

## AUTONOMIA NON TERITORIALĂ: „A FI SAU A NU FI”

### THE NON-TERRITORIAL AUTONOMY: „TO BE OR NOT TO BE”

DOI: 10.5281/zenodo.4290639

UDC: 352.9:314.04(478-29)

**Valentina CORNEA**

Universitatea „Dunărea de Jos” Galați

E-mail: valentina.cornea@ugal.ro

ORCID ID: 0000-0001-6469-1283

**Rezumat:** *Autonomia non-teritorială este un instrument de gestionare a diversității etnice și religioase, pentru situațiile în care comunitățile minoritare nu se află într-un spațiu compact. Aceasta abordare alternativă este experimentată în democrațiile liberale, scopul fiind o mai bună aplicare a cadrului european de protecție a minorităților, precum și prevenirea sau soluționarea conflictelor teritoriale. Întrebarea de fond a acestui studiu se referă la legitimitatea și necesitatea acestui instrument în condițiile autonomiei locale. Argumentul necesității și al legitimității este dezvoltat pornind de la analiza și sinteza teoriilor privind autonomia nonteritorială și autonomia locală. Concluzia studiului este că instituția autonomiei locale oferă suficiente posibilități de protecție a minorităților, iar pentru existența unui instrument distinct, precum cel al autonomiei non-teritoriale este necesar a clarifica conținutul normativ al acestuia.*

**Cuvinte cheie:** *autonomie, minoritate, etnicitate, gestiune, diversitate.*

**Abstract:** *The non-territorial autonomy is an instrument to manage the ethnical and religious diversity for cases when the minority communities are not found in a compact space. This alternative approach is experienced in liberal democracies, the purpose being a better application of the European framework for the protection of the minorities, as well as the prevention or solving of the territorial conflicts. The main question of this study refers to the legitimacy and necessity of this instrument under the circumstances of the local autonomy. The argument of the necessity and legitimacy is developed starting from the analysis and synthesis of the theories concerning the ethnicity and local autonomy. The conclusion of the study is that the institution of the local autonomy offers sufficient possibilities of protection for the minorities, whereas for the existence of a different instrument, like that of the non-territorial autonomy, it is necessary to clarify its normative contents.*

**Key words:** *autonomy, minority, ethnicity, management, diversity*

### **Introducere**

Cu origini în ideile austro-marxiste de la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, autonomia non teritorială (ANT) a fost apreciată ca fiind „apelul intuitiv imediat” ce promite simultan securitatea minorității și

concilierea relațiilor cu majoritatea”, „o posibilitate instituțională pentru coexistență și autonomie între Lumea Veche și Nouă”, „glonțul magic” în arsenalul celor care doresc să facă față problemelor diversității etnice și conflictelor, o soluție relativ nedureroasă și potențial inofensivă în cazul conflictelor etnice (*a se vedea* Coakley, 2016, pp. 166-185), dar și „controversată și dezbinătoare pentru multe grupuri minoritare, atât în perioada interbelică, cât și în epoca contemporană” (Smith, 2011, p, 97). Prin crearea acestui instrument s-a promovat practic modul de organizare matriceală a administrației publice în state diverse din punct de vedere cultural, organizare care să permită autogovernarea grupurilor etno-culturale (Malloy, *et al.*, 2015). Propunerea a declanșat discuții la nivel european între savanții și activiștii politici de stânga (Osipov, 2013 a, pp.8-9). Ideea a fost respinsă de mișcarea comunistă a vremii, atât de internaționalismul Rosei Luxemburg, cât și instrumentalismul lui Lenin sau Stalin (Bauböck, 2005, p.84, Lapidoth, 1994, p.280).

În pofida divergențelor de opinii generate, autonomia non-teritorială s-a concretizat într-o serie de aranjamente legislative și instituționale. Ulterior, conceptul a evoluat și a dobândit noi interpretări, bazate totuși, pe decuplarea etniilor de la organizarea teritorială a guvernării (Osipov, 2020).

Cercetarea autonomiei non-teritoriale s-a realizat (și se realizează) din diferite perspective. Predomină o abordare funcțională. Din această perspectivă, autonomia non-teritorială a fost considerată un aranjament de distribuire a puterii într-o societate eterogenă, aranjament ce oferă un statut îmbunătățit al minorităților și recunoașterea instituțiilor acestora ca fiind legitime (Prina, 2020a; Prina, Smith, and Molnar Sansum, 2019). Alte studii au analizat ce spun practicile autonomiei non-teritoriale despre societățile în care se aplică, dezvăluind dinamica în circumstanțe socio-politice și istorice concrete (Prina, 2020b, p.7; Osipov, 2012b, Coakley, 1994, Fiala-Butora, 2019, Malloy, *et al.*, 2015). Majoritatea studiilor continuă să exploreze autonomia non-teritorială ca model de abilitare și autogovernare a minorităților, care nu implică un control exclusiv asupra teritoriului și permite majorității și minorităților să coexiste și chiar să participe în mod cooperant la activități de natură social-politică.

Rezultatele cercetărilor indică și asupra beneficiilor discrete pe care le are autonomia non teritorială. În contextul a ceea ce „există de fapt” au fost scoase la iveală exemple denaturate de autonomie non-teritorială (Osipov, 2020, Smith, 2013), fenomene precum „ipocrizie instituțională” [1] (Osipov, 2012a), groupism [2] (Brubaker, 2006), sau incapacitatea de a satisface cerințele politice pentru drepturile colective sau de grup pentru minoritățile naționale și etnice din statele naționale civice (Nimni, 2007, p.354). Studiile existente au pus sub semnul întrebării măsura în care structurile autonomiei non-teritoriale reprezintă în mod adecvat interesele minorităților și sporesc participarea la viața publică (Smith, 2013, p. 47).

În ultimele două decenii conceptul de autonomie neteritorială este adoptat în special în state din Balcanii de Vest și din centrul și estul Europei. Dezbaterile privind autonomia non teritorială urmăresc două linii analitice: măsura în care acest tip de autonomie contribuie la asigurarea stabilității și integrității statului și aplanarea conflictelor etnice. În pofida unui interes academic exprimat față de această problemă, studiile sistematice și în profunzime sunt limitate. Literatura privind autonomia non-teritorială în statele contemporane încă tinde să se concentreze asupra dimensiunilor politico-filosofice ale conceptului, cu accent pe ceea ce ar trebui făcut, mai degrabă decât pe ceea ce există de fapt (Osipov, 2020).

Mai este viabilă ideea autonomiei non teritoriale în condițiile în care, începând cu anii 80 ai secolului trecut, descentralizarea și autonomia locală sunt recunoscute ca principii fundamentale în statele ce valorizează democrația? Întrebarea de fond a acestui studiu se referă la legitimitatea și necesitatea acestui instrument în condițiile autonomiei locale. Argumentul necesității și al legitimității este dezvoltat pornind de la analiza și sinteza teoriilor privind autonomia locală și autonomia non-teritorială. Punct de plecare în dezvoltarea acestui subiect îl constituie afirmația lui A. Osipov, potrivit căruia atât timp cât luăm în serios autonomia locală, rămâne puțin teren pentru altfel de autonomii (autorul se referă la autonomia non teritorială) (Osipov, 2020), precum și criticile, limitele aduse autonomiei non-teritoriale, ca instrument pentru gestionarea eficientă a diversității etnice.

### **Metodologia cercetării**

Pentru realizarea studiului s-a optat pentru o abordare instituțională. Într-o primă etapă sunt identificate caracteristicile esențiale și inerente pentru existența instituției autonomiei locale. În al doilea rând sunt sintetizate viziunile academice privind autonomia non teritorială, insistându-se pe o conținutul normativ și juridic al acesteia. Compararea narațiunilor celor două instituții face posibilă formularea unor ipoteze privind evoluția acestora: a) autonomia locală este un rezultat al individualismului natural și instituțional; b) autonomia non teritorială este un rezultat al dualismului instituțional. În al treilea rând exprimăm un punct de vedere privind legitimitatea autonomiei non teritoriale.

### **Legitimitatea autonomiei în cadrul formațiunilor statale**

Autonomia, în sensul de drept și capacitate a unei colectivități umane de a se autoadministra / autoguverna prin propriile legi, este un fenomen care, pe parcursul istoriei, fie a fost blamat, suprimat, fie a fost „binecuvântat” (Ladner, *et. al.*, 2019, p. 317), chiar dacă „binecuvântarea” a servit uneori altor scopuri, decât binele colectivității, căreia i-a fost recunoscută autonomia.

Înainte de a vorbi despre autonomie, în sensul amintit, este necesar a

sintetiza unele aspecte privind edificarea statului. Fără a intra în profunzimea dezbaterilor academice privind apariția statului, se va reține că, din perspectivă sociologică, statul semnifică „o dimensiune specifică și esențială a societății politice, societate care a rezultat din fixarea pe un teritoriu determinant a unei colectivități umane, relativ omogene, întruchipând națiunea și care este guvernată de o putere instituționalizată, având capacitatea și mijloacele de a exprima și de a realiza voința unei părți din colectivitate ca voință generală. Această voință poate aparține, în condiții concret istorice, unui grup restrâns sau unui grup majoritar” (Deleanu, 1996, p.9). Este cunoscut faptul că teritoriul, populația și suveranitatea sunt elemente fără de care statul ar fi o ficțiune. Dar la fel de cunoscut este și faptul că pentru a exista, un stat are nevoie de o minimă unitate interioară [3], de un grad de acceptare din partea indivizilor care viețuiesc în interiorul său (Bourdieu, 2015).

Reamintind perspectiva sociologică privind statul, merită atenție două aspecte: „colectivitate umană relativ omogenă” și „națiune guvernată de o putere instituționalizată”. „Relativ omogenă” înseamnă existența unor elemente constitutive eterogene, atât sub aspect socio-cultural, cât și numeric. Precizarea este importantă, pentru că de aici decurge clivajul „majoritate” - „minoritate”, aspect important în explicarea tipurilor de autonomie. Lucrările sociologice (și nu doar) susțin că aceste elemente constitutive eterogene sunt „grupurile mici, coagulate pe principiul legăturilor de rudenie, în care formele de autoritate sau bazat pe sacralitatea tradiției (Max Weber), și grupurile etnice sedentare în regiunile care se pretează la cultura sezonieră a cerealelor, permițând asigurarea cu un minim de hazard a subzistenței permanente a colectivității. Sedentarizarea acestor grupuri este considerată de Djuvara „condiția primordială a civilizației” (Djuvara, 2006, p.24), iar formele de organizare socială, implicit a acestor grupuri nu ar fi fost posibilă în absența fenomenului de putere, ca mijloc de asigurare a ordinii sociale. În orice colectiv stabil apar relații de putere - ca o posibilitate, capacitate, drept de a dispune, a administra, a da ordine cuiva sau a influența pe cineva; ca dominație asupra oamenilor, ca totalitate de indivizi abilitați cu prerogative de putere (Cornea, 2017, p.81).

Invocând ideea de „colectivitate relativ omogenă”, este lesne de presupus că stilurile de viață particulare ale grupurilor au fost supuse unui proces de omogenizare. Acest proces de omogenizare a dat naștere unei construcții sociale proprie modernității – statul-națiune. Din descrierile lui Max Weber rezultă că originea națiunii rezidă într-o *onoare specifică* - onoarea etnică prin care stilurile de viață particulare se încarcă cu valori comune formând demnitatea națională (Breiner, 1996, p.199). Ernest Gellner și Eric Hobsbawm preiau această idee, afirmând că în evoluția statului-națiune s-a dovedit indispensabil ca o limbă comună să monopolizeze spațiul public, sistemul educațional public să fie aliniat la standardele unitare, iar spațiul public să fie populat cu simboluri naționale,

sărbători oficiale legate de istoria națiunii titulare în stat, etc (Hobsbawm, 1990; Gellner, 1997). Deși este un critic cunoscut al teoriilor lui Gellner și Hobsbawm, Anthony D. Smith, valorizează esența creatoare a etnicului și diversitatea manifestărilor fenomenului în construcția naționalității moderne (Smith, 1998).

În acest context se cuvine a menționa că procesul de formare a națiunii este un proces sociologic sofisticat. Națiunea nu se confundă nici cu statul, și nici cu populația ca element constitutiv al acesteia. A face referire doar la perenism și primordialism reprezintă o distragere de la studiul serios al naționalismului și poate conduce la o înțelegere eronată, marcată de acceptarea principiului potrivit căruia fiecărei națiuni ar trebui să-i corespundă un stat politic cu niște frontiere fixe și determinate. Categoria „națiune” nu reprezintă întreaga populație, ci doar o parte din ea, parte ce constituie majoritatea populației. Referindu-se la coraportul categoriilor „națiune” – „stat”, S. Cornea susține că în lume există un număr mare de state naționale, denumirea căreia o și poartă. Există însă cazuri când una și aceeași națiune e încadrată în două state, cum este cazul națiunii române. De asemenea, națiunea nu trebuie confundată cu naționalitatea sau cu poporul. Naționalitatea exprimă apartenența indivizilor la o anumită națiune, în timp ce poporul desemnează masa indivizilor, indiferent de naționalitatea lor, constituită ca suport demografic al statului (Cornea, 2017, p.43).

Sinteza ideilor prezentate anterior demonstrează legitimitatea autonomiilor într-un stat național. Dintr-o perspectivă instituțională, acele elemente constitutive eterogene ale statului, (subansambluri ale societății civile) pot fi tratate ca societăți naturale, concomitente sau anterioare statului, care se bucură de drepturi pe care statul ar trebui să le respecte. Eric Hobsbawm observa că „națiunile și naționalismul sunt construite de sus, dar nu pot fi pe deplin înțelese decât de jos, în ceea ce privește nevoile și așteptările oamenilor obișnuiți, care adesea nu sunt naționali, cu atât mai puțin naționaliști” (Hobsbawm, 1990, p. 10).

Acest lucru înseamnă recunoașterea elementelor constitutive ale statului, ca structuri capabile să îndeplinească o parte din sarcinile statului. Recunoașterea se datorează faptului că aceste entități dețin o „putere proprie”, care a asigurat existența și activitatea unor indivizi asociați și organizați, capabili de a înțelege, de a se situa și de a participa la o acțiune comună” (Herseni, 1982, p.513).

Cu alte cuvinte le este recunoscută puterea de decizie liberă, ca facultate continuă în autoritatea de a decide într-o anumită sferă de atribuții locale, în care interesele locale trebuie să fie reglementate și girate sub controlul unei autorități superioare. Fiind o realitate incontestabilă de ordin sociologic și o plasare teritorială specifică, colectivitatea respectivă dispune de o legitimitate proprie față de stat: administrarea afacerilor locale nu se circumscrie unui plan oficial, elaborat la nivel central, ci în funcție de interesele locuitorilor colectivității respective (Apostol, 1991, p.145).

Chiar dacă această realitate este reinterpretată de către stat și conviețuirea

în ansamblu cu alte colectivități recunoscute se realizează potrivit cu ordinea generală impusă de o autoritate superioară, în virtutea memoriei colective cu care sunt înzestrate, (chiar dacă se supun noii ordini), păstrează pattern-urile propriilor relații de putere. În această ordine de idei, între necesitatea unui centru coordonator puternic, modernizant, pe de o parte, și o distribuție relativ egală a puterilor sociale, pe de altă parte, sunt necesare două premise funcționale: nevoia de autonomie și nevoia de integrare (King, 1986 p.15).

Prin urmare, rațiunea unei autonomii, derivată din vechea idee greacă a dreptului sau capacității de a face propriile legi, poate fi explicată prin existența instituțiilor sociale ce au o percepție proprie a fenomenului puterii și a actelor de guvernare. Modul și măsura în care puterile instituțiilor sociale sunt recunoscute indică asupra unui anumit tip de autonomie. Din punct de vedere normativ, entitățile autonome sunt justificate ca valoare în sine cu sfera propriei existențe, dar și ca unități adecvate pentru îndeplinirea sarcinilor proiectate de niveluri superioare, deoarece sunt mai aproape de nevoile și preferințele locuitorilor lor (Ladner, *et al.*, 2019, p.12).

Problema care apare este cea a puterii, sau mai bine zis gradului de putere manifestată într-o colectivitate statală eterogenă. Modul în care relațiile de putere pot fi organizate pe o bază teritorială ridică multe probleme practice (cât de multă putere trebuie devoluată și cum trebuie exercitată această putere) (Nootens, 2005, p.50). Puterea nu devine monopolizată de orice grup, deschizând astfel calea către concurență politică și democrație pluralistă. O soluție în concilierea „tăinilor puterii” în cadrul unei colectivități eterogene este organizarea teritorială a puterii (Cornea, 2017), prin devoluția puterii către grupuri sub-statale autonome și către comunități, constituite pe baza unei sau unor caracteristici distinctive ale membrilor.

Pentru asigurarea concilierii între grupurile „cu o percepție proprie a fenomenului puterii și a actelor de guvernare”, grupuri care, din punct de vedere al caracteristicilor comune pot fi compacte din punct de vedere teritorial, dar și dispersate, puterea este devoluată potrivit cu două principii fundamentale: principiul teritorialității și principiul autonomiei personale.

Principiul teritorialității conferă prerogativele de autonomie tuturor persoanelor dintr-un teritoriu clar definit și coeziv, acestea dispunând de instituții de autoadministrare. În cazul principiului autonomiei personale dreptul de autoadministrare este rezervat unei comunități, constituite pe baza unei sau unor caracteristici distinctive ale membrilor (religie, etnicitate, limbă maternă etc.), instituțiile autonome fiind responsabile numai pentru persoanele care împărtășesc aceste caracteristici prescrise, non-teritoriale. L. Salat consideră că principiul personal poate fi combinat cu cel teritorial, dar numai în acele cazuri, în care principiul personal este cel primordial: „...este o inconsistență logică să spunem că regiunea X a unei țări este autonomă, dar dintre locuitorii acestei regiuni numai

aceia sunt autonomi care se caracterizează printr-o valoare anume a variabilei Y. În schimb, nu reprezintă nici o problemă să ne imaginăm o situație în care cetățenii cu caracteristica Y ai unei țări sunt autonomi, dacă trăiesc pe teritoriul regiunii X. În cazul în care principiul teritorial este dorit să fie primordial, înzestrarea membrilor unei anume comunități cu prerogativele autonomiei este posibilă doar prin structuri suprapuse ale autonomiei” (Salat, 2006, p.44).

Voi menționa în finalul acestei secțiuni că principiul „teritorial” nu se referă neapărat la grupuri etnice ce locuiesc compact pe un teritoriu dat. Teritorial vizează un grup coeziv, or, coezivitatea poate fi o caracteristică și a grupurilor eterogene. În mod cert, orice tip de autonomie (teritorială sau non teritorială) are legătură cu sentimentul de apartenență la viața de grup (groupness) (Brubaker, s.a, 2010). Etnicitatea este un criteriu, dar nu este singurul în acest sens. Din aceste considerente, e necesar a face o precizare terminologică, având în vedere utilizarea sintagmelor „autonomie teritorială” și „autonomie locală”. Potrivit lui Hurst Hannum și R. B. Lillich, doi avocați specializați în dreptul internațional, autonomia ar putea fi percepută ca „un termen relativ pentru a descrie gradul de independență de care se bucură o anumită entitate într-un stat suveran (Hannum, Hurst and Lillich, R.B, 1980).

Ruth Lapidoth, profesor de drept internațional la Universitatea Ebraică din Ierusalim și membru al Curții Permanente de Arbitraj din Haga, menționează că autonomia este un mijloc de difuzare a puterilor pentru a păstra unitatea unui stat, respectând în același timp diversitatea populației sale (Lapidoth, 1997). Disecând mai întâi conceptul de autonomie, explorând originile sale, examinând rolurile pe care le poate juca, studiind scrupulos și obiectiv varietatea și versatilitatea autonomiei de pe patru continente, Lapidoth face distincția între trei tipuri de autonomie: autonomia politică teritorială, autonomia administrativă și autonomia culturală sau personală.

Autonomia politică teritorială este un aranjament care vizează acordarea de autonomie unui grup care diferă de majoritatea populației din stat, dar care constituie majoritatea într-o anumită regiune. Prin acest tip de aranjament grupul își poate exprima identitatea distinctă. Autonomia administrativă (locală) se apropie de descentralizare, însemnând un transfer de competențe, care sunt exercitate de către aleșii locali. Descentralizarea implică doar o delegare de competențe. Autonomia culturală sau personală este acordată membrilor unei anumite comunități (etnice, lingvistice, religioase), indiferent de locul lor de reședință. Acest model de autonomie, care prevede ca membrii unei comunități etnice să fie guvernați prin instituții și / sau propria legislație, permite minorităților un grad semnificativ de autonomie și coeziune, chiar și atunci când minoritățile sunt dispersate pe teritoriu (Lapidoth, 1997).

Considerate „aranjamente sub-statale” de care beneficiază o anumită parte a populației, soluțiile bazate pe autonomie sunt lăsate la latitudinea

legislativului național. Numai un for național va stabili și motiva interpretarea, implementarea și modul de realizare practică a autonomiei.

În secțiunile ce urmează, întrebarea de fond a studiului – „autonomia non teritorială: a fi sau a nu fi” este examinată având în vedere faptul că într-o comunitate statală este recunoscută autonomia locală.

### **Conținutul normativ al autonomiei locale**

Începând cu anii 1990 majoritatea țărilor au recurs la reforme privind organizarea teritorială a puterii publice. Colectivităților teritoriale locale le-a fost recunoscut dreptul de a se autoadministra, autonomia locală constituind un principiu definitoriu în procesele de reformare. Discipline academice precum dreptul, economia și științele politice discută intens despre diversele aspecte ale autonomiei locale, sugerează definiții și descriu o varietate de aspecte și componente (Ladner, *et al.*, p. 334).

În literatura de specialitate, autonomia locală este percepută ca o modalitate de integrare armonioasă a intereselor colectivităților locale cu interesele generale de ordin material, teritorial sau juridic ale statului.

Statuată în două documente internaționale - Declarația Universală cu privire la Autonomia Locală adoptată la Rio de Janeiro la 26 septembrie 1985 și Carta europeană a autonomiei locale, adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985, autonomia locală reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice. 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 care răspund în fața lor (Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 3).

Un studiu cuprinzător al diferitelor componente ale autonomiei locale într-un număr mare de țări, coordonat de A. Ladner arată că din punct de vedere normativ, municipalitățile autonome sunt justificate ca o valoare în sine, cu sferă politică proprie, dar și ca unități adecvate pentru îndeplinirea sarcinilor concepute de niveluri superioare, deoarece sunt mai aproape de nevoile și preferințele locuitorilor lor. Acestea sunt menite să facă acest lucru în mod eficient și democratic (Ladner, *et al.*, 2019, pp. 9-16).

Conținutul normativ al autonomiei locale poate fi analizat din cel puțin trei perspective teoretice: a) relația cu statul și relații cu grupurile economice și sociale locale, b) libertatea de abordare a problemelor locale, c) exprimarea identității locale prin participare, angajament, independență, și atașament emoțional.



Tabelul 1 Conținutul normativ al autonomiei locale

| Perspectiva teoretică  | Conținut  |
|--|---|
| Relația cu statul și relația cu grupurile economice și sociale locale                            | Măsura în care o colectivitate locală își poate urmări interesele fără a fi limitată de constrângeri și presiuni din partea autorităților centrale (Dimensiunea verticală: autonomie de tip II);<br>Capacitatea actorilor locali de a controla agenda politică locală, prezența organizațiilor politice locale și mișcări sociale capabile să susțină sau să remodeleze politicile locale (Dimensiunea orizontală: autonomie de tip I). |
| Libertate de abordare a problemelor locale   | Capacitatea de a face ceva independent, cu impact asupra bunăstării cetățenilor lor.  |
| Exprimarea identității locale prin participare, angajament, independență și atașament emoțional. | Activități definite de comunitatea locală, pentru a controla construcția socială a locului și pentru a-și defini propriile diferențe.   |

Sursa: elaborat de autor, în baza „The Normative and Theoretical Justifications of Local Autonomy and Local Government”, (Ladner, *et.al.*, 2019, pp. 9-15).

Realizarea conținutului normativ al autonomiei locale depinde de existența a patru condiții de bază:

- În primul rând, „condiții contextuale”. Acestea implică factorii de natură juridică, socio-economică și factori istorici generali;
- În al doilea rând, „condiții structurale”. Acestea au legătură cu competențele, responsabilitățile funcționale și autonomia financiară. Acest factor se suprapune cu ideea de descentralizare fiscală;
- În al treilea rând, „condițiile instituționale” care vizează dimensiunea administrației locale, organizarea sa internă, resurse financiare și infrastructura;
- În al patrulea rând, „condițiile privind resursele umane” care se referă în principal la probleme privind calitatea personalului din serviciile publice locale.

Toate aceste condiții sunt expresia „capacității unui sistem local”, de a răspunde preferințelor colective ale cetățenilor și de a avea un control asupra deciziilor politicilor la nivel local.

Literatura de specialitate identifică șapte dimensiuni constitutive ale autonomiei locale: 1) Autonomia juridică (statutul juridic și protecția colectivităților teritoriale locale); 2) Discreție politică (distribuția formală a puterii și competențele efective de luare a deciziilor în raport cu furnizarea de servicii); 3) Sfera politicii (sfera serviciilor de care sunt responsabile administrațiile locale); 4) Autonomie financiară (resursele financiare disponibile la nivel local și posibilitatea de a decide asupra surselor acestora); 5) Autonomie

organizațională (organizarea liberă a administrației politice locale; 6) Non-interferență (gradul de libertate lăsat de nivelurile superioare de guvernare în controlul lor); 7) Acces (gradul de influență al administrațiilor locale asupra deciziilor politice la niveluri superioare de guvernare) (Ladner, *et.al.*, 333).

Astfel, autonomia locală este înțeleasă, în primul rând, ca fiind capacitatea colectivităților teritoriale locale de a-și defini și dezvolta propriul simț al locului, permițându-le cetățenilor să stabilească în mod liber ce se potrivește cu propriile nevoi și că aceste cereri diverse pot fi reconciliate și îndeplinite de structuri administrative cel mai apropiate lor. Autonomia locală, din această perspectivă, este nu libertatea în raport cu anumite constrângeri juridice sau de altă natură, ci mai larg, este capacitatea de a defini și exprima identitatea locală prin activitate politică (Ladner, *et.al.*, p. 15, Eisenstadt, 1998, Lake, 1994).

### **Autonomia non teritorială - originea și esența conceptului**

Chiar și în cadrul aceleiași discipline - drept, economie sau științe politice autonomia are diverse semnificații. Pentru a nu produce confuzie, Ruth Lapidoth îndeamnă a face distincția dintre concepte și abordări: deși există un acord general cu privire la conceptul de bază al autonomiei, există mai multe abordări, adică puncte de vedere diferite asupra interpretării sale. În viziunea autoarei, diferitele abordări pot fi clasificate în patru categorii principale: 1) asocierea autonomiei cu dreptul de a acționa după propria discreție în anumite aspecte, indiferent dacă dreptul este posedat de o persoană sau de un organ oficial; 2) autonomia ca sinonim al independenței; 3) autonomia asociată cu descentralizarea; și 4) competențe exclusive privind legislația, administrarea și soluționarea de probleme în domenii specifice recunoscute unei entități autonome. Ultimul tip se numește „autonomie politică”, spre deosebire de „autonomie administrativă”, care este limitată la puterile din sfera administrației (Lapidoth, 1994, p. 277).

Fie că vorbim de autonomie politică, fie că vorbim de autonomie administrativă sau culturală, o condiție pentru exercitarea acestor forme de autonomie este și existența unui cadru geografic clar delimitat, în perimetrul căruia este stabilită populația căreia îi este recunoscut dreptul la autonomie. Altfel spus, un regim de autonomie este legat de un anumit teritoriu. Există totuși și un alt tip de autonomie - autonomia non-teritorială. Conceptul de autonomie non-teritorială (mai este numită extra-teritorială, etnoculturală sau național-culturală) a fost dezvoltat în legătură cu protecția minorităților. Acest tip de autonomie nu presupune divizare teritorială și este acordat minorităților naționale amplasate răsleț pe teritoriul statului și se materializează prin crearea propriilor organizații ce promovează valorile respectivei minorități și le apără interesele (Cornea, S., Cornea, V., 2010).

Imperiul otoman și statele successorale ale acestuia, monarhia

habsburgică, minoritățile evreiești din Europa [4], Estonia interbelică, Belgia contemporană, popoarele indigene Sa'mi în Norvegia și Maori în Noua Zeelandă sune exemplele cel mai des invocate în acest sens (Lapidoth, 1994, p. 280, Coakley, 2016, p. 166).

Promotorii acestei forme de autonomie sunt doi ideologi austro-marxiști de frunte, Karl Renner și Otto Bauer (1899). Pentru a împiedica sau atenua revendicările teritoriale și mobilizarea etno-naționalistă conexasă și conflictele, este propusă organizarea grupurilor etnice ca entități corporative, capabile să colecteze venituri și să conducă instituții culturale și de învățământ (Osipov, 2020). Argumentând că cererile de autodeterminare națională trebuiau reflectate într-o concepție etnofederalistă a statalității, ei au insistat asupra faptului că drepturile naționale (înțelese în primul rând ca dreptul de a menține și practica o cultura distinctă de cultura majorității) să nu fie alocate anumitor subunități teritoriale statului, ci mai degrabă colectivităților cetățenilor individuali, care s-au afiliat în mod liber la un registru național. Acest registru național ar sta la baza alegerii autogovernărilor naționale-culturale, a organismelor publice care și-ar asuma responsabilitatea școlarizării și a altor chestiuni culturale care interesează în mod specific etnia și ar avea, printre altele, dreptul de a percepe impozite suplimentare de la cei înscrși la respectivul registru național (Smith, 2015).

Această abordare a fost diametral opusă conceptului de stat-națiune stabilit atunci, bazat pe omogenizarea culturală a spațiului politic. Renner și Bauer au conceput statul ca un spațiu teritorial comun, locuit de grupuri etno-naționale organizate autonom. Raționamentul lor a fost că, dacă fiecare grup ar putea satisface propriile nevoi culturale specifice, acest lucru ar lăsa guvernul și administrațiile locale teritoriale să se concentreze pe probleme naționale mai „neutre” care îi preocupă pe toți cetățenii (Smith, 2015).

Democrația consimțământului sau consocialismul și principiul autonomiei personale sunt perspectivele teoretice care au servit drept fundament pentru promovarea ideii de autonomie non teritorială.

Consocialismul a apărut ca o teorie descriptivă, dar ulterior ideea a dobândit caracter normativ. Începând cu anii 1960, A. Leiphart a încercat să răspundă la întrebarea tradițională a științei politice despre posibilitatea unei democrații stabile într-o societate eterogenă etnic sau cultural. Concluzia principală a fost aceea că existența stabilă a instituțiilor democratice (în primul rând libertăți fundamentale și alegeri generale) în societăți divizate este posibilă în cadrul unei orânduiri care are patru atribute. Acestea sunt: 1) „Marea coaliție” - un acord între elitele care conduc principalele segmente ale societății; 2) autonomia internă a elementelor societale; 3) diviziunea proporțională între aceste segmente ale resurselor principale, în primul rând accesul la participarea la puterea politică; 4) dreptul reciproc al elementelor societale la veto în decizii care afectează întreaga societate.

Autonomia internă a elementelor societale sau autonomia segmentală înseamnă autogovernarea acestora în domeniile ce privesc păstrarea specificului de grup (în special învățământ și cultură) și decizii comune în toate celelalte probleme. Poate avea diverse forme. Dacă grupurile sunt concentrate geografic, federalismul sau autonomiile pe bază teritorială pot fi o soluție. Însă, autonomia segmentală este un concept mai larg decât federalismul, fiind aplicabilă și în condițiile în care grupurile nu pot fi delimitate geografic, în acest caz fiind vorba de „federalism sociologic” sau autonomie pe principiul personal, beneficiari fiind nu populația unei unități teritoriale, ci segmentele societale (Székely, I. G., 2011, p. 27-30).

Principiul autonomiei personale în cazul unei minorități înseamnă că o organizație cu personalitate juridică va fi investită cu competențele de autogovernare, în numele și în interesul membrilor, în limitele permise de legislație. Pentru aceasta, organizația trebuie să fie persoană juridică înregistrată conform dreptului public (sau cel privat – cazul *beliehene Unternehmer* în Germania, *mandaat* în Olanda sau organ *employant prérogatives de puissance public* în Franța), trebuie să aibă un număr suficient de mare de membri înregistrați, sau cel puțin reprezentativ în comparație cu numărul total al membrilor minorității respective, și trebuie să desemneze acele organe care, în condițiile respectării democrației interne, vor face posibilă exercitarea competențelor speciale (Salat, 2006, p.42-45, Andreescu, G., 2008, p.29).

Consensul academic asupra conceptului de autonomie non-teritorială poate fi rezumat la cinci categorii principale: (1) dreptul de a acționa la propria discreție; (2) independență; (3) descentralizare; (4) competențe exclusive prevăzute în legislație; administrare și adjudecare a domeniilor specifice; (5) auto-governare limitată văzută în principal ca parte a regimului drepturilor minorităților. Această descriere trebuie văzută distinct de autonomia teritorială (administrativă și autonomia politică), fiind fundamentată pe principiul autonomiei personale (Malloy, 2015, p.17).

Pentru catalogarea cazurilor practice care pot fi încadrate într-o definiție a autonomiei non-teritoriale se pot utiliza două abordări. Prima abordare constă în listarea cazurilor recunoscute în mod convențional ca autonomie non teritorială; cea de-a doua abordare folosește o anumită definiție de lucru și selectează cazurile care se potrivesc.

Sugestia lui A. Osipov este de a defini autonomia non-teritorială ca „aranjamente în domeniile politicilor simbolice și instrumentale care au în vedere entități care se guvernează în mod oficial, care ar trebui să îndeplinească oficial funcții publice, stabilite pe motive etnice și similare (în termeni de justificare, funcții, participanți, beneficiari și altele) și sunt diferite de subdiviziunile teritoriale ale administrației publice” (Osipov, 2020).

Citându-l pe Robert Redslob, Lapidoth reiterează că autonomia non-

teritorială va fi „apanajul unei comunități care își va grupa membrii după caracteristici individuale, de exemplu conștiința etnică sau limba și indiferent de locul în care trăiesc în stat”. Cu alte cuvinte, acest tip de autonomie se aplică tuturor membrilor unui anumit grup etnic, indiferent de locul de reședință. Instituțiile autonomiei non-teritoriale se pot ocupa de probleme administrative și / sau politice și se pot ocupa numai de sectoare specifice, cum ar fi cultura, religia și educația. Gradul de instituționalizare a autonomiei non-teritoriale se poate plasa pe un continuum de la foarte slab la foarte puternic în ceea ce privește puterea de luare a deciziilor (Lapidoth, 1994, p.280).

J. Coakley consideră că pentru recunoașterea „autonomiei etnice non-teritoriale” sunt necesare două condiții 1) recunoașterea de către stat a grupurilor etnice și 2) un grad minim de autonomie acordat acestor grupuri (Coakley, 2016).

Cea de-a doua condiție necesită o atenție aparte: ce trebuie să se înțeleagă prin grad minim de autonomie? Dacă ne-am imagina autonomia non-teritorială ca un container mare, care ar fi tipurile de activități care ar putea fi stocate în interior? (Osipov, 2013 b). Indemnului lui Osipov este să ne imaginăm acele activități care nu „pot fi stocate” în alte „containere”, cum ar fi autonomia locală, spre exemplu. Întrebarea și indemnul lui Osipov sunt logice, având în vedere că există suficiente instrumente prin care se poate realiza acțiunea și participarea colectivă a grupului etnic (cel puțin la nivel simbolic) în afacerile publice, și acestea nu trebuie confundate cu instrumente ale autonomiei non-teritoriale. Spre exemplu, reprezentarea grupului prin constituirea de liste electorale separate, alocarea de mandate rezervate în legislaturi și în alte structuri de partajare a puterilor, precum organele consultative sau alte structuri din administrația publică nu pot constitui aria tematică a autonomiei non-teritoriale, atâta timp cât sunt luate în serios conceptele de „autonomie” și „autogovernare”. Nu este foarte clar dacă organizarea administrativă a grupurilor etnice transfrontaliere poate face parte din aria tematică a autonomiei non-teritoriale (Osipov, 2020).

Pentru a deosebi autonomia non-teritorială de alte forme de organizare este necesar a stabili conținutul aceluia „grad minim de autonomie”. Pornind de la metafora „containerului”, dar având în vedere fundamentul normativ al autonomiei locale, A. Osipov afirmă că autonomia non-teritorială se poate materializa în cel puțin două moduri. Primul mod se referă la conceperea unui tip special de politici pentru facilitarea activităților colective în numele grupurilor bazate pe identitate etnică, care implică un tratament special și încurajarea acestor activități și organizații, utilizând un termen generic, cum ar fi cel „politici de autonomie neteritorială”. Desigur, aceste tipuri de politici pot include, de asemenea, încercări de organizare a unui grup etnic într-o entitate corporativă pe baza apartenenței personale și apoi acordate competențe pentru îndeplinirea anumitor funcții publice. Al doilea mod posibil ține de domeniul administrației publice și se referă la combinarea autonomiei cu alocarea regulată a resurselor

publice. Acest lucru înseamnă că „autonomie” nu ar trebui să se aplice grupurilor sau corporațiilor imaginare de drept public care să cuprindă toate drepturile, ci subsistemelor autonome de luare a deciziilor și furnizarea de servicii în educație și cultură, complementare celor furnizate de administrația publică. În termeni practici, autonomia non-teritorială, ca un set de principii, poate acoperi o gamă largă de aranjamente diverse, cum ar fi parteneriatele public-privat sau acordarea de competențe sau funcții de reglementare organizațiilor neguvernamentale, în domenii precum furnizarea de servicii educaționale, elaborare de standarde educaționale și de formare etc. Gama de forme organizaționale posibile se poate întinde de la entități corporative care sunt integrate în mecanismele de administrare ale statului (așa cum sugerează Karl Renner) până la „democrația administrativă” - adică încorporarea organelor alese sau a experților în procesele de luare a deciziilor publice, cât și constituirea de ONG-uri care sunt subvenționate în mod regulat din bugetele publice. În esență, cele două modalități pot fi văzute: (1) ca politică oficială de sus în jos, orientată spre gestionarea diversității și centrată pe percepția că pentru grupurile etnice / culturale sunt necesare măsuri speciale care vizează facilitarea autoorganizării lor teritoriale. În această interpretare un grup etnic se bucură (sau ar trebui să se bucure) de un anumit grad de libertate în gestionarea afacerilor sale interne, de regulă, cele ce vizează cultura; (2) ca „new public management” în sfera etno-culturală – o combinație de autogovernare cu alocare corespunzătoare a resurselor publice (John Coakley, 1994, p.298). Această abordare se bazează pe interpretarea autonomiei ca un tip special de organizație bazată pe etnie, care combină autoadministrarea cu gestionarea anumitor resurse și competențe publice.

### **Discuții și concluzii**

Măsurarea efectelor autonomiei locale, cât și a autonomiei non teritoriale, implică un efort de cercetare destul de solicitant. Variabilele avute în vedere, corelarea acestora, dar mai cu seamă contextul în care sunt implementate practici de autonomie trebuie analizate scrupulos. Spre exemplu, a crește autonomia locală pentru a face oamenii mai fericiți, doar pentru că se atestă o corelație pozitivă între autonomia locală și fericire este o concluzie înșelătoare. Țările nordice, dar și Elveția și Germania au un punctaj ridicat în ceea ce privește autonomia locală cu privire la aproape toți indicatorii de performanță. A vorbi însă de efectele directe ale autonomiei locale în acest sens, ar fi incorect. Relația dintre autonomia locală și diferiți indicatori de performanță este cel mai probabil ambivalentă sau circulară. Pe de o parte autonomia locală presupune încredere în instituțiile autonome și în autoritățile ce reprezintă populația colectivității teritoriale locale, pe de altă parte instituțiile solide și reprezentanții capabili și de încredere sunt o condiție prealabilă dacă se dorește mai multă autonomie locală (Ladner, *et.al.*, 2019, p.330).

Analiza „în oglindă” a autonomiei locale și a autonomiei non-teritoriale, pe baza studiilor existente, arată că cele două forme de autonomie comportă virtuți și riscuri similare. Și virtuțile, și riscurile decurg din două mecanisme instituționale: competența cetățenească și competența administrativă. Competența cetățenească reprezintă capacitatea cetățenilor de a afecta deciziile politico-administrative prin activitate politică, competența administrativă reprezintă capacitatea cetățenilor de a apela la un set de legi obișnuite și sistematice în contactele pe care cetățenii le au cu autoritățile publice.

Atât autonomia locală, cât și autonomia non-teritorială sunt instituții utopice. Eticheta utopică este utilizată în sensul că prin asemenea instituții se poate concepe o viață socială mai bună (Clark, 1984). Analizând evoluția celor două instituții, se poate afirma că autonomia locală își are originile în conflictul de grup și dezbateră asupra formei adecvate a societății, autonomia non-teritorială se cristalizează ca reacție la omogenizarea culturală a spațiului politic, pe fondul conflictelor și disputelor privind puterea și controlul hegemonic într-o formațiune statală (Coakley, 2017) [5]. Structura le este definită juridic, utilizând un limbaj normativ explicativ, prin care se legitimează anumite moduri de comportament. Legitimitatea autonomiilor derivă din validitatea lor instrumentală și eficacitate, din puterea de a acționa, indiferent de circumstanțe, cu condiția să existe un drept recunoscut înainte de a acționa.

În cazul autonomiei non-teritoriale principala provocare pentru grupurile concentrate non teritorial este de a construi sisteme de autonomie funcțională. (Nootens, 2005, p. 61)

Unele dintre studiile existente până în prezent au pus sub semnul întrebării măsura în care autonomia non-teritorială reprezintă în mod adecvat interesele minorităților și sporesc participarea la viața publică. Recunoașterea acestei forme de autonomie, în condițiile în care este recunoscut principiul autonomiei locale ar genera un „dualism instituțional” (Holzinger, *et al.*, 2016). Consacrarea principiului autonomiei locale în constituțiile statelor democratice, transferul funcțional al competențelor prin descentralizare, precum și politicile compensatorii ca instrumente ale incluziunii care țin cont de diferențele culturale nu exclud sub nicio formă reprezentanții minorităților etnice de la acțiuni în interesul minorităților și participare la viața publică. Nu există dovezi că eficiența unui grup minoritar este mai mare atunci când se bucură de recunoașterea unei autonomii speciale. Implicarea în problemele comunității este dată de maturitatea civică, nu de caracteristici identitare. Statistici privind participarea la alegeri arată scoruri scăzute de prezență și în localitățile locuite preponderent de grupuri minoritare.

Literatura de specialitate a argumentat suficient avantajele autonomiei non-teritoriale. Un argument esențial în acest sens este că se poate aplica tuturor membrilor unui grup etnic dintr-o țară, indiferent de locul în care trăiesc. Mai

mult, poate că sfera autonomiei personale ar putea fi extinsă la alte zone, dincolo de chestiuni de cultură, limbă, caritate, religie și educație. Acesta este un subiect care trebuie dezvoltat și cercetat cu atenție. Care ar fi acele domenii, ce ar necesita o abordare distinctă, în condițiile în care autonomia locală și descentralizarea oferă suficiente garanții de protecție și dezvoltare a „specificității”. Cele mai sensibile sunt activitățile ce implică gestionarea bunurilor publice, redistribuirea veniturilor și aplicarea normelor fiscale. În orice stat, indiferent de tipul de autonomie recunoscut, primează interesul general. Or, interesul general – este general, indiferent de rasă, etnie, religie etc. Simpla recunoaștere a autonomiei non-teritoriale nu este suficientă. Capitalul social, resurse economice și climatul politic sunt esențiale ca autonomia non-teritorială să funcționeze cu succes. Dezbaterile privind autonomia non-teritorială ar trebui să se distanțeze puțin de ideea „protecționistă” a minorităților și să se concentreze mai mult pe activismul social și civic al acestora. Așa cum democrația locală este motivul existenței autonomiei locale, activismul social și civic al minorităților ar putea legitima autonomia non-teritorială. Chiar dacă nu este un „glonț magic”, capacitatea acestui aranjament instituțional de a reduce tensiunile etnice poate fi atractiv pentru factorii de decizie. Important este să se rețină că tensiunile dintre majoritate și minorități nu se referă, în primul rând, la cultură, ci la o împărțire a puterii de stat și a granițelor comunității politice.

#### Note:

[1] „Ipocrizia sistemică”, ca tip specific de politică minoritară despre care vorbește Osipov se referă la faptul că presupusa lipsă de aplicare a normelor se dovedește a fi mai degrabă un rezultat anticipat și legitim, decât un eșec sau o abatere.

[2] Brubaker numește „grupism” tendința de a reprezenta lumea socială și culturală ca un mozaic multicolor de blocuri monocrome din punct de vedere etnic, rasial sau cultural. În opinia lui Brubaker, conflictele etnice nu trebuie privite ca și conflicte între grupuri etnice, chiar dacă participanții le privesc în termeni „grupiști”. Prin reificarea grupurilor se ajunge să se producă o realitate pe care aparent cercetătorii o descriu. Etnicitatea ar trebui privită nu ca entitate sau organism, ci în termeni relaționali, procesuali, dinamici. Unitatea analitică nu este grupul, ci sentimentul de apartenență la viața de grup (groupness).

[3] George Burdeau susține că eșecul multor cuceriri este tocmai dovada existenței unității interioare.

[4] În lunga istorie a evreilor, ei au fost uneori autorizați de conducătorii europeni să-și administreze afacerile în conformitate cu propriile legi și tradiții. Un sistem oarecum similar, deși mult mai larg, a fost aplicat comunităților non-musulmane din Imperiul Otoman - sistemul de mei. (Lapidoth, 1994, p. 280)

[5] În mod ironic despre schema Renner se spune că reprezintă „cea mai completă afirmare a ideii unei Austrii mai mari și, indirect, (și nu în mod vădit)



a hegemoniei germane din interiorul Austriei”, chemată să întărească statul (a se vedea Coakley, J. (Ed.) (2017). *Non-territorial Autonomy in Divided Societies – Comparative Perspectives*. Abingdon:Routledge, p. 182.)

#### Referințe bibliografice:

1. Andreescu, G. (2008). Argumentele noii ofensive oficiale împotriva drepturilor colective. În *Noua Revistă de Drepturile Omului*, No. 3, 24-40.
2. Apostol, D. (1991). Probleme actuale ale descentralizării administrative (I). În *Studii de drept românesc*, nr.3-4, 1991, 141-148.
3. Bauböck, R. (2005). Political autonomy or cultural minority rights? A conceptual critique of Renner’s model. În Nimni, E. (Ed), *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, (pp. 83-95). London and New York: Routledge.
4. Bourdieu, P. (2015). *On the State. Lectures at the Collège de France 1989-1992*. Cambridge: Polity
5. Breiner, P. (1996). *Max Weber & Democratic Politics*, Cornell University Press.
6. Brubaker, R. (2006). *Ethnicity without Groups*. Harvard: Harvard University Press.
7. Brubaker, R., Feischmidt, M., Fox, J., Grancea, L. (2010). *Politică naționalistă și etnicitate cotidiană într-un oraș transilvănean*. Cluj-Napoca: Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale.
8. Clark, G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. În *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195–208.
9. Coakley, J. (1994). Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy. În *International Political Science Review*, Vol. 15, No. 3, 297-314.
10. Coakley, J. (2016). Conclusion: Patterns of Non-Territorial Autonomy. În *Ethnopolitics*, Vol. 15 No.1, 166-185.  
<http://dx.doi.org/10.1080/17449057.2015.1101840>
11. Coakley, J. (Ed.) (2017). *Non-territorial Autonomy in Divided Societies – Comparative Perspectives*. Abingdon:Routledge.
12. Cornea, S. (2017). *Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova*. București-Brăila: Editura Academiei Române – Editura Istros.
13. Cornea, S., Cornea, V. (2010). *Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice*. Cahul: Cahul State University "B. P. Hasdeu".
14. Deleanu, I.(1996). *Drept constituțional și instituții politice*, vol.II. București: Editura Europa Nova.
15. Djuvara, N. (2006). *Civilizații și tipare istorice*. Un scurt studiu comparativ al civilizațiilor. București: Editura Humanitas.
16. Eisenstadt, S. N. (1998). The Construction of Collective Identities. *European Journal of Social Theory*, 1(2), 229–54. doi:10.1177/136843198001002008.

17. Fiala-Butora, J. (2019). Operationalizing Cultural Autonomy in International Law as a Form of Effective Participation in Decision-Making. În *International Relations and Diplomacy*, Vol. 7, No. 10, 441-463. doi: 10.17265/2328-2134/2019.10.001
18. Gellner, E. (1997) *Națiuni și naționalism. Noi perspective asupra trecutului*. București: Editura Antet.
19. Hannum, H. and Lillich, R.B., (1980). The concept of autonomy in International law. In *The American Journal of International Law*, Vol. 74, No. 4, 858-889.
20. Herseni, T. (1982). *Sociologie. Teoria generală a vieții sociale*. București: Editura Științifică și enciclopedică.
21. Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
22. Holzinger, K., Kern, F.G., Kromrey, D. (2016). The Dualism of Contemporary Traditional Governance and the State: Institutional Setups and Political Consequences. În *Political Research Quarterly*, Vol. 69, No. 3, 469-481. Disponibil la <http://www.jstor.org/stable/44018548> Accessed: 01-06-2018 15:21 UTC. <https://www.icelds.org/2020/01/20/how-productive-are-the-debates-about-non-territorial-autonomy/>
23. King, R. (1986). *The State in Modern Society: New Directions in Political Sociology*. UK: Macmillan Education.
24. Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe. Governance and Public Management*. Cham: Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-319-95642-8
25. Lake, R. W. (1994). *Negotiating local autonomy*. În: *Political Geography*, 13(5), 423–442. doi:10.1016/0962-6298(94)90049-3
26. Lapidoth, R. (1994). *Autonomy: potential and limitations*. *International Journal on Minority and Group Rights*, 1 (4), 269-290. doi:10.1163/157181194x00229
27. Lapidoth, R. (1997) *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington DC: United States Institute of Peace.
28. Malloy, T. H., Osipov, A., Vizi, B. (2015). *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford Scholarship Online, 10.1093/acprof:oso/9780198738459.001.0001
29. Nimni, E. (2007). National–Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism. În *Ethnopolitics*, Vol. 6, No. 3, 345–364.
30. Nootens, G. (2005) Nations, states and the sovereign territorial ideal. In Nimni, E. (Ed.) *National-Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, (p.43-53). London and New York: Routledge.
31. Osipov, A. (2012a). Implementation Unwanted? Symbolic vs. Instrumental

- Policies in the Russian Management of Ethnic Diversity. În: *Perspectives on European Politics and Society* Vol. 13, No. 4, 425–442.
32. Osipov, A. (2012b). National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law. În *Review of Central and East European Law*, No. 35, 27-57.
33. Osipov, A. (2013a). Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place? În *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 12 (1), 7-26.
34. Osipov, A. (2013b). Changing the Angle: Does the Notion of Non-Territorial Autonomy Stand on Solid Ground? În *ECMI Issue Brief*, No.29. European Centre for Minority Issues (ECMI). Disponibil la [https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/pdf/Brief\\_29.pdf](https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/pdf/Brief_29.pdf).
35. Osipov, A. (2020). How productive are the debates about non-territorial autonomy? Disponibil la <https://www.icelds.org/2020/01/20/how-productive-are-the-debates-about-non-territorial-autonomy/>.
36. Prina, F. (2020, a). Nonterritorial Autonomy and Minority (Dis) Empowerment: Past, Present, and Future. În *Nationalities Papers*, 48(3), 425–434. doi:10.1017/nps.2019.124.
37. Prina, F. (2020, b). The Mechanics of Consensus: Nonterritorial Cultural Autonomy and the Russian State. *Nationalities Papers*, 48(2), 307–322. doi:10.1017/nps.2018.39.
38. Prina, F., Smith, D. J., and Molnar Sansum, J. (2019) National cultural autonomy and linguistic rights in Central and Eastern Europe. In Hogan-Brun, G. and O'Rourke, B. (Eds.) *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities*, (pp. 181-205). Palgrave Macmillan: London,
39. Salat, L. (2006). Forme de autonomie și condițiile de realizabilitate ale acestora. În *Altera*, Vol. XII, nr. 29, 37–49.
40. Smith D. J. (2013) Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe. În *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol 12, No 1, 27-55.
41. Smith, A. (1988) *The Ethnic Origin of Nations*. Oxford: Blackwell Publishing.
42. Smith, D. J. (2011). The revival of cultural autonomy in certain countries of eastern Europe: were lessons drawn from the inter-war period? In Council of Europe Publishing *The participation of minorities in public life Science and technique of democracy*, No. 45, pp. 87-100. Council of Europe.
43. Smith, D. J. (2015). Non-territorial autonomy as political strategy in Eastern Europe. In Malloy, T. H. and Palermo, F. (Eds.) *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, (pp. 161-178). Oxford University Press.
44. Székely, I. G. (2011). *Democrație consociaționistă sau Împărțirea puterii în societăți multietnice: cadru teoretic și patru studii de caz*. Cluj-Napoca: Editura Institutului pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale Kriterion.