



KÁNTOR Zoltán

## Legea statutului și Comisia de la Veneția: reflecții asupra protecției minorităților

Ideea legii statutului a apărut în toamna anului 1999, fiind în final votată de parlamentul ungar la 19 iunie 2001. În procesul legislativ, problema centrală este concepția legii, determinarea subiecților legii („cine este maghiar”) și competențele birourilor de recomandare. Toate acestea pot fi interpretate în contextul politicii naționale ungare, al relației româno-ungare și al concepțiilor europene de protecție a minorităților.

Nu într-o atribuție aleasă să decid cărei părți i-a dat (mai multă) dreptate raportul Comisia de la Veneția. Însă analiza – pe baza unor criterii date – a raportului și a contextului acestuia permite formularea unor concluzii.

În viziunea mea, diplomația română s-a opus legii statutului în sine, pe care – în mod legitim – o consideră instrumentul politicii naționale ungare care sprijină consolidarea națiunii și societății minoritare. În perioada pregătirii legii, respectiv următoare ei, România a obiectat de mai multe ori împotriva legii statutului, aceste obiecții fiind în sfârșit sintetizate în documentul prezentat Comisiei de la Veneția la 21 iunie 2001.<sup>1</sup> În documentul românesc își formulează obiecțiile referitoare, în primul rând, la discriminarea pozitivă din legea statutului, la extraterritorialitatea legii, respectiv la prevederile cu caracter social. Drept contramanevră, diplomația ungară formulează o altă petiție pe care o prezintă Comisiei de la Veneția la 19 iunie 2001, în care cere părerea comitetului privind legile europene similare cu legea statutului.<sup>2</sup> Comisia de la Veneția și-a făcut public raportul<sup>3</sup> la 19 octombrie 2001, pe care atât partea română, cât și cea ungară a interpretat-o ca pe propria victorie.

Este important să subliniem faptul că diplomația ungară, pe lângă faptul că a reușit să abilitate la măsura părții române, practic, a luat o măsură dură de protecție a minorităților care poate fi considerată chiar ca fiind ofensivă. Nu a luat în apărare numai legea statutului, ci a ridicat un semn de întrebare în privința practicii europene de sprijin acordat minorităților care trăiesc în afara granițelor. Deși nu sînt familiarizată cu problematica protecției minorităților, am impresia că petiția ungară a luat prin surprindere, iar după ce comitetul a examinat chestiunea pe baza logicii petiției ungare, analiza și propunerile sale înseamnă începutul unei noi epoci în protecția minorităților.<sup>4</sup> Din punct de vedere al prezentului studiu, întrebarea cu adevărat esențială este dacă Comisia de la Veneția consideră legitim principiul ca țara mamă să sprijine minoritățile care trăiesc în afara granițelor sale și nu consideră aceasta ca fiind nici discriminare pozitivă, nici efect extraterritorial.<sup>5</sup> Prin asta, el recunoaște implicit – contrar definițiilor de până acum ale minorității – că minoritățile naționale au (pot avea) o țară mamă.<sup>6</sup>

Țara mamă, statul mamă nu apare în nici o definiție a minorității. Pentru exemplificare, să consultăm două definiții ale minorității. Una a fost elaborată chiar de Comisia de la Veneția în 1991: „Este un grup care este mai mic ca număr decât restul populației aceluși stat, al cărui membri, deși sînt cetățenii statului respectiv, prezintă criterii etnice, religioase sau lingvistice diferite de majoritatea populației și sînt conduși de voința de a-și apăra cultura, tradițiile, religia sau limba proprie.”

Iar cea mai larg acceptată definiție a minorităților naționale, cea dată de Capotorti, sună astfel: „Este un grup nedominant care este mai mic ca efectiv decât celalalt parte a populației statului și ai cărui membri – fiind născuți în statul respectiv (*nationals*) – prezintă caractere etnice, religioase sau lingvistice care diferă de restul populației statului și care dovedesc – chiar și într-o formă ascunsă – un sentiment de solidaritate axat pe păstrarea culturii, tradițiilor, religiei sau limbii proprii.”

Puteți vedea că nici una din definiții nu pomeneste de țara mamă. Firește, nu are fiecare minoritate o țară mamă, de aceea acest lucru nici nu poate fi criteriu definitoriu general. Însă, *de facto*, în spațiul nostru foarte multe minorități au o țară mamă și această țară mamă își sprijină într-un fel sau altul minoritățile naționale care trăiesc în afara granițelor ei. „Problema” o constituie în primul rând minoritățile naționale care duc o politică de consolidare națională, sprijinită în general – într-o formă sau alta – de țara mamă. O astfel de minoritate este și maghiarimea din România, și putem spune același lucru și despre maghiarii din Slovacia.<sup>7</sup> Aceste minorități trăiesc în state naționale care, la rîndul lor, duc și ei o politică de consolidare națională. Cele două politici paralele de consolidare națională produc, în practică, un conflict – neagresiv, dar insolubil. De aceea, în măsura în care țara mamă sprijină – sub orice formă – minoritatea națională, totodată îi sprijină și consolidarea națională. Protecția europeană a minorităților pune un mare accent pe colaborarea bilaterală și pe tratarea problemelor în acest cadru. Însă, în viziunea mea, aceste convenții bazate pe „buna vecinătate” nu funcționează. În relația dintre stat și minoritățile naționale nu este vorba despre faptul că minoritățile vor pur și simplu să-și păstreze limba și cultura (firește, și pe acestea), ci vor să-și creeze instituțiile, cadrele ce asigură dănuirea și prosperitatea minorității naționale. Dacă ar fi vorba numai de păstrare, ea ar avea drept rezultat practic asimilarea lentă, dar sigură. De aceea, pentru minorități nu este suficientă reglementarea curentă a protecției minorităților. Este o altă problemă că politica UE de protecție a minorităților, care pune în prim-plan pozițiile statului, practic definește drepturile minorităților avînd în vedere nu interesele minorităților, ci stabilitatea urmăriată.

În cele ce urmează voi analiza acele concluzii ale Comisiei de la Veneția pe care le consider a fi cele mai importante.

În privința relației dintre stat și țara mamă, Comisia constată că ambele părți dețin competențe.

„Pentru protecția minorităților este răspunzător în primul rînd statul în care își au domiciliul acestea. Cu toate acestea, Comisia ia cunoștință că țările mamă joacă, de asemenea, un rol în protecția și păstrarea minorităților lor, cu scopul păstrării legăturilor lingvistice și culturale puternice care le leagă.”

Este un principiu de bază al protecției minorităților că statul pe teritoriul căruia trăiește o minoritate este răspunzător pentru minoritatea respectivă. Însă, chiar dacă nu putem considera ca fiind parte a definiției minorităților, Comisia enunță principiul fundamental conform căruia țara mamă poate juca un rol în protecția minorităților sale. Întrebarea poate fi pusă și astfel: de ce este necesar ca statul mamă să-și ia această răspundere? Putem afirma fără nici o exagerare că, în spațiul nostru, acest lucru este necesar tocmai fiindcă statul în care locuiesc minoritățile nu asigură în mod corespunzător protecția minorităților. Această chestiune poate fi abordată și juridic, puținându-se să facă referință la diverse documente pentru protecția minorităților. Dar aceasta nu ne apropie mai mult de înțelegerea și rezolvarea problemei. Se poate dovedi cu ușurință – în cazul României, de exemplu, chiar referitor la minoritatea maghiară – atît faptul că ea o protejează în mod corespunzător, cît și faptul că face foarte puțin în acest sens. Minoritatea maghiară din România și statul ungar percepe, în mod subiectiv, că drepturile minorității maghiare din România nu sînt asigurate în această țară. La nivel individual, poate că da, și nu se pot face prea multe obiecții nici referitor la integrarea socială a indivizilor care aparțin minorităților. Dar aceasta nu este suficient pentru reproducerea culturală (adică națională) a minorităților, ceea ce este scopul fundamental al tuturor politicilor minoritare. În acest sens, minoritatea națională se așteaptă ca țara mamă să o compenseze într-un fel sau altul, iar țara mamă o și face. Cu legea statutului sau fără.

În fond, Comisia de la Veneția consideră acceptabile avantajele acordate, dar numai cu anumite restricții.

„Măsurile unilaterale adoptate de state care stabilesc facilități pentru persoanele aparținînd minorităților lor – măsuri ale căror practică, conform părerii Comisiei, nu are încă o tradiție (*diuturnitas*) suficientă pentru a deveni un obicei internațional – sînt legitime numai dacă sînt respectate principiile de bază ale suveranității teritoriale a statelor, ale tratatelor încheiate (*pacta sunt servanda*), ale relațiilor de prietenie dintre state, ale respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în special interdicția discriminării.”

Merită să remarcăm formularea conform căreia aceste măsuri *nu au încă o tradiție suficientă*. Prin aceasta, Comisia sugerează că pot surveni schimbări în acest sens și, după părerea mea, nu este exclus ca acesta să devină un principiu de bază general acceptat în protecția minorităților. Însă raportul subliniază că aceste avantaje sînt legitime numai dacă respectă suveranitatea teritorială, tratatele încheiate, relațiile de prietenie dintre state. Acest lucru este valabil, de asemenea, pentru drepturile omului și interdicția discriminării. Deci acesta este cadrul în care țara mamă poate acorda facilități minorităților sale care trăiesc peste hotare. Dacă interpretăm acest lucru numai din punct de vedere juridic, nu vom progresa. Mă gândesc aici în primul rînd la relațiile de prietenie. Ce înțelege legea prin acestea? Semnarea tratatului de bază înseamnă că s-a stabilit o relație de prietenie? Nu se poate stabili o relație de prietenie printr-un tratat. Examinînd chestiunea din punct de vedere sociologic, politicologic, poate că vom reuși să o vedem mai clar. Putem porni de la faptul că, din cauza situației minorităților maghiare, există o anumită tensiune între Ungaria și vecinii săi. După cum există și între minoritățile maghiare și statele în care ele trăiesc. Bineînțeles, aceasta se poate explica și prin cauze istorice, dar chestiunea poate fi abordată mai bine dacă examinăm instituționalizarea (consolidarea națională) pe bază națională a diferitelor grupuri naționale, fie ele minoritare sau majoritare. Astfel putem include în analiză și minoritățile despre care Comisia de la Veneția spune foarte puțin.<sup>8</sup> Astfel ajungem la constatarea fundamentală că protecția europeană a minorităților nu privește problematica în contextul ei. În aceste documente, minoritatea joacă rolul grupului care are nevoie de protecție și sprijin, dar nu se vorbește despre dinamica internă a minorităților, despre legitimitatea politicii duse de ei. Pe cînd, în definiții am văzut că minoritățile naționale își pot păstra identitatea, iar din propunerile Comisiei de la Veneția reiese și cadrul în care ele pot fi sprijinite, acestea nu spun nimic referitor la instituțiile, la drepturile (firește, vorbesc despre drepturi colective) pe care o minoritate națională le poate revendica în acest scop.

Comisia vorbește în felul următor despre țara mamă și despre aplicarea legii: „Statul nu poate delega sarcini cvasioficiale unei asociații neguvernamentale înregistrate într-un alt stat. Orice adevărată în statul de cetățenie (*in situ*) poate fi obținută numai prin intermediul autorităților consulare, luînd în considerare și atribuțiile general acceptate ale acestora. Este recomandabil ca legile și dispozițiile din domeniu să determine sfera lor de aplicare prin enumerarea unor criterii exacte. Asociațiile pot oferi informații privind aceste criterii în lipsa documentelor oficiale care să le ateste.”

Din punct de vedere teoretic, acesta este poate cel mai interesant paragraf mai ales partea a doua. Prima parte, de fapt, ușurează sarcina statului maghiar. Participarea într-o chestiune de administrație publică a unor funcționari care nu sînt din Ungaria a părut întotdeauna problematică. Însă utilizarea consulatelor în acest scop a părut foarte riscantă din punct de vedere politic. Comisia a rezolvat practic această problemă. „Birourile de recomandare” înființate de organizațiile maghiare de peste hotare vor deveni astfel „birouri de informare”, dar, practic, vor îndeplini aceeași funcție pe care o aveau în vedere autorii legii.

Chestiunea cu adevărat interesantă este determinarea valabilității individuale. Pe baza principiului alegerii libere a identității, legea statutului evita determinarea unor criterii obiective. Iar Comisia de la Veneția le recomandă tot mai pe acestea. Este interesant faptul că acordă prioritate definițiilor obiective a minorității – pentru că, practic, asta face.

În acest spirit, la sesiunea Conferinței Permanente Maghiare<sup>9</sup> din 15-16 octombrie 2001, participanții au stabilit cercul celor îndreptățiți în felul ur-

mător: sub incidența legii cad persoanele care se declară maghiari, cunosc limbă maghiară, respectiv satisfac unul din următoarele trei criterii: 1. este membrul înregistrat al unei asociații maghiare înregistrate; 2. apare în evidențele unei biserici ca fiind maghiar; 3. este ținut în evidență ca fiind maghiar de statul al cărui cetățean este.

Asumarea voluntară a identității este fundamentală și în continuare. Cel mai important criteriu obiectiv este cunoașterea limbii maghiare, dar după cum știm de la Renan încoace, acesta nu este un criteriu decisiv. Pe lângă aceasta, trebuie certificată apartenența la vreo instituție maghiară sau faptul că persoana respectivă este ținută în evidență de stat ca fiind maghiară. În România, acesta din urmă apare în foarte puține documente oficiale, dar, după cunoștințele mele, în Iugoslavia acest criteriu poate fi exploatat în mod eficient.

În fine, întrebarea centrală rămîne în continuare „cine este maghiar”, iar, în mod simbolic, maghiarii minoritari vor fi identificați și în continuare de statul maghiar și de minoritatea națională respectivă.

Despre facilități și despre chestiunile problematice Comisia vorbește astfel: „Măsurile unilaterale ce reglementează tratamentul special acordat minorităților nu pot atinge domenii clar reglementate prin tratate bilaterale, fără consimțămîntul explicit al statului de domiciliu sau acceptul său tacit. În cazul divergențelor privind aplicarea sau interpretarea tratatelor bilaterale, trebuie apelat cu bună credință la toate procedurile de soluționare a disputelor; iar măsuri unilaterale pot fi luate de țara mamă numai în cazul în care aceste proceduri nu au dat rezultat.”

La prima citire, acest paragraf este univoc, însă este ușor de anticipat ce va înțelege fiecare parte prin procedură care a dat rezultat. În timp ce România consideră problema minorităților ca fiind rezolvată, Ungaria (și UDMR) are îndoieli în această privință.

Este acceptat tratamentul special acordat în domeniul culturii și educației, dar nu este acceptat și în alte domenii, cum ar fi domeniul asistenței sociale și al încadrării în muncă: „Țara mamă le poate acorda tratament special în domeniul culturii și educației persoanelor aparținînd minorităților în măsura în care aceasta are în vedere scopul legitim al întăririi relațiilor culturale și este proporțional cu scopul propus.”

Tratament special în alte domenii decît educația și cultura se poate acorda doar în cazuri excepționale, în măsura în care acesta are în vedere un scop legitim și este proporțional cu scopul propus.”

La sfîrșitul paragrafului, autorii formulează mai permisiv și creează o „porțiță”. Care este scopul legitim, este iarăși o chestiune de interpretare. De exemplu, în măsura în care poate fi acceptat ca fiind scop legitim faptul că pentru păstrarea identității este necesară și bunăstarea materială a persoanelor, pot fi considerate ca fiind scopuri legitime și alte facilități, acordate în alte domenii decît cele ale culturii și educației. Dar analiza mai profundă a acestei problematice depășește cadrul acestui articol.

Referitor la propunerile Comisiei de la Veneția, poziția Ungariei este că legea statutului nu trebuie modificată și că, de fapt, ea va intra în vigoare la 1 ianuarie 2002. Însă unele propuneri ale Comisiei pun sub semnul întrebării câteva paragrafe ale legii; aceste propuneri vor fi luate în considerare de guvernul ungar la formularea decretelor de aplicare. Firește, este discutabil dacă ar trebui modificată legea sau este suficientă corectarea ei prin decretule de aplicare, dar aceasta ține mai degrabă de domeniul luptei pentru prestigiu în politica internă și externă.

Mai sus am spus că legea, respectiv propunerile Comisiei de la Veneția pot deschide o nouă epocă în protecția minorităților. Cele din urmă vor servi ca punct de referință în cele ce urmează. Și trebuie să afirmăm că propunerile depășesc paradigmele din prezent de protecție a minorităților. Numai așa poate fi înțeleasă reacția impulsivă a înaltului comisar al minorităților – pe care a avut-o în mod evident față de propunerile Comisiei de la Veneția.<sup>10</sup> Este greu de prezis ce efect va avea asupra stabilității politice – conceptul-cheie în protecția europeană a minorităților –, dar, sub o formă sau alta, pune sub semnul întrebării atitudinea de pînă acum față de problematica minorităților. Interpretarea legii statutului și a propunerilor Comisiei de la Veneția vor face obiectul unor dezbateri viitoare între Ungaria și statele vecine, dar aceasta nu este o chestiune la fel de esențială precum faptul că principiul susținerii minorităților de peste hotare a devenit o chestiune europeană.

Traducere de VENCZEL Enikő

### Note

- <sup>1</sup> *The Official Position of the Romanian Government on the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries.*
- <sup>2</sup> *Paper Containing the Position of the Hungarian Government in Relation to the Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries.*
- <sup>3</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-state.*
- <sup>4</sup> Prin aceasta nu spun că efectul lui se va resimți în viitorul apropiat, ci numai că, în viitor, nu va putea fi ignorat raportul Comisiei de la Veneția.
- <sup>5</sup> Spun acest lucru despre principiu, asupra legii statutului revin mai tîrziu.
- <sup>6</sup> Conceptului de țară mamă îi corespund – deși nu se suprapun cu acesta – conceptele de „kin-state” în drept, respectiv de „external national homeland” în sociologie (Rogers Brubaker).
- <sup>7</sup> Nu din întîmplare tocmai România și Slovacia obiectează cel mai vehement față de legea statutului.
- <sup>8</sup> Deși este adevărat că nu au cerut opinia Comisiei privind drepturile minorităților, dar am văzut, în cazul definițiilor de minoritate amintite mai sus, că țara mamă nu figurează, iar în propunerea Comisiei de la Veneția nu sînt menționate minoritățile naționale.
- <sup>9</sup> Dedața Finală a Sesiunii a IV-a a Conferinței Permanente Maghiare, Budapesta, 26 octombrie 2001.
- <sup>10</sup> Rolf Ekeus, *Sovereignty, Responsibility, and National Minorities*, 26 octombrie 2001.

KÁNTOR ZOLTÁN s-a născut 1968, la Timișoara. Este sociolog, politolog, colaborator al Institutului Teleki László din Budapesta și profesor invitat la Cluj și Timișoara. *Kisebbségi nemzetképés; A romániai magyarság mint nemzetépítő kisebbség* (Nation-building minoritar), în *Regio* 2000/3; *Az RMDSZ a romániai kormányban* (UDMR la guvernare, 1996-2000), (în colab. cu Bárdi Nándor), în *Regio*, 2000/4.