

**PROMOVAREA EFICIENTĂ A DECLARAȚIEI ONU
CU PRIVIRE LA DREPTURILE PERSOANELOR APARTINÂND
MINORITĂȚILOR NAȚIONALE SAU ETNICE, RELIGIOASE
ȘI LINGVISTICE - RAPORT AL RAPORTORULUI SPECIAL
AL ONU PRIVIND PROBLEMELE MINORITĂȚILOR,
FERNAND DE VARENNES (ONU, 2020)**

ADINA-MARIA NIKOLIĆ*

Abstract:

In the analyzed report, the Special Rapporteur on minority issues, Fernand de Varennes, briefly presents his activities in 2019 and 2020 to the General Assembly, highlighting the continuous work on the thematic priorities of statelessness, education and minority languages, hate speech targeting minorities in social media, as well as initiatives on a regional approach to minority issues, with a focus on the aspects of education, language and minority rights. The report also provides a thematic study on the significance and scope of the four categories of minorities – national or ethnic, religious and linguistic – tackling aspects of history, United Nations mechanisms and entities, approaches and views of the Member States, civil society organizations, minorities and other stakeholders. The Special Rapporteur concludes his report by making recommendations to guide the activities of his mandate in the field of human rights of persons belonging to minorities and to ensure a consistency in approaches regarding the categories of beneficiaries under the United Nations minority rights system.

Keywords: minorities, minority issues, minority rights, self-identification, language, education

Résumé:

Ce rapport présenté devant l'Assemblée Générale par le Rapporteur Spécial sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennes, contient une synthèse des activités déroulées entre 2019 et 2020, mettant en évidence les thèmes prioritaires relatifs aux apatrides, à l'éducation et aux langues des minorités, le discours de haine à l'égard des minorités dans les médias sociaux, ainsi que les initiatives prises dans ce domaine, particulièrement dans le domaine de l'éducation et des droits linguistiques des minorités. Le rapport contient en même temps une étude thématique sur la signification des quatre catégories de minorités – ethnique/nationales, religieuses et linguistiques, l'accent étant mis sur les aspects d'histoire, sur les mécanismes de l'ONU et de ses entités, sur les démarches des Etats membres, des organisations de la société civile, des minorités et des autres groupes intéressés. En guise de conclusion, le Rapporteur spécial présente des recommandations susceptibles de guider les activités dans le domaine des droits de l'homme des personnes appartenant à des minorités

* Email: adina.nikolic@irdo.ro

et qui permettent une approche adéquate des problèmes concernant les catégories de bénéficiaires du système de l'ONU pour les droits des minorités.

Mots-clés: minorités, problèmes des minorités, droits des minorités, auto-identification, langues, éducation

În luna iulie a anului curent, Raportorul Special al ONU privind problemele minorităților, dr. Fernand de Varennes, a prezentat Adunării Generale a Națiunilor Unite *Raportul pentru perioada 2019-2020*¹, care a vizat Promovarea eficientă a Declarației ONU cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice.

În cuprinsul acestui raport, Raportorul Special trece în revistă activitățile întreprinse de la ultima raportare, prezentând totodată și un studiu referitor la semnificația și sfera de aplicare a celor patru categorii de minorități – naționale sau etnice, religioase sau lingvistice – în dreptul internațional, preocuparea tematică principală atribuită prin prisma mandatului. În ultima parte a raportului, Fernand de Varennes trage concluzii cu privire la activitățile desfășurate în perioada 2019-2020 și face o serie de recomandări punctuale. Aceste recomandări au rolul de a ghida activitățile desfășurate în domeniul drepturilor persoanelor aparținând minorităților și de a asigura o consecvență a abordărilor cu privire la categoriile de beneficiari din cadrul sistemului ONU pentru drepturile minorităților.

Fernand de Varennes, actualul Raportor Special privind problemele minorităților, a identificat patru direcții tematice prioritare încă de la preluarea mandatului, în 2017: (1) apatridia ca problemă a minorităților, (2) educație, limbă și drepturi ale minorităților, (3) discursul de incitare la ură (predominant de pe platformele sociale) care vizează minoritățile, (4) drepturile minorităților și promovarea incluziunii și stabilității printr-o abordare regională. Deși s-a implicat în proiecte care au vizat toate cele patru tematici menționate, în perioada 2019-2020 accentul a fost pus pe abordarea tematicii legate de educația, limba și drepturile minorităților, care reprezintă o problemă semnificativă pentru identitatea minorităților lingvistice și nu numai.

Un prim pas în direcția consolidării identității minorităților lingvistice a fost realizat în cadrul Forumului Națiunilor Unite privind Problemele Minorităților din 2019, de la Geneva, care a avut ca temă „Educația, Limba și Drepturile Minorităților”. Cu această ocazie, pentru prima oară în istoria acestui eveniment anual, s-a oferit interpretare în limbajul internațional al semnelor, ca recunoaștere formală a utilizatorilor limbajului semnelor ca membri ai unei minorități lingvistice.

¹ Documentul integral poate fi consultat în versiunea originală la adresa <https://undocs.org/A/75/211>.

Luând în considerare contextul internațional actual, Raportorul Special acordă o importanță sporită activităților de conștientizare și sensibilizare, pe care le consideră o componentă esențială a mandatului său. Astfel, prin intermediul acestora este abordată necesitatea de a evidenția marginalizarea crescândă a minorităților din întreaga lume, vulnerabilitatea minorităților acutizată de crizele sanitare (cum este și pandemia de Covid-19), creșterea numărului de infracțiuni motivate de ură și a discursurilor de instigare la ură care vizează minoritățile, precum și rolul central pe care drepturile minorităților îl joacă în prevenirea conflictelor etnice și lipsa vizibilității problemelor cu care se confruntă minoritățile, chiar și în cadrul instituțiilor ONU.

Dedicând o parte generoasă din acest raport studiului privind semnificația și sfera de aplicare a celor patru categorii de minorități, Raportorul Special identifică scopul acestui studiu ca fiind unul dual, de a oferi claritate în ceea ce privește practicile legate de cele patru categorii de minorități și înțelegerea acestora, precum și recunoașterea și promovarea obligațiilor pe care Statele Membre le au în materie de drepturile omului. Astfel, cadrul conceptual dedicat celor patru tipuri de minorități recunoscute în sistemul Națiunilor Unite, își propune să clarifice semnificația acestora pentru a evita controversele și contradicțiile, care pot submina eforturile depuse în direcția realizării și exercitării depline a drepturilor minorităților. Totodată, în conformitate cu mandatul oferit de Consiliul pentru Drepturile Omului, Raportorul Special prezintă și o definiție funcțională a minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice.

Deoarece au existat numeroase discuții de-a lungul timpului cu privire la ceea ce constituie o minoritate și nu s-a ajuns încă la un consens unanim acceptat, s-a creat o lacună în identificarea obiectivă și consecventă a minorităților în instrumentele Națiunilor Unite, fapt care constituie un obstacol real în calea realizării depline a drepturilor minorităților. Statele Membre ONU au avut păreri diferite în privința grupurilor de persoane care constituie o minoritate, uneori sugerându-se că minoritățile „nu există cu adevărat”. În cele mai multe cazuri, absența clarității cu privire la grupurile de persoane care se încadrează în categoriile minorităților naționale sau etnice, religioase sau lingvistice se reflectă în încercarea de restricționare a celor care pot solicita protecția drepturilor omului, ca membri ai unei minorități.

Așa cum relevă studiul prezent, incertitudinea a condus câteodată la presupunerea că stabilirea beneficiarilor protecției drepturilor minorităților este în totalitate realizată de guvernele naționale. În același timp, unele State Membre pot ezita să se implice în chestiuni legate de minorități, din rațiuni care privesc lipsa unor definiții clare a acestor categorii de minorități, precum și informațiile insuficiente despre ce presupun acestea. Astfel, anumite State au insistat că nu au minorități, deoarece constituțiile lor garantează egalitatea tuturor cetățenilor pentru a elimina discriminarea față de grupurile naționale

sau etnice, religioase și lingvistice. Alte state, din contră, insistă asupra faptului că orice grup vulnerabil, nu doar cele enumerate anterior, poate constitui o minoritate și nu este necesară distincția între cele patru categorii de beneficiari.

Articolul 27 al *Pactului Internațional cu privire la drepturile civile și politice* oferă o definiție funcțională a conceptului de minoritate, subliniind că o minoritate etnică, religioasă sau lingvistică reprezintă orice grup de persoane care constituie mai puțin de jumătate din populația statului respectiv, ai cărui membri împărtășesc caracteristici comune de cultură, religie sau limbă, sau o combinație a acestor elemente, fără nicio cerință de cetățenie, rezidență, recunoaștere oficială sau oricare alt statut. Cu alte cuvinte, o minoritate este un grup care nu este majoritar la nivel național în ceea ce privește cultura, religia sau limba. Această definiție a conceptului de minoritate nu se bazează pe recunoașterea legală de către Statele Membre sau deținerea unui statut special în temeiul dreptului intern și recunoaște *de facto* existența minorităților etnice, religioase sau lingvistice.

Ca atare, deducem că niciuna dintre aceste categorii nu este neapărat exclusivă. Este de la sine înțeles faptul că indivizii pot aparține în același timp unei minorități lingvistice, etnice și religioase, fără a genera vreun conflict între ele.

Al doilea aspect care reiese din definiția de mai sus se referă la aspectul identității de sine, indivizii putând alege în mod liber și independent să aparțină unei minorități etnice, religioase sau lingvistice. Pe lângă acest lucru, o persoană poate alege să schimbe sau să renunțe la una sau mai multe astfel de forme de identificare.

O altă chestiune dezvoltată în cadrul acestui studiu face referire la dimensiunea obiectivă a apartenenței unui individ la o anumită minoritate și influența acesteia asupra autoidentificării libere. Aspectele de luat în considerare includ: perspectiva individului, comportamentul autorităților statale și modul în care comunitatea minoritară interpretează afirmațiile subiective ale persoanelor care aparțin unei minorități.

În sprijinul ideii conform căreia există atât o dimensiune obiectivă, cât și una subiectivă, vin exemplele oferite de anumite State Membre în domeniul politicilor de protecție a drepturilor minorităților.

În ceea ce privește jurisprudența internațională în problematica drepturilor minorităților, există suficiente cazuri, inclusiv la nivelul Consiliului pentru Drepturile Omului, care tind să confirme, în concordanță cu majoritatea practicilor naționale, că este posibilă existența unei dimensiuni obiective, necesară în cazurile în care afirmația subiectivă a individului de apartenență la o anumită minoritate nu este confirmată de alți membri ai comunității respective.

Cea de-a treia dimensiune generală care derivă din definiția enunțată anterior face referire la posibilitatea de a considera o persoană ca aparținând unei minorități naționale, etnice, religioase sau lingvistice dacă această categorie

nu beneficiază de recunoaștere oficială sau de statut juridic. Un exemplu este situația întâlnită încă în anumite state, unde există grupuri religioase minoritare care nu sunt recunoscute oficial ca fiind distincte față de majoritate, și cărora le este refuzat statutul juridic care le-ar permite să se manifeste liber și să-și desfășoare ceremoniile și activitățile religioase în mod deschis.

Însă negarea statutului juridic sau al recunoașterii oficiale a unei culturi, religii sau limbi nu poate afecta capacitatea unui individ de a aparține unei minorități. Este și cazul limbajului semnelor, care până relativ recent a beneficiat de tratament ambivalent din partea autorităților statale, fiind luat în considerare de multe ori argumentul conform căruia limbajul semnelor nu reprezintă o limbă „reală” (în 2020 legislația din aproape 50 de state recunoaște limbajul semnelor ca limbă de sine stătătoare, inclusiv ca limbă oficială sau chiar națională). În acest sens, Consiliul pentru Drepturile Omului a încercat clarificarea situațiilor care pot apărea pe fondul tratamentului ambivalent, precizând că dacă o cultură, limbă sau religie distinctă este demonstrabilă în mod obiectiv, atunci un individ poate pretinde să aparțină acesteia, chiar și în lipsa unei recunoașteri oficiale.

Un aspect important de prezentat din perspectivă comparativă este variația întâlnită în diferite instrumente de la nivel internațional. Astfel, *Declarația cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice* adaugă celor trei termeni menționați la articolul 27 al Pactului, sintagma „minorități naționale”. În același timp, în *Convenția UNESCO privind lupta împotriva discriminării în educație*, cei trei termeni consacrați în Pact sunt înlocuiți în întregime cu sintagma „minoritate națională”. Alte tratate de la nivel european menționează termenul de minorități naționale, nereferindu-se în mod separat la cele etnice, religioase sau lingvistice, în timp ce *Carta arabă a drepturilor omului* prevede o abordare mai apropiată de cea a instrumentelor Națiunilor Unite, fiind totuși limitată la minoritățile etnice sau religioase.

Rezultatul acestor variații de abordare a contribuit la ambivalență și incertitudine în răspunsurile sau sprijinul Statelor Membre și activitățile în domeniul problemelor minorităților, absența viziunii unitare asupra conceptului de minoritate constituind bariere în calea accesului la protecție și afectând considerabil eforturile depuse în direcția unei abordări incluzive, deschise și flexibile. Deși se poate constata lipsa unui consens cu privire la nuanțele categoriilor de beneficiari, toate cele patru categorii sunt consacrate în instrumentele ONU și implică în mod automat obligații legale distincte în privința drepturilor omului.

Raportorul Special al ONU privind problemele minorităților continuă raportul prin tratarea independentă a fiecărei categorii de minorități, astfel încât să pună în lumină fiecare dimensiune în parte. În acest sens, oferă o

precizare clară cu privire la condiția pe care trebuie să o îndeplinească un grup lingvistic pentru a fi considerat o minoritate, și anume ca limba vorbită să nu fie cea a majorității populației dintr-un stat. Cu toate acestea, nu este necesar ca aceasta să fie o limbă tradițională, să aibă o formă scrisă, un anume număr de vorbitori sau să fie recunoscută oficial. Este o chestiune de determinare obiectivă dacă într-un stat există una sau mai multe minorități lingvistice.

În ceea ce privește dimensiunea religioasă sau de credință, instrumentele Națiunilor Unite tind să utilizeze sintagma generică de „minorități religioase” în toate cazurile. Acest lucru este oarecum derutant și inexact, deoarece conceptul de religie este utilizat cu precădere ca variantă prescurtată a unei categorii mult mai variate, aceea a religiei sau a credinței. Ca urmare, Raportorul Special apreciază faptul că, teoretic, termenul „minoritate religioasă” include și pe cei fără credință religioasă, dar discuțiile despre minoritățile religioase conduc adesea la excluderea minorităților nereligioase sau non-teiste. Fernand de Varennas concluzionează, deci, că activitățile și documentele care fac obiectul mandatului Națiunilor Unite și al agențiilor sale ar trebui să facă uz în mod exclusiv de expresia „*minorități religioase sau de credință*”.

Celelalte două categorii de minorități – naționale sau etnice – sunt tratate împreună în instrumentele ONU, fiind considerate similare, dar nu neapărat identice, multe dintre Statele Membre considerând cei doi termeni aproape sinonimi.

În încheiere, Raportorul Special al ONU privind problemele minorităților prezintă concluziile activităților întreprinse în perioada 2019-2020 și face o serie de recomandări, adresate atât Statelor Membre, cât și organismelor și agențiilor specializate ale Națiunilor Unite. Astfel, entitățile vizate în mod special sunt Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR), Oficiul Înalțului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului (OHCHR), precum și Secretarul General al ONU, Adunarea Generală și Consiliul Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului (UNHRC), subliniind încă o dată importanța autoidentificării indivizilor, ca bază pentru respectarea și protejarea drepturilor minorităților.

Printre recomandările enunțate de Fernand de Varennas, se numără apelul la acțiune adresat agențiilor specializate ale ONU de a continua sprijinirea și colaborarea la nivel regional, pentru implementarea proiectelor ce vizează problemele minorităților; îndemnul către entitățile ONU și Statele Membre de a se informa în privința categoriilor de minorități, așa cum sunt definite în documentele ONU, pentru a adopta și aplica politici unitare în vederea realizării depline a drepturilor minorităților; precum și invitația adresată în mod special Statelor Membre de a lua cunoștință de concluziile și analizele sale din cuprinsul acestui raport, cu precădere în ceea ce privește conceptul de minoritate și aplicabilitatea instrumentelor ONU în acest domeniu.