

PREFAȚĂ

Tema lucrării elaborate de Gabriel Micu abordează o problemă complexă și delicată, nu foarte des dezvoltată de literatura de specialitate internă și internațională, deși evoluțiile înregistrate, în ultimii ani, la nivel internațional, au subliniat, în mod evident, necesitatea unor clarificări de natură teoretică și normativă.

Autorul – teoretician, dar și practician cu experiență în această materie specifică a relațiilor internaționale – și-a propus ca obiectiv principal analizarea conceptului de minoritate națională din mai multe unghiuri, care să clarifice atât locul și semnificația acestuia în cadrul statului, ca entitate politico-juridică de bază a construcției societății internaționale actuale, cât și unele aspecte controversate care pot duce la interpretări cu efecte directe asupra stabilității sociale și securității naționale a unui stat și a comunității umane, în ansamblul său.

Astfel, *Capitolul privind statul și suveranitatea sa în contextul construcției europene* este menit să prezinte importanța acestuia pentru existența națiunii moderne, inclusiv cetățenii aparținând minorităților naționale având obligația de a se supune voinței puterii de stat din componența căreia pot să facă parte, dacă scrutinul electoral stabilește acest lucru sau dacă autoritățile naționale consideră că este cazul să întreprindă măsuri afirmative în acest sens.

O altă remarcă legată de suveranitate se referă la regiunile locuite în mod compact de comunități semnificative de minorități. În aceste regiuni, puterea locală este parte integrantă din puterea de stat, cele două neputând să se manifeste separat, în paralel, pe același teritoriu suveran.

Autorul consideră că între stat și populație se stabilește o legătură permanentă și continuă, fapt care generează distincția între cetățean și străin, respectiv între cetățean și resortisant sau protejat. De aceea, protecția minorităților etnice se aplică nu doar cetățenilor săi, ci se întinde și asupra celorlalte categorii de populație.

Un aspect important pe care autorul își propune să-l dezvolte este acela al *relevanței minorităților naționale în stabilirea formei de stat* prin abordarea

de teme cum sunt: *autonomia* și minoritățile naționale, precum și *federalismul* și minoritățile naționale.

Autorul arată că, în era globalizării, crește interdependența dintre state, iar odată cu aceasta apar noi provocări, unele fiind reale amenințări la adresa suveranității teritoriale a statelor, cum ar fi cele de natură etnică, religioasă sau cele ecologice, însă toate acestea impun o intensificare a cooperării internaționale pentru elaborarea și aplicarea de soluții noi, care să constituie forme ale exercitării puterii suverane a statelor.

Construcția europeană nu se abate de la normele Dreptului Internațional. Ceea ce pare a fi un act de guvernare directă a Uniunii Europene în raport cu statele membre este, în fapt, o *competență* exclusivă sau partajată atribuită de acestea instituțiilor europene, de a reglementa în anumite domenii, în numele lor și pentru ele, pe care autoritățile naționale însele au consimțit să o cedeze în favoarea instituțiilor comunitare.

Un principiu relevant este considerat cel al *autodeterminării popoarelor*, cunoscut în doctrină și literatura de specialitate și sub denumirea de *dreptul popoarelor de a dispune de ele însele*. Autorul își propune să aducă clarificări atât în ceea ce privește substanța conceptului de autodeterminare, cât și referitor la reglementarea sa juridică, ce conturează și sfera de aplicabilitate a acestuia.

Importanța teritoriului în procesul de autodeterminare face ca dreptul la secesiune să nu fie încurajat de actuala ordine mondială, de aceea reglementările internaționale pun accent deosebit pe respectarea integrității teritoriului național al popoarelor independente, nefiind admise acțiuni de dezmembrare a integrității teritoriale sau a unității politice a statelor.

De asemenea, orice demers al vreunui grup separatist, în acest sens, este incompatibil cu scopurile și principiile Cartei ONU. În consecință, *integritatea teritorială* este protejată ca o valoare esențială a dreptului popoarelor la autodeterminare, ca element determinant al statelor pe care acestea le formează. Autorul aduce clarificări și cu privire la interpretarea pe care analiștii politici o dau legitimității procesului de dobândire a autodeterminării, unii considerându-l *principiu*, în timp ce alții apreciază că este un *drept*.

În lucrarea de față, se subliniază faptul că, întrucât extrem de puține state sunt omogene din punct de vedere etnic, doctrina a relevat că secesiunea unor grupuri minoritare poate oricând să pună în pericol construcția politico-juridică a statului modern, să ducă la un proces de divizare infinită, urmând principiul dominoului.

Analizii și oamenii de știință au argumentat că, din momentul în care unei minorități sau oricărui alt grup uman din cadrul unei națiuni i se va recunoaște dreptul la secesiune, indiferent de motivele invocate, acest lucru poate avea ca finalitate crearea unui precedent cu efecte nefaste asupra sistemului democratic și, implicit, a ordinii internaționale.

Totodată, în ipoteza acordării unei minorități oarecare a unui pretins drept la secesiune, i s-ar oferi acesteia pârghiile de care s-ar putea folosi pentru a șantaja în mod constant puterea politică democratic aleasă, în sensul amenințării cu secesiunea, dacă revendicările sale nu sunt satisfăcute, asistând, astfel, la o *răsturnare a principiului fundamental al democrației*, întrucât o minoritate ar putea decide pentru o majoritate.

De aceea, în temeiul unei abordări care întrunește majoritatea opiniilor exprimate în materie, se poate afirma cu certitudine că protecția persoanelor care aparțin minorităților naționale nu poate fi asigurată și nici concepută prin punerea în discuție a *unității statului și a integrității teritoriale* a acestuia.

Dat fiind faptul că autoritățile naționale se confruntă atât cu probleme legate de elaborarea unui cadru legislativ și instituțional menit să asigure deplina participare la viața publică a tuturor cetățenilor săi, cât și cu aspecte care vizează *protecția cetățenilor aparținând minorităților naționale, împotriva discriminării* lor de către cetățenii aceleiași națiuni, dar care aparțin majorității, din punct de vedere etnic, o secțiune specială este dedicată fenomenelor legate de *discriminare*.

Autorul consideră necesar să sublinieze că discriminarea este percepută ca fiind tratamentul diferențiat aplicat unei persoane în virtutea apartenenței acesteia la un anumit grup social sau etnic, chiar dacă aceasta este sau nu confirmată de realitate.

Esențial de remarcat este că *discriminarea reprezintă o acțiune individuală*. Pot exista și situații în care membrii unui grup pot fi tratați similar, în mod sistematic, inducând imaginea unui model social de comportament agregat. Acest lucru nu poate fi, însă, interpretat ca fiind un tratament aplicat grupului, în ansamblul său, doar pentru că este de o anumită factură socială sau origine etnică, ci fiecărui individ în parte, discriminarea fiind un act individual al unei persoane care poate sau nu să aparțină unui grup și, în consecință, discriminarea nu poate fi inclusă în categoria de concepte care caracterizează un grup.

Principiul nediscriminării, ca și alte principii de drept, este un subiect care *nu poate fi disociat de problematica drepturilor omului*, aflându-se,

totodată, într-o continuă transformare, ținând pasul cu evoluțiile din cadrul societății umane. Ca atare, autorul prezintă standardele internaționale fundamentale relevante pentru domeniul de analiză.

Problematica autonomiei, controversată și ea, oferă autorului ocazia să evidențieze faptul că doctrina și practica internațională cu privire la respectarea drepturilor omului *descurajează, în mod constant, inițiative care duc la discuții despre autonomie sau drepturile politice ale minorităților*.

Regimul de autonomie nu este unul standard, întrucât statutul oferit de autoritățile centrale cuprinde drepturi mai restrânse sau mai largi, de la educație în limba maternă și instituții culturale proprii și până la regimuri mai complexe ce includ o serie de competențe locale, cum ar fi cele executive și legislative.

În toate situațiile, însă, domeniile de forță ale unui stat rămân să fie gestionate la nivelul guvernului central. Amintim aici: apărarea, siguranța națională, afacerile externe, problemele monetare, coordonarea dezvoltării economice.

Autorul concluzionează că, de cele mai multe ori, alegerea soluției privind acordarea unui statut special unei anumite comunități este *doar o problemă de opțiune*, întrucât atât autonomia teritorială, cât și descentralizarea reprezintă elemente ale democrației, menite să ofere, în general, condiții mai adecvate pentru promovarea drepturilor omului, inclusiv pe cele ale persoanelor aparținând minorităților naționale.

Decizia cu privire la o formă sau alta de stat, la acordarea sau neacordarea de statute speciale anumitor comunități, depinde de percepția autorităților naționale cu privire la gradul de eficiență pe care îl poate avea unul sau altul dintre modele, în ceea ce privește rezolvarea solicitărilor venite din partea acestor comunități.

Atât prezervarea și afirmarea identității minorităților naționale, cât și exercitarea drepturilor specifice ale persoanelor care fac parte din minorități, nu solicită în mod imperativ și, în consecință, nu condiționează instituirea unei forme sau alteia de organizare statală sau administrativă a țărilor din care fac parte.

Autorul nu omite să accentueze ideea foarte importantă potrivit căreia autonomia *nu reprezintă un drept* al comunității teritoriale sau al unui grup minoritar de a se organiza singur pe un anumit teritoriu, dar *nicio obligație* pentru un stat de a alege autonomia ca soluție a revendicării unor grupuri etnice.

În consecință, este lipsită de sens discuția cu privire la natura dreptului, mai precis, dacă acesta este unul individual sau colectiv. Este evident că, în situațiile în care statul recurge la soluția creării unei regiuni autonome, aceasta se exercită în colectiv, la fel cum se întâmplă și în cazul autodeterminării sau drepturilor la dezvoltare, la un mediu sănătos, precum și a altor drepturi de solidaritate.

Soluțiile adoptate la nivelul diverselor state trebuie să țină seama de trei aspecte cumulative, și anume: *egalitatea, nediscriminarea și respectarea integrității teritoriale*. În acest fel, se vor putea realiza premisele identificării unei soluții pașnice și constructive, prin armonizarea elementelor menționate, de așa natură încât modelul care va fi adoptat să permită pluralismul în contextul conviețuirii multietnice, iar la nevoie, pluralismul prin subdiviziune teritorială.

În cel din urmă caz, pot fi luate spre analiză multiplele situații de autonomie locală ce pot fi înființate în cadrul unui stat suveran, de la administrația municipală și până la federalizare.

Cât privește *natura drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale*, autorul este de părere că aceste categorii de drepturi aparțin, în egală măsură, și celorlalte persoane care formează populația unui stat, nu doar celor care fac parte din minorități.

Există și situații în care aceste drepturi, care aparțin în întregime persoanelor ce fac parte din majoritate, vizează, în anumite limite, și persoanele care, din varii motive, nu pot fi recunoscute ca formând o minoritate națională, cum ar fi: dreptul la folosirea limbii materne în particular și în justiția penală, dreptul la practicarea și profesarea propriei religii, dreptul de acces la cultură.

Conform reglementărilor și acordurilor internaționale prezentate detaliat în lucrare, autorul consideră că se poate afirma, cu certitudine, că aceste drepturi sunt incluse în ansamblul drepturilor omului și libertăților fundamentale, urmând regimul general de exercitare al acestora, respectând, deci, limitele și restricțiile posibile la exercitarea aceluiași drepturi, de către alte persoane.

Drepturile minorităților naționale rămân *drepturi individuale*, chiar dacă au o dimensiune colectivă ce decurge din însăși natura lor, dar care se exercită în comun, ca și alte drepturi ale omului. Aceasta nu creează un titular deasupra persoanelor, care rămân, totuși, subiectul concret căruia îi sunt opozabile și care le exercită în diferite feluri.

Autorul nu omite să precizeze că un element specific al contextului în care persoanele care fac parte din minorități își exercită drepturile lor specifice aparține sferei îndatoririlor ce revin acestora, și anume *obligația de loialitate* față de statul ai căror cetățeni sunt.

Conduita acestora este reglementată în cadrul legislativ și instituțional al statului respectiv, prin care se asigură și se garantează participarea persoanelor care fac parte din minorități la viața publică, aspect care reconfirmă teza că problemele referitoare la minorități pot fi rezolvate satisfăcător numai într-un cadru politic democratic.

În susținerea acestor considerații cu valoare de principiu, autorul se raportează la două documente relevante la nivel european: *Convenția cadru pentru protecția minorităților naționale* și *Carta limbilor regionale și minoritare*.

Situația specifică a minorităților din România este și ea prezentată, apreciindu-se că aplicarea standardelor internaționale la nivel național, precum și luarea în considerare a realităților sociale specifice, sunt premise esențiale ale unui stat democratic performant și incluziv.

Prin cele dezvoltate în cuprinsul acestei lucrări, Gabriel Micu contribuie, în mod substanțial și salutar, la dezvoltarea unei necesare doctrine juridice autohtone, într-o problematică ce este de necontestabilă actualitate și importanță.

Prof. univ. dr. **Nicolae VOICULESCU**
Director CSUD, Universitatea Titu Maiorescu
*Membrou supleant CA, Agenția Uniunii Europene
pentru Drepturi Fundamentale (FRA)*

Capitolul 1

Introducere

În acest al doilea volum, intitulat *Concepte și principii fundamentale de drept internațional cu relevanță în protecția cetățenilor aparținând minorităților naționale*, ne propunem o aprofundare a temei care face obiectul cercetării dedicate teoriei și practicii în materia protecției Drepturilor Omului.

Conținutul acestei lucrări, care face parte dintr-o serie de autor, se bazează pe analiza și concluziile rezultate în primul volum, în care am argumentat rolul statului în reglementarea și implementarea cadrului legislativ și instituțional pentru protecția Drepturilor Omului.

Vom porni, în studiul de față, de la cercetările din doctrina și literatura de specialitate, urmând acele concluzii comune ca esență, care au îndeplinit toate exigențele mării majorități a experților în materia protecției Drepturilor Omului.

În acest context, așa cum vom argumenta, mai departe, în acest volum, includem *drepturile minorităților naționale*, privite ca drepturi specifice, care se regăsesc în contextul mai larg al Drepturilor Omului.

Conceptul politico-juridic de minoritate națională vine să dezvolte noțiunea socio-istorică de grup etnic, în termenii paradigmei ordinii mondiale actuale.

În acest sens, pentru înțelegerea corectă a naturii și substanței juridice a termenului de minoritate națională, este imperativ necesar să se înțeleagă, cât mai clar, elementele de natură istorică, politică, socială și juridică ce concură la cristalizarea substanței sale cognitive.

Parcursul extrem de complex al devenirii sale, precum și interpretările fundamental diferite date conceptului pe care îl propunem spre analiză, au făcut ca actorii internaționali relevanți în materie să *nu cadă de acord asupra unei definiții neechivoce, care să poată fi recunoscută și acceptată*, dacă nu în unanimitate, cel puțin într-o mare proporție.

Chiar dacă, în plan european, s-a ajuns la o înțelegere comună a noțiunii de minoritate națională, nu același lucru se poate afirma despre acceptarea acesteia în plan universal.