



**AVIZ**  
**referitor la propunerea legislativă privind Statutul autonomiei  
personale a comunității maghiare din România**

Analizând **propunerea legislativă privind Statutul autonomiei personale a comunității maghiare din România**, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.PLX 392 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 are ca obiect de reglementare Statutul autonomiei personale a comunității maghiare din România creând, așa cum se afirmă în Expunerea de motive, “baza juridică explicită pentru înființarea autorității administrative maghiare specializate pentru gestionarea problemelor comunității maghiare din România care țin de păstrarea și dezvoltarea identității naționale”.

Propunerea legislativă stabilește apartenența la comunitatea națională maghiară din România prin “libera opțiune identitară”, competențele, atribuțiile și organele de conducere ale autoguvernării naționale și ale autoguvernării locale ale comunității maghiare din România, modalitatea de alegere, actele ce pot fi adoptate, precum și resursele financiare ale autoguvernării naționale și utilizarea acestora.

Statutul este elaborat în temeiul proiectului legii cadru a autonomiei personale a comunităților naționale, propunerea legislativă avizată, de asemenea, negativ.

Proiectul aplică comunității maghiare din România, dispozițiile din propunerea legislativă sus-menționată având la bază normele neconstituționale asupra cărora s-au formulat observații în avizul privind legea cadru.

De aceea, prezentul aviz va reitera observațiile și criticile deja formulate, reluând considerentele de ordin constituțional și legal care justifică deopotrivă avizarea negativă și a prezentei propuneri legislative.

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 egalitatea în fața legii și egala

protecție a legii, interzicând orice discriminare bazată pe apartenența la o minoritate națională. 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 eminent 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 maghiară), căruia i se atribuie autonomie personală, prin înființarea autoguvernării maghiare 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.

**5. Propunerea legislativă depășește limitele constituționale și prin dispozițiile art.8, care atribuie același rang limbii maghiare cu limba oficială a statului, asigurându-se posibilitatea utilizării în același condiții a ambelor limbi atât în scris, cât și oral.**

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.**

6. De asemenea, prin proiect este consacrat un principiu inedit, anume cel al autogovernării la nivel național și local a minorității maghiare, **principiu neconsacrat prin Constituție**. 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 pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”.

7. Competențele acordate prin art.11 autorității autogovernării naționale a comunității maghiare exced nu numai dispozițiilor constituționale, dar chiar și limitelor din proiectul legii cadru, reglementând dreptul acestei autorități “la schimbarea delimitării unităților administrativ- teritoriale și a structurii demografice ale acestora”. Or, potrivit art.1 alin.(1) din Constituție, România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil, iar potrivit art.3, teritoriul țării este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe, competențele în acest domeniu rămânând la nivel statal, aparținând doar organului legislativ al țării și nicidecum unor autorități organizate pe principii etnice.

8. 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, propunerea legislativă prevede la art.11, art.14 și art.24 utilizarea liberă a simbolurilor naționale, stabilirea și ținerea netulburată a sărbătorilor naționale.

Prin aceste prevederi se încalcă dispozițiile art.12 din Constituție, care se referă la drapelul **României**, la ziua națională a **României** și la imnul național **al României**, la stema și sigiliul **statului român**, precum și reglementările privind folosirea acestora.

9. Temeiul constituțional invocat în art.15 pentru înființarea autogovernării comunității naționale maghiare respectiv, art.117 alin.(3) (nu art.177), este înțeles și aplicat în mod greșit, deoarece dispoziția constituțională respectivă se referă la autorități publice statale și nu la cele ale unor presupuse autogovernări ale minorităților naționale.

10. Autonomia preconizată excede aspectul administrativ prin soluțiile preconizate la art.31, 32, 36 și 37 din statut, conferindu-se

autorităților autoguvernării naționale și locale, veritabile prerogative ale puterii politice desprinse din suveranitatea statului român, acceptându-se componenta politică a descentralizării și propunându-se utilizarea liberă a simbolurilor naționale ale țării mamă.

Aceste dispoziții sunt în contradicție cu prevederile art.3 alin.(3) din Constituție, în temeiul cărora unitățile administrativ-teritoriale, comunele, orașele și județele nu au la bază criteriile de naționalitate, de origine etnică și religioasă, întrucât România este, potrivit art.4 alin.(2) din Constituție, patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, naționalitate, de origine etnică, de limbă, religie, de sex, opinie, apartenență politică, de avere sau de origine socială.

Or, autonomia și autoguvernările locale și naționale se propun a fi realizate exclusiv pe baze etnice, în care membrii comunității maghiare ating procentul de 10% din totalul populației. Este evident că asemenea structuri nu pot funcționa, dat fiind că regimul special al autoguvernării locale și naționale are un vădit caracter discriminatoriu față de cetățenii din celelalte unități administrativ-teritoriale, cu populație majoritară românească sau având în componență persoane aparținând minorității maghiare într-o proporție mai mică de 10%.

**11.** Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale maghiare la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase este înlocuit cu un drept la "identitate națională" de natură politică ce vine în contradicție cu principiile de bază ale Legii fundamentale a statului român.

Prin organele de conducere ale autoguvernării la nivel național - Consiliul Național Maghiar din Transilvania, ca organ suprem al autoguvernării comunității maghiare la nivel național (art.36), un Comitet executiv (art.37), ca organ suprem executiv și un președinte al Consiliului Național Maghiar din Transilvania se întărește caracterul paralel și separatist al acestor structuri de organe, față de cele ale statului, expres prevăzute de Constituție.

Totodată, prin propunerea de organizare și funcționare a entităților respective, se preconizează ca acestea să fie adevărate enclave etnice maghiare, cu competențe statale paralele, ce contravin atât dispozițiilor constituționale privind caracterul unitar al statului român, cât și plenitudinii suveranității sale, prin instituirea unui partaj administrativ-teritorial.

Or, supremația puterii exprimate prin dreptul statului român de a decide, fără nici un fel de limitări din partea altor "puteri" în toate problemele ce țin de guvernarea statului este practic știrbită prin aceste competențe "proprie" și, uneori, "exclusive" ale autorităților autoguvernărilor naționale. De asemenea, propunerea ca Parlamentul României să nu se poată pronunța asupra "oportunității" adoptării statutului (art.49), constituie o vădită atingere a competențelor organului reprezentativ suprem al poporului român, care, potrivit art.61 alin. (1) din Constituție, este unica autoritate legislativă a țării.

**12.** Pe aceeași linie a considerentelor etnice se înscriu și dispozițiile privind alegerea organelor decizionale ale autoguvernării comunității maghiare, care sunt deci "alegeri etnice", între etnicii aparținând aceleiași minorități naționale.

Potrivit art.44 lit.b) și art.43 lit.a) din Statut, "au dreptul de vot acei cetățeni români care au împlinit vârsta de 18 ani și care, în baza dreptului inalienabil și exclusiv al asumării și exprimării apartenenței la comunitatea maghiară, au solicitat înregistrarea lor în registrul local al comunității", respectiv în registrul comunității naționale.

În final, în mod evident, votul exprimat va fi un vot exclusiv etnic, ceea ce încalcă sistemul democratic stabilit de Constituția României.

**13.** 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*".

Alte dispoziții ale statutului care contravin normelor constituționale sunt cele care privesc numirea în funcție a conducătorilor instituțiilor, conferirea personalității juridice de drept public, atribuirea unui patrimoniu distinct, inclusiv a unor lucruri din domeniul public și respectiv, alocarea resurselor financiare unor entități politico-administrative, ce nu se regăsesc în categoria instituții administrativ-teritoriale consacrate de Constituție.



**14.** Pe aceleași coordonate ale încălcării ordinii de drept de către prezenta propunere legislativă, - așa cum am procedat și în avizul referitor la proiectul legii cadru - 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;*

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. *126/06.07.2004*