

CZU 342.724

DOI 10.5281/zenodo.6988513



Oleg BONTEA,
dr., conf. univ.

PhD,
Associate Professor

MINORITĂȚILE NAȚIONALE, AUTONOMIA ȘI AUTODETERMINAREA POPOARELOR

În acest articol ne-am propus să facem o analiză a unor problemele ce interesează atât teoria dreptului, cât și practica statelor. Este vorba de elucidarea problemelor teoretice legate de relația: minorități naționale – autonomie – dreptul popoarelor la autodeterminare. Articolul se va referi la reglementări internaționale, precum și la situații reale din practica statelor legate de problema în cauză.

Cuvinte-cheie: minorități naționale, autonomie, autodeterminare, popor, recunoaștere internațională.

NATIONAL MINORITIES, AUTONOMY AND SELF-DETERMINATION OF PEOPLES

In this article we set out to make an analysis of some of the problems in both the theory of law and the practice of states. It is about elucidating the theoretical problems related to the relationship: national minorities - autonomy - the right of peoples to self-determination. The article will refer to international regulations as well as to real situations in the practice of states related to the issue in question.

Keywords: national minorities, autonomy, self-determination, people, international recognition.

Introducere. Conflictele din spațiul fostei URSS și a fostei Iugoslavii, pe fundalul problemelor naționale, au readus în agenda debaterilor politice și juridice dificila problemă a autonomiei și cea a autodeterminării.

Înainte de a face o analiză a raportului: **minorități naționale – autonomie – autodeterminare**, trebuie să pornim de la elucidarea

a însăși termenilor ce compun acest raport.

Așadar, prin termenul de „**autonomie**” trebuie să înțelegem o delegare a puterii centrale către autoritățile locale, lăsând acestora un cerc mai larg de competențe în a soluționa problemele de interes pentru unitățile teritoriale ale statului.

În țările cu regim democratic și bazat pe

drept, autonomia este un rezultat al descentralizării puterii. În acest sens, multe atribuții sunt transmise în competența autorităților locale, alese în mod democratic de comunitățile din zona respectivă. Același lucru este valabil și în cazul statelor federale, cu deosebirea că accepțiunea termenului de „autonomie” este puțin diferită decât în cazul statelor unitare, implicând mai multe componente.

Trebuie subliniat faptul că problema autonomiei, fiind una cu referire directă la dreptul constituțional, este o problemă inerență fiecărui stat, în acest sens orice implicare externă fiind exclusă, în virtutea principiului suveranității.

Metode și materiale aplicate. La elaborarea acestei publicații a fost folosit material teoretic, normativ și empiric. De asemenea, cercetarea respectivului subiect a fost posibilă prin aplicarea mai multor metode de investigație științifică, specifice teoriei și doctrinei procesual-penale: metoda logică, metoda analizei comparative, analiza sistemică etc.

Scopul cercetării. Lucrarea de față are ca scop cercetarea și analiza cadrului normativ național și internațional, al jurisprudenței și doctrinei juridice privind protecția minorităților naționale. De asemenea se propune a face o demarcație netă sau a analiza relația dintre cele trei categorii: minorități naționale, autonomie și dreptul popoarelor la autodeterminare.

Rezultate obținute și discuții. Referirea la autonomie în contextul minorităților naționale are la bază ideea potrivit căreia adoptarea unei autonomii pe baze etnice ar crea condiții propice pentru dezvoltarea unei minorități și pentru exercitarea drepturilor sale specifice. „Această idee, spune Cristian Jura, este greșită. Dezvoltarea comunităților minorităților naționale, precum și exercitarea drepturilor acestora nu se poate face excluzând alte minorități sau chiar majoritatea; cadrul de manifestare a drepturilor cetățenilor este unul unitar, orice tendință de a-l ignora fiind sancționată de societate” [6, p.26].

Împotriva autonomiei pe criterii etnice se pronunță și Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg pe 15 octombrie 1985, care definește conceptul de „autonomie locală” ca „dreptul și capacitatea efective pentru colectivitățile locale de a reglementa și gestiona în cadrul legii, sub propria lor responsabilitate și în profitul populației respective, o parte importantă a treburilor publice” [2, art.3, alin.1].

Acest drept se exercită de consilii sau adunări, compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de organe executive și deliberative ce răspund în fața lor. De asemenea se prevede în mod expres că exercitarea acestor drepturi are o bază teritorială, și anume unitățile administrativ-teritoriale, pentru care sunt alese aceste organe, pe bază de vot.

Este de remarcat faptul că reglementarea prevăzută de Cartă nu stabilește nicio legătură între dimensiunea etnică sau minoritară și autonomia locală, între originea etnică a locuitorilor unei unități teritoriale și conceptul de autonomie locală [4, p.237]. Autonomia locală este definită deci ca un principiu de organizare internă a statelor, ca modalitate de realizare a sistemului de guvernare descentralizat, parte integrantă a democrației, fără conotații etnice sau minoritare.

Discutând despre autonomia locală, nu putem trece cu vederea Recomandarea 1201/1993 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, intitulată „referitoare la Protocolul adițional la Convenția Europeană a drepturilor omului, privind minoritățile naționale”. Astfel, în „Propunerea de Protocol adițional”, la art. 11 se prevede că „în regiunile în care ele sunt în majoritate, persoanele care fac parte dintr-o minoritate națională au dreptul de a dispune de administrații locale sau autonome adecvate, sau de un statut special, în conformitate cu legislația națională a statului”.

Trebuie de subliniat aici că statutul juridic al recomandării nu este obligatoriu pentru executare de către state, fiind la latitudinea fi-

ecărei țări.

Cel de-al doilea aspect al studiului nostru ține de **autodeterminarea popoarelor**, ca drept colectiv și principiu fundamental al dreptului internațional public, raportat la minoritățile naționale.

În acest context vom menționa că dezintegrarea statelor multinaționale, reprezentate de Uniunea Sovietică, Cehoslovacia și Iugoslavia, a ridicat probleme politice fundamentale asupra naturii statului, asupra suveranității, asupra autonomiei și asupra teritorialității, adică a identificării unui popor cu teritoriul pe care îl locuiește. Catalizatorul acestor dezintegrări a fost exercitarea autodeterminării sau secesiunea unor populații minoritare. Recentele acte de autodeterminare și secesiune din fosta Iugoslavie au ridicat întrebarea dacă ele ar trebui considerate, în anumite condiții, ca fiind un drept al minorităților [3].

Lipsindu-i voința de a-și impune principiile de drept internațional, între care integritatea teritorială a statelor era considerată ca fiind mai importantă decât dreptul la autodeterminare, comunitatea internațională, condusă de Națiunile Unite și de Comunitatea Europeană, a fost obligată să accepte realitatea secesiunii Sloveniei, Croației, Macedoniei și a Bosniei-Herțegovina prin recunoașterea independenței lor, concedând astfel că minoritățile cu un teritoriu bine definit și care dispun de dreptul la autonomie sunt îndreptățite la secesiune. Astfel, spune Dennis Deletant, profesor la School of Slavonic and East European Studies din Londra, „*primatul principiului integrității teritoriale asupra dreptului la autodeterminare, afirmat în articolul 10 al Pactului Ligii Națiunilor și reafirmat de Carta O. N. U., a fost, în anumite condiții, abandonat, deși această schimbare de accent în afacerile internaționale trebuie încă să fie codificată în dreptul internațional*” [3].

În literatura de specialitate se mai menționează: „prin abandonarea primatului integrității teritoriale, comunitatea internațională a pus sub semnul întrebării acele principii care au călăuzit Puterile Occidentale la înființa-

rea statelor naționale din Europa de Est la Conferința de Pace de la Paris din 1919. Legitimitatea acestor state avea ca fundament „dreptul” de a forma un stat independent pe baza autodeterminării majorității” [3].

Cel mai important document internațional care consacră principiul autodeterminării popoarelor este **Carta ONU**, care se referă la acest drept în numeroase dispoziții ale sale și prevede în alin.2 art. 1 că unul din scopurile ONU este „*de a dezvolta relații prietenești între națiuni întemeiate pe respectarea principiului egalității în drepturi a popoarelor și dreptului lor de a dispune de ele însele*”. Acest principiu și-a atins apogeul în textul **Declarației asupra independenței țărilor și popoarelor coloniale** prin rezoluția Adunării Generale a ONU nr.1514 din 1960, după care a urmat dispariția totală a imperiilor coloniale britanic și francez.

Din prevederile Cartei O.N.U. și ale celorlalte acte internaționale rezultă că subiectele dreptului la autodeterminare sunt **toate popoarele sau națiunile asuprite**, ca și celelalte popoare. În literatura de specialitate, unii autori, spune Grigore Geamănu [5, p.174], au căutat să extindă dreptul la autodeterminare și asupra minorităților naționale.

Concluzia care se impune din cercetarea documentelor internaționale (Actul final de la Helsinki, din 1975 sau Carta de la Paris pentru o nouă Europă, din 1990) este că minoritățile naționale nu sunt subiecte ale dreptului la autodeterminare. Prin însăși natura lor, minoritățile naționale trăiesc pe un teritoriu împreună cu o majoritate definită din punct de vedere etnic, lingvistic sau religios. Pentru aceste minorități sau grupuri nu se pune problema autodeterminării, ci a exercitării drepturilor omului, inclusiv a drepturilor specifice la limbă, cultură, religie și păstrarea identității lor.

Dreptul de determinare al popoarelor constituie o premisă juridică fundamentală pentru lupta popoarelor asuprite în vederea eliberării și constituirii lor ca state independente, iar nu de destrămarea statelor naționale. Acest lucru rezultă și din Carta de la Pa-

ris pentru o nouă Europă, din 1990, în care se prevede: „*Reafirmăm egalitatea în drepturi a popoarelor și dreptul lor la autodeterminare conform Cartei O.N.U. și normelor pertinente ale dreptului internațional în acest domeniu, inclusiv ale celor referitoare la integritatea teritorială a statelor.*” Profesorul M. Niciu [7, p.68-70] remarcă, pe bună dreptate, că „*este importantă precizarea Cartei de la Paris privind integritatea teritorială a statelor, care nu trebuie să fie afectată de exercitarea dreptului de autodeterminare a popoarelor*”.

În ciuda faptului acceptării și promovării active a acestui drept de către ONU și alte organisme internaționale, titularul acestuia – **poporul** – a rămas o noțiune nedefinită, deși mai multe elemente constitutive au fost acceptate de către majoritatea specialiștilor. Cert este faptul că noțiunile de „popor” și „minoritate națională” sunt receptate în sensuri diferite, iar dreptul acordat se referă în exclusivitate doar la popor.

„*La o analiză atentă a criteriilor prin care se identifică un popor, spune profesorul V.Popa, vom desprinde unele elemente definitorii: teritoriul comun; tradiție istorică comună; identitate etnică, omogenitate culturală, conștiința și voința de a fi identificat ca popor. Deci, poporul nu poate fi văzut pur și simplu ca un ansamblu de indivizi care locuiesc pe un anumit teritoriu. Dacă am admite așa ceva, inevitabil ne-am trezi într-o bună zi cu sute de „popoare” care ar pretinde dreptul la autodeterminare*” [8].

Părerile doctrinei sunt cvasiunanime în privința subiecților acestui drept: **numai popoarele au dreptul la autodeterminare, și în niciun caz minoritățile de orice tip.** Aplicarea acestui principiu la minoritățile naționale ar fi deosebit de periculoasă, putând duce cu ușurință la izbucnirea a numeroase conflicte.

Principiul autodeterminării nu este neapărat identic cu secesiunea, respinsă de dreptul internațional, punct de vedere unanim acceptat și de state. Raportate la drepturile minorităților naționale, documentele internaționale cele mai importante în domeniu exclud orice atingere

integrității teritoriale și suveranității statelor.

Este interesantă în acest sens opinia unui grup de experți ai Ligii Națiunilor, mandatați în 1919 cu explicarea sensului noțiunii de „autodeterminare” și cu elucidarea faptului dacă aceasta implică neapărat secesiunea dintr-un stat: „*Este posibil să admitem ca regulă absolută faptul că o minoritate a populației unui stat, care este definitiv constituit și perfect capabil să-și îndeplinească îndatoririle ca atare, are dreptul de a se separa de acel stat sau pentru a-și declara independența? Răspunsul nu poate fi decât negativ. A recunoaște minorităților de limbă sau religie, sau oricărei fracțiuni a unei populații, dreptul de a se retrage din comunitatea cărei îi aparține, pentru că aceasta este dorința lor, sau propriul lor plac, ar însemna distrugerea ordinii și stabilității statului și inaugurarea anarhiei în viața internațională, ar însemna susținerea unei teorii incompatibile cu însăși ideea de stat ca unitate teritorială și politică.*” [9, p.25].”

Apariția noilor state independente în spațiul fostei URSS și fostei Iugoslavii nu poate fi nicidecum interpretată ca o secesiune, din cel puțin două motive:

Statele respective, prin constituțiile lor, recunoșteau că sunt multinaționale, precum recunoșteau și dreptul la formarea propriilor identități statale;

Titularii autodeterminării au fost popoarele și nu minoritățile, chiar dacă ele se aflau într-o stare dependentă față de ruși, respectiv, sârbi.

Cazurile menționate, după cum se știe, au produs și mai produc uneori complicații dramatice. Cu atât mai mult statele nu vor accepta aplicarea principiului autodeterminării popoarelor referitor la minorități. Este de remarcat în acest sens refuzul Rusiei, la timpul respectiv, de a recunoaște dreptul la autodeterminare a poporului cecen, care întrunea toate condițiile juridice necesare pentru aplicarea principiului dat. Remarcăm, totodată, reticența organismelor internaționale în sprijinirea expresă pentru realizarea acestui fapt, ceea ce, pe lângă unele interese de ordin politic, denotă și viabilitatea principiului integrității teritoriale a statelor.

Într-o altă accepțiune, pericolul divizibilității infinite a statelor ar putea să declanșeze o reacție în lanț, iar apariția unor entități neviabile, din punct de vedere economic și politic, nu va duce la o mai mare stabilitate pe plan regional sau internațional, și nici în interiorul acelei entități.

În lipsa unor criterii de delimitare foarte precise, deosebirea dintre popor și o comunitate poate fi făcută, totuși, prin prisma luării în calcul a mai multor factori: istorici, demografici, geografici, sociali, psihologici etc.

În lumina documentelor citate, se desprind o serie de comandamente a căror luare în considerare este obligatorie în abordarea oricărui aspect al problematicii minorităților [1, p.195]:

- norma fundamentală a reglementării oricărei situații legate de minorități este egalitatea de tratament și nediscriminarea;

- realizarea și protecția persoanelor aparținând minorităților naționale nu se înfăptuiește pe seama și în dauna populației majoritare;

- drepturile de care se bucură minoritățile de a avea propria viață culturală, de a profesa și de a practica propria religie, de a folosi propria lor limbă, sunt drepturi distincte, conferite persoanelor care aparțin minorităților respective, și nu grupurilor etnice, religioase sau lingvistice, considerate ca atare. Aceste drepturi pot fi exercitate individual, dar și în comun; or, prin aceasta ele nu se transformă în drepturi colective. Din punct de vedere juridic, conceptul de „drepturi colective ale minorităților” este un nonsens. Drepturile omului nu sunt ale minorităților sau

majorității, ele sunt inerente ființei umane, indiferent de grupul din care fac parte.

Dreptul recunoscut minorităților naționale de a stabili și menține contacte libere și pașnice peste frontiere cu persoane care se află în mod legal în alte state, îndeosebi cu acelea cu care au în comun identitate etnică, culturală, lingvistică sau religioasă nu conferă altor state responsabilități de protecție a grupurilor minoritare dintr-un alt stat.

Conclizii. Așadar, putem spune următoarele:

Conceptul de „autonomie locală” nu are referire directă la minoritățile naționale, transpunerea în practică a acestuia trebuie să țină seama de aspectele constituționale ale unui stat, de compoziția etnică a unei zone, precum și de realitățile socio-economice regionale.

Dreptul internațional nu obligă cu nimic statele să acorde autonomii, în general, și pe criterii etnice, în special.

Reglementarea organizării teritorial-administrative a statelor, inclusiv acordarea de statute speciale sau de autonomii sporite unor anumite părți din teritoriul național, intră în competența exclusivă a statelor respective.

Exercitarea dreptului la autodeterminare este conexă existenței unui teritoriu național istoricește aparținând poporului aspirant la crearea propriului stat. Minoritățile naționale nu pot fi subiecte ale acestui drept, ci subiecte individuale ale drepturilor omului, acordate prin instrumentele internaționale și reglementările naționale, completate de principiile egalității în drepturi a persoanelor și principiul nediscriminării.

Referințe bibliografice:

1. Beșteliu, R.M. Drept internațional public. Introducere în dreptul internațional public. București: Editura ALL, 1998. 569 p.
2. *Carta europeană a autonomiei locale*, adoptată la Strasbourg în 15 octombrie 1985, a intrat în vigoare la 1 septembrie 1988.
3. Deletant D. Minoritățile și autonomia în Europa de Est contemporană: schimbări ale percepției internaționale. [online]. [citată 27.05.2022]. Disponibil: <http://altera.adatbank.transindex.ro/pdf/1/002DennisDeletant.pdf>.
4. Diaconu, I. Minoritățile în mileniul al treilea - între globalism și spirit național. București: Asociația Română pentru Educație Democratică, 1999, 365 p.
5. Geamănu Gr. Drept internațional public. Vol.I. București: Editura didactică și pedagogică, 1981. 474 p.
6. Jura Cr. Drepturile omului. Drepturile minorităților naționale. București: Editura C.H. Beck, 2006. 305 p.
7. Niciu M. Drept internațional public. Vol.I. Iași: Editura Fundației „Chemarea”, 1993. 364 p.
8. Popa V. Autodeterminare și secesionismul teritorial. [online]. Studii juridice universitare. Nr.1-2, 2019. [citată 27.05.2022]. Disponibil: <https://ulim.md/sju/nr-1-2-2019/autodeterminarea-si-secesionismul-teritorial-partea-i/>.
9. Pătraș, E. Minoritățile naționale în Ucraina și Republica Moldova. Statutul juridic. Cernăuți: Editura Alexandru cel Bun, 1999. 204 p.

DESPRE AUTOR

Oleg BONTEA,

*doctor în drept, conferențiar universitar
cercetător științific superior,
Departamentul știință,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI
e-mail:obontea@mail.ru*