

CUPRINS

PREFAȚĂ.....	9
Capitolul 1	
Conceptul de autonomie și relevanța sa în raport cu protecția persoanelor aparținând minorităților naționale	15
1.1. Considerații generale	15
1.2. Trăsături caracteristice ale conceptului de autonomie	22
Capitolul 2	
Natura juridică a autonomiei. Este un drept al persoanelor aparținând minorităților naționale sau o opțiune a autorităților naționale de organizare administrativ-teritorială.....	39
Capitolul 3	
Reglementări internaționale privind autonomia	50
3.1. Considerații generale	50
3.2. Reglementări internaționale privind regimurile de autonomie	52
Capitolul 4	
Modele de autonomie în Uniunea Europeană	61
4.1. Insulele Aaland	61
4.2. Groenlanda	64
4.3. Insulele Feroe/Faroe	69
4.4. Țara Bascilor. Catalonia.....	70
4.5. Tirolul de Sud	77
4.6. Concluzii	85
Capitolul 5	
Federalismul și protecția persoanelor aparținând minorităților naționale.....	95
5.1. Considerații generale	95

5.2. Locul și rolul tematicii privind respectarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale în structura statului federal	98
5.3. Relația juridică dintre statul federal și statele componente ale acestuia	100
5.4. Analiza identității cu caracter specific a persoanelor aparținând minorităților naționale, prin prisma documentelor internaționale în materie	103
5.5. Raportul între descentralizare, federalism și drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale	105
5.6. Modele de state federale în Uniunea Europeană	108
5.6.1. Republica Austria	108
5.6.2. Regatul Belgiei	112
5.6.3. Republica Federală Germania.....	116
5.7. Concluzii	119
 Capitolul 6	
Tendențe de uniformizare a legislației europene în materia protecției persoanelor aparținând minorităților naționale.....	121
6.1. Considerații generale	121
6.2. Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale.....	121
6.2.1. Principalele prevederi din conținutul Convenției	122
6.2.2. Aspecte referitoare la minoritățile formate recent.....	130
 Capitolul 7	
Politica României în domeniul protecției persoanelor aparținând minorităților naționale. Evaluarea sa de către Comitetul Consultativ	140
7.1. Repere în politica României în domeniul protecției persoanelor aparținând minorităților naționale.....	140
7.2. Evaluarea României de către experții Comitetului Consultativ	153
7.3. Concluzii	161
 Capitolul 8	
Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare.....	163
8.1. Conținutul prevederilor Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare	165

8.2. Aplicarea Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare de către România	176
Capitolul 9	
Concluzii finale.....	180
BIBLIOGRAFIE	217

PREFAȚĂ

Lucrarea domnului Gabriel Micu, intitulată *Protecția minorităților naționale. Corelarea dreptului intern al statelor cu normele internaționale*, este cea de-a treia din seria de autor dedicată analizei statutului persoanelor aparținând minorităților naționale, subiect de evidentă actualitate teoretică și practică. Cercetarea de față abordează o problematică complexă și delicată, nu foarte des dezvoltată de literatura de specialitate internă și internațională, deși evoluțiile înregistrate la nivel internațional în ultimii ani au subliniat în mod evident necesitatea unor clarificări de natură teoretică și normativă.

Întregul studiu abordează într-o manieră profesionistă tema privind protecția persoanelor aparținând minorităților naționale, atât prin prisma dreptului intern, căreia autorul i-a rezervat primul volum, cât și din punct de vedere al dreptului internațional, abordare care se regăsește în cel de-al doilea volum.

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.

Volumul de față aduce clarificări substanțiale la modul în care legislația națională se armonizează cu prevederile internaționale în materie, prezentând astfel o relevanță aparte atât pentru dreptul intern, cât și pentru cel al Uniunii Europene, dar și internațional. Expunerile de natură teoretică sunt dezvoltate prin multiple exemple din practica internațională a statelor, oferind astfel soluții pertinente la o serie de preocupări din domenii conexe temei alese spre studiu, care au creat o serie de controverse pe teme istorice, politice, juridice etc.

În acest sens, pornind de la aspecte de natură conceptuală, autorul dezvoltă holistic ipoteze de lucru și variante de soluționare a unor diferențe care pot apare din aplicarea în practică a elementelor de natură teoretică. În acest fel, cercetarea pornește de la aspectele de natură conceptuală și ajunge la o serie de judecăți de

valoare, atât de necesare în contextul istoric în care ne aflăm, caracterizat prin profunde transformări ale societății internaționale, în care veritabilii actori, în calitate de subiecte de drept internațional, au fost, sunt și vor fi statele, cărora li se alătură, prin voința acestora, organizațiile internaționale.

În acest volum autorul a ales să se concentreze asupra două concepte cu relevanță majoră în tema protecției persoanelor aparținând minorităților naționale, clarificând astfel, atât la nivel conceptual, cât și prin prisma reglementărilor interne și internaționale, rolul acestei categorii de populație în stabilirea formei de stat, dar mai ales a modului în care autoritatea centrală își exercită atribuțiile sale suverane.

Din concluziile rezultate în urma temelor expuse, se poate remarca, ca linie generală de conduită, că subiectul privind protecția minorităților naționale se înscrie în principiul mai larg al respectării Drepturilor Omului, urmând astfel principiile de exercitare ale acestora din urmă precum universalitatea și nediscriminarea.

Stabilind acest cadru de cercetare, regăsim în acest studiu argumente pertinente privind autonomia teritorială, modele deja practicate de state europene în acest sens, precum și forma de stat, unitar sau federal, într-o analiză comparativă care pornește de la eficiența cu care fiecare astfel de formă de organizare administrativ-teritorială o poate avea în respectarea drepturilor specifice ale persoanelor aparținând minorităților naționale.

Cu privire la regimul de autonomie, autorul argumentează că acesta *nu reprezintă un drept* al comunității teritoriale sau al unui grup minoritar de a se organiza singur pe un anumit teritoriu, dar *nici o obligație* pentru un stat de a alege autonomia ca soluție a revendicării unor grupuri etnice.

Contextele politico-istorice care au dus la diferitele forme de autonomie sunt diferite, atât din punct de vedere al originilor și rașunilor de natură istorică, cât și din cauza intereselor și forțelor care au constituit fundamentul geopolitic, în care fiecare dintre părțile aflate în confruntare a urmărit obiective diferite.

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 deopotrivă 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 organizare a unui 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.

Nici prezervarea și afirmarea identității minorităților naționale, nici 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.

Repartizarea competențelor între organele centrale și cele locale este reglementată uniform în majoritatea statelor, aplicându-se *principiul nediscriminării* în alocarea de drepturi și asumarea de obligații ale autorităților locale. Toate unitățile administrativ-teritoriale, cum ar fi, state, provincii, landuri, districte, județe, cantoane, republici, regiuni autonome, au aceleași competențe, care *nu se alocă în funcție de structura etnică* a populației lor.

Conținutul conceptului de autonomie locală constă în *modul de structurare al unităților teritoriale*, care pot constitui prin ele însele un mijloc de garantare a existenței și identității unui grup etnic, însă doar cu condiția ca autoritățile locale să se organizeze în spiritul principiilor democratice și nicidecum pe criterii etnice. Prin prisma acestei concluzii autorul consideră în mod justificat că soluția care ar trebui găsită pentru oricare dintre revendicările persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să țină seama de trei aspecte cumulativ, și anume egalitatea, nediscriminarea, respectarea integrității teritoriale a statului din care fac parte.

Așa cum reiese și din modelele de autonomie analizate succint în studiul de față, scopul real al divizării administrativ-teritoriale este cel de a apropia puterea și serviciile publice de proprii cetățeni, care sunt stabiliți la nivel local, aspect care nu ia în calcul, nici măcar aluziv, posibilitatea de a da putere politică proprie grupurilor etnice.

Cu toate acestea, pentru a spera la un succes al modelului de autonomie propus, este necesar ca descentralizarea să se facă în strânsă dependență cu promovarea unei vieți democratice și pluraliste în fiecare unitate teritorială, de așa natură încât să fie garantată respectarea Drepturilor Omului și, în context, a celor ale persoanelor care aparțin minorităților naționale.

Nu puteau fi omise din acest studiu și anumite exemple din istoria contemporană care furnizează o serie de pericole pe care le creează tendințele

separatiste și de apartheid, care subminează conceptul modern de stat-națiune, opunându-i acestuia conceptul de etno-națiune, în sensul în care unul dintre elementele constitutive ale statului să nu mai fie națiunea, ci etno-națiunea.

Autorul afirmă că este dificil de imaginat cum anume statele moderne ar urma să se transforme în etno-state, în temeiul unui proces de dezintegrare legitimat de conceptul de autonomie pe bază etnică și, în același timp, să nu favorizeze declanșarea unui fenomen de atomizare a comunității internaționale.

Scopul subdiviziunii teritoriale nu este de a da grupurilor etnice un guvern care să-l trateze ca pe un bun personal, care să acționeze discreționar în raport cu restul populației, ci de a apropia de cetățean organele puterii și serviciile de stat.

Analiza solicitărilor de autonomie și autoguvernare relevă caracterul universal al acestora, nicidecum unul special, etnic, întrucât orice politică de stat se confruntă cu interese locale specifice, necesitând o reconciliere pe termen lung a unor interese opuse, chiar dacă nu se poate garanta o evoluție certă a acesteia, întrucât, este însoțită de reculuri și sinuoșități, ca oricare alt fenomen socio-politic.

Examinarea situațiilor și cererilor de autonomie impun analiza și reținerea unui set de factori extrem de diverși, care particularizează condițiile de la țară la țară, de la zonă la zonă, în funcție de contextele istoric, cultural, social, geografic, demografic, de dezvoltare economică.

În egală măsură, autorul atrage atenția că trebuie acordată multă atenție *factorilor externi*, care pot încuraja decizia de acordare a unor regimuri de autonomie în organizarea administrativ teritorială a unui stat, cu scopul de a promova o formă de organizare statală care derivă din interesele sau intervențiile străine, de manipulare sau dominație politică.

Cele câteva concluzii desprinse din cercetarea efectuată de domnul Gabriel Micu mă determină să-i încurajez nu doar pe cei care sunt pasionați de acest domeniu, dar și pe cei aflați la niveluri diferite de aprofundare a acestui subiect, să parcurgă paginile lucrării, fiind de un real ajutor, deopotrivă studenților, masteranzilor, doctoranzilor, cercetătorilor, dar și practicienilor.

Abordarea holistică, presărată cu multiple și variate exemple din practica internațională se adresează atât juriștilor, diplomaților, cât și politologilor, sociologilor, filosofilor ori jurnaliștilor interesați de subiectul minorităților naționale.

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 incontestabilă actualitate și importanță. Este o reușită a domeniului care se adaugă, în mod necesar, patrimoniului cultural, în general, și celui juridic, în special.

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

Capitolul 1

Conceptul de autonomie și relevanța sa în raport cu protecția persoanelor aparținând minorităților naționale

1.1. Considerații generale

a. Istoria veche și modernă a fost martora multor eforturi depuse de către cei lipsiți de putere politică, în scopul de a obține un control cât mai mare asupra destinelor proprii. În acest context, desemnarea ca *majoritate* sau *minoritate* a unui grup uman este irelevantă, întrucât puterea politică nu respectă regula majorității, în sensul democrației moderne.

Luptele pentru putere ale grupurilor disidente sau antistatale care se află pe un teritoriu definit de către acestea, în temeiul principiului fundamental de Drept Internațional intitulat *dreptul popoarelor de a dispune de ele însele*, au avut întotdeauna ca obiectiv respingerea autorității aflate la guvernare, folosind drept pretext principiul *conducerii de către majoritate*, în sensul numeric al acesteia și nu în cel politic.

Nu în toate cazurile de conflicte sociale și politice interne se poate găsi rezolvarea prin *alegeri libere și corecte*, acestea având mai degrabă rolul de a adânci sentimentul apartenenței unei anumite populații la un anumit teritoriu, care se realizează, de cele mai multe ori, în temeiul *existenței unei informații*, aceasta fiind adesea greu de susținut cu probe de necontestat.

Poziția pe care un grup o adoptă într-o anumită problemă pentru care intenționează să organizeze un referendum este, în mod inevitabil, influențată de noțiuni cu privire la populația *reală* a unui teritoriu, semnificația pe care o are mișcările populației – în timpuri mai îndepărtate sau mai recente – precum și, în mod special, *ale cui* drepturi vor prevala.

În secolul al XIX-lea, grupurile care au fost recunoscute pe plan internațional ca națiuni cu dreptul de a înființa noi state au devenit majorități, iar aspiranții care au eșuat în lupta pentru obținerea statalității au rămas în minoritate.

Ulterior, așa cum se va analiza în acest volum, persoanele aparținând acestor grupuri minoritare care au consimțit să rămână pe teritoriul noilor

state naționale și au contribuit la formarea unei națiuni, tocmai datorită apartenenței la respectiva națiune, au fost catalogate drept *minorități naționale*.

b. Conceptul politic de *națiune* s-a cristalizat în secolul XX, manifestându-se un mare interes față de edificarea acesteia. Analizând mai profund istoria recentă, se poate afirma că națiunile fie sunt distruse, fie își diminuează relevanța în cadrul statului, din cauza autorității guvernamentale care deține legitimitatea utilizării forței, chiar și împotriva propriilor popoare aflate sub jurisdicția lor.

În decursul istoriei, toate imperiile, începând cu cel Egiptean, Grec sau Roman și ajungând la cel Britanic, Francez, Otoman sau Țarist, au încurajat teoriile politice și legale prin care au realizat separarea *etnicității* de *religie* și a *națiunii* de *autoritatea guvernului*.

Acele imperii care nu s-au format printr-un proces de colonizare și-au dorit întotdeauna să-și impună doar controlul politic sau economic asupra supușilor săi, chiar dacă guvernele acestora erau, în mod natural, legate de o anumită cultură. Excepția de la această regulă o constituie încercările făcute de misionarii creștini, care și-au propus să convertească populația de pe teritoriul colonizat.

Identificarea *națiunii* cu *statul* a avut loc la sfârșitul secolului al XIX-lea – începutul secolului XX, sub forma conceptului politic de *stat-națiune*, care a modificat substanțial soarta imperiilor, în sensul dramatic pentru acestea din urmă.

În noua abordare politică, conceptul de stat multiethnic a devenit *imposibil de susținut*, întrucât elementele centrale ale conceptului european de guvernare îl reprezentau democrația și teoria contractului social.

Entitățile politico-juridice statale care urmau să se formeze în baza noilor concepte au folosit argumentul oferit de efectele fenomenului de *omogenizare etnică* sau *lingvistică*, atât în scopul justificării separării lor de imperiul cărui i-au fost supuse, cât și pentru a legitima apetitul pentru expansiuni teritoriale.

Exemple de dezintegrare sub presiunea naționalismului etnic îl constituie atât Imperiul Otoman, cât și cel Austro-Ungar, al cărui proces de destrămare s-a datorat și ajutorului dat de puterile rivale populației autohtone, instigând-o la mișcări de revendicare a autodeterminării.

În cazul în care acceptăm valabilitatea argumentului prin care noile imperii de peste mări își justificau existența, și anume aprecierea că popoarele

pe care le stăpânesc au niveluri de dezvoltare care nu le îndreptățesc să se organizeze coerent într-un stat, se poate afirma că aceste popoare au militat pentru afirmarea statalității, împotriva dominației europene, mai exact a Marilor Puteri care conduceau soarta bătrânului continent.

c. *Autodeterminarea națională* este un concept caracteristic secolului al XIX-lea, care a stat la baza elaborării *autodeterminării teritoriale*, specifică secolului XX.

În anumite cazuri, *naționalismul* noului stat a fost creat exclusiv pe baze ideologice, în timp ce au existat și situații de compatibilitate între încercările de a transforma cultura majoritară sau dominantă în cea a statului, ca întreg. Astfel de abordări de constituire a unei *culturi naționale* pot fi remarcate în eforturile similare depuse pentru construcția Europei postbelice.

În contextul general al influenței de netăgăduit a ideologiilor moderne – cum ar fi *autodeterminarea națională* și *menținerea integrității teritoriale și unității politice ale statului* – indiferent de cât de artificial ar fi fost create, noile state au abordat, în principiu, o poziție de *respingere a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale*.

Atât în țările dezvoltate, cât și cele în curs de dezvoltare din anii '50 și '60, *centralizarea puterii statului* a constituit un obiectiv principal al puterii politice, fenomen care a dus, în unele cazuri, la o *asimilare forțată* a grupurilor minoritare și a popoarelor indigene.

Identificarea realizării unor progrese în procesul de eliberare națională, în condițiile în care nu au existat limite logice, filosofice sau sociologice ale naționalismului, devine doar o problemă de *opțiune politică*. Această opțiune echivalează, pentru multe minorități naționale și popoare autohtone, cu întoarcerea la retorica statului *etnolingvistic*, caracteristic secolului al XIX-lea.

Cu toate acestea, grupurile indigene și minoritățile naționale au abandonat idealul lor de formare a unui stat populat de o singură națiune, în scopul menținerii propriei lor ființe naționale, apreciind că *loialitatea etnică* sau culturală nu poate fi afectată de *loialitatea politică* față de un stat existent și din care acestea fac parte.

În consecință, grupurile indigene și minoritățile naționale și-au diminuat nivelul revendicărilor utopice, în contextul în care evolua comunitatea internațională, înlocuind standardul pe care și-l doreau prin înființarea unui stat-național ideal, cu un altul, corespunzător *obținerii unor garanții* pentru o viață departe de amenințările pe care le-ar reprezenta un stat obtuz, periculos

pentru existența lor, în care guvernul central sau majoritar nu ar recunoaște diversitatea etnică și ar genera, astfel, dezbinarea sau fragmentarea.¹

În plan teoretic, protejarea actualelor forme de minorități naționale și popoare autohtone ar trebui să se realizeze prin exercițiul deplin al autodeterminării etnice pe criterii lingvistice, religioase sau alte temeuri de autodefinire.

Cu toate acestea, practica indică, fără nicio ezitare, că perspectiva apariției a mii de state independente omogene, dar mici, care să se definească primordial prin termeni etnici, lingvistici sau religioși, ar trebui, mai degrabă, să inspire *îngrijorare*, întrucât deplasarea frontierelor în scopul creării condițiilor pentru o puritate etnică mai ridicată este mult mai probabil că va duce către o eră a *intoleranței* și nu către una caracterizată prin *respect reciproc* și *toleranță*.

Există și abordări idilice ale unor popoare cu privire la natura comunității lor, care se plasează – într-o contradicție cu propriile principii – între ideea unei comunități presupusă a fi ancestrală și opoziția față de prejudecata etnică, care îi determină să-și dorească să fie corecte față de toate celelalte popoare.

Este evident că nu pot fi urmate ambele ipoteze în același timp. În cazul în care o comunitate era, într-adevăr, etnocentrică și dorea să se perpetueze așa cum era cu adevărat, aceasta avea să aducă prejudecii inevitabile străinilor, aspect care afecta imaginea idilică menționată. Într-o astfel de contradicție s-au aflat și naziștii, problema acestora fiind aceea că erau mult prea consecvenți asupra acestui aspect.

Conceptul autodeterminării nu recunoaște dreptul majorității de a-și impune voința în mod *discreționar*, într-o manieră în care *drepturile celorlalți să fie violate*. Această interpretare este valabilă indiferent dacă societatea este una seculară, modernă sau pluralistă, care promovează asimilarea grupurilor minoritare, sau dacă este o societate omogenă, tradițională, care urmărește excluderea diferitelor minorități disidente sub pretextul purității naționale, etnice sau religioase.

Este evident că indiferent de atenția cu care s-ar trasa granițele, indivizii și minoritățile vor continua să existe, iar individul nu va putea fi forțat să se conformeze concepției majorității în numele unei societăți perfecte, întrucât această abordare ar fi la fel de condamabilă ca și distrugerea, de către colonizatorii dominanți, a așa-numitelor „societăți înapoiate”.

¹ Fenet, Alain, "La question des minorités dans l'ordre du droit", în *Les minorités à l'âge de l'État-Nation*, Paris, Groupement Pour Le Droit Des Minorités, Gérard Chaliand (director), Paris, Fayard, 1985, pp. 58-68.