

**Recomandarile de la Lund
cu Privire la Participarea Efectiva a
Minoritatilor Nationale La Viata Publica
& Nota explicativa**

septembrie 1999

Orice informatie continuta în aceasta brosură poate fi copiată; referirile la sursă vor fi apreciate. Brosura originală în limba engleză a fost elaborată și publicată de Foundation on Inter-Ethnic Relations, ISBN 90-7598905 – 9.

Pentru informații suplimentare vă rugăm contactați:

Office of the High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
Tel: 00-31-(0)70 312 5500
Fax: 00-31-(0)70 363 5910
E-mail: hcnm@hcnm.org

CUPRINS

Introducere	2
<i>Recomandarile de la Lund ...</i>	
I. Principii generale	7
II. Participarea la luarea deciziilor	8
A. Aranjamente la nivelul guvernului central	
B. Alegeri	
C. Aranjamente la nivele regionale si locale	
D. Organe consultative	
III. Autogovernarea	10
A. Aranjamente neteritoriale	
B. Aranjamente teritoriale	
IV. Garantii	12
A. Garantii constitutionale si juridice	
B. Remedii	
<i>Nota explicativa la Recomandarile de la Lund...</i>	
I. Principii generale	15
II. Participarea la luarea deciziilor	21
A. Aranjamente la nivelul guvernului central	
B. Alegeri	
C. Aranjamente la nivele regionale si locale	
D. Organe consultative	
III. Autogovernarea	26
A. Aranjamente neteritoriale	
B. Aranjamente teritoriale	
IV. Garantii	31
A. Garantii constitutionale si juridice	
B. Principii generale	

INTRODUCERE

Prin Deciziile de la Helsinki din iulie 1992, Organizatia pentru Securitate si Cooperare din Europa a instituit functia de Înalt Comisar pentru Minoritatile Nationale ca “instrument de prevenire a conflictelor într-o etapa cât mai timpurie cu putinta”. Acest mandat a fost creat, în mare masura, ca reactie la situatia din fosta Iugoslavie, deoarece exista temerea ca aceste evenimente s-ar putea repeta într-o alta regiune a Europei, mai ales în tarile aflate în perioada de tranzitie spre democratie, si ar putea astfel submina perspectivele de pace si prosperitate preconizate de Carta de la Paris pentru o noua Europa, adoptata de sefi de stat si de guvern în noiembrie 1990.

Începînd cu data de 1 ianuarie 1993, domnul Max van der Stoel a devenit primul Înalt Comisar pentru Minoritatile Nationale (HCMN) al OSCE. Beneficiind de o întinsa experienta personala ca fost membru al Parlamentului, ca Ministru de Externe al Olandei, ca reprezentant permanent al Olandei la Natiunile Unite si militant pentru drepturile omului, domnul van der Stoel si-a îndreptat atentia spre numeroasele dispute existente între minoritati si autoritatile centrale din Europa, dispute care, în opinia domniei sale, puteau sa se agraveze. Actionînd pe cale diplomatica, Înaltul Comisar pentru Minoritatile Nationale, s-a implicat în problemele din peste 12 tari, printre care Albania, Croatia, Estonia, Ungaria, Kazahstan, Kirghizstan, Letonia, fosta Republica Iugoslava a Macedoniei, România, Slovacia si Ucraina. Actiunile domniei sale s-au concentrat în primul rînd asupra situatiilor în care erau implicate persoane aparținînd grupurilor nationale/etnice ce constituie majoritatea numerica într-un stat si minoritatea numerica în alt stat, reprezentînd asadar subiecte de interes pentru autoritatile guvernamentale din ambele state si constituind o potentiala sursa de tensiuni, daca nu de conflicte inter-statale. Este incontestabil faptul ca astfel de tensiuni definesc o mare parte din istoria Europei.

În abordarea continutului tensiunilor în care sînt implicate minoritatile nationale, Înaltul Comisar pentru Minoritatile Nationale trateaza problemele ca agent independent, impartial si care actioneaza în spiritul cooperarii. Desi institutia Înaltului Comisar pentru Minoritatile Nationale nu constituie un mecanism de control, ea recurge la standardele internationale acceptate de fiecare stat ca principal cadru de analiza si fundament pentru recomandari specifice. În aceasta privinta, este important sa reamintim angajamentele asumate de toate statele membre ale OSCE, mai ales cele cuprinse în Documentul de la Copenhaga a Conferintei asupra Dimensiunii Umane din 1990, care, în Partea a IV-a, defineste

standarde detaliate privitoare la minoritatile nationale. Toate statele membre ale OSCE au obligatia de a respecta prevederile privind drepturile omului, inclusiv cele referitoare la drepturile minoritatilor nationale ale Natiunilor Unite, si o mare majoritate a statelor membre OSCE au, de asemenea, obligatia de a respecta normele impuse de Consiliul Europei.

De-a lungul a peste sase ani de activitate intensa, Înaltul Comisar pentru Minoritatile Nationale a identificat anumite probleme si teme recurente care au devenit obiectul atentiei domniei sale într-o serie de state în ale caror probleme s-a implicat. Printre acestea, se numara problema educatiei pentru minoritatile nationale si a folosirii limbilor minoritare, ele remarcându-se prin importanta lor covârșitoare în pastrarea si dezvoltarea identitatii persoanelor aparținând minoritatilor nationale. În vederea realizarii unei aplicari adecvate si coerente a drepturilor minoritatilor nationale relevante în aria OSCE, Înaltul Comisar pentru Minoritatile Nationale a solicitat Fundatiei pentru Relatii Interetnice – organizatie neguvernamentala înfiintata în 1993 în scopul îndeplinirii unor activitati specializate care sa vina în sprijinul Înaltului Comisar pentru Minoritatile Nationale – sa reuneasca doua grupuri de experti independenti, recunoscuti pe plan international, pentru a elabora doua seturi de recomandari: Recomandarile de la Haga referitoare la drepturile minoritatilor nationale la educatie (1996) si Recomandarile de la Oslo cu privire la drepturile lingvistice ale minoritatilor nationale (1998). Ambele seturi de recomandari au devenit ulterior puncte de referinta pentru factori de decizie politica si legislativa din numeroase state. Recomandarile (în diferite limbi) pot fi procurate gratuit de la Fundatia pentru Relatii Interetnice.

O a treia problema recurenta în numeroase situatii în care s-a implicat Înaltul Comisar pentru Minoritatile Nationale, o constituie modalitatile de participare efectiva a minoritatilor nationale la guvernarea statelor. Pentru a-si forma o idee asupra viziunii si experientelor statelor membre OSCE în aceste chestiuni si pentru a permite statelor sa-si împartaseasca între ele experientele proprii, Înaltul Comisar pentru Minoritatile Nationale si Oficiul pentru institutii democratice si drepturile omului a OSCE au convocat o conferinta care sa reuneasca toate statele membre ale OSCE si organizatiile internationale relevante, sub titlul „Guvernare si participare: integrarea diversitatii”, care s-a desfasurat în Locarno, Elvetia, în perioada 18-20 octombrie 1998. Declaratia presedintelui conferintei, facuta la finele reuniunii, a trecut în revista temele conferintei si a remarcat oportunitatea “unor activitati ulterioare concrete, inclusiv dezvoltarea în continuare a diferitelor concepte si mecanisme de buna guvernare cu participarea efectiva a minoritatilor, care sa conduca la integrarea diversitatii în cadrul statului”. În acest sens, Înaltul

Comisar pentru Minoritatile Nationale a cerut Fundatiei pentru Relatii Interetnice, în cooperare cu Institutul de Drepturile Omului si Legislatie Umanitara Raoul Wallenberg, sa reuneasca un grup de experti recunoscuti pe plan international care sa elaboreze recomandari si sa schiteze alternative, în concordanta cu standardele internationale relevante.

Rezultatul acestei initiative îl reprezinta Recomandarile de la Lund cu privire la participarea efectiva a minoritatilor nationale în viata publica – denumite dupa orasul suedez în care expertii s-au întrunit pentru ultima data si au finalizat recomandarile. În rîndul expertilor s-au numarat juristi specializati în dreptul international referitor la minoritati, politologi specializati în ordinea constitutională si în sisteme electorale, si sociologi specializati în probleme minoritatilor. Mai concret, sub presedintia directorului Institutului de Drepturile Omului si Legislatie Umanitara Raoul Wallenberg, profesorul Gudmundur Alfredsson, expertii consultati au fost:

Profesorul Gudmundur Alfredsson (islandez), directorul Institutului Raoul Wallenberg, Universitatea Lund; Profesorul Vernon Bogdanor (britanic), profesor de studii guvernamentale, Universitatea Oxford; Profesor Vojin Dimitrijevi (iugoslav), directorul Centrului pentru Drepturile Omului din Belgrad; Dr. Asbjorn Eide (norvegian), Directorul Institutului Norvegian pentru Drepturile Omului; Profesor Yash Ghai (kenian), Sir YK Pao, profesor de drept public, Universitatea din Hong Kong; Profesor Hurst Hannum (american), profesor de drept international, Fletcher School of Law and Diplomacy, Universitatea Tufts; Mr. Peter Harris (sudafrican), director executiv al Institutului International pentru Democratie si Asistenta Electorala; Dr. Hans-Joachim Heintze (german), director al Institut für Friedensicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Universitatea Ruhr, Bochum; profesor Ruth Lapidot (israelian), profesor de drept international si presedintele Comitetului academic al Institutului pentru Studii Europene, Universitatea de Limba Ebraica din Ierusalim; profesor Rein Müllerson (estonian), Seful Catedrei de Drept International, King's College, Universitatea din Londra; Dr. Sarlotta Pufflerova (slovac), director al Fundatiei Cetatean si Minoritatea/Minority Rights Group; Profesor Steven Ratner (american), profesor de drept international, Universitatea Texas; Dr. Andrew Reynolds (britanic), asistent universitar Studii Guvernamentale, Universitatea Notre Dame; Mr. Miquel Strubell (spaniol si britanic), directorul Institutului de Socio-Lingvistica Catalana, Guvernul Cataloniei; Profesor Markku Suksi (finlandez), profesor de drept public, Universitatea Abo Akademie; Profesor Danilo Türk (sloven), profesor de drept international, Universitatea Ljubljana; Dr. Fernand de

Varenes (canadian), profesor de drept si directorul Centrului Asia-Pacific pentru Drepturile Omului si Prevenirea Conflictelor Etnice, Universitatea Murdoch; Profesor Roman Wieruszewski (polonez), directorul Centrului de Drepturile Omului din Poznan, Academia poloneza de Stiinte.

Întrucât standardele existente referitoare la drepturile minoritatilor fac parte din drepturile omului, în cadrul consultărilor s-a pornit de la premiza ca statele respecta toate celelalte obligatii privitoare la drepturile omului, incluzând, în special, dreptul la nediscriminare. S-a considerat, de asemenea, ca obiectivul suprem al tuturor drepturilor omului este dezvoltarea completa si libera a personalitatii umane individuale în conditii de egalitate. În consecinta, s-a considerat ca societatea civila ar trebui sa fie deschisa si fluida si, ca atare, sa integreze toate persoanele, inclusiv cele apartinând minoritatilor nationale. Mai mult, întrucât obiectivul unei bune guvernari democratice este de a servi nevoile si interesele întregii populatii, s-a presupus ca toate guvernele se straduiesc sa asigure maximum de oportunitati de a se contribui la luarea de decizii de interes public de catre toti cei afectati de ele.

Scopul Recomandarilor de la Lund, ca si al Recomandarilor de la Haga si Oslo care le-au precedat, îl constituie încurajarea si facilitarea adoptarii de catre State a unor masuri specifice, menite sa micșoreze tensiunile legate de minoritatile nationale si astfel sa serveasca obiectivului fundamental al Înaltului Comisar pentru Minoritatile Nationale de a preveni conflictele. Recomandarile de la Lund cu privire la participarea efectiva a minoritatilor nationale la viata publica încearca atât sa clarifice într-un limbaj relativ direct cât si sa se întemeieze pe continutul drepturilor minoritatilor si a celorlalte standarde aplicabile în general situatiilor în care se implica Înaltul Comisar pentru Minoritatile Nationale. Standardele au fost interpretate astfel încât sa se asigure coerenta aplicarii lor în statele deschise si democratice. Recomandarile sînt împartite în patru sub-titluri care grupeaza cele 24 de recomandari în principii generale, participarea la luarea deciziilor, autoguvernare, si cai de garantare a participarii efective la viata publica. Împartirea conceptuala de baza din cadrul Recomandarilor de la Lund urmeaza doua directii: participarea la guvernarea Statului ca un întreg, si autoguvernarea în anumite chestiuni de ordin intern sau local. Sînt posibile si cunoscute o plaja larga de solutii. În cadrul mai multor recomandari sînt sugerate alternative. Toate recomandările se vor interpreta în concordanta cu principiile generale expuse în partea întâi. O explicare mai detaliata a fiecărei recomandari se gaseste în Nota explicativa însoțitoare, unde se gasesc trimiteri la standardele internationale relevante.

Recomandarile de la Lund

RECOMANDARILE DE LA LUND CU PRIVIRE LA PARTICIPAREA EFECTIVA A MINORITATILOR NATIONALE LA VIATA PUBLICA

I. PRINCIPII GENERALE

1. Participarea efectiva a minoritatilor nationale la viata publica constituie o componenta esentiala a unei societati pasnice si democratice. Experienta din Europa si din alte parti ale lumii arata ca adeseori, pentru promovarea unei astfel de participari, guvernele trebuie sa instituie reglementari specifice pentru minoritatile nationale. Aceste Recomandari au scopul de a facilita integrarea minoritatilor în cadrul statului si de a da minoritatilor posibilitatea sa-si pastreze identitatea si caracteristicile proprii, promovându-se prin aceasta buna guvernare si integritatea statului.
2. Aceste recomandari se întemeiază pe principiile fundamentale si prevederile dreptului international, precum respectul pentru demnitatea umana, egalitatea în drepturi si nediscriminarea, deoarece ele se rasfrîng asupra drepturilor minoritatilor nationale de a participa la viata publica si de a se bucura de alte drepturi politice. Statele au datoria de a respecta drepturile omului recunoscute pe plan international precum si statul de drept, întrucît acestea fac posibila dezvoltarea plenara a societatii în conditii de toleranta, pace si prosperitate.
3. Cînd sînt create institutii specifice menite sa asigure participarea efectiva a minoritatilor la viata publica, întrucît aceste institutii pot fi investite cu exercitarea unei anumite autoritati sau responsabilitati, ele trebuie sa respecte drepturile omului tuturor persoanelor afectate.
4. Persoanele se identifica prin numeroase moduri, pe lînga identitatea lor de membru al unei minoritati nationale. Decizia în privinta apartenentei la o minoritate nationala, sau la majoritate, sau la nici una din acestea, revine individului si ea nu trebuie sa îi fie impusa. Mai mult, nici o persoana nu trebuie sa sufere din cauza unei astfel de alegeri sau din cauza refuzului de a face o astfel de alegere.
5. În crearea de institutii si proceduri conforme cu prezentele recomandari sînt importante atît substanta lor cît si procesul în sine. Autoritatile guvernamentale si minoritatile nationale ar trebui sa urmeze un proces de

consultare cuprinzator, transparent si responsabil pentru a mentine un climat de încredere. Statul ar trebui sa încurajeze mass media publice sa cultive cunoasterea interculturala si sa prezinte preocuparilor minoritatilor.

II. PARTICIPAREA LA LUAREA DECIZIILOR

A. Aranjamente la nivelul guvernului central

6. Statele trebuie sa asigure minoritatilor nationale posibilitatea de a se face auzite la nivelul guvernului central, inclusiv prin prevederi speciale, daca este necesar. În functie de situatie, acestea pot include:

- reprezentarea speciala a minoritatilor nationale prin acordarea, de exemplu, din oficiu a unui numar de locuri în una sau în ambele camere ale parlamentului sau în comisiile parlamentare; alte forme de garantare a participarii la procesul legislativ;
- înțelegeri oficiale sau neoficiale în vederea alocarii membrilor minoritatilor nationale de functii în guvern, în curtea suprema sau constitutionala sau la nivelul curtilor inferioare, si functii în organele consultative desemnate sau în alte organe de nivel înalt;
- mecanisme menite sa asigure luarea în considerare a solicitarilor minoritatilor în cadrul ministerelor de resort, de exemplu, prin asigurarea de personal pentru rezolvarea problemelor minoritatilor sau emiterea de directive permanente; si
- masuri speciale în vederea participarii minoritatii la functiile publice, cât si asigurarea de servicii publice în limba minoritatii nationale.

B. Alegeri

7. Experientele din Europa si din alte parti ale lumii au demonstrat importanta procesului electoral în facilitarea participarii minoritatilor la sfera politica. Statele trebuie sa garanteze persoanelor aparținând minoritatilor nationale dreptul de a lua parte la administrarea treburilor publice, inclusiv prin dreptul de a vota si de a candida fara discriminare pentru functii.

8. Reglementarile privind formarea si activitatea partidelor politice ar trebui sa respecte principiul liberei asocieri din dreptul international. Acest principiu include libertatea de a înfiinta atât partide politice bazate pe identitati comune, cât si partide ce nu se identifica exclusiv cu interesul unei comunitati specifice.
9. Sistemul electoral ar trebui sa faciliteze influenta exercitata de minoritati si reprezentarea minoritatilor.
 - În zonele unde minoritatile sînt compacte, o singura circumscriptie electorala poate asigura reprezentarea suficienta a minoritatii;
 - Sistemele reprezentarii proportionale, în care cota unui partid politic la nivelul votului national se regaseste în numarul de mandate pe care acesta le detine, poate contribui la reprezentarea minoritatilor;
 - Anumite forme de vot preferential, în care electorii claseaza candidatii în ordinea preferintelor, ar putea facilita reprezentarea minoritatii si promova cooperarea în interiorul comunitatii;
 - Un prag electoral mai coborît pentru accesarea în corpurile legiuitoare ar putea facilita includerea minoritatilor nationale în guvernare.
10. Este de dorit ca granitele geografice ale circumscriptiilor electorale sa fie stabilite astfel încît sa faciliteze reprezentarea echitabila a minoritatilor nationale.

C. Aranjamente la nivele regionale si locale

11. Statele ar trebui sa adopte masuri în vederea promovarii participarii minoritatilor nationale la nivelele regionale si locale, cum ar fi cele mentionate mai sus referitoare la nivelul guvernului central (paragrafele 6-10). Structurile si procesele de luare a deciziilor a autoritatilor regionale si locale ar trebui sa fie transparente si accesibile în vederea încurajarii participarii minoritatilor.

D. Organe consultative

12. Statele trebuie sa înfiinteze organe consultative într-un cadru institutional corespunzator, care sa serveasca ca si canale de dialog între autoritatile guvernamentale si minoritatile nationale. Astfel de organe ar putea, de asemenea, include comisii cu obiective specifice pentru rezolvarea diferitelor probleme — locuinte, terenuri, educatie, limba, si cultura. Compozitia acestor organe trebuie sa reflecte obiectivul lor si sa contribuie la o comunicare mai eficienta si la promovarea intereselor minoritatilor.
13. Aceste organe trebuie sa aiba posibilitatea sa ridice probleme în fata factorilor de decizie, sa elaboreze recomandari, sa formuleze propuneri legislative si de alta natura, sa monitorizeze evolutia dar si sa înainteze puncte de vedere asupra deciziilor propuse de guvern, care ar afecta direct sau indirect minoritatile. Autoritatile guvernamentale trebuie sa se consulte în mod regulat cu aceste organe în privinta legislatiei referitoare la minoritati si în privinta masurilor administrative pentru a contribui la satisfacerea nevoilor minoritatilor si la construirea unui climat de încredere. Functionarea eficienta a acestor organe necesita resurse adecvate.

III. AUTOGUVERNAREA

14. Participarea efectiva a minoritatilor la viata publica ar putea necesita aranjamente neteritoriale sau teritoriale de autoguvernare sau o combinatie a acestora. Statele ar trebui sa asigure resurse adecvate pentru astfel de aranjamente.
15. Pentru succesul unor astfel de aranjamente este esential ca autoritatile guvernamentale si minoritatile sa recunoasca necesitatea unor decizii centrale si uniforme în anumite domenii a guvernarii deopotriva cu avantajul diversitatii în alte domenii.
 - functii care sînt, în general, exercitate de catre autoritatile centrale includ apararea, politica externa, imigrarea si vamile, politicile macroeconomice si monetare;

- alte functii, cum ar fi cele identificate mai jos, pot fi administrate de minoritati sau administratii teritoriale sau pot fi împartite cu autoritatile centrale;
- functiile pot fi împartite asimetric pentru a raspunde diferitelor situatii ale minoritatilor în cadrul aceluasi stat.

16. Institutiile autoguvernarii, fie teritoriale sau neteritoriale, trebuie sa fie cladite pe principii democratice pentru a se garanta ca ele reflecta într-adevar punctul de vedere al populatiei respective.

A. Aranjamente neteritoriale

17. Aranjamentele neteritoriale sînt utile pentru mentinerea si dezvoltarea identitatii si culturii minoritatilor nationale.

18. Domeniile care pot fi reglementate cel mai usor prin aceste aranjamente cuprind educatia, cultura, folosirea limbii minoritare, religia, si alte probleme decisive pentru identitatea si modul de viata al minoritatilor nationale.

- persoanele si grupurile au dreptul de a-si folosi numele în limba materna si de a obtine recunoasterea oficiala a numelor lor;
- luînd în considerare responsabilitatea autoritatilor guvernamentale în definirea standardelor educationale, institutiile minoritatilor pot elabora programele scolare pentru predarea limbilor minoritare, a culturii, sau a amîndurora;
- minoritatile îsi pot alege si se pot bucura de propriile simboluri si alte forme de expresie culturala.

B. Aranjamente teritoriale

19. Toate democratiile au structuri de guvernare la diferitele nivele teritoriale. Experienta în Europa si din alte parti ale lumii arata valoarea predarii anumitor functii executive si legislative de la nivelul central la cel regional, dincolo de simpla descentralizare a administratiei guvernamentale centrale, de la capitala la birouri regionale sau locale. Bazîndu-se pe principiul subsidiaritatii, Statele trebuie sa mizeze pe

aceasta devolutie teritoriala a puterii, inclusiv pe functii specifice ale autoguvernarii, îndeosebi în zonele în care ele ar deschide minoritatilor oportunitati de a exercita autoritate asupra chestiunilor ce le privesc.

20. Administratii locale, regionale sau autonome adecvate circumstantelor istorice si teritoriale specifice ale minoritatilor nationale ar putea prelua serie de functii pentru a raspunde mai eficient problemelor acestor minoritati.
- functii în cazul carora astfel de administratii si-au asumat cu succes o autoritate fundamentala sau semnificativa includ educatia, cultura, folosirea limbii minoritare, problemele de mediu, planificarea locala, resursele naturale, dezvoltarea economica, forte de ordine locale, precum si locuintele, sanatatea si alte servicii sociale;
 - functiile împartite antre autoritatile regionale si cele centrale includ impozitarea, administrarea justitiei, turismul si tansportul.
21. Autoritatile locale, regionale si cele autonome trebuie sa respecte si sa asigure drepturile fiecărei persoane, inclusiv dreptul oricaror minoritati din jurisdicia lor.

IV. GARANTII

A. Garantii constitutionale si juridice

22. Structurile autoguvernarii trebuie stabilite prin lege si, în general, sa nu poata fi schimbate în modul în care se schimba legislatia obisnuita. Aranjamentele pentru promovarea participarii minoritatilor la luarea deciziilor pot fi hotarîte prin lege sau prin alte masuri corespunzatoare.
- Aranjamentele adoptate ca prevederi constitutionale necesita, în mod normal, un prag mai înalt de voturi ale legislativului sau populatiei pentru a fi adoptate sau amendate;
 - schimbari în aranjamentele de autoguvernare stabilite de catre legislatie de cele mai multe ori necesita acordul unei majoritati calificate a legislativului, a organelor autonome sau a organismelor reprezentând minoritatile nationale, sau a ambelor;

- o reanalizare periodica a aranjamentelor de autoguvernare si de participare a minoritatilor nationale la luarea deciziilor poate oferi oportunitati utile pentru a stabili daca, în lumina experientei si a evolutiei circumstantelor, aceste aranjamente trebuie amendate.

23. Poate fi luata în considerare posibilitatea aranjamentelor provizorii sau treptate care permit testarea si dezvoltarea unor noi forme de participari. Aceste aranjamente pot fi stabilite prin lege sau prin cai informale pentru o perioada determinata de timp, putând fi extinse, modificate sau anulate în funcție de succesul obtinut.

B. Remedii

24. Participarea efectiva a minoritatilor nationale la viata publica necesita consacrarea unor canale de consultare pentru prevenirea conflictelor si rezolvarea disputelor, cât si posibilitatea utilizarii unor mecanisme alternative sau ad-hoc daca este necesar. Aceste metode includ:

- rezolvarea judiciara a conflictelor, cum ar fi revizuirea judiciara a legislatiei sau actiunilor administrative, ceea ce face necesara existenta unei justitii independente, accesibile si impartiale în Stat, ale carei decizii sa fie respectate; si
- mecanisme suplimentare de rezolvare a disputelor, cum ar fi negocierea, constatarea faptelor, medieri, arbitraj, un avocat al poporului pentru minoritati nationale, si comisii speciale, care pot servi ca mecanisme si elemente centrale în rezolvarea revendicarilor în materie de guvernare.

Recomandarile de la Lund

**NOTA EXPLICATIVA
LA RECOMANDARILE DE LA LUND
CU PRIVIRE LA PARTICIPAREA EFECTIVA A
MINORITATILOR NATIONALE ÎN VIATA PUBLICA**

I. PRINCIPII GENERALE

1. Atît Carta Natiunilor Unite (în continuare parte Carta UN) cît si documentele în virtutea carora s-a nfiintat CSCE/OSCE cauta sa mentina si sa consolideze securitatea si pacea internationala prin dezvoltarea unor relatii de prietenie si de cooperare între Statele în aceeasi masura suverane care respecta drepturile omului, inclusiv drepturile persoanelor aparținînd minoritatilor nationale. Într-adevar, istoria arata ca esecul în respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor minoritatilor, poate submina stabilitatea unui Stat si afecta relatiile dintre State, periclitînd astfel pacea si securitatea internationala.

Începînd cu Principiul VII al decalogului Actului Final de la Helsinki (1975), Statele participante OSCE au accentuat legatura fundamentala dintre respectarea intereselor legitime ale persoanelor aparținînd minoritatilor nationale si mentinerea pacii si stabilitatii. Aceasta legatura a fost reiterata în documente fundamentale ulterioare, cum ar fi Documentul Final al Reuniunii CSCE de la Madrid 1983 (Alineatul 15), Documentul Final al Reuniunii CSCE de la Viena 1989 (Aliniatele 18, 19) si Carta de la Paris pentru o Noua Europa 1990, precum si în documente ulterioare adoptate în cadrul unor reuniuni la nivel înalt, de exemplu Deciziile de la Helsinki 1992 (Partea a IV-a, paragraful 24) si Documentul de la Lisabona 1996 (Partea I, Declaratia de la Lisabona cu privire la un model de securitate comuna si cuprinzatoare pentru Europa secolului XXI, paragraful 2). La nivelul Natiunilor Unite, legatura dintre protectia si promovarea drepturilor minoritatilor nationale si mentinerea pacii si stabilitatii, este exprimata, inter alia, în preambulul la Declaratia Natiunilor Unite cu privire la drepturile persoanelor aparținînd minoritatilor nationale, etnice, religioase si lingvistice din 1992 (în continuare „Declaratia UN cu privire la minoritati”). Pe lînga aceasta, ca urmare a adoptarii Cartei de la Paris pentru o Noua Europa, toate Statele participante OSCE se angajeaza în favoarea unei guvernari democratice.

Oportunitatile depline pentru o exercitare egala a drepturilor omului de catre persoanele aparținând minoritatilor nationale presupune participarea lor efectiva la procesele de luare a deciziilor, în special la cele care le afecteaza în mod direct. Chiar daca circumstantele pot diferi, iar procedurile democratice obisnuite veni în întâmpinarea nevoilor si aspiratiilor minoritatilor nationale, experienta demonstreaza totusi ca adeseori se impun masuri speciale pentru a se facilita participarea efectiva a minoritatilor la luarea deciziilor. Urmatoarele standarde internationale angajeaza Statele sa ia astfel de masuri pentru asemenea situatii: în conformitate cu paragraful 35 al Documentului Reuniunii de la Copenhaga al Conferintei asupra Dimensiunii Umane a CSCE din 1990 (mai departe „Documentul de la Copenhaga”), statele participante OSCE “vor respecta dreptul persoanelor care apartin minoritatilor nationale de a participa efectiv la treburile publice, îndeosebi la activitatile privind protectia promovarea identitatii unor astfel de minoritati”; în conformitate cu Articolul 2, paragraful 2 si 3 al Declaratiei UN cu privire la minoritati din 1992 „[...] persoanele aparținând minoritatilor nationale au dreptul sa participe efectiv la viata publica [...]” si „[...] au dreptul de a participa efectiv la luarea deciziilor la nivel national si unde este potrivit, la nivel regional, privind minoritatea careia îi apartin sau în regiunile unde traiesc [...]”; si, în conformitate cu Articolul 15 al Conventiei-cadru pentru protectia minoritatilor nationale al Consiliului Europei din 1994 (mai departe „Conventia-cadru”), statele membre „vor crea conditiile necesare pentru participarea efectiva a persoanelor aparținând minoritatilor nationale la viata culturala, sociala si economica si la treburile publice, în special acelea care le privesc direct”.

Crearea oportunitatilor pentru participarea efectiva considera de la sine înteles ca o astfel de participare va fi voluntara. Totusi, se face o distinctie între notiunea fundamentala de integrare sociala si politica si procesele si rezultatele care constituie o asimilare fortata, asa cum avertizeaza Articolul 5 al Conventiei-cadru. Urmarirea intereselor legitime ale persoanelor aparținând minoritatilor nationale evolua pasnic doar prin procese voluntare, ce ofera perspective reale de obtinere a unor rezultate optime în politica publica si în legislatie. Astfel de procese integratoare, participative servesc obiectivele unei bune guvernari care sa raspunda intereselor întregii populatii – împlinind toate interesele în construirea vietii publice si pîna la urma întarind integritatea Statului. Standardele internationale referitoare la participarea efectiva a minoritatilor în viata publica subliniaza faptul ca ele nu implica drepturi ce ar angaja vreun fel

de activitate ce ar contraveni telurilor si principiilor Natiunilor Unite, al OSCE sau al Consiliului Europei, inclusiv egalitatea în suveranitate, integritatea teritoriala si independenta politica a Statelor (vezi paragraful 37 al Documentului de la Copenhaga, articolul 8 (4) al Declaratiei Natiunilor Unite cu privire la minoritati si preambulul Conventiei-cadru.

2. În spiritul paragrafului 25 al Partii IV al Documentului de la Helsinki (1992), recomandarile de fata pleaca de la angajamentele asumate în domeniu întrucât ele ofera Statelor participante OSCE „noi cai pentru o implementare mai eficienta a angajamentelor lor din cadrul OSCE, inclusiv cele referitoare la protectia si crearea conditiilor pentru promovarea identitatilor etnice, culturale, lingvistice si religioase ale minoritatilor nationale”.

Articolul 1(3) al Cartei Natiunilor Unite specifica faptul ca unul dintre telurile acestei organizatii este „realizarea cooperarii internationale în solutionarea problemelor internationale de natura economica, sociala culturala sau umanitara si promovarea si încurajarea respectarii drepturilor omului si libertatilor fundamentale pentru toti, fara deosebire de rasa, sex, limba sau religie” — exprimata în continuare si în articolul 55 (c), imcluzînd „respectul universal pentru drepturile omului si libertatile fundamentale si respectarea acestora, fara deosebire de rasa, sex, limba sau religie”. Carta se bazeaza pe relatia profunda dintre respectarea drepturilor omului si pacea si securitatea internationala, valoarea fundamentala a demnitatii umane fiind exprimata, în continuare, în articolul 1 al Declaratiei Universale a Drepturilor Omului (1948) si în preambulul Pactului international cu privire la drepturile civile si politice (1966) si în Pactul international cu privire la drepturile economice, sociale si culturale (1966) si în Conventia internationala privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasiala (1965). O astfel de demnitate este în aceeasi masura inalienabila pentru orice fiinta umana si este însotita de drepturi egale si inalienabile.

Urmare a premisei demnitatii egale si drepturilor inalienabile este principiul nediscriminarii, asa cum este el exprimat, practic, în toate instrumentele internationale de drepturile omului, inclusiv îndeosebi, în articolul 2 al Declaratiei Universale a Drepturilor Omului, articolul 2 si 26 al Pactului international cu privire la drepturile civile si politice, si articolul 2 al Pactului international cu privire la drepturile economice, sociale si culturale. Articolul 1 al Conventiei internationale pentru

eliminarea tuturor formelor de discriminare rasiala enunta clar ca acest instrument interzice discriminarea si pe baza „descendentii, originii nationale sau etnice”. Articolul 14 al Conventiei europene pentru apararea drepturilor omului si a libertatilor fundamentale din 1950 (în continuare „Conventia europeana a drepturilor omului”), de asemenea, extinde explicit principiul nediscriminarii pentru a acoperi si baza de „origine nationala sau sociala, (sau) asocierea cu o minoritate nationala”, ori de cîte ori sînt vizate drepturile si libertatile garantate de Conventie. Într-adevar, constitutiile majoritatii Statelor participante OSCE includ aceste afirmatii si principii.

În masura în care persoanele aparținînd minoritatilor nationale au dreptul de a participa efectiv la viata publica, ele sînt îndreptatite sa se bucure de acest drept fara discriminare, asa cum acesta este exprimat în paragraful 31 al Documentului de la Copenhaga, articolul 4 al Conventiei-cadru, si articolul 4 (1) al Declaratiei Natiunilor Unite cu privire la minoritati. Totusi, conform articolului 4(2) al Conventiei-cadru, preocuparea pentru demnitate egala depaseste principiul nediscriminarii pentru a ajunge la „egalitatea deplina si efectiva între persoanele aparținînd unei minoritati nationale si cele aparținînd majoritatii”, fapt în vederea caruia statele vor “adopta, acolo unde este cazul, masuri adecvate..., în toate domeniile vietii... politice” si „ele vor tine seama în mod corespunzator, în aceasta privinta, de conditiile specifice în care se afla persoanele aparținînd minoritatilor nationale”.

În cadrul recomandarii, legatura dintre respectarea drepturilor omului si dezvoltarea societatii civile reflecta chemarea la o „democratie politica eficienta” care, în conformitate cu preambulul Conventiei Europene a drepturilor omului, este în strînsa legatura cu dreptatea si pacea din lume. Statele participante OSCE au reafirmat în Carta de la Paris pentru o Noua Europa ca guvernarea democratica, inclusiv respectarea drepturilor omului, este baza prosperitatii.

3. Cînd institutii specifice sînt create pentru asigurarea participarii efective a minoritatilor la viata publica, crearea acestora nu va încalca drepturile celorlalti. Drepturile omului vor fi totdeauna respectate, inclusiv de catre aceste institutii carora Statul le poate delega anumite puteri. În conformitate cu paragraful 33 al Documentului de la Copenhaga, cînd Statele participante [OSCE] iau masuri necesare în vederea protejarii identitatii persoanelor aparținînd minoritatilor nationale, „asemenea

masuri vor trebui sa fie conforme cu principiile egalitatii si nediscriminarii fata de ceilalti cetateni ai statului participant respectiv”. Documentul de la Copenhaga stipuleaza, în continuare, în paragraful 38 ca „Statele participante [OSCE], în eforturile lor vizînd protejarea si promovarea drepturilor persoanelor aparținînd minoritatilor nationale, vor respecta pe deplin angajamentele luate în virtutatea conventiilor în vigoare în domeniul drepturilor omului si altor instrumente internationale”. Conventia-cadru are o prevedere similara în articolul 20: „În exercitarea drepturilor si libertatilor decurgînd din principiile înscrise în prezenta Conventie-cadru, orice persoana aparținînd unei minoritati nationale va respecta legislatia nationala si drepturile celorlalti, în special ale persoanelor aparținînd majoritatii sau altor minoritati nationale”. Aceasta se refera în mod explicit la cazul „minoritatii în cadrul minoritatii”, în special în context teritorial (vezi recomandarile 16 si 21 de mai jos). Aceasta va include, de asemenea, respectarea drepturilor omului în cazul femeilor, incluzînd nediscriminarea cu privire la „viata politica si publica a tarii”, asa cum este prevazuta de articolul 7 al Conventiei privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeii din 1979.

4. Principiul autoidentificarii persoanelor aparținînd minoritatilor nationale este bazat pe numeroase angajamente fundamentale. Paragraful 32 al Documentului de la Copenhaga specifica ca „apartenenta la o minoritate nationale este o problema de optiune individuala si nici un dezavantaj nu poate rezulta dintr-o asemenea alegere”. Articolul 3(1) al Conventiei-cadru prevede, în mod similar, ca „orice persoana aparținînd unei minoritati nationale are dreptul sa aleaga liber daca sa fie tratata sau nu ca atare si nici un dezavantaj nu poate rezulta dintr-o asemenea alegere ori din exercitiul drepturilor legate de aceasta”. Articolul 3(2) al Declaratiei Natiunilor Unite cu privire la minoritati include aceeasi interzicere cu privire la orice fel dezavantaj rezultînd „pentru o persoana aparținînd minoritatilor nationale ca o consecinta a exercitarii sau neexercitarii drepturilor stabilite în aceasta Declaratie”.

Libertatea persoanei de a se identifica conform alegerii sale este necesara în vederea asigurarii respectului fata de autonomia si libertatea individuala. O persoana poate poseda mai multe identitati care sînt relevante nu numai pentru viata privata, dar si în sfera vietii publice. Într-adevar, în societatile deschise cu miscari crescînde de persoane si idei, multe persoane au identitati multiple care coincid, coexista sau se

suprapun (ierarhizat sau nu), reflectând diferitele lor variatii. Sigur, identitatile nu sînt bazate în exclusivitate pe etnicitate, nici nu sînt uniforme în cadrul aceleiasi comunitati; ele pot fi posedate de diferiti membri în diferite masuri sau nuante. În functie de diferitele probleme în cauza, diferitele identitati pot fi mai mult sau mai putin proeminente. Ca o consecinta, aceeasi persoana se poate identifica în diferite moduri pentru diferite scopuri, depinzînd de proeminenta identificarii si planurile persoanei respective. De exemplu, în anumite state o persoana poate alege o anumita limba pentru înaintarea formularelor privind taxele, totusi identificîndu-se în mod diferit într-o comunitate locala pentru alte scopuri.

5. În cadrul democratiei, procesul de luare a deciziilor este la fel de important ca si substanta deciziilor luate. Întrucît o guvernare buna nu este numai exercitata asupra persoanelor, ci si pentru persoane, procesele ei trebuie sa fie, întotdeauna, integratoare si pentru cei în cauza, transparente pentru ca toti sa o poate veda si judeca, si justificabila fata de cei afectati. Numai astfel de procese vor putea inspira si mentine încrederea publica. Procesele de integrare pot fi alcatuite din consultari, alegeri, referendum, negocieri si chiar consimtamîntul special al celor direct afectati. Deciziile rezultate din astfel de procese vor inspira, probabil, o încuviintare voluntara. În cazurile în care punctele de vedere ale autoritatilor publice si ale comunitatii afectate difera substantial, o buna guvernare ar presupune folosirea serviciilor unei a treia parti în vederea gasirii aranjamentului cel mai satisfacator.

În ce privsete minoritatile nationale în special, paragraful 33 al Documentului de la Copenhaga angajeaza statele participante OSCE sa ia masuri pentru a „proteja identitatea etnica, culturala, lingvistica si religioasa a minoritatilor nationale de pe teritoriul lor si vor crea conditii de natura sa promoveze aceasta identitate [...] dupa consultari corespunzatoare si în special dupa ce vor contacta organizatiile sau asociatiile acestor minoritati”. În titlul VI, paragraful 26 al Actului Final de la Helsinki, Statele participante OSCE se angajeaza în continuare sa se „ocupe de chestiunile legate de minoritatile nationale într-o maniera constructiva, prin mijloace pasnice si prin dialog între toate partile implicate pe baza principiilor si angajamentelor din cadrul CSCE”. În legatura cu „toate partile implicate” paragraful 30 al Documentului de la Copenhaga recunoaste „rolul important pe care-l joaca organizatiile neguvernamentale, inclusiv partidele politice, syndicatele, organizatiile

pentru drepturile omului si gruparile religioase, în promovarea tolerantei si diversitatii culturale si cautarea de solutii la problemele privind minoritatile nationale”.

Procesele de integrare presupun conditii de toleranta. Un climat social si politic de respect reciproc si egalitate trebuie asigurat prin lege si, de asemenea, trebuie învatat ca o etica sociala împartasita de catre întreaga populatie. Presa are un rol special în aceasta privinta. Articolul 6(1) al Conventiei-cadru prevede „ca partile vor încuraja spiritul de toleranta si dialogul intercultural si vor lua masuri efective pentru promovarea respectului reciproc, înțelegerii si cooperarii dintre toate persoanele care traiesc pe teritoriul lor, indiferent de identitatea etnica, culturala, lingvistica ori religioasa a acestora, îndeosebi în domeniile educatiei, culturii si al mijloacelor de informare”. În mod special, Statele vor trebui sa actioneze pentru stoparea folosirii în public a numelor si termenelor înjositoare ori peiorative si vor trebui sa ia mîsuri pentru contracararea stereotipurilor negative. la modul ideal, reprezentantii comunitatilor afectate ar trebui sa participe la alegerea si elaborarea oricaror masuri luate pentru rezolvarea acestor probleme.

II. PARTICIPAREA LA LUAREA DECIZIILOR

A. Aranjamente la nivelul guvernului central

6. Bazîndu-se pe paragraful 35 al Documentului de la Copenhaga, paragraful 1 din Titlul III al Raportului întîlnirii CSCE a expertilor de minoritati nationale de la Geneva subliniaza ca „atunci cînd problemele legate de situatia minoritatilor nationale sînt dezbatute în tarile lor, ele însele trebuie sa aiba posibilitatea efectiva de a se implica, ... [si] ca [un astfel de] participare democratica a persoanelor aparținînd minoritatilor nationale sau a reprezentantilor lor, în procesul de luare a deciziilor sau organismele consultative constituie un element important al participarii efective la treburile publice”. Paragraful 24 al Titlului VI al Actului Final de la Helsinki angajeaza Statele participante OSCE „sa-si intensifice în acest context eforturile pentru a asigura exercitarea libera de catre orice persoana aparținînd minoritatilor nationale, individual sau împreuna cu ceilalti, a drepturilor omului si libertatilor fundamentale, inclusiv dreptul de a participa pe deplin, în conformitate cu procedurile democratice de luare a deciziilor din fiecare stat, în viata politica, economica, sociala si

culturala în țările lor inclusiv prin participarea democratică în organismele de luare a deciziilor și cele consultative la nivel național, regional sau local, inter alia, prin partide politice sau asociații”.

Esenta participării este implicarea atât în posibilitatea de a aduce contribuții substanțiale în procesele de luare a deciziilor, cât și în materie de efecte a acestor contribuții. Noțiunea de bună guvernare include premisa că luarea de decizii prin majoritate simplă nu este întotdeauna suficientă. În ce privește structura statului, forme variate de descentralizare pot fi potrivite pentru a asigura relevanța și responsabilitatea maximă a proceselor de luare a deciziilor pentru cei afectați, atât la nivelul statului, cât și la nivelele subnationale. Aceasta poate fi obținută prin căi diferite într-un stat unitar sau în sisteme federale și confederale. Reprezentarea minorităților în organele de luare a deciziilor poate fi asigurată prin mandate acordate din oficiu (prin cote, promovare sau alte cai), în timp ce alte forme de participare includ asigurarea calității de membru în comitetele importante, cu sau fără drept de vot. Reprezentarea în instituțiile executive, juridice, administrative sau altele poate fi asigurată prin mijloace similare, indiferent dacă prin cerere oficială sau prin practica obișnuită. Instituții speciale pot fi înființate pentru satisfacerea solicitărilor minorităților. Șanse semnificative pentru exercitarea tuturor drepturilor minoritare necesită luarea unor decizii specifice în privința funcțiilor publice, inclusiv asigurarea „accesului egal la funcțiile publice”, așa cum este prevăzut în articolul 5 (c) al Convenției internaționale privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială.

B. Alegerile

7. Garanția democrației contemporane este o guvernare reprezentativă aleasă prin alegeri libere, corecte și periodice. Obiectivul fundamental este conținut de textul articolului 21(3) al Declarației Universale a Drepturilor Omului „Voința poporului să constituie baza puterii de stat”. Acest standard fundamental este formulat în tratate universale și europene, și anume în articolul 25 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice și articolul 3 al Primului Protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului. Pentru Statele participante OSCE, paragraful 5 și 6 al Documentului de la Copenhaga specifică că „între acele elemente de dreptate care sînt esențiale în vederea exprimării totale a demnității inerente și a drepturilor egale și inalienabile a tuturor ființelor umane”, „voința poporului exprimată în mod liber și corect în cadrul

alegerilor periodice si autentice, este baza autoritatii si legitimitatii tuturor guvernelor”.

În timp ce Statele dispun de o paleta larga pentru alegerea modalitatii prin care sa satisfaca aceste obligatii, ele vor trebui sa actioneze fara discriminare si vor trebui sa urmareasca o reprezentativitate cât se poate de larga. Într-adevar, în contextul Natiunilor Unite, Comitetul pentru Drepturile Omului a explicat în paragraful 12 al Comentariului sau General nr. 25 la articolul 25 (sesiunea nr. 57, 1996) ca „libertatea de expresie, de întrunire si asociere sînt conditiile esentiale pentru exercitarea efectiva a dreptului la vot si ele trebuie protejate de deplin”. Mai mult, paragraful 5 al Comentariului General nr. 25 clarifica ca „exercitarea functiilor publice [...] este un concept larg care sa refera la exercitarea puterii politice, în special la exercitarea puterilor legislative, executive si administrative. Acopera toate aspectele administratiei publice, si elaborarea si implementarea politicilor la nivelele internationale, nationale, regionale si locale”.

În masura în care nici un sistem electoral nu este neutru din punct de vedere al variatelor idei si interese, Statele vor adopta sistemul în urma caruia se va obtine guvernarea cea mai reprezentativa pentru situatia lor speciala. Acest lucru este deosebit de important pentru persoanele aparținînd minoritatilor nationale care, în caz contrar, nu vor avea o reprezentare corespunzatoare.

8. În principiu, democratiile nu vor interveni în modul în care persoanele își organizeaza viata politica – atîta vreme cât modalitatile acestora sînt pasnice si respecta drepturile celorlalti. În esenta, acesta este o chestiune privind libertatea de întrunire, asa cum este formulata într-un numar mare de instrumente internationale, inclusiv: articolul 20 al Declaratiei Universale a Drepturilor Omului; articolul 22 al Pactului international cu privire la drepturile civile si politice; articolul 11 al Conventiei europene a drepturilor omului; si paragraful 6 al Documentului de la Copenhaga. Libertatea de întrunire este, de asemenea, garantata explicit persoanelor aparținînd minoritatilor nationale în cadrul paragrafului 32.6 a Documentului de la Copenhaga si articolul 7 al Conventiei-cadru. Mai concret, paragraful 24 din Titlul VI al Actului Final de la Helsinki angajeaza Statele participante OSCE „sa asigure exercitarea libera de catre persoanele aparținînd minoritatilor nationale, individual sau în comun cu altii, a drepturilor omului si libertatilor fundamentale, inclusiv

dreptul la o participare deplina, [...] în viața politică [...] a țărilor lor, inclusiv prin [...] partide politice și asociații”.

În timp ce respectul total față de drepturi egale și nediscriminare va reduce sau elimina solicitarea sau necesitatea formării partidelor politice pe baze etnice, în anumite situații aceste tip de partide ar putea fi singura șansă pentru reprezentarea efectivă a intereselor specifice și, astfel, pentru participarea efectivă. Desigur, partidele pot fi formate și pe alte baze, de exemplu pe interese regionale. În mod ideal, partidele trebuie să fie deschise și să treacă peste chestiunile pur etnice; astfel, marile partide vor trebui să caute să includă între membrii săi membri minorităților pentru a reduce necesitatea sau dorința formării partidelor pe criterii etnice. Alegerea sistemului electoral poate fi importantă în această privință. În orice caz, nici un partid politic sau asociație nu poate incita la ură rasială, care este interzisă de articolul 20 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice și articolul 4 al Convenției internaționale privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială.

9. Sistemul electoral poate servi atât pentru alegerea celor două camere ale legislativului, cât și a altor organe și instituții, inclusiv alegerea demnitarilor independenți. În timp ce anumite circumscripții electorale ar putea asigura o reprezentare suficientă pentru minorități, în funcție de modul în care aceste circumscripții electorale sunt definite și de concentrarea comunităților minoritare, o reprezentare proporțională ar putea ajuta la asigurarea reprezentării minorităților. Diferite forme ale reprezentării proporționale sunt utilizate în Statele participante OSCE, inclusiv următoarele: „sufragiul preferențial”, caz în care alegătorii votează candidații în ordinea preferințelor; „sistemul de liste deschise”, caz în care alegătorii își pot exprima atât opțiunea pentru un candidat înscris pe o listă de partid, cât și pentru un partid; „panachage”, caz în care alegătorii pot vota pentru mai mulți candidați din partea a mai multor partide; și „sistemul cumulativ”, caz în care alegătorii pot vota de mai multe ori pentru candidatul preferat. Pragurile electorale nu trebuie să fie atât de ridicate încât să împiedice reprezentarea minorităților.
10. În definiția circumscripțiilor electorale, trebuie luate în considerare solicitările și interesele minorităților naționale în vederea asigurării reprezentării lor în organele de luare a deciziilor. Notiunea de „echitate” înseamnă că nici o persoană nu poate fi prejudiciată de alegerea metodelor și că trebuie acordată aceeași considerație tuturor solicitărilor și

intereselor. La modul ideal, definirea circumscriptiilor ar trebui facuta de un organ independent si impartial pentru a asigura, între alte preocupari, respectarea drepturilor minoritatilor. Acest lucru este, de multe ori, realizat în statele participante OSCE de comisii electorale profesionale permanente.

În orice caz, Statele nu vor modifica circumscriptiile electorale, sau nu vor modifica , în alte privinte, proportia populatiei într-o regiune în vederea diluării sau excluderii reprezentării minoritatilor. Acest fapt este, în mod expres, interzis de catre articolul 16 al Conventiei-cadru, în vreme ce articolul 5 al Cartei europene a autonomiei locale stipuleaza ca „pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitatile locale în cauza trebuie sa fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea permite” (vezi recomandarea 19 cu privire la aranjamentele teritoriale).

C. Aranjamente la nivel regional si local

11. Aceasta Recomandare se aplica tuturor nivelurilor de guvernare inferioare autoritatilor centrale (de exemplu provincii, departamente, districte, prefecturi, municipalitati, orase, fie ele parti al unui stat unitar, fie parti constituate al unui stat federal, inclusiv regiuni autonome si alte autoritati). Exercitarea corespunzatoare a tuturor drepturilor omului de catre oricine înseamna ca [minoritatile] trebuie sa se bucure de aceleasi functii si la nivelele inferioare de guvernare pe care le-au obtinut la nivelul guvernului central. Totusi, criteriile folosite pentru a crea structuri la nivel regional si local, pot fi diferite de cele folosite la nivelul guvernului central. Pot fi create structuri asimetrice, cu diferite variatii în concordanta cu diferitele necesitati si doleante exprimate.

D. Organe consultative

12. Paragraful 24 din Titlul IV al Actului Final de la Helsinki angajeaza Statele participante „sa asigure exercitarea libera de catre persoanele aparținând minoritatilor nationale, individual sau în comun cu altii, a drepturilor omului si libertatilor fundamentale, inclusiv dreptul la o participare deplina, [...] în viata politica [...] a tarilor lor, inclusiv prin participare democratica în [...] organe consultative la nivel national, regional si local”. Aceste organisme pot fi permanente sau ad-hoc, parti sau anexe ale legislativului sau executivului sau independente de acestea.

Comitete anexate organelor parlamentare, cum ar fi mesele rotunde cu minoritati, sînt cunoscute în numeroase state participante OSCE. Ele pot avea si au functii la toate nivelele de guvernămînt, inclusiv în cele de tipul autoguvernării. Pentru a putea fi eficiente, aceste organe vor trebui sa fie alcatuite din reprezentanti ai minoritatilor si alte persoane care pot oferi expertiza specializata, dotate cu resurse adecvate, si luate serios în considerare de catre factorii de decizie. Pe lînga oferirea de consultanta si recomandari, aceste organe se pot constitui în institutii de intermediere utila între factorii de decizie si grupurile minoritare. Ele pot, de asemenea, stimula actiuni la nivelul guvernării centrale si în cadrul comunitatilor minoritare. Astfel de organe pot duce la împlinire sarcini speciale legate de anumite programe, cum ar fi, de exemplu, în domeniul educatiei. Mai mult, comitetele speciale pot avea o semnificatie speciala pentru anumite minoritati care vor trebui sa fie reprezentate în acestea.

13. Posibilitatile pentru utillizarea în mod constructiv a acestor organisme difera de la situatie la situatie. Totusi, în toate cazurile, o buna guvernare necesita masuri pozitive din partea autoritatilor pentru a angaja organele consultative înfiintate, pentru a se recurge la ele daca este cazul si pentru a se folosi de expertiza lor. O abordare deschisa si integratoare din partea autoritatilor fata de aceste organe si membri acestora va contribui la decizii mai bune si la obtinerea unei încrederi mai mari din partea întregii societati.

III. AUTOGUVERNARE

14. Termenul de „autoguvernare” implica masuri de control din partea unei comunitati asupra lucrurilor ce le afecteaza în mod direct. Alegerea termenului de „guvernare” nu implica, în mod necesar, jurisdicție exclusiva. În plus, ea poate însuma autoritatea administrativa, managementul si o autoritate legislativa si juridica definita. Statul poate obtine acesta prin delegarea sau devolutia, sau, în cazul unei federatii, printr-o împartire initiala a puterilor constitutive. În cadrul Statelor participante OSCE se fac diferite referiri la aranjamentele de „autoguvernare” ca fiind delegari de autonomie, autoadministrare si guvernare locala. În orice caz acesta nu va include criteriile etnice pentru aranjamentele teritoriale.

În paragraful 35 al Documentului de la Copenhaga, Statele participante OSCE iau nota de „eforturile întreprinse pentru crearea și favorizarea condițiilor de natură să permită promovarea identității etnice, culturale și lingvistice și religioase a anumitor minorități naționale, prin crearea, ca unul din mijloacele de realizare a acestor obiective, de administrații locale sau autonome corespunzătoare, potrivit situației istorice și teritoriale specifice acestor minorități, în conformitate cu politica statului respectiv”. În continuarea acestuia, Raportul întâlnirii CSCE a experților de minorități naționale (Geneva) notează în paragraful 7 din Titlul IV ca „s-au obținut rezultate pozitive în unele state într-o manieră democratică corespunzătoare prin [...] administrație locală și autonomă, cât și autonomie pe criteriu teritorial, inclusiv existența instituțiilor consultative, legislative și executive alese prin alegeri libere și periodice; autoadministrarea de către minoritățile naționale a problemelor privitoare la identitatea lor în situații când autonomia pe criteriu teritorial nu se aplică; forme de guvernare locale sau descentralizate; [...] acordarea asistenței tehnice și financiare persoanelor aparținând minorităților naționale care doresc să-și exercite dreptul de a fonda și menține propriile instituții, organizații și asociații de educație, cultură și religie [...]”. De o natură mult mai generoasă, preambulul Cartei europene a autonomiei locale subliniază „principiul democrației și descentralizării a puterii” ca o contribuție la „apărarea și întărirea a autonomiei locale în diferitele țări ale Europei”. În legătură cu cele din urmă, articolul 9 al Cartei europene a autonomiei locale prevede dreptul la resurse financiare corespunzătoare pentru exercitarea unor astfel de autorități descentralizate.

15. În măsura în care statul are responsabilități în anumite domenii ce afectează întregul stat, va trebui să se asigure reglementarea acestor [domenii] prin autoritățile centrale ale statului. Acesta de obicei include: apărarea, care este esențială pentru menținerea integrității teritoriale a statului; politica macroeconomică, care este importantă în măsura în care guvernarea centrală acționează ca un echilibrator între regiunile economice dispersate; și clasică diplomatie. În măsura în care alte domenii pot avea implicații naționale importante, ele vor trebui, cel puțin într-o anumită măsura, să fie reglementate de către autoritățile centrale. Reglementările în aceste domenii pot fi împartite, inclusiv cu unități teritoriale special delegate sau grupuri minoritare (vezi recomandările 18 și 20). O astfel de împartire a autorității de reglementare trebuie, totuși, să fie în conformitate cu standardele cu privire la drepturile omului și să fie administrate într-o manieră practică și coordonată.

Un domeniu care este bine determinat ca fiind împartit fie pe baza de aranjamente teritoriale sau neteritoriale sau ambele, si are o importanta speciala atît pentru stat cît si pentru grupurile minoritare, este educatia. Articolul 5.1 al Conventiei privind lupta împotriva discriminarii în domeniul învatamîntului al UNESCO explica în detaliu cum pot fi împartitate lucrurile în acest domeniu: „statele participante la aceasta Conventie sînt de acord [...]

- (b) ca este necesar sa se respecte libertatea parintilor si, daca este cazul a tutorilor legali: 1. sa aleaga pentru copiii lor institutii de învatamînt altele decît acelea ale Statului, dar corespunzatoare normelor minime care pot fi prescrise sau aprbate de catre autoritatile competente; si 2. sa asigure, conform modalitatilor de aplicare proprii legislatiei fiecarui Stat, educatia religioasa si morala a copiilor în conformitate cu propriile lor convingeri; de asemenea, nici o persoana sau nici un grup nu trebuie sa fie constrînse sa primeasca o instructie religioasa incompatibila cu convingerile lor;
- (c) ca este necesar sa se recunoasca membrilor minoritatilor nationale dreptul de a exercita activitati educative proprii, inclusiv de a deschide scoli si, conform cu politica fiecarui Stat, în materie de educatie, de a utiliza sau preda în propria lor limba, înca cu conditia ca: (i) acest drept sa nu fie exercitat într-un mod care sa împiedice pe membrii minoritatilor de a înțelege limba si cultura întregii colectivitati si de a lua parte la activitatile ei sau care ar compromite suveranitatea nationala; (ii) nivelul învataturii predate în aceste scoli sa nu fie inferior nivelului general prescris sau aprobat de autoritatile competente; si (iii) frecventarea acestor scoli sa fie facultativa.”

16. Principiul guvernarii democratice, asa cum este prevazut de articolul 21 al Declaratiei Universale a Drepturilor Omului, articolul 25 al Pactului international cu privire la drepturile civile si politice, articolul 3 al Primului Protocol la Conventie europeana a drepturilor omului si în standardele OSCE este aplicabila la toate nivelele si pentru toate elementele guvernarii. Cînd sînt necesare sau de dorit institutiile ale autonomiei locale, exercitarea egala de catre orice persoana a tuturor drepturilor necesita aplicarea principiului democratiei în cadrul acestor institutii.

A. Aranjamente neteritoriale

17. Aceasta sectiune se adreseaza autonomiei neteritoriale – deseori numita ca „autonomie personala” sau „autonomie culturala” – care este, mai degraba potrivita în cazul unui grup dispersat din punct de vedere geografic. Astfel de diviziuni ale autoritatii, inclusiv controlul asupra unor chestiuni specifice, pot avea loc la nivelul Statului sau în cadrul unor aranjamente teritoriale. În toate cazurile, trebuie asigurata respectarea drepturilor omului pentru celelalte persoane. Mai mult, trebuie asigurate resursele financiare corespunzatoare acestor aranjamente teritoriale pentru a putea satisface functiile lor publice si trebuie sa rezultate din procese integratoare (vezi Recomandarea 5).
18. Acesta nu este o lista exhaustiva a posibilelor functii. Multe depind de situatie, incluzînd, mai ales, necesitatile si solicitarile exprimate de catre minoritate. În situatii diferite, diferitele probleme vor fi de un interes mai mare sau mai mic pentru minoritati, si deciziile luate în aceste domenii le vor afecta în diferite masuri. Anumite domenii pot fi împartite. O arie de interes special pentru minoritati este controlul asupra propriilor lor nume, atît pentru institutii reprezentative cît si pentru persoane individuale, asa cum este reglementat de catre articolul 11 (1) al Conventiei-cadru. Cu privire la religie, Recomandarea nu sustine interventia guvernamentala în alte chestiuni de religie decît în cele ce tin de puterile delegate autoritatilor religioase (de exemplu, cu privire la statutul civil). Nu este în intentia Recomandarilor de fata, de asemenea, ca institutiile minoritatilor sa controleze mass media – desi persoanele apartinînd minoritatilor nationale trebuie sa aiba posibilitatea sa înfiinteze si sa se foloseasca de mass media proprii, asa cum este garantat de catre articolul 9(3) din Conventia-cadru. Bineînteles, cultura are diferite aspecte extinzîndu-se pîna la nivelul de trai, locuinte pentru populatie si protectia copiilor; Statul trebuie sa ia în considerare interesele minoritatilor în reglementarea acestor domenii.

B. Aranjamente teritoriale

19. Exista un curent general în statele europene spre devolutia puterii si implementarea principiului subsidiaritatii, cum ar fi luarea deciziilor cît se poate de aproape de cei si de catre cei mai direct afectati. Articolul 4(3) al Cartei europene a autonomiei locale exprima acest obiectiv, dupa cum urmeaza „Exercitiul responsabilitatilor publice trebuie, de maniera

generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sînt cele mai apropiate de cetățeni. La atribuirea unei responsabilități către o altă autoritate trebuie să se țină seama de amploarea și de natura sarcinii, precum și de cerințele de eficiență și economie”. Autonomia locală teritorială ar putea ajuta la păstrarea unității Statului, prin creșterea nivelului de participare și implicare a minorităților acordîndu-le un rol mai semnificativ ce reflectă concentrația populației lor. Federațiile pot realiza, de asemenea, acest obiectiv, la fel ca și aranjamentele autonome distincte din cadrul statelor unitare sau federative. Este, de asemenea, posibilă realizarea de administrații mixte. Așa cum este prevăzut în recomandarea 15, reglementările nu trebuie să fie uniforme pe tot teritoriul statului, dar pot varia în conformitate cu necesitățile și solicitările exprimate.

20. Autoritățile autonome trebuie să dispună de o putere reală în luarea deciziilor la nivel legislativ, executiv sau juridic. Autoritatea din cadrul statului poate fi împartită între autoritățile centrale, regionale și locale, și, de asemenea, între diferite funcții. Paragraful 35 al Documentului de la Copenhaga observă alternativele pentru „administrații locale sau autonome corespunzătoare, potrivit situației istorice și teritoriale specifice”. Acesta exprimă clar că nu este necesară o uniformizare în cadrul Statului. Experiențele ne arată că puterile pot fi împartite în mod egal între domenii ale autorității publice, exercitate în mod tradițional de către guvernarea centrală, inclusiv puterile judiciare delegate (atît de substanță cît și procedural) și puteri asupra economiilor tradiționale. Cel puțin, populațiile afectate ar trebui să fie implicate în mod sistematic în exercitarea acestei autorități. În același timp, guvernul central trebuie să păstreze prerogative pentru a asigura șanse egale și echitabile pe tot teritoriul Statului.
21. În cazurile în care puterile sînt transferate pe baza teritorială pentru a îmbunătăți participarea efectivă a minorităților naționale, aceste puteri vor fi exercitate cu considerarea convenită minorităților în cadrul acestor jurisdicții. Autoritățile administrative și executive trebuie să fie responsabile față de întreaga populație din teritoriul respectiv. Acesta decurge din paragraful 5.2 al Documentului de la Copenhaga care angajează Statele participante OSCE să asigure la toate nivelele și pentru fiecare persoană „o formă de guvernămînt ce este reprezentativ în caracterul său, unde executivul este responsabil față de corpurile legiuitoare alese sau față de electorat”.

IV. GARANTII

A. Garantii constitutionale si juridice

22. Aceasta sectiune se adreseaza problematicii de „protectie”, cea ce înseamna codificarea aranjamentelor prin legislatie. În anumite cazuri pot fi necesare aranjamente juridice detaliat, iar în alte cazuri pot fi suficiente reglementarile-cadru. În toate cazurile, asa cum este prevazut în Recomandarea 5, aranjamentele trebuie sa fie rezultatele unor procese deschise. Totusi, odata desavîrsite, este necesara o stabilitate în vederea asigurarii securitatii pentru cei afectati, în special pentru persoanele aparținând minoritatilor nationale. Articolul 2 si 4 al Cartei europene a autonomiei locale exprima o preferinta pentru aranjamente constitutionale. Pentru a atinge echilibrul dorit între stabilitate si flexibilitate, ar putea fi utila specificarea unor reexaminari la intervale bine determinate, astfel depolitizînd în prealabil procesul de schimbare si, ca urmare, facînd procesul de reevaluare mai puțin tensionat.
23. Aceasta recomandare difera de Recomandarea 22 în masura în care încurajeaza testarea a unor guvernari noi si înnoitoare, mai degraba decît modificarea aranjamentelor existente. Autoritatile responsabile ar putea dori abordeze în mod variat diferitele situatii dintre autoritatile centrale si reprezentantii minoritatilor. Fara a compromite pozitiile finale, o astfel de abordare poate avea ca rezultat experiente pozitive, nu în ultimul rînd prin procesele de reorganizare si reglementare.

B. Remedii

24. În paragraful 30 al Documentului de la Copenhaga, Statele participante OSCE „recunosc ca problemele privind minoritatile nationale nu pot fi rezolvate de o maniera satisfacatoare decît într-un cadru politic democratic, bazat pe un stat de drept, cu un sistem judiciar independent eficace”. Ideea unor remedii eficiente este prevazuta, de asemenea, în articolul 2(3) al Pactului international cu privire la drepturile civile si politice, cînd „un remediu judiciar” este prevazut de articolul 11 al Cartei europene a autonomiei locale”.

O ancheta judiciara poate fi executata de catre curtile constitutionale si, în fapt, de organisme internationale de drepturile omului specifice. Mecanisme si institutii fara puteri juridice, cum ar fi comisii nationale,

institutiile avocaturii populare, comitetele interetnice sau pe baza de „rasa” etc., pot avea, de asemenea, un rol critic, asa cum este prevazut în paragraful 27 al Documentului de la Copenhaga, articolul 14(2) al Conventiei internationale privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasiala si paragraful 36 al Declaratiei si Programului de Actiuni, adoptat de catre Conferinta mondiala asupra drepturilor omului de la Viena (1993).