminată a normelor împotriva discriminării, care acoperă discriminarea indirectă și acțiunea pozitivă compensatoare, ca și de dreptul la libertatea de asociere și alte cîteva drepturi fundamentale. Potrivit unor principii normale de interpretare a tratatelor, se presupune că prevederile unui tratat nu sînt redundante. O asemenea presupunere este implicită în argumentarea noastră de pînă acum. Pe de altă parte, este departe de a fi clar ce contribuție aduce Articolul 27 al *Pactului*, dincolo de evitarea consecințelor unei interpretări eronate a altor prevederi. Iar dacă ar fi interpretat ca cerînd stabilirea unor structuri politice speciale pentru minorități, nu există nici un fel de indiciu privitor la conținutul acestor structuri.

Interesant însă, exact acolo unde sînt în vigoare măsuri care țintesc la asigurarea drepturilor minorităților, ne confruntăm cu cea de-a doua din problemele noastre conceptuale: nevoia de a împăca măsurile în cauză cu drepturile membrilor individuali ai comunităților minoritare.

### 3. Măsuri speciale versus drepturi individuale ale membrilor grupului minoritar

În secțiunea precedentă a fost examinată baza conceptuală a măsurilor speciale pentru grupuri minoritare. Necesitatea unor asemenea măsuri a fost evidentă. Urmează să ne oprim asupra implicațiilor care țin de drepturile omului în ceea ce privește membrii grupurilor minoritare, acolo unde asemenea măsuri sînt în vigoare.

Tipurile de probleme care pot apărea pot fi împărțite în două categorii: probleme care se referă la *calitatea de membru* al unui grup și probleme care privesc respectarea *drepturilor omului* în cadrul grupului. În prima categorie s-au ivit dispute între indivizi care doreau să fie considerați membri ai grupului și aceia care, pretinzînd că reprezintă grupul în întregul lui, resping revendicarea indivizilor particulari de a li se recunoaște apartenența la grup. În ceea ce privește cea de-a doua categorie, în ciuda faptului că pînă acum n-au fost cazuri internaționale, ne putem aștepta ca disputele să cuprindă întreg spectrul drepturilor omului. De exemplu, grupul ar putea adera la practici tradiționale care neagă egalitatea între sexe a membrilor grupului sau restrîng libertatea de expresie sau de religie. Sau grupul s-ar putea angaja în practici tradiționale de pedepsire a încălcării normelor de grup, care ar fi privite de comunitatea națională sau internațională ca pedepse interzise, crude, inumane sau degradante.

Înainte de a analiza mai departe aceste categorii, trebuie să ținem minte două lucruri generale importante. S-a demonstrat că drepturile minorităților pot fi pur și simplu o manifestare a drepturilor individuale. În orice societate se pot ivi conflicte de drepturi sau mai degrabă dispute la granița dintre un drept și altul. De exemplu: libertatea de exprimare și dreptul la intimitate sau libertatea întrunirii (dreptul de a demonstra) și libertatea de mișcare. Pot apărea chiar potențiale conflicte în cadrul unui anume drept dat: o religie dată poate nega dreptul, inerent noțiunii de libertate religioasă, ca o persoană să-și schimbe religia sau să nu aibă religie. Măsuri de redresare a moștenirii de discriminare rasială sau sexuală pot duce la exact acest tip de discriminare. Această lucrare nu arc ambiția să soluționeze aceste veșnice întrebări. Mai degrabă le punem pentru a demonstra că acele categorii de dispute care se pot ivi între drepturile individuale și drepturile de asociere ale membrilor minorității sînt de același ordin, ridicînd aceleași obstacole ca și cele inerente noțiunii generale de drepturi ale omului. Mijloacele de a găsi soluții aparentelor conflicte vor fi, deci, tot aceleași. Acest lucru va fi ilustrat de cazurile *Lovelace* și *Kitok* de mai jos: doctrina justificărilor rezonabile și obiective, folosite mai întîi pentru a reconcilia norma de nediscriminare cu celelalte drepturi ale omului sau cu anumite tipuri de acțiune afirmativă pentru a remedia o discriminare trecută, a ajuns să fie folosită pentru a valoriza extinderea Articolului 27 al *Pactului*, asupra drepturilor minorităților.

Această abordare este confirmată de *Declarația ONU a drepturilor minorităților*. Primele două paragrafe ale Articolului 4 sună după cum urmează:

„1. Statele vor lua măsuri, acolo unde este necesar, pentru a asigura persoanelor aparținând minorităților exercitarea deplină și eficientă a tuturor drepturilor omului și libertăților fundamentale, fără nici o discriminare și în deplină egalitate în fața legii.

2. Statele vor lua măsuri pentru a crea condiții care să permită persoanelor aparținând minorităților să-și exprime caracteristicile și să-și dezvolte cultura, limba, religia, tradițiile și obiceiurile, cu excepția cazurilor când anumite practici constituie o violare a legii naționale și sînt contrare standardelor internaționale.”<sup>58</sup>

Mai departe, paragrafele 2 și 3 ale Articolului 8 spun:

„2. Exercițiul drepturilor prevăzute în această *Declarație* nu va împiedica nici o persoană de a se bucura de drepturile omului universal recunoscute și de libertățile fundamentale.

3. Măsurile luate de state pentru a asigura exercitarea efectivă a drepturilor prevăzute în această *Declarație* nu vor fi considerate *prima facie* contrare principiului egalității conținut în Declarația Universală a Drepturilor Omului.”<sup>59</sup>

După cum remarcam anterior, *Declarația* nu este obligatorie *per se* dar, ținînd seama de al patrulea paragraf introductiv, Adunarea Generală s-a „*inspirat* din prevederile Articolului 27 al... *Pactului*.” Efectul paragrafelor citate, împreună cu greutatea întregii *Declarații*, ai cărei beneficiari sînt „persoanele aparținînd minorităților”, mai degrabă decît minoritățile ca atare, poate fi rezumat după cum urmează:

1. Membrii minorităților sînt îndreptățiți să se bucure de drepturile omului în integralitatea lor. [Articolul 4(1) și 8(2)].

2. Acolo unde se stabilesc măsuri speciale pentru protecția și păstrarea intereselor minorității, acestea nu intră *per se* în conflict cu principiile nediscriminării. [Articolul 4(2) și 8(3)].

3. Mai mult, sarcina de a aduce dovezi va fi a celui care contestă o anume măsură, adică acela va trebui să demonstreze că potențiala incompatibilitate a măsurii cu principiul nediscriminării nu are o justificare rezonabilă și obiectivă, și nu statul va fi cel care trebuie să justifice măsura ca fiind rezonabilă și obiectivă. [Articolul 8(3)].

4. Sarcina de a aduce dovezi nu va fi neapărat aceeași în ceea ce privește disputele de demarcare cu alte drepturi ale omului. Pe de altă parte, fiindcă prezumția *prima facie* din Articolul 8 (3) se aplică numai principiului nediscriminării, se poate pretinde ca măsura contestată să fie justificată ca o limitare rezonabilă și obiectivă a acestor drepturi.

5. Mai mult, în cazul anumitor „practici care violează legea națională și standardele internaționale”, s-ar părea că măsurile nu pot fi susținute. [Articolul 4(2)]

Se poate observa, în fine, că, în prezenta versiune, proiectul *Declarației drepturilor indigene*, în ciuda puternicei susțineri a drepturilor de grup, conține și următorul Articol 33:

„Popoarele indigene au dreptul să-și promoveze, dezvolte și mențină structurile instituționale și cutumele juridice distinctivă, tradițiile, procedurile și practicile, în conformitate cu standardele drepturilor omului internațional recunoscute.”<sup>60</sup>



În plus, Articolul 43 prevede: „Toate drepturile și libertățile recunoscute prin aceasta sînt egal garantate indivizilor indigeni bărbați și femei.”<sup>61</sup> Acest document pare astfel să consfințească existența disputelor de demarcare și, în anumite privințe, pare să le rezolve, cel puțin în cadrul comunității, în favoarea drepturilor individuale.

Al doilea lucru important este că numai anumite măsuri ridică problemele la care ne referim aici. Numai atunci cînd măsurile implică o cesiune de autoritate și răspundere guvernamentală, se ridică propriu-zis probleme de drepturi ale omului.<sup>62</sup> În consecință, problema se poate pune acolo unde sînt stabilite diverse zone autonome în care autoritatea conducătoare exercită puteri care, dacă ar fi exercitate de o autoritate guvernamentală obișnuită, ar putea implica violarea drepturilor omului.

Deși dispersată, există cazuistică și în această problemă. *Lovelace contra Canada*<sup>63</sup> poate fi considerat un exemplu concludent.

Sandra Lovelace, indiană Maliseet, s-a născut și a crescut în Rezervația Tobique. Conform secțiunii 12(1)(b) a *Actului Indian*, ea și-a pierdut statutul de indiană prin căsătoria cu un non-indian. După divorț ea a căutat să se întoarcă în rezervație, dar n-a putut, nemaifiind considerată ca avînd statutul de indiană. În cazul unui bărbat, lucrurile nu ar fi stat la fel. Comitetul pentru Drepturile Omului a considerat că e vorba despre o violare a Articolului 27 al *Pactului* „coroborat cu alte prevederi la care ne-am referit.”<sup>64</sup> Comitetul accentuase mai înainte nevoia de a interpreta *Pactul*, în scopul de a vedea dacă există o justificare rezonabilă și obiectivă pentru restricția „statutară”, în lumina altor prevederi ale *Pactului*, „cum ar fi articolul 12 (libertatea de mișcare), 17 (neinterferența în intimitate și familie)... și de asemenea prevederile împotriva discriminării, cum ar fi articolele 2, 3 (nondiscriminare pe temeuri de sex) și 26.”<sup>65</sup> Comitetul nu a crezut că „a-i refuza Sandrei Lovelace dreptul de rezidență în rezervație este rezonabil sau necesar pentru păstrarea identității tribului.”<sup>66</sup>

Canada a căutat să justifice secțiunea 12(1)(b) a *Actului Indian*. Așa cum se observa în Raportul Comitetului:

„Ea (Canada) a accentuat cu atît mai mult necesitatea respectării *Actului Indian* ca instrument conceput pentru protecția minorității indiene, în concordanță cu Articolul 27 al *Pactului*. O definiție a *Indianului* a fost inevitabilă, din perspectiva privilegiilor speciale asigurate comunității indiene, în particular a dreptului lor de a ocupa terenurile rezervației. În mod tradițional, pentru a hotărî în revendicările legale, s-a ținut cont de descendența pe linie paternă. Deoarece, în plus, în societățile de fermieri ale secolului al XIX-lea, se resimțea amenințarea pămînturilor rezervației mai degrabă de către bărbații non-indieni, decît de femeile non-indiene, documente legale ca acela din 1869 au prevăzut că o femeie indiană care se mărită cu un bărbat non-indian își pierde statutul de *Indian*. Această motivație este încă validă.”<sup>67</sup>

Canada a arătat de asemenea că se gîndea la o revizuire a *Actului*, inclusiv a secțiunii desuete 12(1)(b), dar că aceasta va necesita „consultarea indienilor înșiși, ale căror opinii sînt divizate în ceea ce privește problema drepturilor egale.”<sup>68</sup>

Comitetul n-a reușit să explice de ce asemenea: considerații nu erau suficient de rezonabile pentru a justifica discriminarea pe bază de sex. Fără îndoială că unul dintre motive a fost faptul că era vorba de o restricție statutară și încă de una inclusă în aceasta. S-a raportat că, în cazul Tribului de la Lacul Lubicon<sup>69</sup>. Canada a amendat ulterior *Actul*, în conformitate cu *Lovelace*. În așa fel încât să lase grupului relevant „control total privind calitatea de membru.” Dacă s-ar prezenta Comitetului un caz similar cu *Lovelace*, cu excluderea efectuată în conformitate cu regulile tribului mai degrabă decât cu statutul, este greu de spus care ar fi atitudinea Comitetului. Oricum, cazul *Kitok* sugerează că abordarea nu ar diferi fundamental.

*Kitok contra Suediei* a demonstrat că libertatea de mișcare și restricționarea drepturilor familiei nu vor împiedica neapărat Comitetul de a considera că un anume aranjament este justificat.<sup>70</sup> Ivan Kitok este un membru al unei familii sami, care se ocupă cu pășunatul renilor într-un sat sami. El și-a pierdut dreptul de a se ocupa cu pășunatul, părăsind satul cu trei ani în urmă. Nu i s-a dat voie să se întoarcă (atunci când i-au permis-o mijloacele financiare) la modul de viață la care era îndreptățit, deși i s-a dat voie să se ocupe de alte activități, când și când: Comitetul a tratat excluderea *de jure* ca pe una implicând răspunderea părții statale, în conformitate cu *Actul de pășunare a renilor* din 1971, în ciuda argumentului Suediei că conflictul era de fapt unul între domnul Kitok și comunitatea sami.<sup>71</sup> Comitetul a decis că legea aplicată de sat, excluzându-l pe Kitok, avea „o justificare rezonabilă și obiectivă și [era] necesară pentru continua viabilitate și bunăstare a comunității în întregul ei.”<sup>72</sup>

Acest caz indică faptul că, chiar atunci când calitatea de membru este hotărâtă de grup, responsabilitatea statului este implicată suficient prin simpla existență a legislației investind grupul cu puterea de a lua decizii. Existența unei asemenea legislații poate foarte bine să fie inevitabilă. De aici poate să rezulte, deci, că partea statală se poate aștepta oricând să fie chemată să justifice o anumită decizie de excludere.

Comitetul nu a explicat de ce, în ciuda „gravelor îndoieli”<sup>73</sup>, nu a găsit nici o violare „după o recapitulare atentă a tuturor elementelor implicate în acest caz”<sup>74</sup>. Poate fi relevant că s-a considerat că „în acest context [...] domnului Kitok i se permite, deși fără a fi îndreptățit, să-și pășuneze și să-și păstorească renii, să vâneze și să pescuiască.” Ar putea fi relevant și faptul că nu s-a implicat nici un alt fel de discriminare.

Putem doar face presupuneri privind atitudinea pe care ar fi avut-o Comitetul în cazul unei dispute implicând drepturi concurente între un individ și comunitate, referitor la activitățile și comportamentul în comunitate. În acest context, se poate întâmpla ca multe dispute să se rezolve în conformitate cu legile calității de membru, mai ales dacă primul recurs la îndemână „majorității” comunității este sancțiunea de excludere.

Din *Lovelace* și *Kitok*, un observator ar putea trage concluzia că Comitetul nu ar decide cu ușurință în favoarea majorității. Dacă este atent în examinarea excluderilor din rândul membrilor (o problemă care, la nivel statal, este analogă naționalității și este o chestiune în care dreptul internațional detestă să intervină). Comitetul va fi probabil și mai prudent când este implicată nerespectarea de către „majoritate” a drepturilor individuale ale membrilor comunității, chiar dacă această nerespectare se manifestă ca o hotărîre de excludere. Cu toate acestea Comitetul va trebui să țină cont de faptul că Articolul 4(2) al *Declarației ONU a minorităților* trece implicit povara de a aduce dovezi, de la reclamantul individual, asupra statului. Oricum, efectul final al acestei treceri poate fi ceva mai mult decît a convinge Comitetul să afirme mai clar de ce consideră că acțiunea „majorității” nu este justificată.

#### 4. Drepturile „minorităților duble” în zonele locuite de minorități

Ultima problemă este situația minorităților din cadrul minorităților sau a așa-numitor „duble minorități”. În îndoielnică măsură în care dreptul internațional recunoaște ceva numit drepturi ale minorităților, deosebite de dreptul la egalitate în fața legii și dreptul la nediscriminare. Comitetul pentru Drepturile Omului nu a fost înclinat să vadă sfera Articolului 27 ca aplicabilă unei minorități dintr-o provincie, care este majoritară în statul luat ca întreg.<sup>75</sup> Această perspectivă, justificat controversată în însuși cadrul Comitetului, nu a împiedicat să se considere într-un caz anume ca o violare a garanției libertății de expresie stipulată de Articolul 19. Această obstrucție face nesigură poziția membrilor unui grup care este o minoritate atît în subentitatea (acolo unde ea există) altui grup minoritar cît și în cadrul statului ca întreg. Nu se poate sugera că dubla minoritate nu se bucură sau n-ar trebui să se bucure de aceleași drepturi cu subentitatea respectivă, drepturi de care s-ar fi bucurat în absența unei asemenea subentități. Orice altă concluzie ar fi incompatibilă cu valorile demnității umane, subliniind noțiunea de respect pentru limbile, religiile și culturile minoritare. Dimpotrivă, aceleași valori ar putea fi invocate pentru a determina Comitetul să-și revizuiască excluderea de la prevederile Articolului 27 a membrilor majorității dintr-un stat, care sînt minoritari într-o subentitate, sau să restrînsă aplicarea acestei excluderi la utilizarea limbii materne în comerț.

Din nou, reluînd tema prezentată în prima parte a acestei lucrări, s-ar putea ca noțiunea de drepturi ale minorităților (alta, poate, decît aceea de drepturi indigene) să fie și să trebuiască să fie tratată ca o diversiune conceptuală. În joc sînt, în primul rînd, egalitatea în fața legii, nediscriminarea (directă sau indirectă) și respectul pentru drepturile fundamentale ale omului, fiecare în parte și toate la un loc. Rămîne ca disputele de demarcare să fie rezolvate prin testul justificării rezonabile și obiective.

## Încheiere

De la terminarea prezentului articol, Comitetul pentru Drepturile Omului a adoptat un Comentariu General asupra Articolului 27 al Pactului/Drepturile minorităților.<sup>76</sup>

Părerea autorului este că, reflectînd jurisprudența Comitetului în această problemă, acesta confirmă în mare analiza conținută în acest articol. Deși este adevărat că, în Comentariul General, se tinde spre accentuarea unei diferențieri între drepturile protejate de alte articole pertinente (asupra nediscriminării și egalității în fața legii), nu se identifică în general care este semnificația legală a diferenței. În măsura limitată în care acest lucru se face totuși, accentul pare să se pună, încă o dată — confirmînd prezentul articol — pe drepturile comunităților indigene.

## NOTE

1. Alfred de Zayas, *The International Judicial Protection of the Rights of Peoples and Minorities*, în **Peoples and Minorities in International Law**, p. 253, pp. 258–59 (ed. C. Brölmann et al. 1993).

2. Scrieri recente și valoroase despre minorități includ: **The Rights of Peoples** (integral) (ed. J. Crawford, 1988) și, în special Brownlie, *The Rights of Peoples in Modern International Law*, în **The Rights of Peoples**, supra, la 7; R. Falk *The Rights of Peoples (Particular Indigenous Peoples)*, în **The Rights of Peoples**, supra, la 17; Crawford, *The Rights of Peoples: Peoples or Governments?* în **The Rights of Peoples**, supra, la 55; Nettheim, 'Peoples' and Populations': *Indigenous Peoples and the Rights of Peoples*, în **The Rights of Peoples**, supra la 107; Triggs, *The Rights of Peoples' and Individual Rights: Conflict or Harmony?*, în **The Rights of Peoples**, supra la 141; Glazer, *Individual Rights against Group Rights*, în **Human Rights** (E. Kamenka și A. Erh–Soon Tay, editori, 1978); Edward Arnold, **Human Rights** (1978), p. 87; Hurst Hannum, *Contemporary Developments in the International Protection of Minorities*, **66 Notre Dame L. Rev.** 1431(1991); Asbjorn Eide, *Protection of Minorities Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities*, **Progress Report, U.N. Doc. E/CN. 4/Sub 2/1990/46 și Second Progress Report**, U.N. Doc E/CN 4/sub. 2/ 1992/37 și Add. 1 și 2; M. Freeman, *Minority Rights and Ethnic Conflict: A Problem of Liberal–democratic Theory and Practice*, conferință susținută în cadrul Comitetului de cercetare a Sociologiei Dreptului al Asociației Internaționale de Sociologie, Onati, Spania, iulie 1993; Alfredsson și de Zayas, *Minority Rights Protection by the United Nations*, **14, HUM. RTS. L. J.** 1 (1993).

3. **Una** dintre cele mai acute și conceptual acceptabile dintre acestea este, după cunoștința mea, J. Packer, *On the Definition of Minorities*, în **The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe 23**, (J. Packer și K. Myntti editori, 1993), care acoperă în extenso literatura existentă. Vezi de asemenea Geoff Gilbert, *The Legal Protection Accorded to Minority Groups in Europe*, **23 Netherlands Yearbook of International Law 67** (1992); O. Andrysek, *Report cm The Definition of Minorities (Netherlands Institute of Human Rights, SIM Special No. 8*, 1989).

4. A. France, *Le lys rouge*, cap. 7 (1894), apud **The Concise OXFORD Dictionary of Quotations** (1981) [traducerea autorului și, respectiv a traducătorului în limba română].

5. *Pactul internațional asupra drepturilor politice și civile* [de aici înainte *PIDPC*], adoptat în data de 16 decembrie 1966, intrat în vigoare la 23 martie 1976, G. A. Res. 2200(XXII), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16), la 52, Doc. ONU A/6316 (1966).

6. Vezi, de ex. Thornberry, *The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis and Observations*, în **The UN Minority Rights Declaration 11**, R 22–23 (A. Phillips et al. editori, 1993).
7. G. A. Res 47/135, 18 dec. 1992, Anexa , art. 2, în 14 HUM. RTS. L. J. 54–56 (1993).
8. *V. Guesdon contra Franței*, Raportul 2 al Comitetului pentru Drepturile Omului, 1990, doc. ONU, A/45/40, Anexa IX G, la par. 5. 6.
9. de Zayas, supranota 1, la 267 (cu sublinieri).
10. *PIDPC*, supranota 5, art. 2(1).
11. *Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale* (de aici înainte *Convenția Europeană*), semnată la 4 nov. 1950, intrată în vigoare la 3 sept. 1953, 213 U. N. T. S. 222.
12. *PIDPC*, supranota 5, art. 26.
13. Supranota 7.
14. *PIDPC*, supranota 5, art. IX.
15. Comunicarea 208/1986, al 2-lea Raport al Comitetului pentru Drepturile Omului, 1990, doc. ONU, A/45/40, Anexa IX. E.
16. Id. la par. 6. 2.
17. Comentariu General 18(37), Raportul 1 al Comitetului pentru Drepturile Omului, 1990, Doc. ONU, A/45/40, Anexa VI. A, la par. 12.
18. Id. la par. 13.
19. Comunicările nr. 359/1989 și 385/1989, doc. ONU CCPR/C/47/D/359/1989 și 385/1989/Rev. 1, din 5 Mai 1995 (data publicării).
20. Herndl, Wennergren, Evatt, Ando, Bruni Celli și Dimitrijevic.
21. Sadi (neepuizarea remediilor locale) și Ndiaye (restricții justificate în temeiul „siguranței lingvistice”).
22. *PIDPC*, supranota 5, art. 26, par. 11.5.
23. Ca în cazul Québec tocmai luat în discuție sau cazul lingvistic belgian, infranota 29 și textul însoțitor.
24. *T. K. contra Franței*, Comunicarea nr. 220/1987. Raportul 2 al Comitetului pentru Drepturile Omului, 1990, doc. ONU, A/45/40, Anexa X. A. la Appendix II; și *M. K. contra Franței*, Comunicarea nr. 222/1987, Raportul 2 al Comitetului pentru Drepturile Omului, supra, Anexa X. B. , Appendix II.
25. Raportul 2 al Comitetului pentru Drepturile Omului, *A/45/40*, Anexa IX. G.
26. *S.G. contra Franței*, Comunicatul nr. 347/1988, Raport al Comitetului pentru Drepturile Omului, 1992. doc. ONU A/47/40, Anexa X. F. și G. B. contra Franței, Comunicarea nr. 348/1989, Raport al Comitetului pentru Drepturile Omului, supra. Anexa X. G.
27. *Declarația ONU a Drepturilor Minorităților*, supranota 7, art. 4(3).
28. Thornberry, supranota 5, la 49.
29. Decizia din 23 iulie 1968, 6 Ct. Eur. (ser. A), la 252 (1979–80).
30. Art. 14 spune: „Drepturile și libertățile cuprinse în această Convenție (s.n.) vor fi asigurate indivizilor fără deosebire de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau altele, origine națională sau socială, asociere cu o minoritate națională, avere, naștere sau alt statut.” *Convenția Europeană*, supranota 11, art. 14.
31. *Protocol Opțional la PIDPC*, adoptat la 19 dec. 1966, intrat în vigoare la 3 ian. 1976, G. A. Res. 2200 (XXI), 21 UN GAOR. Supp. (No. 16) 59, doc. ONU A/6316 (1966), art. 2
32. *Pactul internațional al drepturilor economice, sociale și culturale* (de aici înainte *PIDESC*), adoptat la 19 dec, intrat în vigoare la 3 ian. 1976, G. A. Res. 2200 (XXI), 21 UN GAOR, Supp. (N. 16) 49, doc. ONU A/316 (1966), art. 15.

33. Id, art. 2(1).
34. *Kitok contra Suediei*, Com. nr. 197/1985, Rap. al H. R. Comm, 1988, 1988. doc. ONU A/43/40, Anexa VII. G.
35. *Ominayak, Șeful tribului de la Lacul Lubicon contra Canadei*, Com. nr. 167/1984, Raportul 2 al Comitetului pentru Drepturile Omului, 1990, doc. ONU A/45/40, anexa IXa.
36. *PIDESC* supranota 32, art. 21.
37. Packer, supranota 3, la 42–50.
38. *Declarația ONU a Minorităților*, supranota 7, la art. 4(2).
39. Id. , art 1(1)–(2).
40. Tribul de la Lacul Lubicon contra Canadei, supranota 35.
41. Id. par. 32. 2.
42. Id. par. 33
43. Id.
44. Pe de altă parte, Comitetul n-a găsit nici o violare a Articolului 1 al Pactului (dreptul la autodeterminare), susținând că acesta nu este un drept individual și deci nu este supus petiției individuale conform Protocolului Opțional al Pactului,
45. Cf. opiniei individuale a Dl. Ando care a considerat că „dreptul de a se bucura de propria cultură nu ar trebui înțeles ea implicând faptul că modul tradițional de viață al tribului trebuie păstrat intact *cu orice preț*”. El și-a exprimat în consecință „rezerva la afirmația categorică anume că dezvoltări recente ar fi amenințat existența ... tribului și constituie o violare a Articolului 27.” (Tribul Lacului Lubicon contra Canadei, supranota 35, Appendix 1)L.
46. Vezi, în general, Stamatopoulou, *Popoarele Indigene și Națiunile Unite: Drepturile Omului și dinamica dezvoltării lor*, **16 HUM. RTS.**, Q 58(1994).
49. \*\*\*\* Ramaga, *The Group Concept in Minority Protection*, **15 HUM. RTS.**, Q 575( 1993)
48. Vezi rez. 1992/1993, Report of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities on Its 44th Session, doc. ONU, E/CN/1993/2; E/CN/4.
49. Rez. 1993/31, Comisia pentru Drepturile Omului — Raport la a 49-a sesiune, doc, ONU, E/1993/23; doc ONU E/CN/1993/122.
50. *Declarația și Programul de Acțiune de la Viena*, Doc. ONU, A/CONF/15/7/23 adoptate de Conferința Mondială a Drepturilor Omului, Viena 14 25 iunie 1993.
51. Comentariul General 18(37). supranota 17.
52. Logic, ar fi posibilă coroborarea art. 2(1) cu art.26, pentru a restrânge sfera art.26 de a interzice numai discriminarea directă. Comitetul pentru Drepturile Omului nu a ales clar această abordare. Îi sînt recunoscător colegului meu de la Universitatea din Essex, dr. Geoff Gilbert, pentru a-mi fi atras atenția asupra acestei posibilități.
53. Comitetul a acceptat un asemenea test în *Kitok contra Suediei*, supranota 34.
54. Aceasta este, la bază, abordarea Convenției OIM (nr. 169), privind popoarele indigene și triburile, în țările independente, 27 iunie 1989, în **2 International Labor Conventions and Recommendations**, 1919–1989, la 1436 (1992).
55. *Declarația de la Rio asupra Mediului înconjurător și Dezvoltării*, doc. ONU A/CONF. 151. 5/ Rev. 1(1992), 31 ILM 874, adoptată de Conferința Națiunilor Unite pentru Mediul înconjurător și Dezvoltare, Rio de Janeiro, 3–14 iunie 1992, Principiul 22.
56. Doc. ONU E/CN. 4/ Sub 2/1993/29, supranota 48, art. 3.
57. *Lindsay et al. contra Regalului Unit*, App. nr. 8364/78, 15 Com. Eur. despre Deciziile și Rapoartele D.O. (Consiliul Europei) 247 (1979).
58. *Declarația ONU asupra Drepturilor Minorităților*, supranota 7, la art. 4(1)–(2).
59. Id. la art. 8(2)–(3).

60. Convenția OIM (No. 169) privind popoarele indigene și triburile, supranota 54.
61. Id la art. 43.
62. Vezi în general Rodley, *Pot grupurile de opoziție armată să violeze drepturile omului?*, în **Human Rights in the Twenty-first Century — A Global Challenge**, 297 (K. Mahoney și P. Mahoney editori, 1993).
63. Comunicatul nr. R 6/24. Raport al Comitetului Pentru Drepturile Omului. 1981, doe. ONU, A/36/40, anexa XVIII.
64. Id. par. 117.
65. Id la par. 16.
66. Id la par 17
67. Id la par 5
68. Id
69. *Tribul de la Lacul Lubicon contra Canadei*, supranota 35, la par. 26. 5.
70. Comunicatul nr. 197/1985, Raport al Comitetului pentru Drepturile Omului, 1988. Doc. ONU, A/43/40, Anexa VII. G.
71. Id. la par. 9. 4.
72. Id. la par. 9. 8.
73. Id. la par. 9. 6.
74. Id. la par. 9. 8.
75. Cazurile clin Québec. Vezi textele însoțitoare, supranota 19.
76. Vezi Comentariul General 23 (50) asupra Articolului 27 Drepturile Minorităților. 1994, Doc. ONU CCPR /C/ 21 Rev. 1. la 5. în HUM. RTS L. J 234 326 (1994).

*Traducere de Alina Cadariu*

\*

*Nigel S. RODLEY* Profesor de drept și decanul Facultății de Drept a Universității Essex din Colchester, Anglia. Este de asemenea membru al Consiliului Internațional al Drepturilor Omului la Centrul Carter al Universității Emory.

\*Nigel S. Rodley, *Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Developments*, în *Human Rights Quarterly*, Volume 17, Number 1, (1995). pp. 48–71, republicat cu permisiunea editorilor, *The Johns Hopkins University Press*.