

Recomandarea 1735 (2006)¹. Conceptul de „națiune”

1. În anul 2003, Adunarea Parlamentară a dezbătut tema tratamentului preferențial acordat minorităților naționale de către statele înrudite în lumina Legii maghiare din 19 iunie 2001 privind statutul maghiarilor din țările învecinate („Maghiarii”). În Rezoluția nr. 1335 (2003), Adunarea a notat, în privința legii maghiare, care definea în preambul conceptul de „națiune”, că până în clipa respectivă „nu exista o definiție europeană juridică a conceptului de «națiune»”.

2. Conștientă de nevoia de a clarifica terminologia folosită în constituții și în legislația în vigoare privitoare la fenomenul legăturilor etnice, lingvistice și culturale dintre grupurile de cetățeni care trăiesc în state diferite, în mod particular utilizarea cuvântului „națiune”, ca și corelarea sa cu un context istoric și politic specific, Adunarea a analizat dacă și cum conceptul de „națiune” – și, acolo unde se aplică, un concept regândit și modernizat – poate să fie util în cazul problemei minorităților naționale și a drepturilor lor într-o Europă a secolului al XXI-lea.

3. Într-un studiu dedicat conceptului de „națiune” și utilizării sale în Europa, realizat pe baza datelor colectate prin răspunsurile la chestionare primite de la 35 de delegații parlamentare naționale, ca și a opiniilor experților din domeniul dreptului și științelor politice exprimate la o întâlnire organizată pe 7 iunie 2004 la Berlin, Comitetul pentru Afaceri Juridice și Drepturile Omului a conchis că se dovedește dificil, dacă nu imposibil, să se ajungă la o definiție comună a conceptului de „națiune”.

4. Termenul „națiune” are rădăcini adânci în cultura și istoria popoarelor și include elemente fundamentale ale identității acestora. Este strâns legat de ideologii politice care l-au exploatat și i-au schimbat înțelesul original. Mai mult, având în vedere diversitatea de limbi vorbite în Europa, un concept precum cel de „națiune” pur și simplu nu poate fi tradus în multe țări unde, în cel mai bun caz, termenii echivalenți din limbile naționale reprezintă doar traduceri aproximative. Invers, cuvintele folosite în limbile naționale respective nu au o traducere adecvată în engleză sau franceză, cele două limbi oficiale ale Consiliului Europei.

5. Adunarea a recunoscut faptul că, în anumite state membre ale Consiliului Europei, conceptul de „națiune” este utilizat pentru a indica cetățenia, reprezentând o legătură juridică între stat și individ, indiferent de originea etno-culturală a acestuia din urmă, în timp ce, în alte state membre, același termen este folosit pentru a indica o comunitate organică care folosește o anumită limbă și care este caracterizată de un set de tradiții culturale și istorice similare, de percepția asemănătoare asupra trecutului, de aspirații similare în privința prezentului și de viziuni similare privind viitorul. Într-unele state membre ambele înțelesuri sunt folosite simultan, cu referire la cetățenie și, respectiv, originea națională (etno-culturală). În acest scop, termenul „națiune”

¹ *Dezbaterea Adunării* din 26 ianuarie 2006 (a se vedea Doc. 10762, Raport al Comitetului pentru Afaceri Juridice și Drepturile Omului, Raportor: dl Frunda). *Text adoptat de Adunare* pe 26 ianuarie 2006.

este utilizat uneori cu un înțeles dublu, în timp ce cu alte ocazii sunt folosite două cuvinte pentru a exprima fiecare dintre sensurile amintite.

6. Adunarea recunoaște, de asemenea, că ori de câte ori conceptul de „națiune” înseamnă cetățenie, el desemnează un tip de relație contractuală între o persoană fizică și un stat, în timp ce atunci când conceptul de „națiune” se referă la comunitatea etno-culturală, acesta desemnează o realitate culturală (un fapt sau statut cultural), bazat pe asocierea liberă și unilaterală a unei persoane fizice unei comunități, și implică doar relațiile dintre membrii comunității în cauză. O națiune, în accepțiunea culturală, devine subiect de drept (a se vedea dreptul internațional) doar dacă se organizează ca stat recunoscut internațional.

7. Adunarea remarcă faptul că, în procesul extrem de complex al construcției naționale și al nașterii statelor naționale, statele europene moderne și-au bazat legitimitatea fie pe sensul civic al conceptului de „națiune”, fie pe cel cultural. Cu toate acestea, deși distincția dintre cele două înțelesuri rămâne încă să fie definită în constituțiile anumitor state membre ale Consiliului Europei, tendința generală în evoluția statului național este una înspre transformarea sa, în funcție de caz, dintr-un stat pur etnic sau etnocentric într-un stat civic, respectiv dintr-un stat pur civic într-unul multicultural, unde nu doar persoanelor fizice, ci și comunităților culturale sau naționale li se recunosc drepturi specifice.

8. Adunarea remarcă, de asemenea, că, datorită modului în care s-au format statele națiune în secolul al XIX-lea și în prima parte a secolului al XX-lea, ca și în urma schimbărilor frontierelor statale la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial și al Războiului Rece, pe teritoriile aproape tuturor statelor membre ale Consiliului Europei există grupuri diverse de persoane care sunt, în același timp, cetățenii acelui stat sau națiuni civice, dar care aparțin unor națiuni culturale diferite. Prin comparație cu cel mai mare grup de cetățeni cu același fond etno-cultural, grupurile respective, care sunt prin comparație mai mici ca dimensiuni, constituie și sunt numite minorități naționale.

9. Aceste minorități sau comunități naționale – adesea create în urma schimbărilor frontierelor statale – care reprezintă o parte constitutivă și o entitate co-fondatoare a statelor națiune din care membrii lor fac parte în calitate de cetățeni, se bucură de drepturi în scopul de a păstra, exprima și cultiva identitatea lor națională, așa cum se prevede în Recomandările Adunării nr. 1201 (1993) și 1623 (2003) și în Convenția Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale (ETS nr. 157) și Carta Europeană a Limbilor Regionale sau Minoritare (ETS nr. 148).

10. Adunarea remarcă, totodată, că, datorită faptului că minoritățile naționale nu au personalitate juridică, ele nu pot fi subiecți de drept și, ca atare, nu pot fi parte la acorduri sau convenții. Cu toate acestea, ele trebuie să rămână obiectul protecției colective și membrii lor trebuie să se bucure de capacitatea de a acționa, ca persoane fizice sau în cadrul unor entități cu personalitate juridică, în sensul protejării identității minorităților naționale în cauză și a drepturilor lor culturale. Aceste drepturi nu au o bază teritorială, nefiind asociate unui teritoriu, iar recunoașterea și protejarea lor tre-

buie să fie organizată juridic atât la nivelul fiecărui stat națiune relevant, cât și la nivel transnațional (internațional).

11. Adunarea recunoaște că rolul cel mai important în prezervarea identității minorităților naționale revine statului din care membrii minorității naționale fac parte în calitate de cetățeni. În consecință, invită statele membre să adopte o legislație și reglementări care recunosc minoritățile naționale tradiționale și să le aplice cu bunăcredință. În ceea ce privește reprezentarea în instituțiile politice, recomandă ca statele să aplice principiul discriminării pozitive membrilor minorităților naționale, în special în privința reprezentării proporționale în instituțiile centrale și descentralizate (inclusiv organismele executive), în mod particular în regiunile unde trăiesc minoritățile respective.

12. Adunarea consideră necesară întărirea recunoașterii legăturilor fiecărui cetățean european cu propria identitate, cultură, tradiție și istorie, capacitatea fiecărei persoane de a se defini ca membru al unei „națiuni” culturale indiferent de țara sa, de cetățenie sau de națiunea civică căreia îi aparține ca cetățean și, mai concret, satisfacerea aspirațiilor crescânde ale minorităților care au un sentiment tot mai puternic al apartenenței la o anumită națiune culturală. Atât din punct de vedere politic, cât și din punct de vedere juridic, este important să se încurajeze o abordare mai tolerantă a temei relațiilor dintre stat și minoritățile naționale, culminând cu acceptarea reală a dreptului tuturor persoanelor de a aparține națiunii căreia simt că îi aparțin, fie ca cetățeni, fie ca limbă, cultură și tradiții.

13. Adunarea amintește că, în Rezoluția sa nr. 1335 (2003), a afirmat că „apariția unor forme noi și originale de protecție a minorităților, în mod special de către statele înrudite, constituie o tendință pozitivă...” A considerat că posibilitatea ca statele să adopte măsuri unilaterale pentru protejarea minorităților înrudite din străinătate, indiferent dacă acestea locuiesc în state vecine sau altundeva, este condiționată de respectul următoarelor principii: suveranitatea teritorială, *pacta sunt servanda*, relațiile amicale între state și respectul pentru drepturile și libertățile fundamentale ale ființei umane – în mod particular interzicerea discriminării. În timp ce statele înrudite joacă un rol important în protejarea drepturilor minorităților naționale interesându-se în mod activ de ceea ce se întâmplă cu persoanele înrudite care trăiesc în alte state, rămâne imperativ ca acest sprijin să respecte legislația din statele unde trăiesc minoritățile respective, iar orice act de reglementare trebuie negociat în prealabil cu guvernele statelor respective. Aceleași drepturi și obligații trebuie recunoscute și respectate de către toate statele care intenționează să adopte măsuri unilaterale privind protecția identității minorităților culturale și naționale care trăiesc în state diferite și care se compun din cetățeni ai statelor respective.

14. Adunarea consideră că, în ce privește protejarea drepturilor minorităților naționale, Congresul Autorităților Locale și Regionale din cadrul Consiliului Europei joacă un rol major, contribuind la garantarea aplicării regulilor europene relevante. Consideră, de asemenea, că Recomandarea nr. 43 (1998) privind autonomia teritorială și minoritățile naționale, ca și Recomandarea nr. 70 (1999) privind legile locale/statutul special, trebuie re-examinate pentru a identifica strategii concrete pe viitor.

15. Luând notă de Declarația de la Varșovia și de Planul de Acțiune adoptat pe 16 și 17 mai 2005 de către șefii de state și de guverne ai statelor membre ale Consiliului Europei, Adunarea cheamă Comitetul de Miniștri să inițieze, fără întârziere, o dezbatere menită să implementeze, de urgență, deciziile respective. În mod particular, Planul de Acțiune arată că „Istoria complicată a Europei a demonstrat că protejarea minorităților naționale este esențială pentru menținerea păcii și dezvoltarea stabilității democratice. O societate care se consideră pluralistă trebuie să permită ca identitățile minorităților sale, reprezentând o sursă de bogăție pentru societățile noastre, să fie conservate și să se dezvolte...”

16. În consecință, Adunarea recomandă Consiliului de Miniștri:

16.1. să invite statele membre care nu au făcut-o până acum să ratifice Convenția Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale, Carta Europeană a Limbilor Regionale sau Minoritare și Carta Europeană a Auto-administrației Locale (ETS nr. 122), instrumente fundamentale pentru menținerea identității naționale a minorităților sau comunităților naționale, precum și să grăbească eforturile în aceste direcții;

16.2. să invite statele membre să promoveze, prin legislația internă, recunoașterea drepturilor culturale ale minorităților, *inter alia* pe baza Recomandării nr. 43 (1998) privind autonomia teritorială și minoritățile naționale și a Recomandării nr. 70 (1999) privind legile locale/statutul special, ale Congresului Autorităților Locale și Regionale din cadrul Consiliului Europei;

16.3. să ia măsurile convenite pentru a se asigura că statele membre resping orice încercare de a promova puritatea etnică a statului sau de a organiza teritoriul și administrarea acestuia pe baze etnice, cu excepția măsurilor afirmative care urmăresc realizarea unei reprezentări echitabile a minorităților naționale în administrația țării lor, la nivel central și local;

16.4. să invite statele membre să-și aducă constituțiile la nivelul standardelor democratice europene contemporane, care cheamă fiecare stat la integrarea tuturor cetățenilor săi, indiferent de proveniența lor etno-culturală, într-o entitate civică și multiculturală, precum și să înceteze să se definească sau să se organizeze ca state exclusiv etnice sau exclusiv civice;

16.5. să elaboreze proceduri de dezvoltare a relațiilor dintre un stat și minoritățile care locuiesc în state diferite – în special în cele din vecinătate – având în minte criteriile identificate de către Comisia de la Veneția în raportul său din 2001, în lumina analizei legislațiilor existente, ca și a rezoluțiilor și recomandărilor relevante ale Adunării.

17. Adunarea amintește că, în Recomandarea sa nr. 1623 (2003) privind drepturile minorităților naționale, a îndemnat Comitetul de Miniștri să „ia măsurile necesare pentru a continua cooperarea cu Uniunea Europeană, în vederea realizării unor politici comune în domeniul protecției minorităților naționale”. Observă, totodată, că răspunsul Comitetului de Miniștri la recomandarea amintită a fost extrem de succint, pentru a folosi un eufemism. Solicită, de aceea, Comitetului de Miniștri să ceară dlui. Jean-Claude Juncker să acorde atenție sporită chestiunii complementarității politicilor în domeniul protecției minorităților naționale și al recunoașterii drepturilor acestora în viitorul raport despre relațiile dintre Consiliul Europei și Uniunea Europeană.