

BAKK Miklós

Regiuni și comunitate politică – o abordare constituțională a „problemei maghiare” –

Recentul *Raport al Comisiei prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România*¹, denumit și Raportul Stanomir (în continuare: Raport), a stabilit 11 puncte majore în care blocajele instituționale și punctele sensibile ale sistemului politic se pot identifica, fiind relevante deja „nu doar pentru cercul elitei guvernante, ci și pentru comunitatea civică, în ansamblul ei” și pentru care e nevoie de „o nouă energie pentru reflecția politică și constituțională din spațiul românesc”². Dintre acestea un punct (punctul 9) se referă la organizarea administrativă.

Desigur, cadrul general al organizării administrativ-teritoriale a unei țări trebuie să fie reglementat prin Constituție, dar după integrarea României în Uniunea Europeană aspectul administrativ, dincolo de cel constituțional, primește o semnificație aparte și din punctul de vedere al practicii și al procedurilor comunitare. Despre ce este vorba?

Dreptul public are, după cum se știe, două ramuri: dreptul constituțional și dreptul administrativ. Dreptul constituțional reglementează relațiile de putere fundamentale din cadrul structurii instituționale a statului, locul, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățeanului, precum și obligațiile acestuia față de stat – drepturi, libertăți și obligații statuate în Constituție. Dreptul administrativ reglementează, în schimb, serviciile comunitare (în domeniul învățământului, sănătății, ordinii publice etc.), măsura și modalitățile în care cetățeanul poate fi beneficiar al acestor servicii, precum și normele în baza cărora funcționează instituțiile care prestează aceste servicii. Oarecum simplificator, se poate spune: dreptul constituțional reglementează subiecții comunitari (în sensul de *polity*) care au drepturi și mijloace pentru a beneficia de aceste servicii, iar dreptul administrativ reglementează modalitățile în care aceste servicii devin efective între comunități și membrii acestora, transferurile instituționalizate necesare în acest scop (în sens de *policy*). Este de înțeles că, deși ambele ramuri de drept sunt importante pentru cetățean, există perioade, cele „revoluționare” sau de tranziții majore, în care regulile constituționale sunt cele primordiale, și există altele, perioadele mai consolidate, în care detaliile dreptului administrativ devin centrale³.

România devenind membru al Uniunii Europene a intrat, categoric, într-o fază de consolidare în care capacitatea administrativă a sistemului administrației publice locale a devenit o chestiune crucială a modernizării fără ca fundamentarea comu-

¹ Comisia de experți în drept constituțional a fost înființată de președintele Traian Băsescu în mai 2008 cu sarcina de a analiza oportunitățile și direcțiile de modificare a Constituției României. Raportul Comisiei (http://cparpc.presidency.ro/upload/Raport_CPAPRC.pdf).

² Raport, p. 18.

³ *Lőrincz Lajos*, Alkotmányjog, közigazgatási jog. Magyar Tudomány, 2007/12, p. 1567.

nitară a sistemului politic (aspectul *polity*) să fie în concordanță cu contextul de civilizație în care România se află. În această situație, problema fundamentării comunității politice trebuie văzută atât dinspre dreptul constituțional, cât și dinspre dreptul administrativ.

Miza reformei poate fi formulată chiar și în dimensiune istorică: este capabilă România să treacă la un nou model statal prin depășirea modelului de stat cu structura unitară, model al modernității politice adoptat în tradiția pașoptistă și în baza Constituției din 1866? Modelul statal alternativ către care România ar putea avea un *take off* ar fi un model care, în plan normativ, înseamnă o completare a *contractului social* cu un contract între comunitățile teritorial-politice care constituie acest stat.

Nu avem aici spațiu suficient pentru dezvoltarea diferenței dintre aceste modele. Diferența poate fi surprinsă metaforic în dihotomia dintre structuri statale de tip „măr” și „strugure”⁴. Structura de tip „strugure” și-a găsit azi sprijin ideologic european în principiul subsidiarității; ea se trage din începuturile feudalismului, din lipsa, în Europa Occidentală, a unei puteri care să integreze de sus în jos societatea într-o singură structură de putere, lipsă ce a condus la organizări comunitare pe teritorii restrânse, integrate de jos în sus pe baza normelor tradiționale prin impunerea cu minuțiozitate a dreptului cutumiar (*mos terrae*)⁵. Statele de tip „strugure” s-au format prin unificarea feudală a teritoriilor de acest tip, unificare ce s-a făcut într-un mod feudal, instituindu-se relații contractuale între teritoriile componente ca teritorii vasale domnitorului unificator. Modernizarea imperială și burgheză a șters, parțial, aceste diferențe, dar n-a reușit să le anuleze complet. Exemplul german este, probabil, cel mai cunoscut.

Structura de tip „măr” a apărut ca succesul total al modernității politice, ce a unificat sistemul juridic și legislativ dintre cei doi poli ai acestei modernități, pe de o parte cetățeanul ca individ golit de toate loialitățile „ancestrale” și făcut sumă abstractă de drepturi cuprinse în ceea ce numim azi „sistemul drepturilor omului”, iar pe de altă parte statul ca garant a acestor drepturi. Modelul „măr” al statului este omogen, nivelează, nu are structură orizontală numai verticală, deci n-are subunități, părți componente specifice. A dovedit o performanță în privința unificării piețelor și a normelor de comunicare generale pentru o societate modernă. Din punct de vedere doctrinar și-a găsit susținerea în liberalismul clasic.

Această dihotomie a mai fost descrisă și de alții. Hechter vorbește, de exemplu, despre statul primar (*primary state*) și statul secundar (*secondary state*)⁶. Primul tip, statul primar se constituie istoric într-un mod organic (spontan) ca un „supergrup” din grupuri deja existente. Are mai multe nivele de guvernare (la nivelul grupurilor locale, la cel al tribului, apoi al statului), statul fiind nivelul ierarhic superior al structurii. Această structură de *guvernare indirectă* este funcțională datorită reducerii cos-

⁴ A se vedea Szabó Máté, Szőlő vagy alma? KORUNK 1994/10.

⁵ Szűcs Jenő, Vázlat Európa három történeti régiójáról (Schiță despre cele trei regiuni istorice ale Europei), Budapesta, 1983. Studiul a fost tradus în limba română de Gh. Popovici, în István Bibó, Jenő Szűcs, Istorie europeană și Europa Centrală, Sf. Gheorghe, 1999.

⁶ A se vedea Michael Hechter, A nacionalizmus megfőkezése. In Kántor Zoltán (ed.), Nacionalizmuselméletek. Rejtjel K., Budapest, 2004, p. 150-182. Prima apariție: M. Hechter, Containing Nationalism. Oxford University Press, 2000, chapter 3 and 4.

turilor sociale totale legate de controlul de putere, aceste costuri fiind repartizate între nivele în așa fel încât suma lor să tindă spre un minim⁷. Statul secundar a luat ființă, istoric, prin introducerea unui regim de putere din afară, de obicei în urma unei ocupații⁸. Astfel, în urma modernizării complete a statului, când acesta a ajuns să domine complet tot teritoriul propriu printr-o administrație (birocratie) eficientă, s-a putut introduce o *gubernare directă*, iar tipul rezultat este tot un stat secundar. Primul exemplu reușit al guvernării directe moderne a fost furnizat de Franța, model care a cucerit în mare parte Europa în urma războaielor napoleoniene, succesul militar francez în sine fiind un argument al eficienței guvernării directe. În timp ce guvernarea indirectă (statul primar) s-a armonizat cu eterogenitatea culturală, statul secundar avea nevoie de omogenitate culturală atât din punctul de vedere al legitimității cât și din cel al funcționalității (al standardelor de control definite unic din centru)⁹. Din acest punct de vedere, naționalismul modern este un instrument și o expresie ale guvernării directe, iar modernizarea politică deseori a însemnat înlocuirea statului primar cu un stat secundar.

Am putea spune, deci, că revizuirea statului secundar român cu o descentralizare spre comunitățile teritorial-politice ar echivala cu completarea contractului social (care există, desigur, numai în sens normativ) cu un contract de colaborare între comunitățile teritorial-politice pentru întărirea statului comun, contract ce ar exploata mult mai bine diversitatea cultural-teritorială (baza unor identități regionale), deci ar fi, într-o anumită măsură, o „*re-primarizare*” a statului.

Modalitățile de descentralizare din Raportul Stanomir cuprind patru modele posibile pentru România, unele dintre ele nefiind neapărat căi alternative, ci pot fi gândite și etape diferite ale unui proces. Ele sunt:

- a) opțiunea federală;
- b) opțiunea regionalizării politice – regionalizarea asimetrică;
- c) opțiunea regionalizării administrative – regionalizare simetrică;
- d) opțiunea raționalizării cadrului juridic-administrativ existent¹⁰.

Pare destul de clar că din punct vedere administrativ „re-primarizarea” Statului român ar putea urma în primul rând căile opțiunilor a) sau b), iar opțiunile c) sau d) se înscriu mai degrabă pe linia acomodării statului secundar cu actualul context al organizării spațiului european prin sistemul instituțional al UE.

Această „re-primarizare” a statului român n-ar fi o evoluție unică în Europa: dezvoltarea structurii politice și administrative a statului italian sau spaniol este un argument al posibilității reconstrucției statale din stat unitar într-unul regional (chiar cvasi-federal), reconstrucție care în perspectivă istorică (fiind vorba în cazul Spaniei și Italiei despre un proces de 3-5 decenii) poate fi considerată deja un succes.

Proiectele partidelor politice românești de după 1989 vizând reforma structurii teritorial-politice par a se încadra azi în zona opțiunilor c) și d), cu excepția proiectelor

⁷ M. Hechter, op. cit., p. 157.

⁸ Idem, p. 152.

⁹ Deși Danemarca sau Suedia și-au constituit propriul model de guvernare directă cu un secol înaintea modelului francez, acestea nu aveau „vizibilitatea eficienței” datorită omogenității etnice a acestor state.

¹⁰ A se vedea Raportul, p. 54-58.

telor maghiarilor care ținesc în zona alternativelor a) și b)¹¹. Partidul Social Democrat – grupul de la Cluj, condus de Ioan Rus – a încercat să lanseze un proiect regional transilvan (în octombrie 2001) care a rămas neconceptualizat (în primă formulare a fost mai mult o platformă pur mobilizatoare cu accente naționaliste), apoi în ianuarie 2003 a lansat ideea transformării regiunilor de dezvoltare în regiuni administrative centralizate (cu guvernatori numiți – idee lansată de ministrul Administrației Publice, Octav Cozmâncă). În mai 2002, în cadrul Partidului Național Liberal a fost propusă o regionalizare simetrică cu 7-8 regiuni, concepție care, însă, nu a ajuns la statutul unui program oficial. Singurul partid (neparlamentar, e drept) care a propus o regionalizare pe provincii istorice, deci o soluție cvasi-federală, a fost Acțiunea Populară (în decembrie 2003)¹².

Proiectele formațiunilor maghiare (UDMR și opoziția ei) se leagă mai mult de zona opțiunilor a) și b).

Primul proiect, în ordine cronologică, a fost statutul de autonomie a Ținutului Secuiesc care, într-o primă variantă, a fost publicat în 1995 de senatorul Csapó József. Acest proiect a fost fundamentat pe conceptul *autodeterminării interne* și a fost reluat (cu mici modificări tehnice) în 2004 de Consiliul Național Secuiesc (CNS)¹³. Fundamentarea proiectului se înrădăcează clar în perioada de „tranzitie majoră”, imediat de după 1989, perioadă în care regulile constituționale de reaşezare a raporturilor dintre majoritate și minoritate într-o nouă comunitate politică păreau a fi iminent realizabile prin propuneri radical noi. Neşansa acestui proiect a fost că indica mai mult o soluție de tip „devoluție scoțiană” și nu o reformă regională a statului ce l-a făcut să fie împins ușor în zona încărcată a *nation-building*-urilor concurențiale (române și maghiare), conflict ușor exploatabil din punct de vedere politic.

Al doilea proiect maghiar, de fapt strategie, s-a conturat la congresul UDMR din 2003 și a vizat crearea unui *precedent teritorial* pentru autonomia regiunii secuiești prin refacerea regiunilor de dezvoltare (instituționalizate cu un decupaj teritorial ce nu ține cont de clivajele teritoriale pe bază cultural-tradițională)¹⁴. Această strategie este, prin filosofia ei, mai apropiată de o lectură a evoluției organice a sistemului teritorial-administrativ, caracteristică pentru perioade consolidate în care reformele graduale dar continue în domeniul administrației pot îmbunătăți situația, posibilitățile de autoadministrare a colectivităților teritorial-politice. Regiunea de Dezvoltare Ținutul Secuiesc propusă în cadrul acestui proiect înglobează și un compromis: propune o regiune prin asocierea a trei județe, Covasna, Harghita și Mureș, ceea ce nu corespunde în întregime cu proiectul Ținutului Secuiesc din formularea CNS întrucât

¹¹ Nu discutăm aici proiectele unor partide și mișcări care au eșuat (Partidul Moldovenilor și Liga Transilvania-Banat, apoi Partidul Ardelenilor) sau proiectele unor organizații civile (Liga Pro Europa, grupul Provincia), ci numai ale partidelor parlamentare.

¹² Pentru o caracterizare mai detaliată a programelor partidelor privind regionalizarea, a se vedea *Szokoly Elek*, Regionalizmus és regionalizáció Romániában II. Comitatus, 2005, p. 7-20.

¹³ Introdus în Parlament de câțiva parlamentari UDMR, apropiați Consiliului Național Secuiesc, proiectul a fost respins în martie 2004. Grupul UDMR a criticat proiectul, dar, în final, l-a votat.

¹⁴ În campania alegerilor parlamentare din 2008, UDMR a prezentat și un proiect de lege cu privire la noile regiuni de dezvoltare propuse.

se extinde (în Mureș) dincolo de granițele Secuimii istorice. Dar, astfel, acest proiect reflectă o anumită înțelegere a dezvoltării istorice a unităților teritoriale: ele au loc în cadrul unui proces iterativ, în mai mulți pași, în cursul căruia se poate schimba atât scopul, cât și actorii. În plus, conține un element de garanție: nerenunțând la județe stopează alte proiecte care ar putea schimba în mod defavorabil, ar putea altera *status quo*-ul teritorial-etnic. Procesul iterativ are și o etapă a „regionalismului de după regionalizare” (Schrijver) în care opunerea regionalizării din partea unor partide „naționale” (*statewide*) poate să se transforme în competiție pe tărâmul lărgirii competențelor regionale¹⁵.

A treia concepție datează tot din 2003 și apare printr-un pachet de proiecte de legi (Lege cadru privind regiunile din România, Lege privind înființarea regiunii cu statut special Ținutul Secuilor, Statutul de autonomie al regiunii Ținutul Secuilor) elaborat de un grup de experți la solicitarea Consiliului Național Maghiar din Transilvania (o mișcare a oponentilor UDMR, condus de László Tókéș). Conceptul fondator este cel al *regionalismului asimetric*¹⁶, iar viziunea fondatoare este prognoza unui regionalism evolutiv de tip italian sau spaniol, posibil în România. Pachetul nu este, de fapt, un pachet propriu-zis de legi¹⁷, ci un ansamblu ce proiectează această viziune cu multe elemente care fac trimiteri la natura evoluționistă a concepției (cum este problema reședinței regiunii Ținutul Secuiesc – nestabilită în proiect – incertitudinile voinței politice privind apartenența unor localități, zone de graniță la această regiune, includerea elementului corectiv al democrației directe etc.). Strategia încorporată a mai vizat instituirea unui discurs politic regionalist, pentru care s-a făcut o separare netă între problematica funcționării regiunilor ca entități politico-administrative de problema decupajului teritorial, de separare concretă a colectivităților teritorial-politice. Scopul acestei separări a fost evitarea parazitării dezbaterii de conflictele interregionale tradiționale, de interese politice de moment capabile să altereze discursul regionalist sustenabil.

Statutul juridic aparte al Ținutului Secuiesc a fost elaborat nu numai ca ofertă politică, dar și ca ofertă strategică, întrucât cuprinde un model de instituționalizare a relației dintre cele două grupuri lingvistice din Secuime, grupul lingvistic majoritar, maghiar și grupul lingvistic minoritar român. Pentru coabitarea celor două grupuri, statutul regiunii Ținutul Secuiesc ar introduce un model consociativ cu două autonomii culturale instituționalizate în sisteme paralele și un sistem de reprezentare politică pe colegii lingvistice care garantează menținerea proporției numerice dintre aceste grupuri în corpurile regionale alese. În viziunea evoluției modelelor politico-administrative aceasta înseamnă o valorificare a experienței spaniole. În Spania, după cum s-a văzut după reforma constituțională din 1978, regionalismul asimetric a generat și un transfer de experiență între regiuni în competiția interregională, transfer care s-a văzut în primul rând în acel imbold al exemplului catalan care a trezit iden-

¹⁵ A se vedea *Frans Schrijver*, *Regionalism after regionalization: Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam University Press, 2006, p. 359-361.

¹⁶ Definiția regiunii din pachet este adaptarea definiției date în proiectul Cartei Autonomiei Regionale, depusă la Consiliul Europei (Cartă care nu a fost adoptată încă, dar înglobează un consens considerabil).

¹⁷ Nu este în concordanță cu cadrul constituțional.

titatea altor comunități teritorial-politice, mai indistincte în societatea majoritară. Astfel, adaptând această experiență la realitățile românești, s-ar da naștere unei strategii diferențiate privind instituționalizarea drepturilor minorității maghiare: s-ar crea posibilitatea ca aceste drepturi să se muleze, diferențiat, pe structura instituțională a specificului regional. Oricum, și această viziune conține acel element menționat al „regionalismului de după regionalizare” (Schrijver).

Rezumând prezentarea acestor variante, se vede că cele trei proiecte maghiare au puncte de joncțiune clare cu dezbateră inițiată de Raportul Stanomir. Proiectul CNS duce mai departe conceptul că o nouă Constituție trebuie să conțină o nouă definiție a comunității politice din România cu o stipulare clară a participării comunității maghiare ca element constitutiv politic. Celelalte două strategii, a regionalismului simetric evolutiv și a regionalismului asimetric încearcă o reconstituire „de jos în sus” a comunității politice din România prin „re-primarizarea” statului care oferă cadru de autodefinire pentru colectivitățile teritorial-politice ca și comunități politice constituente ale statului. Prin această redefinire se oferă un statut diferențiat (în funcție de realitățile etnodemografice și de tradițiile regionale) pentru comunitățile maghiare (și minoritare) locale. Aceasta ar însemna și o repoziționare a chestiunii autonomiei culturale a maghiarilor – autonomie ce ar trebui construită dinspre elementele constitutive ce ar lua naștere la nivel de regiune.