



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

2643
1008 2004

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art.111 alin.(1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

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

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare crearea unei baze juridice a „*autonomiei personale a comunităților naționale*”, prin înființarea unor autorități specializate pentru gestionarea problemelor specifice ce țin de păstrarea și dezvoltarea identității minorității, stabilirea competențelor și atribuțiilor acestora, a modului de constituire, organizare și funcționare, precum și a relațiilor acestora cu autoritățile administrației publice centrale și locale, naționale.

Pornind de la ideea că formarea, păstrarea și promovarea identității unor minorități naționale nu se pot realiza în mod individual, ci numai împreună cu ceilalți membri ai comunității naționale, autorii inițiativei legislative apreciază că un asemenea „*cadru juridic pentru autoadministrarea și autogestionarea problemelor specifice identitare ale comunităților naționale ar fi un progres deosebit al reformei administrative din România, ar întări construcția democratică a societății românești și ar crește loialitatea persoanelor aparținând minorităților naționale față de instituțiile statului*”. S-a constituit astfel un instrument eficient pentru prevenirea formării tensiunilor dintre populația majoritară și minoritățile

naționale, după cum se menționează și în *Rezoluția nr. 1334/2003 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei*.

II. Observații și propuneri

A. De ordin constituțional și al reglementărilor interne și internaționale conexe.

1. În ce privește cadrul constituțional existent, dispozițiile *art. 4 alin. (2) și art. 16 alin. (1)* din Constituția României, revizuită, prevăd că *România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială, respectiv, că „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice fără privilegii și fără discriminări”*.

Alături de aceste dispoziții, de principiu, care consacră egalitatea cetățenilor români, în Constituție există și dispoziții anume, referitoare la minoritățile naționale, tocmai cu scopul de a se asigura, efectiv, egalitatea instituită de prevederile legii fundamentale.

Astfel, potrivit dispozițiilor *art. 6 alin. (1)* din Constituție, *statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase*, iar în scopul respectării și garantării dreptului la identitate al acestora, în *alin. (3) al art. 32* din Constituție, se prevede că *dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și dreptul de a putea fi instruite în această limbă sunt garantate*. În dezvoltarea acestor dispoziții constituționale, *Legea învățământului nr. 84/1995* reglementează modul de organizare al învățământului pentru persoanele aparținând minorităților naționale.

2. În ce privește *autonomia locală*, menționăm că potrivit prevederilor *art. 120 alin. (1)* din Constituție *administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice*, iar reglementarea, în concret, a modalităților prin care se realizează autonomia locală se găsește în *Legea administrației publice locale nr. 215/2001*, cu precizarea că, autonomia locală se bazează pe criteriul teritorialității, nu pe cel etnic.

De asemenea, *Legea cadru privind descentralizarea nr. 339/2004*, inițiată de Guvern, cuprinde o serie de reglementări menite să asigure creșterea gradului de autonomie a unităților administrativ-teritoriale.

Deosebit de acestea, au fost adoptate o serie de acte normative prin care persoanele aparținând minorităților naționale le-au fost acordate o serie de drepturi, tocmai în scopul de a se garanta egalitatea tuturor cetățenilor.

În plus, prin *Ordonanța Guvernului nr. 121/2000* a fost înființat Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, al cărui scop este asigurarea unei bune cunoașteri de către instituțiile publice, organizațiile neguvernamentale și cetățenii români a problematicii drepturilor minorităților naționale, a modului în care comunitățile minorităților își păstrează, își dezvoltă și își exprimă identitatea etnică, lingvistică și religioasă, precum și a modului în care aceste drepturi sunt garantate în alte țări.

3. Propunerea legislativă conține o serie de prevederi pentru a căror validare sunt necesare *modificări constituționale*, mai ales în ceea ce privește conceptul de organizare administrativ-teritorială a statului român.

Conform actualelor prevederi constituționale, nu pot fi înființate unități administrativ-teritoriale (municipii, orașe, comune), cu statut special, așa cum se prevede în *art. 3* din inițiativa legislativă. O atare propunere ar putea fi adoptată numai cu condiția modificării Constituției și a abandonării conceptului de stat unitar, indivizibil.

Data fiind importanța Constituției în ierarhia normelor legislative, o astfel de modificare constituțională nu poate fi realizată fără a se lua în considerare și faptul că o atare concepție a unităților administrativ-teritoriale cu statut special nu corespunde nici concepției promovate de *Carta Europeană a Autonomiei Locale*, adoptată de Consiliul Europei în anul 1985. Potrivit acestei Carte, principiile autonomiei locale se aplică tuturor categoriilor de colectivități locale existente pe teritoriul unui stat parte, fără excepție legată de originea etnică a locuitorilor. Nu este lipsit de interes faptul că, în pofida eforturilor Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa, până în prezent nu s-a ajuns la un consens cu privire la un proiect de *Cartă privind autonomia regională*, iar modelele avute în vedere sunt multiple, urmând ca statele să recunoască posibilitatea creării unor regimuri flexibile și nu a aplicării unor standarde unice în acest domeniu.

Prevederile *alin. (3) al art. 2* din inițiativa legislativă, în conformitate cu care „*voința de a înființa autogovernare la nivel local și național este formulată de reprezentanții unei structuri organizate care apară interesele minorității naționale respective*” contravin *art. 74 alin. (1)* din Constituție, în conformitate cu care „*inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului, deputaților, senatorilor sau unui număr de cel puțin 100.000*”

de cetățeni cu drept de vot. Cetățenii care își manifestă dreptul la inițiativă legislativă trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare din aceste județe, respectiv în municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative”.

4. Prevederile **art. 1** din inițiativa legislativă, referitoare la **dreptul de a înființa instituții proprii de auto-guvernare la nivel local, respectiv național**, acordat "*minorităților naționale autohtone pe teritoriul României, respectiv a unei minorități care a întreținut relații strânse cu statul român pe o perioadă îndelungată*" sunt vădit neconstituționale având în vedere că – potrivit concepției autorilor inițiativei - ar urma ca acest drept să fie acordat anumitor minorități naționale, limitativ enumerate. Aceasta contravine dispozițiilor **art. 4 din Constituția României**, conform cărora "*Statul are ca fundament unitatea poporului roman și solidaritatea cetățenilor săi. România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială* ", precum și ale **art. 6 alin (2) din Constituția României**, potrivit cărora "*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*".

5. Prevederile documentelor și convențiilor internaționale în domeniul protecției minorităților naționale și practica statelor consacră **dreptul la libera opțiune a persoanei aparținând minorității naționale de a se considera și de a fi considerată ca reprezentant al respectivei minorități**. În ce privește autonomia, formele existente în prezent în Europa nu sunt deosebit de variate, iar marea majoritate a acestora se fundamentează pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.

6. Astfel cum este prezentată, inițiativa legislativă ignoră o *realitate concretă, orientată spre sprijinirea minorităților naționale din România*, constând din sprijinul financiar acordat de la bugetul de stat pentru organizațiile reprezentative ale acestora.

Astfel, prin legea anuală a bugetului de stat, au fost aprobate, an de an, sume de la bugetul de stat, care s-au alocat prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, de la cap. 59.01 „*Cultură, religie și acțiuni privind activitatea sportivă și de tineret*”, pentru „*sprijinirea organizațiilor*

cetățenilor aparținând minorităților naționale, altele decât cele ce primesc subvenții de la bugetul de stat în baza dispozițiilor cap. III, respectiv art. 9-12 din Legea nr. 43/2003 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, prin acoperirea parțială a cheltuielilor materiale pentru funcționarea sediilor organizațiilor și filialelor acestora, precum și pentru lucrările de întreținere și reparații ale acestora, cheltuieli de personal, cheltuieli pentru presă, carte, manuale școlare și publicații, cheltuieli pentru organizarea de acțiuni culturale, științifice, simpozioane, întruniri ale membrilor conform statutului și alte asemenea manifestări organizate în țară și în străinătate, cheltuieli pentru investiții în bunuri mobile și imobile necesare desfășurării activității organizațiilor”. De asemenea, nu trebuie uitată „finanțarea unor programe și proiecte interetnice și de combatere a intoleranței”, din care sume importante au fost alocate sprijinirii organizației reprezentative a minorității maghiare din România.

B. Reglementări incompatibile principiilor de stat unitar și indivizibil

1. În ceea ce privește conceptul de „*autogovernare*”, acesta vizează structuri ale administrației locale, în raport cu cele centrale, fără a implica o anumită dependență față de stat, alta decât autonomia locală generată de aplicarea corespunzătoare a principiului descentralizării.

Natură juridică a autogovernărilor locale, respectiv a autogovernării naționale, nu este definită prin raportare la sistemul de organe și instituții care caracterizează organizarea administrativ-teritorială unitară în România. *Autorii inițiativei legislative precizează numai că acestea ar urma să fie înzestrate cu personalitate juridică de drept public (art. 1 alin. (3)), fără a stabili locul și necesitatea acestora în sistemul administrativ românesc. Reglementarea este confuză, limitându-se la considerații cu caracter general, de tipul: "autogovernările locale și naționale au dreptul de a exercita aceste prerogative prin mijloacele administrației publice" (art. 1 alin.(4)).*

Din reglementare, reținem că autogovernările "au dreptul de a lua decizii prin intermediul propriilor instituții și organe alese" (art. 1 alin (4)). Rezultă că instituțiile de autogovernare, au la rândul lor instituții proprii. De asemenea, în conformitate cu art. 4 alin (1), "autogovernarea locală emite hotărâri și dispoziții" (deci nu "instituțiile și organele sale"), iar conform art. 5 alin (1) "autogovernarea la nivel național își exercită atribuțiile în

cadrul propriilor competențe sau în cadrul competențelor împărțite cu autoritățile administrative locale, respectiv naționale". În plus, art. 2 reglementează "înființarea autoguvernărilor comunităților naționale" în timp ce Capitolul IV face referire la "alegerea autoguvernărilor comunităților naționale". Totodată, fără a se defini natura juridică a autoguvernărilor locale și -respectiv- naționale, inițiativa legislativă prevede că "instituțiile și organele autoguvernării se înființează ca autorități administrativ autonome", la care, în aceeași manieră, nu se indică titulatura sau domeniul de activitate al acestora (art.2 paragraful 1).

La **art. 2 alin.(6)** se prevede că "*atribuțiile autoguvernării comunității naționale obținute în baza acestei legi nu aduc atingere dreptului de reprezentare parlamentară a minorităților naționale dobândită prin celelalte legi electorale*". Această lipsă de coerență legislativă, cu celelalte reglementări în materie, contravine cerințelor formulate în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

2. În ce privește *competențele autoguvernărilor locale, respectiv ale autoguvernărilor naționale*, propunerea legislativă se rezumă la enumerarea unor domenii generale, fără a fi reglementate modul și procedura de luare a deciziei, modalitățile de colaborare cu alte instituții, dacă reglementările din legislația în vigoare referitoare la domeniile educației, culturii etc. se abrogă sau continuă să se aplice, precum și în ce măsură unitățile administrației publice centrale și locale continuă sau nu să coordoneze activitatea în aceste domenii etc.

Considerăm că atribuțiile și competențele cu care ar urma să fie investite „*autoguvernarea națională*” și „*autoguvernările locale*” exced prevederilor *art. 6 alin. (2)* și *art. 16 alin. (1)* din Constituție, prin crearea unor discriminări pozitive a persoanelor aparținând diferitelor minorități naționale în raport cu ceilalți cetățeni români.

3. Deși inițiativa legislativă face referire -în titlu- la *autonomia personală*, în conținutul acesteia prevederile instituie *autonomia teritorială pe baze etnice*.

După cum se cunoaște, autonomia teritorială pe baze etnice nu mai constituie un standard acceptat la nivel internațional și nici nu poate fi impusă, astfel cum lasă să se înțeleagă inițiatorii.

Reamintim inițiatorilor că, în tratatul politic de bază dintre România și Republica Ungară se stipulează în mod expres faptul că *părțile nu se obligă să acorde persoanelor care fac parte din minoritățile maghiare din*

România, respectiv română din Republica Ungară, dreptul la un statut special de autonomie teritorială bazată pe criterii etnice.

Conceptul de "autonomie personală" nu este definit în documente internaționale, cu valoare juridică obligatorie, respectiv de soft law; se recunoaște și se garantează pe plan internațional persoanelor aparținând minorităților naționale doar dreptul la identitate etnică lingvistică, religioasă, culturală. În scopul păstrării identității specifice, persoanele aparținând minorităților naționale au dreptul la instituții de învățământ, secții, clase cu predare în limba maternă, după caz, lăcașe de cult în care slujbele să se officieze în limba maternă etc. Aceste garanții acordate minorităților naționale sunt numite de majoritatea autorilor doctrinari, „mijloace de asigurare a autonomiei culturale”. Numai anumiți autori le includ și în conceptul autonomiei personale, fără ca cele două concepte să fie clar delimitate și justificată necesitatea lor socială.

Propunerea legislativă cuprinde neclarități, respectiv confuzii terminologice. Se pornește de la premisa eronată a existenței, în cadrul statului român, a mai multor națiuni (națiunea majoritară - cea română - și națiunile minoritare - în realitate minoritățile naționale).

Constituția României, similar prevederilor constituțiilor statelor europene, moderne, consacră concepția națiunii civice, formată din totalitatea cetățenilor statului român, indiferent de origine etnică, sex, religie, convingere politică etc. În afară de referirile explicite la conceptele eronate, de națiune majoritară și respectiv, națiune minoritară, în inițiativa legislativă se utilizează, pe cale de consecință, concepte ilogice ca: "identitate națională" (în loc de "identitate etnică"), "comunitate națională" (în loc de "comunitate etnică"). Toate documentele elaborate în cadrul Consiliului Europei folosesc o terminologie unitară "minoritate/minorități națională/e", modificarea acestei terminologii ("comunitate națională minoritară", "comunitate națională maghiară") nefiind reală.

4. Inițiativa legislativă propune organizarea unui cadru instituțional special prin care să se dea posibilitate ca minoritatea națională să se autoadministreze în problemele care țin de interesele sale. Or, un astfel de cadru instituțional, care permite implicarea directă a minorității în procesul de luare a deciziei există deja. În ce privește nivelul guvernamental: Guvernul asigură prezența la conducerea Departamentului pentru Minorități a reprezentanților minorității naționale (la nivel de demnitar și de experți), respectiv prin transferarea fondurilor acordate minorităților Fundației care reprezintă interesele acesteia și organizației reprezentative, care le

gestionează corespunzător. Atât în cadrul Ministerului Educației și Cercetării, cât și în cadrul Ministerului Culturii și Cultelor, sunt angajate persoane care reprezintă minoritățile, care elaborează politica guvernamentală în domeniul educației și culturii pentru minorități naționale.

De asemenea, există dreptul organizațiilor reprezentative ale minorităților naționale de a lua parte la alegerile parlamentare și locale, dreptul la reprezentare automată în Parlament, în cazul în care nu reușesc să treacă pragul electoral, ceea ce nu le împiedică (în cazul în care au mai multe voturi -cum este cazul minorității maghiare) să aibă mai mulți reprezentanți în Parlament (ex. 39 în această legislatură, atât în Senat cât și în Camera Deputaților). Totodată, organizațiile minorităților naționale au dreptul de a participa la alegerile locale.

În teritoriu, în localitățile în care există o pondere importantă a minorității naționale, aceasta gestionează, prin reprezentanții săi (primar, viceprimar, reprezentanți în consiliul local, respectiv în consiliul județean), nu numai problemele care țin de interesul direct al minorității naționale, ci toate problemele de interes general la nivelul localității respective.

Se constată, astfel, că structurile propuse de inițiatori nu au nici un fel de reprezentativitate la nivel național, ci doar o reprezentativitate la nivelul autorităților administrativ-teritoriale, în sistem „enclavă”.

5. Dispozițiile **art. 6** care fac referire la „*egalitatea între utilizarea limbii oficiale și a limbii materne a comunității naționale majoritare în localitatea respectivă*” sunt contrare prevederilor **art. 13 din Constituția României**, potrivit cărora "*În România, limba oficială este limba română*". *Convenția Cadru privind protecția minorităților naționale*, adoptată de Consiliul Europei, invocată de autorii inițiativei legislative nu stipulează "*egalitatea*" între utilizarea limbii oficiale și a limbii materne, prevăzând doar că în zonele locuite în mod tradițional sau în număr mare de persoane aparținând minorităților naționale, la cererea acestora și în cazul în care această cerere corespunde unor necesități reale, *părțile vor depune eforturile necesare pentru a asigura, în măsura posibilităților*, (deci nu „obligatoriu”) folosirea limbii minorității respective în relațiile dintre aceste persoane și autoritățile administrative. Aceste dispoziții nu pot fi interpretate în sensul unei "*egalități*" între limba oficială a statului respectiv și limba unei minorități naționale.

Problema folosirii limbii materne de către cetățenii aparținând minorităților naționale a fost, deja, reglementată de Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (art. 17, 51 și 90). Constatăm că *art. 6* din

propunerea legislativă contravine și dispozițiilor art. 17, 51 și 90 din Legea nr. 215/2001.

6. Atât *Expunerea de motive*, cât și unele prevederi ale inițiativei legislative fac referire, în mod eronat, la *principiul autodeterminării interne a minorității naționale*. În conformitate cu prevederile dreptului internațional, dreptul la autodeterminare aparține exclusiv popoarelor. Atunci când acestea se află sub ocupație străină, exercitarea acestui drept determină eliberarea și întemeierea unui stat. Acest concept vizează, de asemenea, substanța dreptului popoarelor de a dispune de ele însele în plan intern, respectiv dreptul la liberă dezvoltare, la organizarea vieții politice, sociale și economice; acest drept nu poate fi exercitat în mod fracționat, de segmente ale populației unui stat, ci pe baza normelor democratice, de întreg ansamblul populației. *Acest drept nu este recunoscut minorităților naționale*, existând consens -pe acest aspect- la nivelul întregii comunități internaționale.

7. *Propunerea legislativă nu este concepută în sensul valorificării experienței europene în domeniul regionalizării*, experiența extrem de benefică pentru România și care poate fi adaptată în funcție de specificitățile interne. Inițiativa nu poate fi prezentată nici ca o încercare de adaptare a organizării locale la cerințele legate de integrarea europeană, în contextul în care, la nivel european, *criteriul promovat este exclusiv cel de natură economică, nu cel etnic*. Unele state ale Uniunii Europene au optat pentru *identificarea structurilor administrativ-teritoriale cu sectoarele teritoriale (numite și regiuni) spre care urmează să se îndrepte sumele alocate din fondul de coeziune*; alte state au optat pentru crearea unor structuri regionale însărcinate exclusiv cu gestionarea acestor fonduri. În acest spirit, a fost adoptată la noi *Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România*.

Obiectivul proiectului nu este descentralizarea deciziei (cum susțin inițiatorii), ci **separarea ei -etanșă- de restul sistemului administrativ** în vigoare. De aceea, autonomia teritorială, în concepția inițiativei legislative, nu corespunde în mod vădit legislației românești în vigoare, urmărind cu obstinație același scop: atingerea autonomiei teritoriale pe baze etnice, **sistem nerecunoscut și fără aplicabilitate la nivelul statelor Uniunii Europene**.

C. Observații de ordin formal, tehnic – redacțional

1. Dispozițiile **art. 19**, referitoare la *controlul constituționalității statutului autoguvernării naționale de către Curtea Constituțională*, încalcă dispozițiile *art. 146* din Constituție, care stabilesc atribuțiile Curții Constituționale, iar cele din *art. 20*, referitoare la intrarea în vigoare a legii, încalcă prevederile *art. 78* din Constituție, potrivit cărora „*legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei*”.

2. Propunerea legislativă ignoră faptul că, odată cu ratificarea de către Parlament, prin Legea nr. 33/1995, a Convenției –cadru pentru protecția minorităților naționale, legislația în materie și aplicarea acesteia s-au aflat într-un proces continuu de armonizare cu cerințele Uniunii Europene.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele prezentate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,
Adrian NĂSTASE



Domnului deputat Valer DORNEANU
Președintele Camerei Deputaților