



REALIZAREA DREPTULUI LA AUTONOMIE A GRUPURILOR ETNICE

Simona GALIMAN,
doctorandă la Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

For the development of ethnic identity of individuals who belong to another ethnic group than the majority, the state guarantees the rights of persons belonging to national minorities through different forms of autonomy. The aim of autonomy is to protect an ethnic group against the decisions of majority, unacceptable both from the point of view of all human rights as well as of democratic policy, to ensure basic freedoms and human rights for minorities, without a endanger the territorial integrity of the Contracting States.

O soluție adevărată poate și trebuie să se realizeze numai prin aplicarea de corecții sistemice, adică prin măsuri clare de protecție pozitivă a grupurilor etnice în cadrul drepturilor omului și a statului democratic de drept, în perfect acord cu Carta CSCE de la Paris pentru o Nouă Europă. Numai o asemenea strategie preventivă oferă premisele unei soluționări durabile a problemei naționalităților; fără lezarea granițelor statale existente, asigurând astfel pacea și stabilitatea în Europa. Din acest motiv ea este necesară și urgentă. Dacă această ocazie nu va fi folosită la timp sau deloc, nu se vor putea evita procese ce vor duce la secesiuni sau descompuneri de state, indiferent dacă vor fi sau nu în acord cu legislația internațională și practica statală.

Deși tema autonomiei minorităților etnice conține o oarecare cantitate de explozibil politic, ea este totuși capabilă să detensioneze tensiuni potențiale deoarece realmente nu lezau integritatea teritorială a statelor. Acesta este motivul pentru care ridicarea problemei autonomiei este necesară pentru a fi discutată în toată Europa, obținându-se toate clarificările de care este nevoie.

În documentele internaționale autonomia este definită ca instrumentul de protecție al grupurilor etnice care asigură ca maximum autodeterminarea internă și ca un minimum determinarea externă, cu păstrarea integrității teritoriale a statului.

Scopul autonomiei este:

- să protejeze un grup etnic contra deciziilor majorității, inacceptabile atât din punct de vedere al drepturilor omului cât și al politicii democratice;

- să asigure libertățile de bază și drepturile omului pentru minorități, fără a leza integritatea teritorială a statelor contractante.

Conform protocolului adițional adoptat de Congresul Uniunii Federale a Comunităților Etnice Europene (UFCEE) la Gdansk la 12 mai 1994, autonomia este definită ca instrument de protecție al grupurilor etnice. În funcții de anumite condiții, se evidențiază trei forme de autonomie, cum ar fi:

a) autonomie teritorială, în cazurile în care grupul etnic este majoritar în zona în care trăiești;

b) autonomie culturală, pentru cazurile în care grupul etnic nu este majoritar în zona în care trăiești;

c) autoadministrarea locală (autonomia locală), pentru cazurile în care membrii grupurilor

etnice locuiesc în zone izolate, dispersate și nu sunt majoritari decât în unități administrative mai mici (regiuni, comune).

Problema crucială a tuturor formelor de autonomie constă în delimitarea exactă a domeniilor lor de acțiune față de cele ale statului.

Prin autonomia teritorială se înțelege un statut special acordat unei zone teritoriale care permite locuitorilor acesteia să-și rezolve singuri problemele proprii prin legislație, și administrare proprie. Acest lucru nu implică pretenții la suveranitate, iar caracteristicile autonome trebuie delimitate exact în legislația statului respectiv.

În principiu, autonomia teritorială trebuie să cuprindă domeniile de autoritate necesare pentru rezolvarea problemelor proprii conform părerii grupurilor etnice respective, cum ar fi:

- folosirea de însemne proprii;
- dreptul de a-și spune cuvântul la reglementarea problemelor de interes local;
- învățământul, inclusiv cel superior, în funcție de valorile și necesitățile grupului etnic respectiv;
- instituțiile și programele culturale;
- radio-televiziunea;
- dreptul de a exercita profesii sau de a face afaceri;
- utilizarea resurselor naturale, cum ar fi agricultura, silvicultura, vânătoarea, pescuitul, etc;

- protecția socială și ocrotirea sănătății;
- căile de transport, drumuri locale;
- producția de energie;
- poliția municipală;
- impozitele locale;

Trebuie de avut în vedere că, minimul de autonomie este dimensiunea care asigură doar supraviețuirea și păstrarea identității naționale a unui grup etnic, în timp ce optimul asigură maximum de autonomie, fără a periclita integritatea teritorială a statului. Bineînțeles, în cazul unei autonomii teritoriale trebuie să se țină seama de exigența că naționalitățile care în zona autonomă devin minorități, să nu fie private de drepturile lor de bază și drepturile omului general recunoscute.

În acest sens Constituția României și a Republicii Moldova în articolele 120 și respectiv 109, stabilesc că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Articolul 110 din Constituția Republicii Moldova prevede că teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.

Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă. Normele constituționale specifică faptul că aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.

Dezvoltarea normelor constituționale privind administrația publică locală o face, în România - Legea administrației publice locale (

nr. 215 din 23 aprilie 2001), iar în Republica Moldova - Legea Republicii Moldova nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

Aceste acte legislative prevăd că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Art.17 din Legea administrației publice locale în România, prevede că în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorităților naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor autoritățile administrației publice locale vor asigura folosirea, în raporturile cu acestea, și a limbii materne, în conformitate cu prevederile Constituției, ale legii administrației publice locale și ale convențiilor internaționale la care România este parte.

Art.2 din Legea Republicii Moldova fixează dispoziția precum că administrația publică locală în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se efectuează în conformitate cu legislația Republicii Moldova în domeniul respectiv și a Legii cu privire la statutul juridic special al Găgăuziei.

La 23 decembrie 1994 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea despre statutul juridic special al Găgăuziei” (*Gagauz Yeri*). Cu mult mai târziu apare o reglementare și în Constituția Republicii Moldova în art. 111 denumit Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, care prevede următoarele:

(1) Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Repu-

blicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural.

(2) Pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sînt garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Constituția și legislația Republicii Moldova.

(3) În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii.

(4) Pămîntul, subsolul, apele, regnul vegetal și cel animal, alte resurse naturale aflate pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sînt proprietate a poporului Republicii Moldova și constituie totodată baza economică a Găgăuziei.

(5) Bugetul unității teritoriale autonome Găgăuzia se formează în conformitate cu normele stabilite în legea care reglementează statutul special al Găgăuziei.

(6) Controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern, în condițiile legii.

(7) Legea organică care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament.

În linii generale, considerăm această formă de statut special oferit găgăuzilor este reușită, deoarece prin unitate teritorială autonomă, prevăzută de lege, trebuie înțeles unitate administrativ-teritorială și prin aceasta se păstrează forma unitară a statului.

La capitolul statutul juridic special al Transnistriei sunt generate foarte mari discuții, cu diferi-



te propunerii, pornind de la ideea transformării Republicii Moldova în confederație sau federație până la constituirea unei unități administrativ-autonome de tipul găgăuz. La acest capitol, considerăm importante propunerile făcute de prof. Victor Popa, care vede cea mai reușită formă de statut special pentru Transnistria- regionalizarea Republicii Moldova. Ca un model eficient de soluționare a conflictului, dar nu numai, spune prof. Victor Popa, ci și implimentarea exigențelor politicii regionalizării promovată de Uniunea Europeană, la care tinde și Republica Moldova, admitem posibilitatea transformării Republicii Moldova într-un stat federal în care subiecți ai federației vor fi 4 regiuni ale republicii (federație de tip german, austriac) cum ar fi : Regiunea de Nord cu centrul în or.Bălți ; Regiunea Centru cu centrul în Chișinău ; regiunea de sud cu centrul în or.Cahul ; Regiunea Transnistria cu centrul în or.Tiraspol.

Prezintă interes și modelul propus de prof. Andrei Smochină care consideră că, statutul special ar putea să conțină următoarele: guvernator ales prin alegeri universale; adunare reprezentativă cu dreptul de a adopta propriul statut și legi locale. Prof. Andrei Smochină propune următoarele principii în baza cărora trebuie să fie elaborat statutul special al Transnistriei:

- titularul puterii în Moldova este numai poporul, iar autorităților reprezentative din raioanele de est li se încredințează doar exercițiul puterii și nu puterea ca atare;
- recunoașterea unor categorii de interese a minorităților distincte de cele naționale;
- recunoașterea necesității introducerii unui sistem de autogovernare, în care cetățenii sunt egali, iar deciziile politice corespund voinței majorității;

- calitatea de persoană juridică a localităților din stânga Nistrului atrage după sine deținerea de resurse și patrimoniu propriu, de autonomie financiară;

- desemnarea prin vot universal a autorităților reprezentative căreia populația din teritoriu îi va încredința administrarea afacerilor sale;

- independența autorităților publice reprezentative autonome în vederea gestionării afacerilor de interes local prin adoptarea de acte juridice necesare realizării atribuțiilor ce le revin conform legii;

- exercitarea unui control de stat asupra legalității realizării autonomiei în teritoriu.

Ne raliem și noi la viziunile exprimate de profesorii Victor Popa și Andrei Smochină considerându-le efective și utile, argumentate din punct de vedere științific, care nu vin în contradicție cu Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria) din 22.07.2005.

În cazul autonomiei culturale, spre deosebire de autonomia teritorială, statutul special necesar administrării problemelor proprii nu se acordă unei unități teritoriale, ci unui grup de persoane reunit într-o formă de asociere adecvată. Această formă de autonomie este utilă atunci când grupurile etnice nu sînt majoritare în zonele în care locuiesc sau dacă acestea nu consideră necesară solicitarea autonomiei teritoriale, indiferent din ce motiv. Important este faptul ca uniunea care primește autonomia culturală, în orice formă de asociere ar fi ea să cuprindă o parte semnificativă a grupului etnic respectiv, pentru ca organele de conducere care iau decizii în cadrul autonomiei să fie alese în mod democratic și liber.

Autonomia culturală trebuie să cuprindă toate domeniile care, con-

form părerii grupurilor etnice, sunt esențiale pentru păstrarea, protecția și dezvoltarea identității lor, domeniile semnificative, cum ar fi:

- cultura;
- învățământul;
- informarea, inclusiv radio și tv;
- utilizarea de însemne proprii;
- alte domenii utile păstrării și exercitării drepturilor de protecție proprie necesară.

Autonomia culturală mai cuprinde și dreptul de a crea și a întreține instituții, mai ales în domeniile:

- învățământ;
- mediile scrise și electronice;
- păstrarea tradițiilor;
- cultura;
- activități economice.

În Republica Moldova, deși nu se vorbește de o formă specială a autonomiei culturale acordată unui grup etnic care locuiește dispersat, această posibilitate o oferă Legea cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor care în art.5 stabilește că statul se obligă să contribuie la crearea condițiilor necesare păstrării, dezvoltării și exprimării identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a persoanelor aparținând minorităților naționale, monumentele de istorie și cultură ale minorităților naționale sînt ocrotite de stat.

În scopul dezvoltării identității etnice a indivizilor care aparțin la o altă etnie decât cea majoritară, statul garantează realizarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale la educație preșcolară, la studii primare, medii (generale și profesionale), superioare și postuniversitare în limbile moldovenească și rusă, creează condiții pentru realizarea dreptului lor la educație și la instruire în limba maternă (ucraiană, găgăuză, bulgară,

ivrit, idiş etc.). Pentru asigurarea procesului de instruire în instituțiile de învățământ în care predarea se face, în întregime sau parțial, în limbile minorităților naționale, statul contribuie la elaborarea de programe și literatură didactico-metodică, la instruirea cadrelor didactice, colaborând în acest domeniu cu alte țări. Persoanele aparținând minorităților naționale și organizațiile lor au dreptul, în condițiile legii, să fondeze instituții preșcolare și instituții de învățământ particulare de toate nivelurile. Persoanele aparținând minorităților naționale au dreptul la libera folosire a limbii materne, atât în scris, cât și oral, să aibă acces la informații în această limbă, să o difuzeze și să facă schimb de informații.

Deci autonomia culturală nu se oferă în special cuiva, pentru o autonomie culturală sunt create condiții necesare ca cei care constituie minorități naționale să aibă posibilitatea la existență și dezvoltare în mod egal cu toți membrii societății indiferent de apartenența etnică sau religie.

În perioada post 1989 drepturile minoritarilor naționale din România au fost promovate în mai multe dimensiuni ale politicilor publice: prin instituționalizarea variatelor modalități de participare la actul legislativ și executiv, respectiv prin variate măsuri legal-instituționale menite a asigura protejarea, păstrarea și dezvoltarea variatelor dimensiuni ale particularităților identitare ale minoritarilor din România (politici culturale, lingvistice, educaționale și administrative). Cum o componentă majoră (chiar centrală) a identității etnice o reprezintă limba, o parte considerabilă a acestor politici s-a concentrat pe asigurarea reproducerii instituționale și folosirii publice ale limbilor minoritarilor din România.

Pe baza unor analize formale (evaluând doar conținutul prevederilor juridice) se poate afirma că drepturile lingvistice ale minoritarilor din România au înregistrat câteva îmbunătățiri semnificative.

Comparativ cu prima jumătate a anilor nouăzeci normele legale care fac posibile reproducerea instituțională și utilizarea regulată în contexte oficiale a unei alte limbi decât limba oficială a unui stat, au devenit mai permissive, existând mai multe oportunități legal-instituționale de însușire și utilizare a limbilor minoritare.

Evaluarea eficienței înțelegem s-o facem pe două planuri relativ distincte:

- gradul de implementare a legii (aplicarea legislației) – urmărind să stabilim în ce măsură sunt implementate prevederile referitoare la drepturile lingvistice ale minoritarilor cuprinse în Legea administrației publice locale (Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001)

- gradul de realizare a proiectului politic – urmărind să stabilească în ce măsură și în ce direcție se modifică dinamica relațiilor, fenomenelor (economice, sociale, culturale, etc.) pe care clasă politică a dorit să le modifice prin promovarea unei legislații în domeniul drepturilor lingvistice ale minoritarilor;

Vorbind despre drepturi lingvistice, înainte de toate, stabilirea gradului de implementare a paragrafelor ce conferă drepturi lingvistice minoritarilor cuprinse în cadrul Legii administrației publice locale. Mai concret, urmărim schimbările intervenite la nivelul simbolisticii locale (inscripții bilingve la diferite instituții, indicatoare rutiere bilingve, etc.), respectiv la nivelul practicilor de comunicare în cadrul administrației publice locale (asigurarea comunicării bilingve la nivelul birourilor care au relații

cu publicul, informarea publică în limba minorităților, folosirea limbii minorităților la diferite ceremonii și întruniri publice, inclusiv ședințele consiliilor locale).

În ceea ce privește proiectul politic mai amplu urmărit de aceste politici publice, vom porni de la conținutul articolului 6.1. din Constituția României, care stipulează recunoașterea și garantarea „persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase”. Pornind de aici considerăm, ca un indicator adecvat al păstrării identității lingvistice o reprezintă gradul în care diferitele grupuri etno-lingvistice se identifica cu limba lor maternă, respectiv gradul și dinamica în timp a suprapunerii identității etnice și lingvistice, pe care l-am considerat un indicator al vitalității lingvistice. Prin vitalitate lingvistică înțelegem capacitatea unui grup de a-și păstra caracteristicile lingvistice distinctiv într-un mediu multilingv.

Recunoaștem, o evaluare în acest sens este nu numai dificilă dar într-un anumit sens este și prematură. Este dificilă datorită multitudinii factorilor care au impact asupra dinamicii vitalității lingvistice. Mai mult, impactul factorului legal-instituțional nu poate fi evaluat izolat, acționând în contextul altor factori, dintre care probabil ca cel mai important este gradul de concentrare a comunității lingvistice. Este prematură, deoarece legislația și schimbările politicilor publice în domeniul drepturilor lingvistice ale minorităților din România sunt relativ recente, iar impactul acestor schimbări necesită o perspectivă temporală mai amplă, fiind vorba de decenii și nu doar de câțiva ani.

Asumându-ne aceste dificultăți, dorim să reflectăm asupra unor ten-



dințe separat pentru fiecare minoritate lingvistică din România, atât impactul legii în sensul implementării ei la nivelul localităților în care aceste minorități trăiesc, dar și în perspectiva mai amplă a vitalității lingvistice a grupului.

Bibliografie:

1. Declarația de Principii asupra Minorităților Națiunilor Unite (1992)
2. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966.
3. Convenția cadru privind protecția drepturilor minorităților naționale, adoptată de către Consiliul Europei la 13 iulie 1995.
4. Convenția Europeană de protecție a drepturilor omului și libertăților fundamentale, Roma, 4 noiembrie 1950.
5. Convenția-cadru privind protecția drepturilor minorităților naționale, adoptată de către Consiliul Europei la 13 iulie 1995.
6. Actul final al Conferinței pentru securitate și cooperare în Europa, Helsinki, 1 august 1975
7. Victor Popa, Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele, Capitolul II Organizarea politico-juridică a statului, Ed.TISH, 2005, p.42
8. Andrei Smochină, Considerațiuni teoretice privind statutul special al localităților din stânga Nistrului, Legea și viața, nr.100, aprilie 1999, p.19.
9. Ion Diaconu, Minoritățile. Statut. Perspective, București, 1996
10. Miha Achim, Antropologia culturală, Cluj-Napoca, Editura Dacia, 2002.
11. Henri Giordan, Les minorités en Europe, Ed. Kime, Paris, 1992.
12. Dinu Balan, Etnie, etnicitate, națiune și naționalism. Câteva precizări terminologice, „Codrul Cosminului”, nr. 12, 2006
13. Felix Ermacora, Cristoph Pan și alții, Drepturile de bază ale grupurilor etnice europene, Ethos, nr.42, Ed.Braumuler, Viena, 1993.
14. Christoph Pan, Dreptul la autonomie al grupurilor etnice din Europa, Altera 1, Târgu Mureș, 1995, p.49 și urm.

MODELELE DE OMBUDSMAN ÎN LITERATURA JURIDICĂ DE SPECIALITATE

Veronica BĂDESCU-ȘERBĂNOIU,
doctorandă la ULIM

SUMMARY

As a result of looking into numerous scientific works and regulative papers, the author of the present study has succeeded in analysing all the models of Ombudsman which are present under different denominations and in proving the necessity to establish these types of Ombudsmen in all the countries of the world, underlining the administrative Ombudsmen's importance and efficiency, of the private ones, of the commission – as an Ombudsman, of specialized Ombudsmen, of the ones with special competences and of the regional ones.

As a result of the research that she has undergone, the author proved that the different types of Ombudsman have been imposed by the social and economical realities from the countries of the world, except the classical Ombudsman who appeared at the beginning of the 19th century and who is known in the special literature under the name of „parliamentary Ombudsman” and after 1970 also appeared the one known under the denomination „administrative mediator”.

* * *

În urma investigării a numeroase lucrări științifice și acte normative, autoarea prezentului studiu a reușit să analizeze modelele de Ombudsman, prezente sub diferite denumiri și să demonstreze necesitatea constituirii acestor tipuri de Ombudsmeni, în toate țările lumii, subliniindu-se importanța și eficiența Ombudsmanilor administrativi, a celor privați, a comisiei-ca Ombudsman, a Ombudsmanilor specializați, a celor cu competență specială și a celor regionali.

Autoarea, în urma cercetării efectuate a demonstrat că diferitele tipuri de Ombudsman au fost impuse de realitățile socio-economice din țările lumii, pe lângă Ombudsmanul clasic, apărut la începutul secolului XIX și cunoscut în literatura de specialitate sub numele de „Ombudsman parlamentar”, apărând, după 1970 și cel cunoscut sub denumirea de „mediatorul administrativ”.

Practica demonstrează că pe plan mondial funcționează distinct două tipuri de ombudsmeni: cel clasic, apărut la începutul secolului XIX, cunoscut în literatura de specialitate sub numele de „ombudsman parlamentar” și cel apărut după anul 1970, denumit în literatură „mediatorul administrativ”[1, p. 334 și urm].

Ombudsmanul parlamentar.

Literatura de specialitate, precum și legile care reglementează instituția Ombudsmanului din alte state, prevăd că, organele care desemnează instituția amintită pot fi: Parlamentul, Guvernul, Regele, la recomandarea prim-ministrului, Guvernul, la propunerea Parlamentului, a Președintelui țării, în baza rezoluției Parlamentului.

Ombudsmanul desemnat de Parlament este cea mai răspândită formă și se aplică în majoritatea

statelor: Polonia, România, Rusia, Ucraina, Suedia, Lituania, Letonia, Portugalia, aceasta fiind cea mai democratică metodă de înființare a instituției amintite, în opinia profesorilor Sergiu Cobăneanu și Teodor Cârnaț[2, p. 45].

Acest tip de Ombudsman continuă să funcționeze în Suedia, unde a și fost înființat încă din anul 1809. Suveranul a desemnat o persoană (Drotsen) pentru a controla modul cum se desfășurau justiția și o altă persoană (Konun-