
V.

LEGISLAȚIA ȘI INSTITUȚIILE RELEVANTE PENTRU COMBATerea MANIFESTĂRILOR EXTREMISTE

Există trei tipuri de norme legislative – și tipuri de instituții – relevante pentru combaterea extremismului: 1) normele juridice care au ca obiect prevenirea și eliminarea extremismului; 2) legislația măsurilor speciale menită să asigure protecția membrilor minorităților naționale; 3) legislația anti-discriminatorie.

Reglementări antiextremiste

Constituția României conține mai multe prevederi cu relevanță antiextremistă, unele limitând explicit manifestări care ar intra în această categorie. În conformitate cu art. 30 (7): „Sunt interzise prin lege (...) îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare (...) sau la violență publică”. Cel mai important articol constituțional, din acest punct de vedere, rămâne art. 37 (2): „Partidele sau organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept (...) sunt neconstituționale”.

Prevederile constituționale invocate au câteva corespondente în legea internă. Astfel, Legea partidelor politice interzice „partidele politice care, prin statutul, programele, propaganda de idei ori prin alte activități pe care le organizează, încalcă prevederile art. 30 alin. 7, art. 37 alin. 2 sau alin. 4 din Constituție”¹⁴¹.

În plus, art. 317 din Codul Penal românesc prevede: „Propaganda naționalist-șovină, ațâțarea urii de rasă sau națională, dacă fapta nu constituie infracțiunea prevăzută în art. 166, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani”.

¹⁴¹ Legea partidelor politice nr. 27 din 26 aprilie 1996, art. 3 alin. 2. În plus, alin. 4 interzice partidelor organizarea de activități militare sau paramilitare.

În ciuda unor manifestări rasiste, șoviniste, antisemite de amploare (utilizate ca propagandă sau ca mijloc de diseminare a stereotipurilor negative), art. 317 nu este utilizat de către instituțiile abilitate¹⁴². Au fost legalizate partide ultranaționaliste care încalcă prevederile constituționale și ale legii partidelor, iar acestea își pot derula activitățile lor de natură evident extremistă. Deși Constituția este în esență democratică, anumite formulări încurajează manifestările de tip naționalist, care în România constituie cea mai importantă resursă a extremismului¹⁴³.

În luna martie 2002, guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență nr. 31, privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter fascist, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii (vezi Anexa II). Ordonanța a intrat în vigoare din momentul publicării ei în „Monitorul Oficial”, la data de 28 martie.

Ordonanța de urgență nr. 31 are ca scop eliminarea oricărei activități de extremă dreaptă. Constituirea unei organizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob se pedepsește cu închisoare de la 5 la 15 ani și interzicerea unor drepturi. În această categorie intră orice grup „care își desfășoară activitatea temporar sau permanent, în scopul promovării ideilor, concepțiilor sau doctrinelor fasciste, rasiste sau xenofobe, precum ura și violența pe motive etnice, rasiale sau religioase, superioritatea unor rase și inferioritatea altora, antisemitismul, incitarea la xenofobie, recurgerea la violență pentru schimbarea ordinii constituționale sau a instituțiilor democratice, naționalismul extremist”.

Răspândirea, vânzarea sau confecționarea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani și interzicerea

142 O singură persoană a fost condamnată în România pe baza art. 317 al Codului Penal, la doi ani cu suspendare, pentru un articol antisemit. Din iulie 1997 până în noiembrie 1998, ministrul György Tokay (UDMR), șeful Departamentului pentru Protecția Minorităților Naționale, a informat Biroul Procurorului General cu privire la declarații, afișe și articole șoviniste. Biroul Procurorului General a respins solicitarea de a se începe urmărirea pe baza Codului Penal.

143 Una dintre problemele ridicate de Constituție a fost interpretarea textului constituțional din perspectivă etnică – vezi art. 1 alin. 1: „România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil” și art. 4 alin. 1: „Statul are ca fundament unitatea poporului român”. O consecință a perspectivei etnice a fost presiunea exercitată asupra minorităților – mai ales cea maghiară –, care trebuiau să își declare loialitatea față de stat și Constituție. Dar sensul etnic al „națiunii” este vizibil în România nu doar prin pozițiile politice, ci și prin scrierile doctrinare. De pildă, în vol. *Constituția României – Comentarii și adnotări*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, publicată în 1992 sub semnătura autorilor legii fundamentale (Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida), națiunea este definită ca o „comunitate de origine etnică...” (p.7). (Vezi Gabriel Andreescu, *Romania: Shadow Report: June 2000*, <http://www.riga.lv/minerles/>).

unor drepturi. Aceeași este și sancțiunea pentru persoanele care promovează cultul personalității. Amenzile aplicabile persoanelor juridice care răspândesc, vând sau confecționează pentru răspândire simboluri fasciste, rasiste și xenofobe încep de la 25 de milioane și ajung la 250 de milioane.

Negaționismul se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la cinci ani și restrângerea unor drepturi¹⁴⁴. Se interzice acordarea numelor persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii unor locuri publice ori ridicarea de statui ale acestora în spații publice.

Ordonanța de urgență nr. 31 a fost aplicată până în luna iunie 2002 (inclusiv) doar prin demolarea a șase din cele șapte statui ale Mareșalului Ion Antonescu. În schimb, Colegiul Național de Apărare a introdus cursuri despre Holocaust, ceea ce reprezintă o măsură revoluționară¹⁴⁵. Ordonanța a fost deja criticată pentru că ar fi incoerentă¹⁴⁶ sau pentru că ar afecta echilibrul drepturilor¹⁴⁷. Împotriva Ordonanței au protestat grupuri ortodoxist-extremiste¹⁴⁸.

Legislația privind protecția membrilor minorităților naționale

Sistemul de protecție a minorităților naționale este, în România, relativ amplu, cel puțin la nivelul legislației. Baza sa o constituie art. 6 al Constituției, care enunță: „Statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase”. Un număr de legi sectoriale și în primul rând Legea învățământului nr. 84/1985, reactualizată, Legea administrației publice locale nr. 69/1991,

144 Cu privire la fenomenul negaționismului astăzi în România, vezi Michael Shafir, *Holocaust Denial, The Legacy of Communism, and „Transition”*, în „East European Perspectives”, vol. 4, nr. 6, 20 martie 2002.

145 Acestei măsuri ar fi necesar să i se adauge deconstrucția strategiei de propagandă antimaghiară, care formează baza educației patriotice în instituțiile militarizate românești.

146 Vezi Gabriel Andreescu, *Contra extremismului, nu împotriva libertății*, în „Observatorul cultural”, nr. 11, 2002, și Anexa II.

147 *Ibidem*. A fost dat ca exemplu cazul judecat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în 1998, când Franța a fost condamnată datorită măsurilor adoptate împotriva liderilor a două asociații: „Association pour défense du mémoire de maréchal Pétain” și „Association nationale Pétain-Verdun”, în numele cărora fusese dat un anunț comemorativ în „Le Monde” (*L’Affaire Léhideux et Isorni c. France*: www.echr.coe.int).

148 Protestul redacției revistei „Scara – revistă de oceanografie ortodoxă” și al Asociației Române pentru Cultură și Ortodoxie, din data de 27 martie 2002.

reactualizată, definesc drepturile substanțiale de care se bucură persoanele aparținând minorităților naționale. Deși ideea de drept colectiv este vehement respinsă la nivelul actualei clase politice, legislația românească acordă drepturi colective. Astfel, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care nu obțin numărul necesar de voturi pentru a fi reprezentați în Parlament au dreptul la un scaun de deputat fiecare¹⁴⁹. Organizațiile reprezentative formează Consiliul Minorităților Naționale, care se bucură de finanțare de la bugetul de stat.

Pe de altă parte, instrumentele de aplicare a acestui sistem sunt mai slab dezvoltate¹⁵⁰. În 1997 a fost creat Departamentul pentru Protecția Minorităților Naționale, care includea un Birou Național pentru Romi. După alegerile din 2000, guvernul nou ales a plasat DPMN la Ministerul Informației Publice, sub numele de Departamentul pentru Relații Interetnice. Biroul Național pentru Romi din DRI a fost înlocuit de un subsecretariat de stat pentru romi. Dacă DPMN era condus de un ministru, noul departament este condus de un secretar de stat¹⁵¹.

Comitetul Interministerial pentru Minoritățile Naționale a fost creat pentru a asigura sprijinul guvernamental coordonat al dezvoltării și implementării strategiei de protecție a minorităților naționale. Subcomisia Interministerială pentru Romi, un organism mixt compus din experți guvernamentali și independenți, aceștia din urmă nominalizați de ONG-urile romilor, ajută la implementarea politicilor publice pentru romi¹⁵².

Instituția Avocatului Poporului, creată în martie 1997, are mandatul de a apăra drepturile și libertățile cetățenilor împotriva încălcării lor de către autorități. În fapt, chestiunile minorităților au ținut de competența Departamentului pentru ordine, organisme militare și speciale, penitenciare, minorități, culte, străini, consumatori și contribuabili¹⁵³.

Sistemul antidiscriminatoriu

Sistemul legislativ și instituțional al prevenirii și combaterii discriminării a fost până de curând cea mai slabă componentă a sistemului de pro-

149 Legea electorală, art 59 (2), Constituția României.

150 Gabriel Andreescu, *Romania: Shadow Report: June 2000*, citat.

151 Decizia guvernamentală nr. 13/2001.

152 Open Society Foundation, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Budapest, 2001. Strategia Națională pentru Romi, adoptată în 2001, are în vedere un program de zece ani, cu planuri pe patru ani. Strategia se referă la dezvoltarea comunitară, locuințe, asigurare socială, sănătate, grija copiilor, locuri de muncă, dreptate și ordine publică, educație, cultură și comunicare.

153 Vezi *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, citat.

tecție a persoanelor aparținând diferitelor grupuri etnice. Singura prevedere antidiscriminatorie cu forță juridică a fost art. 247 al Codului Penal: „Îngrădirea, de către un funcționar public, a folosinței sau a exercițiului drepturilor vreunui cetățean, ori crearea pentru acesta a unor situații de inferioritate pe temei de naționalitate, rasă, sex sau religie, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani”¹⁵⁴. Nu a existat nici o condamnare a unui oficial pe baza acestui articol, în ciuda largului fenomen de discriminare în România, în special în ce-i privește pe romi¹⁵⁵. Pentru o perioadă lungă de timp, punerea în aplicare a normelor anti-discriminare a fost împiedicată prin refuzul autorităților de a recunoaște magnitudinea acestui fenomen¹⁵⁶.

În luna august 2000, Parlamentul a adoptat Legea privind publicitatea, interzicând utilizarea de enunțuri în reclame care discriminează pe bază rasială, sexuală, de limbă, origine socială, identitate etnică sau națională. Dar nici această lege nu a avut un efect semnificativ asupra enunțurilor discriminatorii în reclame.

O importantă schimbare a fost produsă odată cu intrarea provizorie în vigoare, în noiembrie 2000, a Ordonanței 137 privind prevenirea și pedepsirea tuturor formelor de discriminare¹⁵⁷. Astăzi, aceasta constituie cel mai comprehensiv set de măsuri anti-discriminare din spațiul Europei Centrale și de Est.

Ordonanța 137 oferă o definiție a discriminării și interzice discriminarea în accesul la un loc de muncă, sănătate și alte servicii publice, educație și locuințe¹⁵⁸. Legea oferă ONG-urilor care luptă pentru drep-

154 Cazurile pot fi inițiate doar *ex officio* de către organele de investigație.

155 Dar și ceangăii maghiari – vezi APADOR-CH Report – 2001.

156 Aceasta s-a întâmplat în cazul tuturor rapoartelor trimise de România organismelor internaționale (vezi *Report submitted on 24 June 1999 by Romania pursuant to Article 25 para.1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*: „Cetățenii români, fără distincție de rasă sau naționalitate, se pot bucura în mod egal de toate drepturile și libertățile garantate de Constituție și lege și pot participa în aceeași măsură la viața politică, economică, socială și culturală, fără privilegii sau discriminare” http://www.riga.lv/minelers/reports/romania/romania_NGO.htm

157 Monitorul Oficial 432/02.09.2000 (Ordonanța 137/31.08.2000). Legea de adoptare a Ordonanței 137 a obținut votul final în Ianuarie 2002 și a fost apoi publicată în Monitorul Oficial la 16 ianuarie 2002.

158 Ordonanța 137/2000, Art.2 (1): „orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, etnie, limbă, religie, [...] sau orice alt criteriu, care are ca scop sau efect restrângerea sau înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice”.

turile omului *locus standi*¹⁵⁹ și permite victimelor să ceară reparații pentru acțiuni discriminatoare¹⁶⁰.

Ordonanța 137 prevede stabilirea unui organism special de monitorizare și aplicare a legii: Consiliul Național pentru Prevenirea Discriminării, subordonat guvernului¹⁶¹. Hotărârea guvernamentală de înființare a CNPD a fost adoptată în luna noiembrie 2001.

Un fond special existent sub guvernul anterior și destinat conferințelor, seminariilor și meselor rotunde împotriva discriminării¹⁶² – Fundația Națională împotriva Rasismului, Antisemitismului, Xenofobiei și Intoleranței – a fost exploatat în mod abuziv de către tinerii membri ai partidelor extremiste, printre care și România Mare.

Un rol aparte îl are legislația internațională ratificată de România, cu relevanță antiextremistă. Rolul său important este datorat, pe de o parte, naturii moniste a sistemului constituțional românesc, care dă prioritate legislației internaționale în materia drepturilor omului și, pe de altă parte, impactului pe care îl are atitudinea comunității internaționale asupra a ceea ce se întâmplă în România.

Ratificarea legislației internaționale relevante

România a ratificat cele mai importante documente internaționale dedicate chestiunii discriminării rasiale și etnice: Convenția ILO nr. 111/1958; convenția ONU privind drepturile copilului; convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială; cartă ONU a drepturilor civile și politice și protocolul opțional; convenția ONU a drepturilor economice, sociale și culturale; convenția Europeană a Drepturilor Omului împreună cu toate protocoalele acesteia; convenția cadru pentru Protecția Minorităților Naționale.

România a ratificat tratatele bilaterale cu Ungaria (1996) și Ucraina (1997), inclusiv prevederile privind protecția persoanelor care aparțin minorităților naționale. Aceste instrumente obligă România să implementeze standardele Declarației ONU asupra Drepturilor Persoanelor Aparținând Minorităților Naționale sau Etnice, Religioase și Lingvistice,

159 Ordonanța 137/2000, Art. 22.

160 Ordonanța 137/2000 Art. 21 (1). Două astfel de cazuri au fost depuse la curțile de justiție din România de la adoptarea Ordonanței 137 și sunt pe rol. Cazurile au fost aduse în fața justiției de ONG-ul Romani Criss.

161 Ordonanța 137/2000, Art. 23.

162 Acestea au inclus „Workshopurile toleranței”, „Tinerii și campania împotriva rasismului, anti-semitismului, xenofobiei și intoleranței” și „Toleranța în viața politică”.

Documentul de la Copenhaga al Conferinței CSCE asupra Dimensiunii Umane, CCMN și Recomandarea 1201¹⁶³. Tratatul internațional a devenit parte a legislației interne după ratificare și au precedență în raport cu legile interne în caz de conflict¹⁶⁴.

Aplicarea normelor

Ca o evaluare generală, se poate spune că prevederile antiextremiste ale Constituției și ale Codului Penal sunt relativ ferme. Măsurile speciale destinate protecției minorităților naționale sunt acoperitoare și depășesc standardele internaționale. Prin adoptarea Ordonanței nr. 137/2000 și adoptarea Hotărârii de înființare a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării în noiembrie 2001, s-a pus capăt unui lung interval de timp în care mijloacele antidiscriminatorii din legislația românească erau complet insuficiente. La cele de mai sus se adaugă faptul că România a adoptat marea majoritate a legislației internaționale relevante în domeniu.

În aceste condiții, problema centrală în România este aplicarea normelor, în alți termeni, respectarea statului de drept. Din acest punct de vedere, situația arată extrem de nemulțumitoare. Dezvoltarea manifestărilor extremiste în ultimul deceniu, ca și răspânditul comportament discriminatoriu a putut avea loc în ciuda existenței unor instrumente legale puse la dispoziția instituțiilor statului pentru a le face față.

Utilizarea normelor depinde, de o parte, de tradiția instituțională și de voința politică și, pe de altă parte, de educația cetățenilor, de capacitatea lor de a cere și obține aplicarea legii. Este neîndoios că în toate cele trei puncte enumerate există un important deficit¹⁶⁵.

163 Tratatul Bilateral cu Ungaria a fost semnat la 16 septembrie 1996; Tratatul Bilateral cu Ucraina a fost semnat la 3 mai 1997.

164 Constituția României, 1991, Art. 11, para. 2.

165 Efortul de a impune instituțiilor competente aplicarea legii antiextremiste a aparținut unor organizații din societatea civilă. Un exemplu este acțiunea mai multor organizații în anul 1999, în momentul „cele de-a cincea mineriade”, reclamând scoaterea PRM în afara legii (Grupul pentru Dialog Social, Comitetul Helsinki Român, Alianța Civică).

