



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă intitulată Lege cadru a
autonomiei personale a comunităților naționale**

Analizând propunerea legislativă intitulată **Lege cadru a autonomiei personale a comunităților naționale**, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.PLX 393 din 21.06.2004,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993 și art.48(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă vizează instituirea autonomiei personale a comunităților naționale, potrivit cărora persoanele aparținând unei minorități naționale de pe teritoriul României, respectiv o minoritate națională care a întreținut relații strânse cu statul român o perioadă îndelungată, au dreptul de a înființa, cu sprijinul statului, instituții proprii de autoguvernare, atât la nivel local, cât și la nivel național.

Aceste autoguvernări locale și naționale sunt concepute ca fiind persoane juridice de drept public ale căror organe se înființează și funcționează ca autorități administrative autonome, fiind invocate dispozițiile art.117 alin.(3) din Constituția României.

Propunerea legislativă stabilește competențele și atribuțiile autoguvernărilor naționale și ale autoguvernării locale ale

comunităților naționale, organele de conducere ale acestora, modalitatea de alegere, actele ce pot fi adoptate, precum și instituirea unor unități administrativ-teritoriale cu statut special, cu competențe diferite și complementare celor prevăzute de Legea administrației publice locale nr.215/2001.

Totodată, în concepția inițiatorilor propunerii legislative, patrimoniul autoguvernării ar urma să se constituie din bunuri preluate din proprietatea statului sau a consiliilor locale și a consiliilor județene, iar sursele financiare ar urma să fie constituite din bugetul de stat, bugetul local, sprijinul fundațiilor și organizațiilor din țară și străinătate, donații, venituri proprii, respectiv profitul propriilor societăți comerciale cu scop lucrativ.

Astfel cum se afirmă în Expunerea de motive, respectând principiul autodeterminării interne - în cadrul statului român - a minorităților naționale, prin proiect se dorește transferarea de la stat a anumitor prerogative de drept public, către noile instituții, definite ca autorități autonome ale statului.

Prin natura lor, problemele reglementate prin prezenta propunere legislativă sunt rezervate domeniului legilor organice, potrivit art.73 alin.(3) lit.o) din Constituție, republicată, vizând organizarea administrației publice locale a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală.

2. Din punct de vedere al dreptului comunitar, se impune a se preciza că *problematica organizării și funcționării administrației publice a statului*, implicit a înființării autorităților administrative autonome specializate pe criterii etnice de genul celei propuse de către inițiatorii propunerii legislative, **nu cade sub incidența dreptului comunitar, competența de reglementare aparținând exclusiv autorităților naționale ale statelor membre.**

Trebuie însă precizat că organismele europene nu promovează crearea unor entități infrastatale, de genul *regiunilor autonome, asimetrice, neuniforme*, ori pur și simplu **singulare, constituite exclusiv pe criterii etnice.**

3. Din punct de vedere al dreptului internațional, analiza prezentei propuneri legislative, se impune a fi făcută în principal prin **raportare la instrumentele juridice internaționale existente în materia drepturilor omului**, acceptate ca reglementări fundamentale și de Uniunea Europeană, în special a celor statuate la nivelul

Consiliului Europei, dintre care se detașează *Convenția cadru pentru protecția minorităților naționale*, adoptată la Strasbourg la 1 februarie 1995, ratificată de România prin Legea nr.33/1995.

Această Convenție **nu conferă drepturi colective minorităților naționale**, ci are doar menirea de a garanta fiecărei persoane aparținând unei minorități, în principal dreptul la egalitate în fața legii și la egala protecție a legii, interzicând orice discriminare bazată pe apartenența la o minoritate. Convenția stabilește că *statele se angajează să adopte, dacă este cazul, măsuri adecvate pentru a promova în toate domeniile vieții economice, sociale, politice și culturale, egalitatea deplină și efectivă a persoanelor aparținând unei minorități naționale cu cele aparținând majorității*.

În acest context, Convenția europeană impune obligația statelor de a promova condiții de natură să permită persoanelor aparținând minorităților naționale *să-și mențină și să-și dezvolte cultura, să-și păstreze elementele esențiale ale identității lor, respectiv religia, limba, tradițiile și patrimoniul cultural*. Totodată, o serie de **drepturi specifice** sunt recunoscute fiecărei persoane aparținând unei minorități naționale, precum *dreptul de folosire a numelui în limba minoritară, de a folosi neîngrădit și învăța în această limbă, de a beneficia de însemne, inscripții și informații în limba respectivă*.

Dincolo însă de toate aceste drepturi pe care statele semnatare ale Convenției se obligă să le promoveze prin **măsuri speciale**, se impune a se preciza că, în *contextul principiului privind egalitatea deplină și efectivă între persoanele aparținând minorității naționale și cele aparținând majorității*, potrivit aceluiași prevederi ale Convenției europene, aceste **măsuri trebuie să fie adecvate, conforme principiului proporționalității, evitându-se încălcarea drepturilor ori discriminarea celorlalte persoane**.

Sub aceste aspecte, propunerea legislativă excede nu numai dispozițiilor Convenției europene, ci și spiritului și literei ansamblului reglementării internaționale la care România este parte, statuând o **discriminare pozitivă, în defavoarea cetățenilor majorității**.

O asemenea constatare este cu atât mai evidentă, atunci când ea are drept obiect **dreptul de autoadministrare**, prin **instituirea unor structuri politico-administrative fundamentate exclusiv pe criteriul etnic**.

În același sens sunt și prevederile **Cartei europene a autonomiei locale**, ratificată de România prin Legea nr.199/1997 ale cărei prevederi sunt transpuse în dreptul intern prin **Legea nr.215/2001 privind administrația publică locală**.

În accepțiunea Cartei europene, autonomia locală, este un fenomen eminate de **ordin administrativ** și, în subsidiar, **unul financiar**. Ea *trebuie să fie recunoscută în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție*, obligație careia i s-a dat curs prin prevederile art.120-123 din Constituția României și prin dispozițiile Legii nr.215/2001.

A se acorda însă *drepturi speciale și sporite, de autoguvernare*, unor **entități administrativ-teritoriale, nerecunoscute de Constituția statului, organizate exclusiv pe criterii etnice**, pe baza ponderii unei minorități naționale, înseamnă a admite **încălcarea principiului egalității dintre cetățenii aceluiași stat**, indiferent de apartenența lor la o majoritate sau la una dintre minorități, **contravenind flagrant atât normelor dreptului internațional în materie, cât și prevederilor constituționale**.

Rezoluția nr.1334/2003 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei la care face trimitere Expunerea de motive prevede la pct.16 că **punerea în aplicare a unei autonomii nu trebuie să dea impresia cetățenilor că administrația locală reprezintă o afacere exclusivă a minorității**", iar la pct.17 că un *statut de autonomie reușit presupune dezvoltarea de relații echilibrate în cadrul statului între majoritate și minoritate și, totodată, între toate minoritățile naționale*; orice statut de autonomie trebuie să respecte principiile de egalitate și de non-discriminare și să se fondeze pe integritatea teritorială și suveranitatea statelor.

Din ansamblul reglementărilor cât și din spiritul acestor documente internaționale la care România a aderat, rezultă o serie de reguli de valoare europeană, cu rol de principii de bază ce guvernează **problematika protecției minorităților naționale**, cum sunt: *egalitatea în drepturi a cetățenilor aparținând unei minorități naționale cu cei ai majorității*; **nediscriminarea cetățenilor aparținând majorității în raport de cei ai unei minorități, ca de altfel, nici între diferitele minorități naționale de la nivelul statului**; **circumscrierea drepturilor persoanelor ce aparțin unei minorități naționale exclusiv în sfera elementelor esențiale ale păstrării**

identității lor - cultură, limbă, religie, tradiții; excluderea oricăror categorii de drepturi de natură colectivă ale minorităților naționale; respectarea ordinii juridice constituționale și a valorilor fundamentale ale statelor în care se regăsesc asemenea minorități naționale, inclusiv în ceea ce privește organizarea administrativ-teritorială a acestora - un atribut de suveranitate al fiecărui stat; promovarea conceptului de autonomie teritorială, ca fenomen predominant administrativ și nu politic, determinat de rațiuni de eficiență a organizării administrației statului, de regulă de la nivelul tuturor categoriilor de colectivități locale din cadrul unităților administrativ-teritoriale recunoscute prin ordinea juridică a statelor, și nu de considerente exclusiv de ordin etnic.

4. Din punct de vedere al dreptului intern, propunerea legislativă contravine flagrant ordinii constituționale a statului român. Astfel, proiectul consacră un nou subiect de drept public, nerecunoscut în ordinea constituțională a statului român (comunitatea națională), căruia i se atribuie autonomie personală, prin înființarea autoguvernărilor locale și naționale, investite cu prerogative de putere publică, dotate cu competențe specifice, cu patrimoniu, cu buget, respectiv cu structuri politico-administrative proprii.

Termenul de “autonomie personală” nu este consacrat de Constituție și în nici un caz el nu poate fi utilizat pentru definirea autonomiei **colective** a persoanelor aparținând unei minorități naționale, deoarece fiind vorba despre autonomie personală, ea este de natură individuală și vizează persoane aparținând minorităților, și nu grupul ca atare.

Autonomia personală preconizată a fi atribuită comunităților naționale excede fenomenului administrativ, fiind mai degrabă de ordin politic și etnic, susceptibilă de a aduce atingere caracterului național, suveran și unitar al statului român (art.1 alin.(1) din Constituția revizuită), date fiind competențele propuse instituțiilor autoguvernării, precum: dreptul de inițiativă legislativă, participarea președintelui autoguvernării la ședințele de Guvern, avizarea și formularea de obiecții asupra deciziilor statului, instituirea unor mijloace speciale de control al legalității, înființarea Comisariatului autoguvernărilor comunităților naționale, controlul de constituționalitate asupra Statutelor autoguvernărilor. În același sens,

menționăm și circumscrierea ineditelor raporturi dintre stat și preconizatele autoguvernări ale comunităților naționale, **ce au la bază partajarea competențelor acestora din urmă cu cele ale organelor guvernamentale**, în sensul **armonizării competențelor**, în variate domenii de activitate.

5. Așa-zisele “autoguvernări locale ale comunităților naționale” prin competențele prevăzute se constituie în structuri de organe, pe criterii etnice, care se substituie organelor statului în diverse domenii.

Se creează astfel paralelisme instituționale la nivel local și național, în raport de autoritățile statului, **determinând implicit și o segregare a gestiunii problemelor etnice** față de cele ale altor minorități naționale, prin înființarea de organisme specializate, fundamentate exclusiv pe criteriul apartenenței la o minoritate națională, investite cu competențe în domeniile ce prezintă relevanță materiei protecției identității etnice (*cultură, educație, limbă, tradiții etc.*).

Organizarea și funcționarea, în cadrul entităților propuse, a unor organe cu competențe statale paralele, contravine conceptului de stat unitar, care presupune existența unui singur centru de putere, de impulsioneare politică și guvernamentală și a unei comenzi unice care se transmite pe întreg teritoriul statului.

În plus, se prevede că “autoguvernările naționale”, în cadrul “propriilor competențe”, pot înființa “organe teritoriale și servicii publice” și “pot controla și supraveghea respectarea normelor juridice”.

Prin organele de conducere ale autoguvernărilor locale și naționale - Consiliu, Comitet Executiv și Președinte, cele de “nivel național” putând “purta denumiri conforme cu tradițiile respectivei comunități naționale”, **se întărește caracterul paralel și separatist al acestor structuri de organe, față de cele ale statului**, expres prevăzute de Constituție.

Prin aceste norme **sunt încălcate dispozițiile art.4 din Constituție**, potrivit căroră “*statul are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi... România fiind patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie ...*”.

6. Prin proiect, membrii “comunităților naționale” beneficiază **de drepturi politice specifice (dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul autoguvernărilor)**, **altele decât drepturile politice recunoscute**

cetățenilor români, respectiv desemnarea autorități publice prin care se exercită suveranitatea națională (Parlamentul) ori a celor prin care se realizează administrația publică la nivelul unităților administrativ-teritoriale (consilii locale, consilii județene și primarii), recunoscute de Constituția statului.

Pe aceeași linie a considerentelor etnice se înscriu și alegerile pentru autoguvernările “comunităților naționale”, care sunt “alegeri etnice”, între etnicii aparținând aceleiași minorități naționale, pe baza înregistrării acestora în registrul local și, respectiv, în registrul electoral de circumscripție și în registrul electoral național al minorității respective. În final, în mod evident, votul exprimat va fi un vot exclusiv etnic, ceea ce nu corespunde cu sistemul democratic stabilit de Constituția României.

7. Sub aspectul organizării administrative a teritoriului statului, proiectul de lege propune crearea, pe criterii etnice a unor **unități administrativ-teritoriale cu caracter special**, de asemenea neprevăzute de legea fundamentală a statului (art.3), ale căror autorități publice locale sunt investite cu **competențe suplimentare, diferite și complementare**, instituind o derogare de la regimul general al autonomiei locale.

Aceste măsuri contravin caracterului unitar al statului român consfințit prin art.1 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia unitățile administrativ teritoriale de același nivel au același grad de autonomie administrativă, precum și competențe egale și identice.

8. Proiectul consacră o nouă categorie de drepturi și anume **drepturile colective** ale persoanelor aparținând minorităților naționale, încălcând astfel **dispozițiile constituționale ale art. 6 alin (1)** ce statuează asupra **drepturilor individuale** ale acestor persoane în privința *păstrării, dezvoltării și exprimării identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase*.

9. Prin înființarea **structurilor politico-administrative**, specifice autoguvernării comunităților naționale, specializate pe criterii etnice se **crează discriminări evidente**, între cetățenii statului, contravenind astfel prevederilor art.(6) alin.(2) din Constituția României revizuită, conform căreia " *măsurile de protecție luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie*

conforme cu **principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români**".

10. Temeiul constituțional invocat de către inițiatori privind crearea instituțiilor și organelor autoguvernării unei comunități naționale, respectiv prevederile art.117 alin.(3), este greșit, deoarece *autoritățile administrative autonome* sunt integrate, potrivit titlului Secțiunii 1 a Capitolului V, **sistemului administrației publice centrale de specialitate**, și nu administrației publice locale, reglementată de normele constituționale ale art.120-123.

Pe de altă parte, **autonomia respectivelor autorități administrative se manifestă doar în raport cu Guvernul - autoritatea ce exercită conducerea generală a administrației publice**, ca o garanție în ceea ce privește imposibilitatea executivului de a avea imixtiuni în activitatea lor curentă și aceasta din rațiuni ce țin exclusiv de **aspecte de funcționalitate și nu din considerente de ordin etnic**.

11. De asemenea, prin proiect este consacrat un principiu inedit, anume cel al autoguvernării la nivel național și local, într-un conținut special, principiu neconsacrat prin Constituție, care este prevăzut să opereze exclusiv la nivelul unei unități administrativ-teritoriale cu statut special înființată pe baze exclusiv etnice. Prin aceste prevederi proiectul încalcă dispozițiile art. 120 din Constituția României, care reglementează principiile de bază din administrația publică locală, potrivit cărora „administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază exclusiv pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”.

12. Propunerea legislativă instituie egalitatea între limba oficială a statului și limba maternă a comunității majoritare în localitatea respectivă, adică între limba română și limba maghiară, germană, ucrainiană, sârbă, croată, slovacă, cehă, rusă, bulgară, turcă, tătară, rromă, armeană, greacă sau poloneză, minorități care, potrivit art.1 alin.(2) din proiect, au dreptul de a înființa autoguvernări autonome.

Reamintim că, potrivit prevederilor art.13 din Constituție, în România, limba oficială este limba română. Totodată, subliniem că modalitățile de exercitare de către minoritățile naționale a dreptului de a se exprima în limba maternă, în fața instanțelor de judecată, inclusiv folosirea de interpreți sau traduceri este consacrat prin art.128 din Constituție, însă acest drept trebuie să se realizeze astfel încât să nu se împiedice buna administrare a justiției.

În acest context, menționăm și faptul că în temeiul autonomiei locale, Constituția asigură cetățenilor unei minorități naționale cu o pondere semnificativă într-o unitate administrativ-teritorială folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile deconcentrate . **Precizăm însă, că folosirea limbii materne nu presupune că aceasta are statut egal cu limba oficială a statului român.**

13. Totodată, prevederile proiectului sunt de natură a contraveni unor dispoziții exprese ale Constituției ce consacră valorile fundamentale ale statului român, subordonate conceptului de suveranitate și integritate națională.

Astfel, în termeni total neconstituționali, art.5 alin.(2) din propunerea legislativă prevede dreptul autoguvernării naționale de a decide în privința sărbătorilor și a simbolurilor comunității naționale, aspecte ce exced evident dispozițiilor art.12 din Constituție care, în afara simbolurilor naționale, respectiv drapelul României, ziua națională a României, imnul național al României, stema și sigiliul statului român, nu stabilește alte simboluri naționale.

14. Transferarea din **proprietatea publică** a statului, a consiliilor județene și a consiliilor locale în proprietatea “autoguvernărilor” minorităților naționale a unor segmente întregi de proprietăți imobiliare, reprezentând baza materială instituțiilor din domeniile învățământului, (de toate nivelele), case și locuri memoriale, muzee, biblioteci și arhive, teatre, institute de cercetare și studiouri de radio și televiziune întărește caracterul statal separatist al “autoguvernărilor minorităților naționale”.

Sub acest aspect, semnalăm că norma încalcă dispozițiile art.136 din Constituție, potrivit cărora bunurile proprietate publică sunt inalienabile. Acestea pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate dar în nici un caz nu pot fi transferate în proprietatea autoguvernării naționale, entitate nerecunoscută la nivelul legii fundamentale.

15. Potrivit proiectului, entitatea teritorială a unei minorități naționale poate decide, prin organele statale ale autoguvernării naționale, înființarea de centre de diasporă, școli etc. pentru persoanele aparținând minorității naționale respective în zone rămase sub autoritatea statului român în care autoritățile administrației locale sau județene nu au efectuat acest lucru. Cu alte cuvinte, în viziunea

inițiatorilor proiectului, partea din teritoriul României care ar urma să rămână, prin aplicarea acestei legi, sub autoritatea statului român ar reprezenta un stat străin pe al cărui teritoriu persoanele dispersate aparținând entităților statale ale “autoguvernărilor” minorităților naționale ar urma să fie “protejate” de către acestea din urmă prin măsurile menționate.

16. Propunerea legislativă stabilește în art.14 sursele financiare ale autoguvernării locale, respectiv naționale care se constituie din: bugetul local, respectiv bugetul de stat, sprijinul fundațiilor și organizațiilor din țară și străinătate, donații, precum și venituri proprii rezultate din profitul propriilor societăți comerciale cu scop lucrativ.

Și sub acest aspect se încalcă prevederile Constituției deoarece, potrivit art.138 alin.(1) din legea fundamentală, în România există: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale ale comunelor, ale orașelor și ale județelor și în nici un caz bugetele autoguvernărilor.

17. Fără a lua în considerare atribuțiile Curții de Conturi, ale Curții Constituționale și ale Înaltei Curți de Casație și Justiție prevăzute de Constituție, propunerea legislativă încalcă și din acest punct de vedere din legea fundamentală a țării, stabilind acestor instituții ale statului atribuții noi, constând în verificarea modului de formare, gestionare și utilizare a resurselor financiare obținute de la bugetul de stat de către aceste entități organizate în afara cadrului constituțional, verificarea constituționalității statutului autoguvernării naționale, respectiv soluționarea contestațiilor formulate de comisarul autoguvernării comunităților naționale împotriva dispozițiilor emise de organele de conducere ale autoguvernărilor.

18. Semnalăm că prin art.20 propunerea legislativă încalcă și principiul consacrat de art.78 din Constituție, referitor la intrarea în vigoare a legilor, potrivit căruia legea intră în vigoare la 3 zile de la publicare sau la o dată ulterioară prevăzută în cuprinsul ei.

Totodată, referitor la art.21 alin.(1) semnalăm că legea referitoare la alegerile locale este Legea nr.67/2004 privind alegerea autorităților administrației publice locale.

19. Pe aceleași coordonate ale încălcării ordinii de drept de către normele propunerii legislative, amintim și dispozițiile Legii administrației publice locale nr.215/2001, lege organică, în special prevederile Cap.I, Secțiunea 1, dedicată **Regimului general al**

autonomiei locale, legea cadru în materie. Sunt prin urmare încălcate următoarele dispoziții ale acestui act normativ:

-art.2 alin.(2), conform căroră *aplicarea principiilor autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice ș.a.m.d., nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României*;

-art.3 alin.(2), potrivit căroră *autonomia locală se exercită, exclusiv, de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene ... nu și de alte autorități administrative, precum cele prevăzute de proiect*;

-art.4 alin.(1), conform căroră *autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele legii, excluzându-se orice alt conținut al autonomiei: politic, etnic, religios*;

-art.18 alin.(1), potrivit căroră doar *“comunele, orașele și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale administrației publice locale”*, excluzându-se așadar, constituirea **unităților administrativ-teritoriale cu statut special**, așa cum prevede proiectul.

Din cele menționate mai sus, rezultă că prezenta propunere legislativă contravine, în ansamblul său, normelor și principiilor constituționale, ordinii juridice interne, legislației comunitare și dreptului internațional.

PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCU



București

Nr. /06.07.2004