



64

3.12.2007

AVIZ
referitor la propunerea legislativă pentru
liniștea românilor și a României

Analizând **propunerea legislativă pentru liniștea românilor și a României**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B641 din 02.11.2007,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. În Expunerea de motive se argumentează că elaborarea proiectului a fost determinată de necesitatea prevenirii și combaterii unor acțiuni dușmănoase și defăimătoare, cu repercusiuni grave la adresa statului român, desfășurate în perioada decembrie 1989-octombrie 2007, de către cetățeni români de etnie maghiară, precum și organizația politică a acestora, U.D.M.R.

2. Prin natura obiectului de reglementare (trimiteri vizând organizarea și funcționarea partidelor politice, modul de organizare și funcționare a Guvernului, statutul funcționarilor publici, organizarea și desfășurarea învățământului, organizarea și funcționarea serviciilor publice de radio și televiziune, atribuțiile Serviciului Român de Informații, Serviciului de Informații Externe, Serviciului de Protecție și Pază și ale Ministerului Public, reglementate prin legi organice), proiectul de lege ce exprimă propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, iar în aplicarea prevederilor art.75 din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

3. Fără a ne pronunța asupra aspectelor de oportunitate cu privire la care Consiliul Legislativ nu este abilitat să se pronunțe, semnalăm că propunerea legislativă consacră unele discriminări între cetățenii României, încălcând prevederile art.16, art.31 alin.(5) și art.32 alin.(3) din Constituția României, republicată, precum și alte reglementări ale Uniunii Europene.

Totodată, propunerea legislativă nu este corelată cu alte dispoziții legale în vigoare, reglementate prin acte normative specifice domeniului abordat.

4. **Din punct de vedere al dreptului comunitar**, propunerea legislativă contravine dispozițiilor **art.6 alin.(1) din Tratatul de la Amsterdam**, conform căruia „*Uniunea are la bază principiile libertății, democrației, respectului drepturilor omului și al libertăților fundamentale ca și ale statului de drept, principii comune Statelor Membre*”. Mai mult, **alin.(2) al aceluiași art.6 din Tratat**, precizează că: „*Uniunea respectă drepturile fundamentale, așa cum sunt garantate de Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 și, așa cum rezultă din tradițiile constituționale comune Statelor Membre, în calitate de principii generale ale dreptului comunitar*”. Acest document de referință garantează protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale în sistemul general de apărare a drepturilor omului.

Precizăm că țara noastră a ratificat acest instrument, inclusiv cele 12 Protocoale ale acesteia, prin **Legea nr.30/1994**, care pune accent, printre altele, pe **principiul nediscriminării**, esențial în abordarea problemelor privind protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale la nivel european: „*Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, **apartenența la o minoritate națională**, avere, naștere sau orice altă situație*”.

În lumina prevederilor acestei Convenții europene, statele semnatare sunt obligate să **nu adopte măsuri de limitare nejustificată a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale**, având menirea de a garanta acestor persoane *dreptul la egalitate în fața legii și la egala protecție a legii*. De asemenea, statele nu pot institui, în ceea ce privește exercitarea drepturilor, condiții și criterii care ar avea ca

elemente de diferențiere caracteristicile personale ale indivizilor ce țin de identitatea sau apartenența lor la o comunitate etnică.

Tangent obiectului de reglementare al inițiativei legislative pot fi menționate și exigențele europene prevăzute de dispozițiile **Directivei 2000/43/CE adoptată de Consiliul Uniunii Europene la data de 29 iunie 2000**, referitoare la *punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică*, stabilind cadrul general de reglementare pentru combaterea discriminării pe baza rasei sau originii etnice, în vederea punerii în aplicare în cadrul statelor membre a principiului egalității de tratament. *De jure*, directiva stabilește *cerințele minime cu privire la evitarea de către statele membre a discriminării bazate pe rasă sau origine etnică*, lăsând astfel statelor membre opțiunea de a introduce sau de a menține dispoziții mai favorabile în concordanță cu **principiile subsidiarității și proporționalității** statuate prin **art.5 din Tratatul de la Maastricht**.

În sensul *alineatului (1) al art.2* din directiva sus-menționată se consideră că:

„a) are loc o *discriminare directă* atunci când o persoană este tratată mai puțin favorabil decât a fost sau ar fi o altă persoană, într-o situație comparabilă, *pe baza rasei sau originii etnice*;

b) se consideră că are loc o *discriminare indirectă* atunci când o dispoziție, un criteriu sau o practică aparent neutră pune o persoană, **de o anumită rasă sau origine etnică, într-o situație specială dezavantajoasă**, în comparație cu alte persoane, în afară de cazul în care acea dispoziție, criteriu sau practică se justifică obiectiv, printr-un scop legitim și dacă mijloacele de atingere a acelui scop sunt corespunzătoare și necesare”.

În preambulul directivei se menționează că interzicerea discriminării nu trebuie să prejudicieze menținerea sau adoptarea unor măsuri care vizează prevenirea sau compensarea unui grup de persoane, având o anumită rasă sau origine etnică, pentru dezavantajele suferite, asemenea măsuri permițând, de asemenea, crearea, de către persoane de o anumită rasă sau origine etnică, a unor organizații având ca obiectiv principal promovarea nevoilor speciale ale acelor persoane.

De asemenea, considerăm relevante și dispozițiile unui alt document european, respectiv cele ale **Cartei drepturilor**

fundamentale, adoptată la Nisa în decembrie 2000, care reprezintă o importanță deosebită pentru spiritul comunitar.

Raportându-ne la acest document, propunerea legislativă este în contradicție și cu dispozițiile art.21 din Cartă, potrivit căruia:

„(1) Este interzisă orice discriminare pe bază de sex, rasă, culoare, origini etnice sau sociale, caracteristici genetice, limbă, religie sau credințe, opinii politice sau orice altă opinie, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere, handicap, vârstă sau orientare sexuală.

(2) În domeniul de aplicare a **Tratatului instituind Comunitatea Europeană și a Tratatului asupra Uniunii Europene**, și fără a prejudicia dispozițiile specifice ale acestor tratate, orice discriminare pe bază de cetățenie este interzisă”.

Menționăm că, în esență, **perspectiva comunitară asupra formelor concrete de protecție a minorităților naționale** coincide cu abordarea normativă a acestei problematici reflectate în **conținutul dreptului internațional în materie**.

5. De aceea, analiza prezentei propuneri legislative se impune a fi făcută în principal prin raportare la **instrumentele juridice internaționale existente în materia dreptului omului**, acceptate ca norme fundamentale și de Uniunea Europeană, în special a celor statuate la nivelul Consiliului Europei, dintre care menționăm **Convenția cadru pentru protecția minorităților naționale**, adoptată la Strasbourg la 10 noiembrie 1994, de către *Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei*, deschisă semnării la 1 februarie 1995 și intrată în vigoare în data de 1 februarie 1998, ratificată de România prin **Legea nr.33/1995**.

Este de relevat că aceste norme europene prevăzute în Convenția cadru, nu conferă *drepturi colective minorităților naționale*, ci doar au menirea de a garanta fiecărei persoane aparținând unei minorități, **dreptul la egalitate în fața legii și la egala protecție a legii, interzicându-se orice discriminare bazată pe apartenența la o minoritate**. Conform art.4 alin.(2) din Convenția-cadru, “*Statele se angajează să adopte, dacă este cazul, măsuri adecvate pentru a promova, în toate domeniile vieții economice, sociale, politice și culturale, egalitatea deplină și efectivă între persoanele aparținând unei minorități naționale și cele aparținând majorității*”.

În acest context, Convenția europeană impune obligația statelor semnatare de a promova condiții de natură să permită persoanelor aparținând minorităților naționale să-și mențină și să-și dezvolte

cultura, să-și păstreze elementele esențiale ale identității lor, respectiv religia, limba, tradițiile și patrimoniul cultural. De altfel, obligația statelor de a întreprinde acțiuni afirmative nu reiese din simpla constatare a existenței unei minorități naționale. Nu există în documentele internaționale o regulă care ar obliga *a priori* statele la acțiuni afirmative în favoarea persoanelor aparținând minorităților naționale. Totodată, o serie de **drepturi specifice sunt recunoscute fiecărei persoane aparținând unei minorități naționale**, precum *dreptul de folosire a numelui în limba minoritară, de a folosi neîngrădit și învăța în această limbă, de a beneficia de însemne, inscripții și informații în limba respectivă.*

În egală măsură, putem sublinia și un alt drept al minorităților naționale ce trebuie reglementat de statele semnatare, respectiv **libertatea asocierii**, de altfel garantată prin normele internaționale în cadrul general de protecție împotriva discriminării. *Convenția-cadru privind protecția minorităților naționale prevede în art.7 dreptul la libertatea de asociere. Recomandările de la Oslo din februarie 1998 conțin și ele referiri la dreptul de asociere, arătând că "toate persoanele, inclusiv cele aparținând minorităților naționale, au dreptul de a-și înființa și conduce propriile organizații neguvernamentale, asociații și instituții. Aceste organizații pot folosi limba sau limbile pe care le preferă. Statul nu are voie să discrimineze în defavoarea acestor organizații pe baza limbii, nici nu va limita în mod nejustificat dreptul acestor organizații de a căuta surse de finanțare de la bugetul statului, din surse internaționale sau din sectorul privat".*

În altă ordine de idei, *dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a fi reprezentate în instituțiile publice* nu este un drept specific și este supus reglementărilor internaționale care **interzic discriminarea pe motive de apartenență națională în exercitarea dreptului de acces în funcțiile publice**. Documentul Reuniunii de la Copenhaga al Conferinței asupra Dimensiunii Umane a C.S.C.E. (1990), la punctul 7.5., este la fel de explicit în această problemă, stabilind că, statele semnatare *"vor respecta dreptul cetățenilor de a solicita posturi de responsabilitate politică sau posturi în funcția publică, cu titlu individual sau ca reprezentanți de partide și organizații politice, fără discriminare"*.

Față de **principiul nediscriminării**, care este **regula**, adoptarea măsurilor pozitive reprezintă **excepția** în ceea ce privește protecția

drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale. Fiind excepția, măsurile pozitive vor avea o aplicare limitată și se vor referi doar la situațiile pentru care sunt stabilite.

Promovarea acțiunilor afirmative nu trebuie confundată cu recunoașterea “discriminării pozitive”. Există deosebire între noțiunea de **obligație pozitivă** a statelor și ceea ce se înțelege prin **discriminare pozitivă**. Discriminarea pozitivă înseamnă totalitatea măsurilor adoptate în beneficiul unei comunități cu scopul de a asigura acesteia un tratament preferențial.

Potrivit aceluiași prevederi ale Convenției europene, relevăm că în contextul principiului privind egalitatea deplină și efectivă între persoanele aparținând minorității naționale și cele aparținând majorității, aceste măsuri trebuie să fie conforme **principiului proporționalității**, evitându-se încălcarea drepturilor ori discriminarea celorlalte persoane. Cu atât mai mult cu cât, acestea să nu fie extinse, în timp și sferă de aplicare, dincolo de ceea ce este necesar în vederea realizării obiectivului egalității depline între persoanele aparținând minorității și cele aparținând majorității.

Din această perspectivă, inițiativa legislativă, prin natura și conținutul obiectului său, contravine nu numai dispozițiilor art.4 din Convenția cadru, ci și spiritului și ansamblului reglementărilor internaționale la care România este parte.

În afara acestor instrumente juridice europene, România a ratificat de curând prin **Legea nr.282/2007**, un alt document european de referință și anume Carta Europeană a Limbilor Regionale sau Minoritare. Acest document subliniază valoarea interculturalității și a plurilingvismului, indiferent de ponderea cetățenilor ce aparțin unei minorități naționale, dar și dreptul de a folosi o limbă regională sau minoritară în viața publică și privată (ce reprezintă un drept imprescriptibil), în conformitate cu principiile și obiectivele cuprinse în Pactul Internațional relativ la drepturile civile și politice al Națiunilor Unite, și în conformitate cu spiritul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a Consiliului Europei.

Conform dispozițiilor art.7 pct.1 din această Cartă, statele părți își întemeiază politica, legislația și practica pe următoarele obiective și principii: „respectarea ariei geografice a fiecărei limbi regionale sau minoritare, în așa fel încât diviziunile administrative existente sau noi să nu constituie un obstacol pentru promovarea respectivei limbi regionale sau minoritare”, „stabilirea de forme și mijloace adecvate

de predare și studiere a limbilor regionale sau minoritare, la toate nivelurile corespunzătoare”, promovarea studiilor și a cercetărilor în domeniul limbilor regionale sau minoritare în universități sau instituții echivalente”, etc.

Totodată, potrivit art.7 pct.2 părțile se angajează să promoveze înțelegerea reciprocă între toate grupurile lingvistice ale țării în așa fel încât respectul, înțelegerea și toleranța față de limbile regionale sau minoritare să figureze printre obiectivele educației și instruirii desfășurate în țară și să încurajeze mijloacele de comunicare în masă să urmărească același obiectiv.

De altfel, **Documentul Consiliului pentru Securitate și Cooperare în Europa (CSCE) de la Copenhaga (1990)**, recomandă statelor semnatare, în cuprinsul punctului 35, crearea condițiilor necesare promovării identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a minorităților naționale, prin instituirea administrațiilor autonome sau locale, corespunzătoare condițiilor istorice și teritoriale ale acestora, însă în conformitate cu politica statului respectiv.

Recomandarea nr.1201/1993 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei cu referire la un *protocol adițional* la Convenția europeană a Drepturilor Omului privind drepturile minorităților naționale, în cadrul **art.8 alin.(2)** recunoaște *dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale* de a “**înființa și conduce propriile lor școli și instituții de educație și pregătire în cadrul sistemului legal al statului**”.

Comentariile la *Recomandarea 1201* privind proiectul **Protocolului adițional** arată că dispozițiile statuate în cuprinsul **art.8** prevede “**dreptul de a învăța limba maternă în școlile de stat, modalitățile prin care aceasta se realizează ținând cont de criteriul cantitativ bazat pe localizarea geografică a minorităților și pe dreptul minorităților de a-și deschide propriile școli**. Aceste drepturi **nu îl includ** și pe acela de a primi educație exclusiv în limba maternă în școli de stat, **dar nici nu îl exclud**”. De asemenea, “*dreptul de a învăța limba maternă nu exclude posibilitatea ca persoanele aparținând minorităților naționale să fie obligate să învețe matematica și limba oficială a acelei țări*”.

Prin urmare, în raport de aceste documente politice amintite, cu caracter de recomandare pentru statele membre ale Consiliului Europei, putem deduce o serie de **norme cu valoare europeană**, ce reiterează principiile de bază ce guvernează problematica minorităților naționale, instituite de altfel, și de Convențiile europene la care

România este parte, sau de **dispozițiile comunitare**, prevăzute în directiva amintită, precum: *egalitatea în drepturi a cetățenilor aparținând unei minorități naționale cu cei ai majorității, dreptul de a folosi o limbă regională sau minoritară în viața publică și privată, nediscriminarea cetățenilor aparținând majorității în raport cu cei ai unei minorități*, ca de altfel, nici între *diferitele minorități naționale de la nivelul statului; circumscrierea drepturilor persoanelor ce aparțin unei minorități naționale exclusiv în cazul elementelor esențiale ale păstrării identității lor (limbă, cultură, religie, tradiții); excluderea oricăror categorii de drepturi de natură colectivă ale minorităților naționale; respectarea normelor juridice constituționale și a valorilor fundamentale* ale statelor în care se găsesc asemenea minorități naționale; **promovarea conceptului de autonomie teritorială**, ca fenomen predominant administrativ și nu politic, determinat prisma eficienței organizării administrației statului, și nu de considerente **exclusiv de ordin etnic**.

6. Din punct de vedere al dreptului național, semnalăm că propunerea legislativă încalcă și unele principii și drepturi fundamentale consacrate de Constituție.

Astfel, prin dispozițiile art.2 și 3 din proiect se încalcă principiul egalității în drepturi consacrat de art.16 din Legea fundamentală, potrivit căruia cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, putând fi ocupate, în condițiile legii, de persoane care au cetățenia română și domiciliul în țară.

Totodată, dispoziția art.6 prin care „sunt interzise emisiunile în limba maghiară la studiourile publice de radio și televiziune” încalcă flagrant dreptul la informație prevăzut de art.31 din Constituție, conform căruia nu poate fi îngădit dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public.

De asemenea, propunerea legislativă cuprinde reglementări, cum ar fi cele din cuprinsul art.4 și 13, ce vin în contradicție cu prevederile constituționale care consacră și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul de a învăța limba lor maternă și dreptul de a putea fi instruite în această limbă.

În același context, trebuie amintite și dispozițiile art.120 alin.(2) din Legea fundamentală, potrivit cărora în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective

scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică, respectiv Legea administrației publice locale nr.215/2001.

Legat de acest aspect, trebuie menționate și prevederile art.128 alin.(2) din Constituție, care dau dreptul cetățenilor români aparținând minorităților naționale să se exprime în limba maternă în fața instanțelor de judecată, în condițiile legii organice.

7. Propunerea legislativă **nu este corelată nici cu alte acte normative în vigoare**, tangente domeniului reglementat.

Astfel, norma din cuprinsul art.8, prin care sunt interzise toate denumirile de localități sau de instituții publice scrise în limba maghiară, nu au în vedere dispozițiile art.76 alin.(4) din Legea nr.215/2001, care prevăd obligația autorităților administrației publice de a asigura inscripționarea denumirii localității și a instituțiilor publice de sub autoritatea lor, precum și afișarea anunțurilor de interes public și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorităților naționale care au în respectiva unitate administrativ teritorială o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor.

Față de cele prevăzute mai sus, propunerea legislativă încalcă reglementările consacrate la nivelul Consiliului Europei și, implicit, la nivelul Uniunii Europene, venind în egală măsură în contradicție și cu normele constituționale care protejează valorile fundamentale ale statului român.

PREȘEDINTE


dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 