

CZU 351.75

LIMITELE AUTONOMIEI LOCALE ÎN STATUL UNITAR ȘI INFLUENȚA ACESTEIA ASUPRA ORDINII PUBLICE

Ștefan BELECCIU,

doctor în drept, profesor universitar,
Catedra „Drept public, securitate a frontierei, migrație și azil”
a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI
ORCID: 0000-0002-0786-8713

Rezumat

Nu ne propunem să răspundem la toate întrebările care frământă astăzi societatea și, în special, administrația într-un stat multiethnic, încercăm doar să ne expunem părerea subiectivă referitor la starea de fapt din Republica Moldova, prin prisma factorilor ce pot determina, după caz, fie pacea și buna înțelegere, fie apariția conflictelor interetnice.

Cuvinte-cheie: administrație, autonomie locală, autonomie specială, separatism, populație multiethnică, cadru juridic, conflict armat, criză politică.

Summary

We do not pursue the goal to answer all the questions, which rack the society nowadays, particularly – about administration in a polyethnic country. We only want to express our subjective opinion about the actual condition in the Republic of Moldova, through the prism of the factors that may lead, as the case may be, either to peace and good understanding, or to appearance of interethnic conflicts.

Key words: Administration, local autonomy, special autonomy, separatism, polyethnic population, legal framework, armed conflict, political crisis.

Una din problemele cu care se confruntă administrația în statele unitare, în procesul de realizare a sarcinilor ce-i revin, este cea a satisfacerii intereselor diferitelor minorități (grupări) etnice prin asigurarea liberei dezvoltări a acestora, excluzând orice fel de discriminare.

Problema rezolvării de către administrația publică, pe calea concilierii, a conflictelor dintre anumite grupări etnice (părți componente ale unui popor), a trecut în mileniul trei ca una de importanță primordială.

Un studiu în această materie este necesar pentru dezvoltarea științei administrației, în general, și pentru orientarea spre democratizare a administrației publice din Republica Moldova, în mod special.

Republica Moldova este o țară multiethnică, după cum sunt majoritatea țărilor lumii, și, în mod evident, se confruntă cu multiple probleme de conviețuire pașnică specifice coloritului etnic din acest spațiu.

Politica statului sovietic, din care până la 27.08.1991 a făcut parte republica noastră, a fost de a unifica în mod artificial etniile aflate pe întregul teritoriu al URSS, prin impunerea unei singure limbi oficiale (limba rusă), a unui sistem unic economic bazat pe proprietatea obștească asupra mijloacelor de producție, lăsând să se dezvolte doar parțial anumite elemente de cultură națională.

O dată cu destrămarea imperiului sovietic, cu declararea suveranității și independenței Republicii Moldova, problemele ce țin de relațiile inter-etnice - au devenit mult mai acute, în mare parte și din cauza acestei false unificări.

Nu ne propunem să răspundem la toate întrebările care frământă astăzi societatea și, în special, administrația într-un stat multiethnic, încercăm doar să ne expunem părerea subiectivă, referitor la starea de fapt din Republica Moldova, prin prisma factorilor ce pot determina, după caz, fie pacea și buna înțelegere, fie apariția conflictelor inter-etnice.

Unul din factori ține de originea și dezvoltarea istorică a celor mai numeroase grupări etnice de pe teritoriul Republicii Moldova. Acestea din urmă, în marea lor parte, au avut o intervenție și stabilire forțată în spațiul dat, ca urmare a războaielor de cotropire duse de statele vecine, unele etnii fiind așezate compact, altele - răzlețit pe întreg teritoriul. Anume așezările compacte ale grupărilor etnice au produs mari confuzii și dificultăți la democratizarea administrației publice în țara noastră din ultimele două decenii.

Un alt factor îl constituie cadrul juridic de reglementare a administrației publice, în special pe plan local, care se întemeiază pe înaltele principii democratice ale autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice de interes local.

În același timp, ținem să menționăm și consacrarea constituțională a altei forme de autonomie - cea de statut juridic de autonomie „specială” acordat Găgăuziei (conform art. 111 al Constituției Republicii Moldova), unei unități administrativ-teritoriale de nivelul II, cu o populație de circa 200.000 locuitori, majoritatea găgăuzi. Dacă aparent, la acel moment (1994), soluția respectivă a calmat spiritul agresiv de amenințare a unității statale din partea acestei grupări etnice din sudul republicii, atunci, după cum vedem din diferendul transnistrean, autonomia „specială” nu este o soluție prea reușită, cu atât mai mult una universală, pentru păstrarea integrității teritoriale și a unității statale. Mai mult ca atât, din punct de vedere al științei dreptului, autonomia „specială”, bazată pe criteriul etnic, este o eroare și un precedent nedorit în dezvoltarea constituționalismului modern, care poate provoca și mai mult separatismul și ultranaționalismul.

Legislația Republicii Moldova conține un șir de prevederi democratice referitoare la organizarea și funcționarea autorităților administrative-teri-

toriale care oferă drepturi politice, economice și sociale egale tuturor cetățenilor, indiferent de originea lor etnică. În același timp, prin evidențierea unor anumite grupări etnice cărora legislația le acordă statut juridic special, se produce o discriminare a celorlalte grupări, indiferent de numărul reprezentanților acestora și forma lor de așezare: compactă sau mai puțin compactă, majoritate sau minoritate. Un stat unitar și democratic acordă autonomie administrativă egală tuturor unităților administrativ-teritoriale (comunităților locale), indiferent de coloritul lor etnic.

Factorul politic, fiind strâns legat de cel juridic, este determinat de cadrul normativ de reglementare a administrației publice. Prevederile legislative consacră principiul descentralizării serviciilor publice locale, care presupune transferul unui șir de competențe, ce aparțineau autorităților centrale, organelor reprezentative ale unităților administrativ-teritoriale. În acest context, este necesar de menționat faptul că aceste competențe sunt de natură economică, socială, culturală și, în nici un caz, de natură politică. Într-un stat unitar, cum este și Republica Moldova, strategiile de dezvoltare politică a statului în întregime și a structurilor lui administrative rămân probleme de interes național, gestionate de către organele centrale și reprezentanții acestora în plan local, uniform și coerent pe întreg teritoriul țării.

Factorul economic este într-o strânsă interdependență cu toate celelalte aspecte enunțate mai sus. Economia socialistă, planificată în mod centralizat pe mai mulți ani, oferea cetățenilor un nivel de viață mai mult sau mai puțin decent, însă stabil, fapt ce a contribuit mult la anihilarea spiritelor ultranaționaliste, precum și la dezvoltarea spiritului de fraternitate, de apropiere a diferitelor etnii din acel spațiu.

În același timp, conflictele armate care au avut loc în spațiul fostului lagăr socialist au fost primate, mai des, prin prisma „vrajbei naționale”, ca și conflicte interetnice. Este probabil și prezența acestui factor, însă, dacă se ține cont de faptul că în perioada socialismului s-au format multe familii multietnice, factorul „vrajbei naționale” nu mai poate fi calificat ca determinant în aceste conflicte.

În această ordine de idei, considerăm drept factor esențial care a generat aceste situații de conflict criza politică și economică, sărăcia și pierderea speranței în ziua de mâine a majorității populației, și, în mod special, interesele politice meschine a celor care dețin puterea politică într-un anumit moment.

Nu putem lăsa fără atenție nici factorul social-cultural, care este strâns legat de ceilalți factori menționați anterior. Pentru a asigura echitatea socială, statul trebuie să dispună de o bază economică dezvoltată care ar completa libertatea individului din societate cu un suport material corespunzător și ar asigura un nivel decent de trai. În același timp, administrația trebuie să

valorifice eficient bogăția spirituală a poporului care este o sinteză a tradițiilor, moralei și culturii tuturor etniilor ce alcătuiesc poporul respectiv. Aspectul multietnic al unui popor este un prilej de îmbogățire reciprocă printr-o concurență sănătoasă care are drept scop final atingerea unui înalt nivel de cultură.

În prezent, Republica Moldova este împărțită sub aspect administrativ - teritorial în unități de nivelul unu - orașe (municipii), sate (comune); unități de nivelul doi - raioane și unitatea administrativ-teritorială cu statut special Gagauz-Yeri. Cele de nivelul unu și raioanele își exercită activitatea în baza principiului autonomiei locale consacrat în art. 109, iar ultima – în baza principiului de autonomie „specială” consacrat în art. 111 al Constituției Republicii Moldova:

„(1) 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.

(2) Pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sunt garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Constituția și legislația Republicii Moldova.

(3) În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii.

(4) Pământul, subsolul, apele, regnul vegetal și cel animal, la fel resurse naturale aflate pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sunt proprietate a poporului Republicii Moldova și constituie totodată baza economică a Găgăuziei.

(5) Bugetul unității teritoriale autonome Găgăuzia se formează în conformitate cu normele stabilite în legea care reglementează statutul special al Găgăuziei.

(6) Controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern, în condițiile legii.

(7) Legea organică care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament”.

Din alin. (1) al normei constituționale menționată supra, autonomia specială, acordată regiunii locuită în majoritate de găgăuzi ca grup etnic, nu este altceva decât autonomie politică sau legislativă.

Paradoxal este faptul că legiuitorul, obsedat de importanța autonomiei grupărilor etnice, a adoptat un cadru normativ destul de impunător (Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei nr. 344-XIII din 23.12.1994) de reglementare a autonomiei acestora, acordându-le chiar autonomie politică

cu drept de autodeterminare și de adoptare a legilor locale în aproape toate domeniile reglementate de legile organice.

Mai mult decât atât, după 30 de ani de independență și 28 ani de la adoptarea legii sus-numite în perioada când clasa politică din Republica Moldova ar trebui să revadă atitudinea diferențiată față de grupurile etnice de pe teritoriul țării, adoptând Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului (în vigoare de la 05.03.2013), permite ministrului afacerilor interne să numească în funcția de șef al Direcției de poliție a UTA Găgăuzia doar la propunerea guvernatorului Găgăuziei și numai cu acordul adunării populare. Numirea conducătorilor subdiviziunilor de poliție teritoriale în unitățile teritoriale de nivelul II în restul teritoriului țării intră în competența Șefului inspectoratului general de poliție și în aceste cazuri nu este nevoie de niciun acord al unui organ de administrație publică locală.

În același timp, autonomia locală administrativă, acordată comunităților locale și regionale din întreaga țară, rămâne și azi doar un principiu declarat în art. 109 al Constituției Republicii Moldova, fără o reglementare normativă detaliată de exercitare a acestuia. Legea privind descentralizarea administrativă adoptată la 28.12.2006, în vigoare de la 01.01.2007, a împiedicat foarte mult buna funcționare a autorităților publice locale din întreaga țară. În situația creată este foarte dificil pentru aceste autorități să se conducă în activitatea lor de principiul autonomiei locale.

Totodată, unul din focarele separatismului din Europa rămâne a fi teritoriul Republicii Moldova din stânga Nistrului, unde legislația țării nu este recunoscută și¹ nu este respectată. Inițial, și acest conflict a fost caracterizat ca unul inter-etnic. Conflictul armat din această regiune a fost provocat în anul 1992 de către forțele pro-imperiale sovietice și aveau ca obiectiv promovarea și intensificarea separatismului, dar și neadmiterea aderării Republicii Moldova la Organizația Națiunilor Unite. Cu toate acestea, la 2 martie 1992, tânărul nostru stat a fost primit în marea familie a popoarelor libere.

În urma acestui conflict armat din 1992, Republica Moldova a suferit o înfrângere politică, militară și morală în fața rebeliunii antistatale din Transnistria. O expresie politică a acestei înfrângeri a constituit Acordul cu privire la principiile reglementării pașnice a conflictului armat din zona transnistreană a Republicii Moldova, semnat la 21 iulie 1992 la Moscova de președintele Moldovei Mircea Snegur și președintele Federației Ruse Boris Elțin. Însuși faptul că încetarea conflictului armat a fost obținut prin semnarea unui acord cu Federația Rusă, vorbește despre aceea că Rusia avea suficiente resurse în perioada disensiunilor pentru a nu admite escaladarea acestora într-un conflict armat, soldat cu pierderi a sute de vieți omenești din ambele părți. Documentul însă, a fost semnat numai după ce regimul separatist, cu implicarea deschisă a trupelor Armatei a 14-a, aflate de la 1 aprilie 1992 în

subordonarea Federației Ruse, a învins tânărul stat moldovenesc și a stabilit controlul deplin asupra a 12% din teritoriul lui [1].

Odată cu pierderea controlului efectiv în acest teritoriu, autoritățile constituționale ale Republicii Moldova nu au fost în stare să înregistreze eforturi concentrate, respectiv succese vizibile în vederea realizării și apărării drepturilor fundamentale ale omului, inclusiv a libertății și siguranței persoanei. Treptat, acestea au declinat practic orice responsabilitate pentru situația cetățenilor din regiunea transnistreană, promovând o politică inconsecventă și incoerentă atât la nivel național cât și internațional [2, p. 17].

Incertitudinea politică oferă oportunități deosebite pentru a face o avere, dar ca să o păstrezi ai nevoie de stabilitate. În pofida independenței proclamată cu voce tare, Transnistria este privită de toată lumea ca parte, „regiune cu probleme” a Republicii Moldova. Regiunea transnistreană este una dintre zonele off-shore, prin intermediul căreia se săvârșesc acțiuni de contrabandă în proporții considerabile și se spală sume enorme de bani [3, p. 159]. Transnistria este un mic regat sovietic descompus, gestionat după principiul: „nimic nu se pierde, totul se vinde”. Regiunea separatistă din cadrul Republicii Moldova este un paradis pentru contrabandă de tot felul - de la alimente și medicamente falsificate la droguri din țările asiatice, tutun, alcool, țigări etc.

Chiar în timpul conflictului armat au fost depistate cazuri, când agenții economici, inclusiv de pe malul drept al Nistrului, profitau de starea de haos și lipsa oricărei legi în zona de conflict pentru realizarea diverselor operațiuni comerciale ilegale. În rezultatul crizei politice de la Chișinău, care a urmat după încetarea conflictului armat din vara anului 1992, inițiativa în structurile legislative și executive ale puterii centrale a fost preluată de acele forțe, atitudinile politice ale cărora erau în concordanță cu cele ale liderilor separatiști de la Tiraspol (poziția negativă față de destrămarea URSS, ura față de emanciparea națională a populației autohtone, față de noile forțe politice anticomuniste etc.). Acești factori au creat condiții favorabile pentru activități economice ilegale, realizate de structurile criminale organizate, de funcționarii corupți (sau prin contribuția lor) de pe ambele maluri ale Nistrului și pentru „simbioza” firească a structurilor criminale cu structurile puterii (constituționale de la Chișinău și anticonstituționale de la Tiraspol). Este suficient de menționat, că liderul separatist de la Tiraspol din acea perioadă, Igor Smirnov, l-a numit pe propriul fiu în funcția de șef al Comitetului vamal. Interesul structurilor criminale față de Transnistria a fost determinat și de faptul, că în această zonă erau stocate cantități enorme de muniții și armament.

Acum, după 30 de ani în care au fost întreprinse, fără nici un rezultat, diverse încercări de rezolvare a acestui conflict pe cale pașnică, ne dăm

bine seama că acest caracter multietnic al populației de pe ambele maluri ale Nistrului nu a fost și nici nu poate fi motivul declanșării războiului și separatismului. Adevăratul motiv rămâne lipsa voinței clasei politice de unificare a statului, lipsa maturității politice și lupta pentru putere a liderilor politici.

Criza politică care durează de la înființarea Republicii Moldova ca stat independent (27.08.1991), conjugată cu o criză economică de aceeași intensitate, este o povară prea grea pentru orice popor. Aceste două fenomene negative sunt interdependente și administrația urmează să determine adevăratele cauze ale declanșării lor și să întreprindă măsuri complexe pentru revenirea la normalitate. Instabilitatea politică reprezintă una din piedicile fluxului de investiții străine, care ar putea contribui la relansarea economiei.

În această situație sarcina de bază a administrației publice este de a organiza și utiliza în mod eficient (în baza principiilor economiei de piață și a liberei concurențe) potențialul uman și economic intern pentru a ridica nivelul de trai al populației.

Nu ne rămâne decât să concluzionăm că multietnia unui popor nu este o piedică în dezvoltarea democrației, ci este o stare a lucrurilor (un adevăr istoric) care trebuie luată în considerație în mod obiectiv în organizarea procesului de funcționare a administrației publice. Ignorarea de către administrație a intereselor (sau privilegierea) anumitor grupări etnice așezate în țară sau preocuparea prea mare de acestea încât să pună în defavoare națiunea de origine (majoritară), asociate cu sărăcia și disperarea, constituie motivul de bază al conflictelor interetnice. De multe ori, însă, conflictelor generate de interese politice li se atribuie un colorit inter-etnic, confruntând anumite grupări etnice într-o luptă din care nici o parte nu va câștiga

Prin urmare, în cazul în care administrația publică s-ar conduce în activitatea sa de înaltele principii democratice și ar ține cont de interesele tuturor grupărilor etnice, asigurând participarea nestingerită a reprezentanților acestora la rezolvarea celor mai importante probleme de stat, și, dacă și-ar îndeplini misiunea sa de bază – cea de asigurare a unui nivel de trai decent tuturor cetățenilor, cu certitudine o bună parte din conflicte, inclusiv de natură inter-etnică, nu ar exista.

Referințe bibliografice

1. Nantoi Oazu, Conflictul din zona de est a Republicii Moldova. Aspecte economice, <http://transnistria.md/ro/articles/0/541/>.
2. Libertatea și securitatea persoanei în regiuni de conflict, Asociația Promo - LEX", Chișinău, 2009.
3. David Mihail, Economia subterană și spălarea banilor - studiu criminologic, Teză de doctor în drept, Chișinău, 2007.