

RAPPORTO DELLA RIUNIONE CSCE DI ESPERTI SULLE MINORANZE NAZIONALI, GINEVRA 1991

I rappresentanti dell'Albania, dell'Austria, del Belgio, della Bulgaria, del Canada, della Repubblica Federativa Ceca e Slovacca, di Cipro, della Danimarca, della Finlandia, della Francia, della Germania, della Grecia, dell'Irlanda, dell'Islanda, dell'Italia, della Jugoslavia, del Liechtenstein, del Lussemburgo, di Malta, di Monaco, della Norvegia, dei Paesi Bassi/Comunità Europea, della Polonia, del Portogallo, del Regno Unito, della Romania, di San Marino, della Santa Sede, della Spagna, degli Stati Uniti d'America, della Svezia, della Svizzera, della Turchia, dell'Ungheria e dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche si sono riuniti a Ginevra dall'1 al 19 luglio 1991 conformemente alle pertinenti disposizioni della Carta di Parigi per una Nuova Europa.

S.E. René Felber, Consigliere Federale, Capo del Dipartimento Federale degli Affari Esteri della Svizzera, ha rivolto un'allocuzione di apertura ai partecipanti a nome del paese ospitante. Dichiarazioni di apertura sono state rese da S.E. Catharina Dales, Ministro degli Interni dei Paesi Bassi a nome dei Paesi Bassi/Comunità Europea, e da Capi Delegazione degli Stati partecipanti. Alla Riunione sono stati presentati contributi dalla Sig.a Catherine Lalumière, Segretario Generale del Consiglio d'Europa, e dal Sig. Jan Martenson, Segretario Generale Aggiunto in carica del Centro delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo a Ginevra. Il Segretario di Stato per gli Affari Esteri del paese ospitante, Sig. Klaus Jacobi, ha rivolto un'allocuzione di chiusura ai partecipanti.

Conformemente alle pertinenti disposizioni della Carta di Parigi, i rappresentanti degli Stati partecipanti hanno svolto un dibattito approfondito sui problemi delle minoranze nazionali e dei diritti delle persone che vi appartengono che ha rispecchiato la diversità delle situazioni e degli antecedenti giuridici, storici, politici ed economici. Essi hanno avuto uno scambio di vedute sull'esperienza pratica rispetto alle minoranze nazionali, in particolare per quanto riguarda la legislazione nazionale, le istituzioni democratiche, gli strumenti internazionali e altre possibili forme di cooperazione. Sono stati espressi pareri sull'attuazione dei pertinenti impegni CSCE, e i rappresentanti degli Stati partecipanti hanno

inoltre considerato la possibilità di miglioramento delle norme pertinenti. Essi hanno inoltre considerato nuove misure miranti a migliorare l'attuazione dei suddetti impegni.

Varie proposte sono state sottoposte all'esame della Riunione e, a seguito delle loro deliberazioni, i rappresentanti degli Stati partecipanti hanno adottato il presente Rapporto.

Il testo del Rapporto della Riunione di Esperti sulle Minoranze Nazionali tenutasi a Ginevra sarà pubblicato in ciascuno Stato partecipante, che ne curerà la diffusione e lo farà conoscere nel modo più ampio possibile.

I rappresentanti degli Stati partecipanti rilevano che il Consiglio terrà conto del riepilogo della Riunione, conformemente alla Carta di Parigi per una Nuova Europa.

I

Riconoscendo che la loro osservanza ed il pieno esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusi quelli delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, sono il fondamento della Nuova Europa,

Riaffermando la loro profonda convinzione che relazioni amichevoli fra i loro popoli, nonché la pace, la giustizia, la stabilità e la democrazia, richiedono che l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali sia tutelata, e che siano create condizioni per la promozione di tale identità,

Convinti che, negli Stati con minoranze nazionali, la democrazia richiede che tutte le persone, incluse quelle appartenenti a minoranze nazionali, godano della piena ed effettiva uguaglianza dei diritti e delle libertà fondamentali e beneficino dello stato di diritto e delle istituzioni democratiche,

Consapevoli della diversità delle situazioni e dei sistemi costituzionali nei loro paesi, e riconoscendo pertanto che vari approcci sono appropriati per l'attuazione degli impegni CSCE concernenti le minoranze nazionali,

Memori dell'importanza di compiere sforzi per affrontare i problemi delle minoranze nazionali, in particolare nelle zone in cui le istituzioni democratiche stanno consolidandosi e in cui le questioni relative alle minoranze nazionali sono oggetto di particolare interesse,

Consapevoli che le minoranze nazionali sono una parte integrante della società degli Stati in cui vivono e che esse sono un fattore di arricchimento rispettivamente di ciascuno Stato e di ciascuna società,

Confermando l'esigenza di rispettare e attuare pienamente e correttamente i propri impegni nel campo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali enunciati negli strumenti internazionali da cui essi possono essere vincolati,

Ribadendo la propria ferma determinazione di rispettare e di applicare pienamente tutti gli impegni relativi alle minoranze nazionali ed alle persone che vi appartengono da essi assunti nell'Atto Finale di Helsinki, nel Documento Conclusivo di Madrid e nel Documento Conclusivo di Vienna, nel Documento della Riunione di Copenhagen della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE, nel Documento del Simposio di Cracovia sul Retaggio Culturale nonché nella Carta di Parigi per una Nuova Europa, gli Stati partecipanti presentano qui di seguito il riepilogo delle loro conclusioni.

I rappresentanti degli Stati partecipanti hanno preso come base fondamentale del proprio lavoro gli impegni da essi assunti in merito alle minoranze nazionali e contenuti nei pertinenti documenti adottati dalla CSCE, in particolare quelli contenuti nella Carta di Parigi per una Nuova Europa e nel Documento della Riunione di Copenhagen della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE, che essi hanno pienamente riaffermato.

II

Gli Stati partecipanti sottolineano la costante importanza di un riesame approfondito dell'attuazione dei loro impegni CSCE relativi alle persone appartenenti a minoranze nazionali.

Essi mettono in rilievo che i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali sono la base per la tutela e la promozione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali. Essi riconoscono inoltre che le questioni relative alle minoranze nazionali possono essere risolte in modo soddisfacente solo in un quadro politico democratico basato sullo stato di diritto, con una magistratura indipendente funzionante. Tale quadro garantisce il pieno rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, diritti e status uguali per tutti i cittadini, incluse le persone appartenenti a minoranze nazionali, la libera espressione di tutti i loro legittimi interessi ed aspirazioni, il pluralismo politico, la tolleranza sociale e l'attuazione delle norme giuridiche che pongono limiti efficaci agli abusi del potere governativo.

I problemi concernenti le minoranze nazionali, nonché l'osservanza degli obblighi e degli impegni internazionali concernenti i diritti delle persone che vi appartengono, sono questioni di legittimo interesse internazionale e di conseguenza non costituiscono esclusivamente un affare interno del rispettivo Stato.

Essi rilevano che non tutte le differenze etniche, culturali, linguistiche o religiose portano necessariamente alla creazione di minoranze nazionali.

III

Rispettando il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di partecipare effettivamente agli affari pubblici, gli Stati partecipanti considerano che quando nei loro paesi vengono discusse questioni relative alla situazione delle minoranze nazionali, esse stesse dovrebbero avere l'effettiva opportunità di esservi coinvolte, conformemente alle procedure decisionali di ciascuno Stato. Essi considerano inoltre che un'appropriata partecipazione democratica delle persone appartenenti a minoranze nazionali o di loro

rappresentanti ad organi decisionali o consultivi costituisca un elemento importante per la partecipazione effettiva agli affari pubblici.

Essi considerano che si debbano compiere sforzi particolari per risolvere problemi specifici in modo costruttivo e attraverso il dialogo mediante negoziati e consultazioni al fine di migliorare la situazione delle persone appartenenti a minoranze nazionali. Essi riconoscono che la promozione del dialogo fra gli Stati, e fra gli Stati e le persone appartenenti a minoranze nazionali, avrà soprattutto successo se vi sarà un libero flusso di informazioni e di idee fra tutte le parti. Essi incoraggiano sforzi unilaterali, bilaterali e multilaterali da parte dei Governi per ricercare modi atti a intensificare l'efficacia della loro attuazione degli impegni CSCE relativi alle minoranze nazionali.

Gli Stati partecipanti considerano inoltre che il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali deve essere garantito su una base non discriminatoria in tutta la società. Nelle zone abitate principalmente da persone appartenenti ad una minoranza nazionale, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali delle persone appartenenti a tale minoranza, delle persone appartenenti alla maggioranza della popolazione del rispettivo Stato, e delle persone appartenenti ad altre minoranze nazionali residenti in tali zone, saranno ugualmente tutelati.

Essi riconfermano che le persone appartenenti a minoranze nazionali hanno il diritto di esprimere liberamente, preservare e sviluppare la propria identità etnica, culturale, linguistica o religiosa e di mantenere e sviluppare la propria cultura in tutti i suoi aspetti, al riparo da ogni tentativo di assimilazione contro la loro volontà.

Essi consentiranno alle autorità competenti di informare l'Ufficio per le Libere Elezioni di tutte le elezioni pubbliche previste nei loro territori, comprese quelle a livello subnazionale. Gli Stati partecipanti considereranno favorevolmente, nei limiti consentiti dalla legge, la presenza di osservatori ad elezioni tenute a livello subnazionale, incluse quelle nelle zone abitate da minoranze nazionali, e si adopereranno per facilitarne l'accesso.

IV

Gli Stati partecipanti creeranno per le persone appartenenti a minoranze nazionali condizioni che offrano loro pari opportunità di partecipare effettivamente alla vita pubblica, alle attività economiche, ed all'edificazione delle loro società.

Conformemente al paragrafo 31 del Documento di Copenhagen, gli Stati partecipanti adotteranno le misure necessarie per prevenire la discriminazione contro le persone, particolarmente per quanto riguarda l'occupazione, l'alloggio e l'educazione, sulla base della loro appartenenza o meno ad una minoranza nazionale. In tale contesto, essi, qualora non lo abbiano ancora fatto, prenderanno disposizioni per un efficace ricorso a provvedimenti riparatori per gli individui che hanno subito un trattamento discriminatorio in base alla loro appartenenza o meno ad una minoranza nazionale, anche mettendo a disposizione delle singole vittime della discriminazione un'ampia gamma di provvedimenti riparatori amministrativi e giudiziari.

Gli Stati partecipanti sono convinti che la preservazione dei valori e del retaggio culturale delle minoranze nazionali richiede il coinvolgimento delle persone appartenenti a tali minoranze e che la tolleranza ed il rispetto delle diverse culture sono di fondamentale importanza a tale riguardo. Di conseguenza, essi confermano l'importanza di astenersi dall'ostacolare la produzione di materiali culturali concernenti le minoranze nazionali, anche da parte delle persone che vi appartengono.

Gli Stati partecipanti affermano che le persone appartenenti a una minoranza nazionale godranno degli stessi diritti e avranno gli stessi doveri di cittadinanza del resto della popolazione.

Gli Stati partecipanti riconfermano l'importanza di adottare, ove necessario, speciali misure al fine di assicurare alle persone appartenenti a minoranze nazionali piena uguaglianza con gli altri cittadini nell'esercizio e nel godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essi inoltre ricordano l'esigenza di adottare le misure necessarie per tutelare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali nel loro territorio e creare le condizioni per la promozione di tale identità; ciascuna di queste misure

sarà conforme ai principi dell'uguaglianza e della non discriminazione nei confronti degli altri cittadini dello Stato partecipante interessato.

Essi riconoscono che tali misure, che tengono conto, fra l'altro, delle circostanze storiche e territoriali delle minoranze nazionali, sono particolarmente importanti nelle zone in cui le istituzioni democratiche stanno consolidandosi e in cui i problemi delle minoranze nazionali sono oggetto di particolare interesse.

Consapevoli della diversità e del mutare dei sistemi costituzionali fra loro, il che fa sì che nessun singolo approccio sia necessariamente applicabile in modo generalizzato, gli Stati partecipanti rilevano con interesse che alcuni di loro hanno ottenuto risultati positivi in un modo democratico appropriato, fra l'altro, mediante:

- organi consultivi decisionali nei quali siano rappresentate le minoranze, in particolare per quanto riguarda l'educazione, la cultura e la religione;
- organi ed assemblee elettivi per le questioni delle minoranze nazionali;
- amministrazioni locali ed autonome, nonché autonomia su una base territoriale, inclusa l'esistenza di organi consultivi, legislativi ed esecutivi scelti mediante elezioni libere e periodiche;
- amministrazione autonoma da parte di una minoranza nazionale degli aspetti concernenti la propria identità in situazioni in cui non si applica l'autonomia su una base territoriale;
- forme di governo decentralizzate o locali;
- accordi bilaterali e multilaterali ed altre intese concernenti le minoranze nazionali;
- per le persone appartenenti a minoranze nazionali, opportunità di adeguati tipi e livelli di educazione nella loro madrelingua con il dovuto riguardo al numero, ai modelli di insediamento geografico ed alle tradizioni culturali delle minoranze nazionali;

- stanziamenti per l'insegnamento delle lingue delle minoranze alla popolazione in generale, nonché inserimento delle lingue delle minoranze in istituzioni per la formazione degli insegnanti, in particolare nelle regioni abitate da persone appartenenti a minoranze nazionali;
- nei casi in cui l'insegnamento di una particolare disciplina non sia assicurato nel loro territorio nella lingua della minoranza a tutti i livelli, adozione delle misure necessarie al fine di trovare i mezzi per il riconoscimento dei titoli di studio rilasciati all'estero per un corso di studio portato a termine in tale lingua;
- creazione di agenzie governative di ricerca per riesaminare la legislazione e diffondere le informazioni connesse con la parità dei diritti e la non-discriminazione;
- fornitura di assistenza finanziaria e tecnica alle persone appartenenti alle minoranze nazionali che lo desiderino per consentir loro di esercitare il proprio diritto di creare e conservare le proprie istituzioni, organizzazioni e associazioni educative, culturali e religiose;
- assistenza governativa per affrontare le difficoltà locali relative a prassi discriminatorie (per esempio, un servizio di consultazione per i cittadini);
- incoraggiamento degli sforzi per migliorare le relazioni di base nell'ambito di una comunità fra le comunità minoritarie, fra le comunità maggioritarie e minoritarie, e fra comunità limitrofe al fine di contribuire a prevenire l'insorgere di tensioni locali e affrontare pacificamente i conflitti qualora questi insorgano; e
- incoraggiamento dell'istituzione di commissioni miste permanenti, sia interstatali che regionali, per agevolare la continuazione del dialogo fra le regioni confinanti interessate.

Gli Stati partecipanti sono dell'avviso che questi o altri approcci, singolarmente o in associazione, potrebbero essere utili per migliorare la situazione delle minoranze nazionali nei loro territori.

V

Gli Stati partecipanti rispettano il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di esercitare e godere dei propri diritti singolarmente o in comune con altri, di creare e conservare organizzazioni e associazioni nel loro paese, e di partecipare ad organizzazioni internazionali non governative.

Gli Stati partecipanti riaffermano e non ostacoleranno l'esercizio del diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di creare e conservare proprie istituzioni, organizzazioni e associazioni educative, culturali e religiose.

A tale riguardo, essi riconoscono il ruolo rilevante e vitale che le persone, le organizzazioni non governative, e gruppi religiosi e di altro genere svolgono nel promuovere la comprensione transculturale e nel migliorare le relazioni a tutti i livelli della società, nonché oltre le frontiere internazionali.

Essi ritengono che le osservazioni e le esperienze dirette di tali organizzazioni, gruppi e persone possano essere estremamente utili per promuovere l'attuazione degli impegni CSCE relativi alle persone appartenenti a minoranze nazionali. Essi pertanto incoraggeranno e non ostacoleranno il lavoro di tali organizzazioni, gruppi e persone e accoglieranno con favore i loro contributi in tale campo.

VI

Gli Stati partecipanti, preoccupati per la proliferazione di atti di odio razziale, etnico e religioso, antisemitismo, xenofobia e discriminazione, sottolineano la propria determinazione di condannare costantemente tali atti perpetrati contro chicchessia.

In tale contesto, essi riaffermano il proprio riconoscimento dei particolari problemi dei Rom (zingari). Essi sono disposti ad adottare misure efficaci al fine di conseguire la piena uguaglianza di opportunità fra le persone appartenenti ai Rom solitamente residenti nel loro Stato e il resto della popolazione residente. Essi inoltre incoraggeranno la ricerca e studi riguardanti i Rom nonché i particolari problemi che li confrontano.

Essi adotteranno misure efficaci per promuovere la tolleranza, la comprensione, l'uguaglianza di opportunità e buone relazioni fra individui di origini differenti nei loro paesi.

Inoltre, gli Stati partecipanti adotteranno misure efficaci, inclusa l'adozione, conformemente al proprio diritto costituzionale e ai propri obblighi internazionali, qualora non lo abbiano già fatto, di leggi che vietino atti che costituiscano incitamento alla violenza sulla base della discriminazione nazionale, razziale, etnica o religiosa, dell'ostilità o dell'odio, ivi compreso l'antisemitismo, nonché di politiche atte a far rispettare tali leggi.

Inoltre, per accrescere la pubblica consapevolezza del pregiudizio e dell'odio, per migliorare l'applicazione delle leggi contro i crimini connessi con l'odio e per promuovere in altro modo gli sforzi miranti ad affrontare l'odio e il pregiudizio nella società, essi compieranno sforzi per raccogliere, pubblicare regolarmente e rendere disponibili al pubblico i dati concernenti i crimini perpetrati sui propri rispettivi territori che si basino su pregiudizi riguardanti la razza, l'identità etnica o la religione, incluse le direttive utilizzate per raccogliere tali dati. Tali dati non dovrebbero contenere alcuna informazione personale.

Essi si consulteranno e scambieranno pareri e informazioni a livello internazionale, incluse future riunioni della CSCE, sui crimini che siano prova di pregiudizio e odio.

VII

Convinti che la tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali richiede il libero flusso di informazioni e lo scambio di idee, gli Stati partecipanti sottolineano l'importanza delle comunicazioni fra le persone appartenenti a minoranze nazionali senza interferenze da parte delle pubbliche autorità e indipendentemente dalle frontiere. L'esercizio di tali diritti potrà essere soggetto soltanto alle restrizioni previste dalla legge e che siano compatibili con le norme internazionali. Essi riaffermano che nessuna persona appartenente a una minoranza nazionale sarà soggetta, semplicemente in quanto appartenente a tale minoranza, a sanzioni penali o amministrative per avere avuto contatti all'interno o al di fuori del proprio paese.

Per quanto riguarda l'accesso ai media, essi non faranno discriminazioni contro alcuno sulla base di motivi etnici, culturali, linguistici o religiosi. Essi renderanno disponibili le informazioni utili per consentire ai mass media elettronici di tenere conto, nei loro programmi, dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali.

Essi riaffermano che la creazione e la conservazione di liberi contatti fra le persone appartenenti a una minoranza nazionale nonchè di contatti oltre le frontiere da parte di persone appartenenti a una minoranza nazionale con persone con le quali esse condividano una comune origine etnica o nazionale, il retaggio culturale o il credo religioso, contribuiscono alla mutua comprensione e promuovono relazioni di buon vicinato.

Essi pertanto incoraggiano accordi di cooperazione transfrontaliera a livello nazionale, regionale e locale, fra l'altro, per quanto concerne il traffico locale di frontiera, la preservazione e le visite di monumenti e siti culturali e storici, il turismo, il miglioramento del traffico, l'economia, gli scambi di giovani, la tutela dell'ambiente e l'istituzione di commissioni regionali.

Essi incoraggeranno inoltre la creazione di gruppi di lavoro informali (per esempio, cantieri di studio, comitati sia all'interno che fra gli Stati partecipanti) ove vivono minoranze nazionali, per discutere, scambiare le esperienze e presentare proposte sui problemi relativi alle minoranze nazionali.

Al fine di migliorare le loro informazioni sull'effettiva situazione delle minoranze nazionali, gli Stati partecipanti distribuiranno su una base volontaria, tramite il Segretariato CSCE, informazioni ad altri Stati partecipanti sulla situazione delle minoranze nazionali nei loro rispettivi territori nonché rapporti sulla politica nazionale a tale riguardo.

Gli Stati partecipanti depositeranno presso il Segretariato CSCE copie dei contributi presentati in seno alla Plenaria della Riunione CSCE di Esperti sulle Minoranze Nazionali che essi desiderino rendere disponibili al pubblico.

VIII

Gli Stati partecipanti rilevano con favore il contributo positivo apportato dai rappresentanti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa ai lavori della Riunione di Esperti sulle Minoranze Nazionali tenutasi a Ginevra. Essi ritengono che il lavoro e le attività di tali organizzazioni avranno un'importanza costante per l'esame dei problemi delle minoranze nazionali in seno alla CSCE.

Gli Stati partecipanti rilevano che meccanismi CSCE appropriati possono essere importanti per affrontare questioni relative alle minoranze nazionali. Inoltre, essi raccomandano che la terza Riunione della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE esamini l'ampliamento del Meccanismo della Dimensione Umana. Essi promuoveranno la partecipazione degli individui alla tutela dei loro diritti, inclusi i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali.

Infine, i rappresentanti degli Stati partecipanti chiedono al Segretario Esecutivo della Riunione di trasmettere il presente Rapporto alla terza Riunione della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE.

I rappresentanti degli Stati partecipanti esprimono la loro profonda gratitudine al popolo e al Governo della Svizzera per l'eccellente organizzazione della Riunione di Ginevra e per la calda ospitalità riservata alle delegazioni che hanno partecipato alla Riunione.

Ginevra, 19 luglio 1991