



AUTONOMIA LOCALĂ ȘI MINORITĂȚILE NAȚIONALE: PROBLEME ȘI SOLUȚII

Tudor PAȘCANEANU,

doctor în drept, conferențiar universitar, Academia de Studii Economice a Moldovei

SUMMARY

The idea of State does not exclude the existence of some ethnic minorities on its territory, that is, of a population of other nationality than the majority one. Solving the problems arising from the coexistence within the State territory of some human groups with other ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics than those of the majority of the State, is entirely possible within the framework of some national legal regulations, being in accordance with the contemporary norms of international law, which ensure a special protection to the minorities concerned.

Keywords: local autonomy, State, national minority, collective rights, personal autonomy, territorial autonomy.

REZUMAT

Ideea de stat nu exclude existența pe teritoriul lui a unor minorități etnice, adică a unor populații de altă naționalitate decât cea majoritară. Rezolvarea problemelor rezultate din conviețuirea pe teritoriul statului a unor grupări umane cu alte caracteristici etnice, culturale, religioase sau lingvistice decât cele ale majorității alcătuitoare de stat este pe deplin posibilă în cadrul unor reglementări juridice naționale, aflate în concordanță cu normele dreptului internațional contemporan, care să asigure o protecție specială a minorităților respective.

Cuvinte-cheie: autonomie locală, stat, minoritate națională, drepturi colective, autonomie personală, autonomie teritorială.

Introducere. În doctrina juridică se încearcă tot mai des să se facă o asociere între autonomia locală și rezolvarea problemelor religioase, culturale, lingvistice etc. a minorităților etnice.

Pe fundalul acestei asocieri, în literatura juridică, s-a conturat o viziune potrivit căreia noțiunea așa-ziselor „*drepturi colective ale minorităților naționale*” nu ar fi chemată să desemneze drepturile exercitate în colectiv de diferitele persoane care le aparțin, ci ar urma să includă acele drepturi care revin însăși comunităților umane ca subiecte de drept, distincte de indivizii care le compun. Ceea ce presupune că așa-numitele „*drepturi colective*” nu ar fi drepturi aparținând fiecărui individ luat în parte, dar exercitate împreună cu alții, ci ar constitui prerogative recunoscute persoanelor juridice, formate prin gruparea acestora [1].

Această viziune recent apărută, a încercat să-și găsească temeiul juridic în unele documente internaționale, cum ar fi: Recomandarea 1201, adoptată de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei la 1 februarie 1993 (art. 3. Pct. 2); Pactul internațional cu privire la

drepturile civile și politice (art.27) etc. [2]

Realitatea este însă că aceste documente reflectă distincția făcută și în doctrina juridică [3, p.155], între drepturile fundamentale ale omului care pot fi exercitate prin acțiunea izolată a fiecăruia și cele care pot fi exercitate numai împreună cu alții [4].

Metode aplicate și materiale utilizate. Metodele utilizate la elaborarea acestui studiu sunt: Metoda logica, metoda analitică-sintetică și metoda comparativă. Au fost utilizate în mare parte lucrările științifice ale unor autori români, englezi și francezi.

Rezultate obținute și discuții. În literatura juridică s-a semnalat faptul că opinia asupra așa-ziselor „*drepturi colective ale minorităților naționale*” a avut de întâmpinat critici atât pe plan internațional, cât și pe plan intern.

Pe plan internațional, s-a subliniat în literatura juridică [5, p. 234], că o concepție privind recunoașterea grupurilor etnice și minoritate ca subiect de drept internațional nu s-a impus nici în gândirea teoretică și nici în practica convențională a statelor.

Pe plan intern, o posibilă recunoaștere a unor grupări, distinctă de majoritatea cetățenilor în funcție de rasă, origine etnică sau limbă ar contraveni caracterului de indivizibilitate a „*națiunii*” ca element constitutiv al statului.

Totuși, încercările de a se ajunge să li se recunoască minorităților naționale, considerate ca grupări umane distincte de indivizii care le compun, anumite drepturi colective și-au găsit concretizare în două modele principale, ale căror contururi au fost influențate în mare măsură de raporturile specifice existente între aceste minorități și majoritatea alcătuitoare de stat, dar uneori și de anumite împrejurări internaționale, care și-au spus cuvântul în adoptarea unor soluții politice [6, pp. 40-47], și anume:

- autonomia personală;
- autonomia teritorială.

Autonomia personală. Această formă a autonomiei presupune ca toți indivizii aparținând unei minorități naționale, indiferent de domiciliul lor, sunt reuniți în cadrul unei singure grupări naționale, căreia i se recunoaște calitatea de persoană juridică, publică și, ca urmare, dreptul de a emite norme juridice



și alte acte unilaterale obligatorii pentru membrii ei în anumite domenii de raporturi sociale, sfera acestora putând fi mai mult sau mai puțin largă, în funcție de reglementările în vigoare în statul respectiv [6, p.40].

Autonomia personală este propusă ca o soluție în încercarea de a li se recunoaște minorităților naționale, considerate ca grupări umane distincte de indivizii care le compun, anumite drepturi colective.

Ea apare în ipoteza în care o minoritate națională nu este majoritară în nici o regiune a țării, membrii ei fiind răspândiți pe întregul teritoriu al statului în procente reduse față de ansamblul populației lui.

În practică, sistemul autonomiei personale a putut duce la consecințe incompatibile cu interesele majorității alcătuitoare de stat atunci când grupului etnic al unei minorități naționale i s-au recunoscut drepturi colective atât de largi, încât însuși caracterul suveran și unitar al statului a fost pus în cumpănă [6, p. 41].

Elementele autonomiei personale:

- Se referă numai la persoanele ce aparțin unei minorități naționale, indiferent de domiciliul lor pe teritoriul țării;

- Aceste persoane sunt unite sub cupola unei organizații care este o entitate distinctă de indivizi ce o compun, recunoscându-i-se anumite drepturi colective;

- Înzestrarea organizației minorității naționale cu personalitate juridică de drept public;

- În limitele atribuțiilor delegate de Constituția țării și potrivit calității de subiect de drept public, organizația emite acte de autoritate;

- Autonomia personală vizează dezvoltarea identității naționale a minorităților etnice;

- După o opinie [7, p. 50 și urm], aceste trăsături caracteristice ale autonomiei personale ar trebui întregite cu încă una și anume: po-

sibilitatea ca drepturile colective recunoscute grupului minoritar ca entitate distinctă de indivizii ce o compune să fie exercitate de fiecare persoană în parte, cu condiția ca ea să fie membră a acestui grup.

Trebuie observat că, din punct de vedere juridic, este de neconceput ca drepturile colective recunoscute minorităților naționale ca entități distincte să fie exercitate de fiecare din indivizii acestora luați în parte. Aceasta pentru că, se subliniază în literatura juridică, drepturile aparținând unui grup uman constituit pot fi exercitate de organele îndrituite să-l reprezinte, dar nu de fiecare din membrii lui [8, p. 47-48]. De altfel, după cum menționează Prof. Tudor Drăganu în continuare, nici în teoria și nici în practica juridică nu-și găsește sprijin punctul de vedere, potrivit căruia drepturile colective ale unei grupări umane personificate ar putea fi exercitate de fiecare din indivizii care o compun. [8, p. 47]

Simplificând argumentarea de mai sus, autorul menționat, pune problema pe planul dreptului privat cu întrebarea — dacă se poate vinde un bun, care este proprietatea unei societăți pe acțiuni, de unul din acționarii săi?

Inconvenientele autonomiei personale:

- Lipsa unei definiții a noțiunii de „minoritate națională” atât în reglementările interne și internaționale, cât și în doctrina juridică presupune inexistența unui acord cu privire la condițiile minimale ce trebuie să fie întrunite pentru ca o colectivitate umană, atât sub raportul numărului membrilor ei, cât și al caracteristicilor etnice, rasiale, lingvistice sau religioase, pentru a fi considerată o asemenea minoritate [8, p.47];

- Autonomia personală presupune în cadrul statului atâtea grupări minoritare câte minorități sunt, fiecare înzestrate cu personalitate juridică de drept public și tot atâtea autoadministrări naționale; ceea ce

poate genera o serie de raporturi conflictuale ce au la bază elemente rasiale, lingvistice, religioase etc. - incompatibile cu caracterul democratic al statului;

- Existența unor administrații paralele presupune un efort financiar imens ce ar trebui suportat de populație;

- Întrucât în cadrul autonomiei personale, indivizii aparținând minorităților naționale sunt răspândiți la mari distanțe unul de celălalt, în practică, necesitățile lor ar fi imposibil de satisfăcut de către administrațiile lor naționale etc.

În consecință, autonomia personală în statele moderne se reduce la domeniile social-culturale, cu condiția ca comunitatea care se bucură de această formă de autonomie să fie înzestrată cu personalitate juridică de drept public numai în aceste domenii.

Autonomia teritorială Autonomia teritorială a unei minorități naționale presupune că, în măsura în care această minoritate dispune de o majoritate compactă într-o regiune a țării, ea urmează să se bucure în calitate de persoană juridică publică, de dreptul de a se autoguverna sau de a se autoadministra, bineînțeles în limitele stabilite de Constituția fiecărei țări [6, p. 43].

Această formă a autonomiei, de asemenea este propusă ca o soluție în încercarea de a li se recunoaște minorităților naționale, considerate ca entități distincte de indivizii care le compun, anumite drepturi colective și anume, în limitele atribuțiilor de care dispun, competența de a emite acte de autoritate.

Dacă soluția de mai sus vizează atingerea unor rezultate pozitive în sânul minorității naționale care este compactă într-o anumită regiune a țării, în ceea ce le privește pe celelalte naționalități conlocuitoare în regiunea respectivă, această soluție înclină, semnificativ, în defavoarea lor. Aceasta pentru că, în situația în care o minoritate este compactă într-o anumită unitate teritorială



a țării, potrivit sistemului autonomiei teritoriale, ei îi revine sarcina de a lua măsuri obligatorii, prin intermediul organelor sale, pentru ansamblul locuitorilor aparținând unității respective sau numai pentru etnicii săi, în cazul în care celorlalte naționalități conlocuitoare statul le recunoaște constituirea propriilor administrații autonome. De aici rezultă două ipoteze:

În o primă ipoteză, în cazul în care unei minorități naționale majoritară într-o unitate administrativ-teritorială i se recunoaște autoritatea de a lua măsuri obligatorii prin intermediul organizației sale și pentru locuitorii aflați în limitele teritoriale a unității respective, care nu aparțin acestei minorități, se ajunge la excluderea acestora de la conducerea politică a colectivității teritoriale — adică, la o situație în care minoritatea națională majoritară domină celelalte naționalități conlocuitoare aflate în minoritate, cuprinse în aceeași unitate teritorială, ceea ce este contrar spiritului unui regim democratic.

În cea de a doua ipoteză, gruparea diferitelor naționalități conlocuitoare într-o unitate teritorială în cadrul unor administrații autonome proprii, ar duce la o situație vecină cu haosul, întrucât s-ar ajunge la un serie de administrații paralele în aceeași unitate teritorială, periclitându-se buna organizare și funcționare a serviciilor publice din această unitate administrativ-teritorială și ar presupune cheltuieli, incompatibile cu potențialul economic al unității respective.

În acest context, Prof. T. Drăganu subliniază că în lumea de azi, îndeplinirea tuturor sarcinilor administrative este organizată în mod unitar pentru întregul teritoriul al unei unități administrativ-teritoriale, indiferent dacă pe aceeași stradă locuiesc persoane de diferite etnii, astfel încât este nerealist să se considere că toate serviciile publice din cadrul unității respective ar putea fi înfăptuite și coordonate de

două sau mai multe administrații autonome, paralele, constituite pe baze etnice, în scopul de a se ocroti sau de a se promova interesele indivizilor în funcție de naționalitatea căreia îi aparțin [8, p. 48].

Elementele autonomiei teritoriale:

- Se referă numai la persoanele ce aparțin unei minorități teritoriale, care dispune de o majoritate compactă într-o regiune a țării;

- Recunoașterea minorității respective, ca entitate distinctă, înzestrată cu anumite drepturi colective și cu personalitate juridică de drept public;

- Vizează ocrotirea și dezvoltarea identității naționale a minorităților etnice;

- Exercitarea dreptului de autoadministrare sau autogovernare de către minoritatea națională în limitele atribuțiilor stabilite de stat.

Inconvenientele autonomiei teritoriale:

- Sunt aceleași ca și la autonomia personală, numai că acestea se reflectă în cadrul unei unități teritoriale a statului în care o minoritate națională dispune de o majoritate compactă.

În concluzie, dacă inconvenientele autonomiei personale lasă, totuși, deschisă posibilitatea ca comunitatea unei minorități naționale, în calitate de persoană juridică de drept public să intervină cu reglementări numai în domeniul social-culturale, în ceea ce privește inconvenientele autonomiei teritoriale acordate unei minorități naționale compactă într-o anumită unitate administrativ-teritorială, fac ca întregul sistem să fie incompatibil cu spiritul Cartei europene a autonomiei locale.

Tot ceea ce se impune de precizat este faptul că problemele minorităților naționale își vor găsi rezolvarea, după cum se subliniază în literatura juridică, numai pe calea aplicării consecvente a prevederilor Cartei europene a autonomiei locale [8, p. 48]. Ca urmare, în te-

meiul acestei Carte, administrarea unei colectivități este înfăptuită de autorități care reprezintă nu numai etnia majoritară, ca entitate distinctă, ci pe toți cetățenii, indiferent de naționalitate, care locuiesc în limitele teritoriale ale unei unități administrativ-teritoriale.

Referințe bibliografice

1. Vasak K., Pour une troisième génération des droit de l'homme, în Studies and Essays on international Humanitarian Law and Red — Cross principles in Honour of Jean Pictet, 1984. 00. 838-852; Dinsteinun Y, The Degree of Self. Role of Minorities in Unitarian and Federal States, în People and Minorities in International Law, Dordrecht - Boston - London, 1993, p. 227; Andreescu Gabriel, Drepturi colective: argumente, în Revista Drepturile omului, nr. 18, 2000, pp.50-54

2. Pe larg: Drăganu Tudor, Declarațiile de drepturi ale omului și repercusiunile lor în dreptul internațional public, Ed. Lumina Lex, București, 1998, pp. 34-35; Drăganu Tudor, Câteva considerații privitoare la problema „drepturilor colective”, ale minorităților naționale, în Revista Drepturile omului, nr. 18, 2000, pp. 47-48

3. Drăganu, T., Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Cluj-Napoca, 1998, p.155

4. Pe larg: idem p.155; Drăganu T., Declarațiile..., op.cit., pp. 35-36

5. Duculesu Victor, Protecția juridică a drepturilor omului, Ed. Lumina Lex, București, 1994, p. 234

6. Drăganu, T., Declarațiile..., op.cit., pp. 40-47

7. Andreescu Gabriel, Drepturi colective: argumente, în Revista Drepturile omului, nr. 18, 2000, p. 50 și urm

8. Drăganu Tudor, Câteva considerații în legătură cu o discuție privitoare la propusele drepturi colective ale minorităților naționale, în revista Drepturile omului, nr. 19/2000. p. 47-48