



CZU 341.22+342.5(478)

CONCEPTUL AUTONOMIEI ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL ȘI ÎN DREPTUL NAȚIONAL AL REPUBLICII MOLDOVA

Eduard SCUTARU,
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice

REZUMAT

Ținând cont de existența așa numitelor ”conflicte înghețate” în spațiul ex-sovietic, prezentul articol științific face o analiză a autonomiei din punct de vedere al dreptului internațional și național. Când vorbim despre autonomie, noțiunea de secesiune nu-și are locul. Autonomia este legată de dreptul minorităților (naționale, etnice, religioase). Dreptul internațional nu are multe de spus referitor la autonomie, ea calificând-o ca aparținând dreptului național al fiecărui stat. Republica Moldova are experiență atât cu autonomii reglementate (Găgăuzia), cât și cu o secesiune, care urmează a fi soluționată prin acordarea unei autonomii largi regiunii transnistrene în corespundere cu Constituția RM.

Cuvinte-cheie. Autonomie, conflict transnistrean, strategie de soluționare a conflictului, drept internațional, drept național, secesiune, autodeterminare

AUTONOMY CONCEPT IN INTERNATIONAL AND NATIONAL LAW OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Eduard SCUTARU,
Ph.D. candidate Institute for Legal and Political Studies

SUMMARY

Having regard the existence of so called ”frozen conflict” in the former USSR countries, the present scientific article makes an analysis of autonomy in the view of international and national legislation. When we talk about autonomy, such notion as secession is forbidden. Autonomy is linked with the rights of minorities (national, ethnic, religious etc.). International law does not have much to say about autonomy. It sees autonomy as part of national law. Republic of Moldova has experience in dealing with autonomous regions (Găgăuzia), and as well as with secessions, that must be solved by granting a large autonomy to the transnistrian region, in correspondence with the Constitution of the Republic of Moldova.

Keywords. Autonomy, transnistrian conflict, strategy on solving a conflict, international law, national law, secession, self-determination

Introducere. Autonomia este în general înțeleasă ca acordarea unui anumit spațiu de manevră în luarea deciziilor. În cadrul unui stat o regiune autonomă este capabilă să ia propriile decizii în domeniile cheie de politici fără amestecul sau cu un amestec minim din partea guvernului național. Definiția exactă a acelor domenii de politici și gradul permis de supraveghere la nivel național reprezintă două probleme deschise, care fac autonomia o temă atât de dificilă pentru definire. [1].

Metode și materiale aplicate. În vederea elaborării studiului dat au fost folosite mai multe metode de cercetare științifică: logică, analitică, analitică-sintetică și metoda comparativă. Ca suport bibliografic au servit materiale relevante atât din țară, cât și de peste hotare.

Rezultate obținute și discuții. Termenul de ”autonomie”

este derivat din cuvintele grecești auto (auto) și nomos (lege), adică dreptul de a face legile proprii. Termenul este folosit cu sensuri diferite, în filosofie, științele naturale, în drept internațional și relații internaționale. Autonomia este un termen care se aplică într-o varietate de contexte sociale și juridice. După cum notează Lapidoth, este folosit ”destul de vag pentru a descrie calitatea de a avea dreptul de a decide sau acționa la discreția proprie în anumite chestiuni” [8, p. 29]. Așa cum este utilizat în relațiile internaționale, termenul a fost inițial derivat din sociologie, dar în sens politic și juridic acest termen ”face parte din auto-guvernare a unor corporații și instituții publice. Acesta include puterea de a ... reglementa propriile afaceri prin adoptarea unor norme juridice “. În dreptul internațional, prin autonomie se înțelege ”că anumite

părți ale teritoriului statului sunt autorizate să se guverneze în anumite chestiuni prin adoptarea unor legi și alte acte normative, dar fără a constitui un stat al lor” . [6, p. 7]. Această definiție, evident, se referă la autonomie teritorială, care nu este singura posibilă înțelegere a termenului. În special, un alt tip de autonomie este cea culturală, prin care anumite drepturi și obligații sunt conferite persoanelor care aparțin unui anumit grup, fie etnic sau religios.

Crawford a definit după cum urmează: ”regiunile autonome sunt regiuni ale unui stat, care, de obicei, posedă unele distincții etnice sau culturale, cărora într-o anumită măsură le-au fost acordate puteri separate de administrare internă, fără a fi detașate de la statul din care fac parte”. [4, p. 211]. Lapidoth susține că ”o autonomie politică teritorială este un aranja-



ment care acordă unui grup posibilitatea de a-și exprima identitatea, grup, care diferă de majoritatea populației în stat, dar care constituie majoritatea într-o anumită regiune “[8, p. 33]. Cu toate acestea, nu există neapărat o cerință ca grupul etnic cărui i s-a acordat autonomie să formeze o majoritate a populației într-o anumită regiune. Autonomia poate fi acordată pe o bază demografică, dar, de asemenea, pe baza unei confirmări a naturii indigene a grupului etnic de pe un anumit teritoriu, indiferent de situația demografică, adică o confirmare de drept unui anumit grup de a-și exercita autoritatea asupra unui anumit teritoriu. [13, p.33].

Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), a introdus în discuția despre protecția minorităților sugestia că aceasta ar putea fi obținută prin acceptarea unor forme de autoadministrare. Raportul Reuniunii de la Geneva din iulie 1991, desfășurate la nivel de experți, privind minoritățile, notează rezultatele obținute în unele state ale OSCE în legislația locală și autonomă.

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

- Autonomie teritorială, în cazurile în care grupul etnic este majoritar în zona în care trăiește;
- Autonomie culturală, pentru cazurile în care grupul etnic nu este majoritar în zona în care trăiește;
- 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).

Autonomia teritorială este deseori considerată ca un mecanism de soluționare a conflictului, un compromis dintre o minoritate care dorește autodeterminarea și un stat

care își protejează integritatea teritorială [13, p.13].

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 [12].

În același timp, principiul autonomiei poate fi definit ca “acordarea unei auto-guvernări interne la o regiune sau grup de persoane, recunoscând astfel o independență parțială față de influența guvernului național sau central, care poate fi determinată “prin gradul de independență formală sau actuală de care se bucură entitatea autonomă în procesul politic de luare a deciziilor “. [Heintze, ‘On the Legal Understanding of Autonomy’, in Suksi, ed., *Autonomy: Applications and Implications*, p. 7]. Această definiție ar include conceptul de autonomie culturală, unde “unui grup de persoane” îi este acordată “o independență parțială de influența guvernului “. Astfel de sisteme sunt utile pentru minorități împrăștiate pe teritoriul unui stat, în cazul în care, din motive practice, nu este posibil de creat o regiune autonomă care ar acoperi acea populație. Cea mai mare parte a acestei definiții este, totuși, destinată autonomiei teritoriale, de obicei, considerat sinonim cu cel de “auto-guvernare”.

Este stabilit că “dreptul la autodeterminare”, inclus în Carta ONU se referă nu la suveranitate și independență, ci la “auto-guvernare”. Principiul autodeterminării presupune dreptul popoarelor la auto-guvernare (autonomie) și nu dreptul de secesiune [5].

În același timp, în cadrul dreptului internațional, discuția cu privire la regimurile autonome intră în raza de acțiune a discuțiilor privind drepturile omului și drepturile de grup. În conformitate cu Heintze, “subiectul autonomiei este întotdeauna un grup ... premisele de autonomie sunt recunoașterea ca minoritate sau grup pe de o parte, și acceptarea de drepturi colective (

adică, drepturi de grup) pe de altă parte”[6, p. 15].

Conform dreptului internațional nu există „dreptul” la autonomie fiscală sau administrativă în cadrul unui stat. În locul dreptului la autonomie – ba chiar a unui set concret de caracteristici care ar defini acest termen – dreptul internațional pe parcursul ultimului secol s-a axat pe elucidarea normei de autodeterminare [1].

Deoarece dreptul internațional nu are multe de spus la capitolul presupusului „drept” la autonomie, aceasta devine în fond o problemă a dreptului intern.

Atunci când vorbim despre autonomie, trebuie să avem în vedere drepturile minorităților etnice, religioase etc. Constituția Republicii Moldova, în articolul 10 alin.2 prevede că statul recunoaște și garantează dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. [3]

Pentru a înțelege mai bine noțiunea de autonomie conform dreptului național, vom face o analiză a felului cum Republica Moldova a abordat autonomia găgăuzilor. Găgăuzii de fapt au declarat independența cu o lună înainte de Transnistria (RMN) , în august 1990. În preambulul legii privind statutul juridic special al Găgăuziei se menționează că crearea unității teritoriale autonome Găgăuzia s-a făcut în scopul satisfacerii necesităților naționale și păstrării identității naționale a găgăuzilor, dezvoltării lor plene și multilaterale, prosperării limbii și culturii naționale, asigurării statorniciei politice și economice[9].

Autonomia găgăuză a fost consfințită în Constituția Moldovei din iulie 1994 în Articolul 111 care prevede : “Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii 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”.

Astfel, art. 111 din Constituția Republicii Moldova, stipulează că localităților din stânga Nistrului, precum și unor localități din sudul republicii, le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie după statute speciale, trebuie înțeles că este vorba de autonomii administrativ-teritoriale și nu politice. Din aceste considerente, nici nu se poate discuta atribuirea unor statute care ar prevedea elemente de statalitate, ceea ce cu regret nu au înțeles guvernării din 1994, recunoscând găgăuzilor chiar și dreptul la autodeterminare în Legea privind Statutul juridic special al Găgăuziei în care se spune că în cazul în care Republica Moldova își va schimba statutul său juridic găgăuzii au dreptul la autodeterminare externă.

Cu toate că autoritățile transnistrene au fost indignate de forma de împărțire a puterilor oferită (și acceptată) găgăuzilor, un proiect în domeniul acordurilor de împărțire complexă a puterilor sub președinția lui Marc Weller de la Universitatea Cambridge a constatat: „se poate spune că aranjamentele de împărțire a puterilor în Găgăuzia constituie primul caz în Europa Centrală și de Est și în Uniunea Sovietică de stabilire a autonomiei teritoriale pentru o minoritate etnică. Legea organică acordă regiunii găgăuze un statut special, conferindu-i drepturi suplimentare de autonomie. Autonomia acordată, cel puțin pe hârtie, pare destul de extensivă. Toate deciziile economice, inclusiv reglementările de proprietate, autoritatea bugetară și politicile socio-economice se vor decide în cadrul Găgăuziei, cu toate că, prin articolul 18(2), bugetul găgăuz trebuie să fie în conformitate cu legele Republicii Moldova [1].

Inițial planul de autonomie găgăuză a fost criticat de Consiliul Europei pentru că acorda prea multe puteri regiunii autonome. Însă către a. 1996 se raporta că Consiliul Europei era „foarte satisfăcut de modul în care Moldova a soluționat conflictul găgăuz”[1].

În pofida neajunsurilor politicilor Moldovei în Găgăuzia, „istoria de succes a Găgăuziei poate servi în calitate de ilustrare a unui aranjament practic de împărțire a puterilor și se pot găsi paralele cu experiența Transnistriei”. Este important să elucidăm factorii care au contribuit la succesul relativ al acestei istorii. În primul rând, nu a existat un conflict armat serios între autoritățile guvernamentale moldovene și găgăuzi. În plus, soluționarea conflictului găgăuz s-a datorat în parte acțiunilor responsabile ale statelor cointeresate; în particular, vizita Președintelui Turciei în Moldova în 1994 a fost văzută „ca având o importanță crucială în soluționarea problemei găgăuze”.

Așadar, rolul părților cointeresate sau garanților trebuie să urmărească scopul soluționării, cu părere de rău regiunea transnistreană utilizează tactici de tergiversare sau acțiuni orientate spre menținerea stării curente și totodată lipsa de interes a Rusiei pentru soluționarea conflictului transnistrean în baza respectării integrității teritoriale a Republicii Moldova.

În cazul Transnistriei, Guvernul Moldovei a propus diferite planuri care efectiv acordă diferite nivele de autonomie în stabilirea politicilor și reglementărilor; toate au fost respinse de RMN.

În perioada anilor '90, autoritățile moldovenești au perseverat în eforturile lor de a-i convinge pe partenerii lor de dialog – liderii de la Tiraspol și conducerea Federației Ruse, să accepte concepția statutului unei „autonomii largi” pentru RMN în componența Republicii Moldova. În același timp, etalându-și disponibilitatea de a discuta pe marginea statutului regiunii, liderii de la Tiraspol promovau cu tenacitate diverse proiecte vizând „distribuirea prerogativelor” și crearea unei „confederații moldovenești”, obiectivul real al cărora fiind edificarea unei entități statale independente [2, p.3].

Astfel, la etapele timpurii ale conflictului, „elitele [Transnistriei] revendicau o justificare istorică [a

autonomiei]: dacă restul Moldovei a revenit la statutul său dinainte de 1940 în afara Uniunii Sovietice, argumentau ei, atunci și regiunea Nistreană trebuie să se bucure de dreptul de a reveni la statutul său dinainte de 1940 în calitate de „republică autonomă” în cadrul Uniunii Sovietice.” [1].

Totodată, legislația națională, în art. 110 alin.2, Constituția RM prevede că localităților din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică. Astfel, în conformitate cu art.1 alin. (1) al Legii nr.173 din 22.07.2005, această lege organică urmează a fi elaborată și adoptată doar după îndeplinirea condițiilor privind demilitarizarea, stipulate în Hotărârea Parlamentului nr. 117-XVI din 10 iunie 2005 [7], în special a celor referitoare la onorarea de către Federația Rusă a obligațiilor asumate la Summitul OSCE de la Istanbul (1999)[14] privind evacuarea integrală, urgentă și transparentă a trupelor și armamentului de pe teritoriul Republicii Moldova, și după formarea, în RMN, a unui sistem al puterii alese în mod democratic [10].

Referitor la aceste acte juridice, adoptate de către Parlamentul Republicii Moldova, se cere de menționat că ele nu au făcut parte dintr-o Strategie (Plan) națională de soluționare a conflictului Transnistrean, elaborat de Guvernul Republicii Moldova și aprobat de Parlament. Ele au fost adoptate în conformitate cu prevederile documentului, cunoscut sub denumirea de „Planul Iușcenko”, prezentat opiniei publice la 16 iunie 2005, la Vinnița. Acest Plan pornea de la o idee apriori irealizabilă – democratizarea RMN cu resursele ei interne, făcând abstracție de pârgurile cu care Rusia controlează situația internă în această regiune. Ulterior, Planul Iușcenko prevedea soluționarea definitivă a conflictului prin atingerea unei soluții reciproc acceptabile la masa de negocieri între RMN „democratizată” și puterea centrală de la Chișinău [11,p.9].



Planul Iușcenko, fiind unul rupt de realitățile existente, prevedea niște termeni foarte restrânși de realizare. Or, numai actele legislative, adoptate de Parlamentul Republicii Moldova s-au încadrat în termenii prescriși de acest Plan. În plus, chiar și Legea din 22 iulie 2005 presupunea dreptul Transnistriei „democratizate” de a elabora, în comun cu administrația de la Chișinău, proiectul Legii organice a Republicii Moldova cu privire la statutul juridic special al Transnistriei. Acest mecanism de negocieri și de elaborare a Legii organice cu privire la statutul juridic special al Transnistriei, după cum s-a menționat, nu garantează atingerea unui rezultat pozitiv pentru Republica Moldova și este propriu unui mecanism de formare a unui stat federativ, de către doi subiecți egali în drepturi, chiar dacă în Planul Iușcenko termenul “fedație” nu este utilizat [11, p.9].

Concluzii.

Făcând o retrospectivă la așa zisa autonomie pe care RMN o dorea inițial, putem concluziona că aceasta nu coincidea cu autonomia așa cum este prevăzută de dreptul internațional și național. Se făcea o confuzie între noțiunea clasică de autonomie și cea invocată de reprezentanții regiunii transnistrene. Această confuzie era datorată faptului că, inițial, când a izbucnit conflictul transnistrean și mai apoi, când părțile s-au așezat la masa de negocieri, autonomia spre care tindeau transnistrenii, era de fapt o suveranitate deplină.

Autonomia este o parte componentă a dreptului național. Soluționarea conflictului transnistrean depinde în mare măsură și de autoritățile constituționale, care urmează să elaboreze o viziune și strategie de reglementare a conflictului transnistrean, care să fie conformă cu Constituția țării.

Referințe bibliografice

1. Asociația avocaților orașului New York. Comitetul Special pentru Afaceri Europene, „Dezghetarea unui conflict înghețat: aspecte legale ale crizei separatiste din Moldova”, http://www.statistica.md/publications/137/ro/Raport_Transnistria_Meyer_rom.pdf (http://www.statistica.md/publications/137/ro/Raport_Transnistria_Meyer_rom.pdf) (vizitat 1.08.2017).
2. Bălan G., Locul Procesului de Consolidare a Încrederii în Politica de Soluționare a Conflictului din Raioanele de Est ale Republicii Moldova *studiu de caz*, Chișinău, 2010, 19 p. http://www.ipp.md/public/files/Publicatii/2010/Balan_pdf.pdf (vizitat 22.08.2017).
3. Constituția RM din 29.07.1994 (Publicat : 12.08.1994 în Monitorul Oficial Nr. 1 Data intrării în vigoare : 27.08.1994). <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311496> (vizitat 22.08.2017).
4. Crawford J., *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, 2006, 870 pages.
5. Documents of the UN Conference on International Organization, vol. 6, New York: UN Information Organization, 1945
6. Heintze H-J., ‘On the Legal Understanding of Autonomy’, in Suksi, ed., *Autonomy: Applications and Implication*, The Hague ; Boston : Kluwer Law International, 1998, 370 pages.
7. Hotărârea Parlamentului nr. 117 din 10.06.2005 „cu privire la inițiativa Ucrainei în problema reglementării conflictului transnistrean și la măsurile pentru democratizarea și demilitarizarea zonei transnistrene. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=307472> (vizitat 20.07.2017).
8. Lapidoth R., *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington: USIP Press, 1996, 298 pages.
9. Legea nr.344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311656> (vizitat 22.02.2017).
10. Legea nr. 173 din 22.07.2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria) Publicat : 29.07.2005 în Monitorul Oficial Nr. 101-103 art Nr: 47 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=313004> (vizitat 22.02.2017).
11. Nantoi O., Conflictul transnistrean – anul 2010, Institutul de

Politici Publice, 2010 Disponibil la http://www.ipp.md/public/files/Publicatii/2010/1Nantoi_pdf.pdf (vizitat 1.03.2016).

12. Pașcaneanu T, AUTONOMIA LOCALĂ ȘI MINORITĂȚILE NAȚIONALE: PROBLEME ȘI SOLUȚII, *Legea și Viața*, Martie 2017, <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2017/3-1/8.pdf>

13. Svante E. Cornell, *Autonomy and Conflict Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus – Cases in Georgia.*, 2002, 248 pages

14. Summitul de la Istanbul 1999. <http://www.osce.org/mc/39569?download=true> (vizitat 19.08.2017).

Recenzenți:

Olga DORUȚ,
doctor în drept
Cristina CEBAN,
doctor în drept

DATE DESPRE AUTOR:

Scutaru Eduard,
magistru în drept,
Email: scutaru.edi@gmail.com
Tel: 069749419

Scutaru Eduard,
Master in Law
email: scutaru.edi@gmail.com
tel: 069749419