

Recomandarea 1735 (2006)¹ Conceptul de „națiune”

ADUNAREA PARLAMENTARĂ A CONSILIULUI EUROPEI

1. În 2003, Adunarea Parlamentară dezbătea problema tratamentului preferențial al minorităților naționale de către statul înrudit în legătură cu cazul legii maghiare din 19 iunie 2001 referitoare la maghiarii care trăiesc în țările învecinate. Adunarea constata că legea maghiară conținea în preambul o definiție a conceptului de „națiune” care nu existase până atunci ca „definiție juridică europeană comună a conceptului de «națiune»”.

2. Adunarea, conștientă de necesitatea clarificării terminologiei utilizate în constituțiile și legislațiile în vigoare pentru acoperirea fenomenului legăturilor etnice, lingvistice și culturale între grupurile de cetățeni care trăiesc în state distincte, în particular a utilizării termenului de „națiune”, precum și a corelațiilor existente cu caracter istoric și politic precis, și-a pus întrebarea dacă și în ce fel poate conceptul de „națiune” – eventual regândit și modernizat – să ajute la

abordarea problemei minorităților naționale și a drepturilor lor în Europa secolului XXI.

3. Comisia pe probleme juridice și drepturile omului, într-un studiu pe marginea conceptului de națiune și a utilizării sale în Europa bazat pe date culese de la 35 de delegații parlamentare naționale care au răspuns unui chestionar, precum și pe intervențiile unor experți juriști și politologi care au participat la o audiere organizată la Berlin la 7 iunie 2004, a concluzionat că este dificil, ca să nu spunem imposibil, să se ajungă la o definiție comună conceptului de națiune.

4. Termenul de „națiune” este profund ancorat în cultura și istoria popoarelor și integrează elementele fundamentale ale identității lor. El este, pe de altă parte, strâns legat de ideologiile politice care l-au întrebuițat și i-au pervertit sensul inițial. Pe deasupra, în privința diversității limbilor folosite în Europa, un concept ca cel al națiunii

se află propriu-zis în situația intraductibilității în multe țări în care nu există decât în cel mai bun caz o traducere aproximativă în limba națională. Tot așa, termenii folosiți în anumite limbi naționale nu au o traducere adecvată în engleză sau în franceză, cele două limbi oficiale ale Consiliului Europei.

5. Adunarea recunoaște că în anumite țări membre ale Consiliului Europei, conceptul de națiune indică cetățenia, adică o legătură (o relație) juridică între un stat și o persoană, independent de originea etnoculturală a acesteia, în timp ce în alte state membre, el trimite la o comunitate precisă, care vorbește o limbă dată și este caracterizată printr-o serie de tradiții culturale și istorice analoge, printr-o concepție identică despre trecutul său, despre aceleași aspirații și aceeași viziune despre viitor. În anumite state membre, cele două concepții sînt utilizate simultan pentru a indica cetățenia și respectiva origine (etnoculturală) națională. Astfel, cuvîntul „națiune” este uneori folosit în dublu sens, dar se întîmplă de asemenea să se utilizeze două cuvinte diferite pentru a exprima aceste sensuri diferite.

6. Adunarea recunoaște, de asemenea, că atunci cînd conceptul de națiune este folosit în sens de cetățenie, el desemnează o relație contractuală între o persoană fizică și un stat, în timp ce, atunci cînd are sensul unei comunități etnoculturale, el desemnează o realitate culturală (un fapt sau un statut cultural) bazată pe asociația liberă și unilaterală a unei persoane fizice la acea comunitate și nu conține decât relații între

membrii acelei comunități. O națiune, în sensul cultural al termenului, nu devine subiect de drept (vezi dreptul internațional) decât dacă se organizează ca stat recunoscut pe plan internațional.

7. Adunarea remarcă faptul că, în cadrul procesului foarte complex de edificare a unei națiuni și de naștere a unui stat-națiune, statele europene moderne și-au fondat legitimitatea fie pe accepțiunea civică a conceptului de națiune, fie pe accepțiunea culturală a acestuia. Totuși, chiar dacă distincția dintre cele două accepțiuni poate încă fi identificată în constituțiile anumitor state membre ale Consiliului Europei, tendința generală a evoluției statului-națiune este de transformare a sa, după caz, dintr-un stat pur etnic sau etnocentric către un stat civic, sau de la un stat pur civic către un stat multicultural în care sînt recunoscute drepturi specifice nu numai persoanelor fizice ci și comunităților culturale sau naționale.

8. Adunarea constată de asemenea că datorită modului în care statele-națiune s-au format în decursul secolului XIX și în prima parte a secolului XX, și a modificării frontierelor acestora la sfîrșitul celui de-al doilea război mondial și a războiului rece, trăiesc pe teritoriul aproape al tuturor statelor membre ale Consiliului Europei diferite grupuri de persoane care sînt cetățeni ai aceluia stat sau acelei națiuni civice dar care aparțin și sînt parte a unor națiuni culturale diferite. Față de cel mai mare grup de cetățeni avînd aceeași origine etnoculturală, aceste grupuri, care sînt relativ mai mici, constituie

minorități naționale și sînt considerate ca atare.

9. Aceste minorități sau comunități naționale – adesea născute în urma modificării frontierelor de stat – care reprezintă o parte constitutivă și o entitate cofondatoare a statului-națiune ale cărui membre sînt în calitate de cetățeni, se bucură de dreptul de a prezerva, exprima și dezvolta identitatea lor națională așa cum sînt prevăzute aceste drepturi în Recomandările 1201 (1993) și 1623 (2003) ale Adunării, precum și în Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale și Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare.

10. Adunarea remarcă de asemenea că minoritățile naționale ca atare neavînd personalitate juridică, nu pot fi subiect de drept și nu pot fi așadar parte a unui contract sau acord. Ele trebuie să poată fi totuși obiectul unei protecții colective și membrii lor trebuie să aibă capacitatea de a acționa, fie individual în calitate de subiecți de drept, fie colectiv în cadrul diferitelor entități avînd personalitate juridică, pentru apărarea identității și drepturilor culturale ale minorității lor. Aceste drepturi nu sînt nici teritoriale, nici legate de un teritoriu, iar recunoașterea și protecția lor trebuie să fie organizată prin lege, simultan la nivelul fiecărui stat-națiune și la nivel transnațional (internațional).

11. Adunarea recunoaște că cel mai important rol în ceea ce privește prezervarea identității minorităților naționale îi revine statului ai cărui

cetățeni sînt persoanele care aparțin minorității naționale respective. Ea invită în consecință statele membre să adopte legislații și acte normative care să recunoască minoritățile naționale tradiționale, și să le aplice cu bună credință. În ceea ce privește reprezentarea în instituțiile politice, ea recomandă statelor să aplice principiul discriminării pozitive față de membrii minorităților naționale, în mod special în privința reprezentării proporționale în instituțiile centrale și descentralizate (inclusiv la nivelul executivelor acestora), în special în regiunile în care locuiesc aceste minorități.

12. Adunarea consideră că este necesară întărirea recunoașterii legăturilor fiecărui cetățean european cu identitatea sa, cu cultura sa, cu tradițiile sale, cu istoria sa pentru a permite fiecărui individ să se definească ca membru al unei „națiuni” culturale independent de țara a cărei cetățean este sau de națiunea civică de care aparține în calitate de cetățean și să răspundă mai exact aspirațiilor crescînde ale minorităților care au un puternic sentiment de apartenență la o anumită națiune culturală. Ea estimează că este important, mai degrabă dintr-o perspectivă politică decît juridică, să încurajeze o apropiere mai tolerantă față de relația dintre stat și minoritățile naționale, care duce la acceptarea cu bună credință a dreptului fiecărui individ de a aparține națiunii față de care are sentimentul de a aparține, fie din punctul de vedere al cetățeniei, fie din cel al limbii, culturii și tradițiilor.

13. Adunarea reamintește că, în Rezoluția 1335 (2003) ea subliniază că „apariția unor forme noi și originale de protecție a minorităților, în special prin intermediul statelor înrudite, constituie o tendință pozitivă (...)”. Ea considera că posibilitatea statelor de a adopta măsuri unilaterale privind protecția minorităților înrudite cultural din străinătate, fie că ele trăiesc în țări învecinate sau nu, era condiționată de respectarea următoarelor principii: suveranitatea teritorială, regula *pacta sunt servanda*, relațiile amicale dintre state și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale – în particular, interzicerea discriminării. Dacă este legitim ca statele înrudite să joace un rol important în respectarea drepturilor minorităților naționale atunci când sînt preocupate de soarta conaționaliilor lor rezidenți în alte țări, această susținere este datoare să respecte în mod absolut legislația statului în care trăiesc minoritățile respective și toate actele normative trebuie negociate în prealabil cu guvernele acestor state. Aceleași drepturi și obligații trebuie să fie recunoscute sau respectate de toate statele care înțeleg să adopte măsuri unilaterale privind protecția identității minorităților culturale și naționale care trăiesc în diferite state și care sînt compuse din cetățenii statelor care adoptă respectivele măsuri.

14. Adunarea consideră că în domeniul respectării drepturilor minorităților naționale un rol important revine Congresului puterilor locale și regionale al Consiliului European, a cărui acțiune contribuie la garantarea aplicării normelor europene în materie. Ea

consideră că Recomandarea 43 (1998) cu privire la autonomia teritorială și minoritățile naționale și Recomandarea 70 (1999) cu privire la legislația locală/statutul special ar trebui reexamineate pentru a se identifica modalități de punere a lor în practică.

15. Luînd notă de Declarația de la Varșovia adoptată la 16 și 17 mai 2005 de șefii de state și de guverne ale statelor membre ale Consiliului European, ca și de Planul de acțiune, Adunarea face apel la Comitetul de Miniștri să inițieze fără întârziere discuții în scopul concretizării rapide a deciziilor luate. În mod special, Planul de acțiune subliniază că „Frămîntata istorie europeană arată că protecția minorităților naționale este esențială pentru menținerea păcii și dezvoltarea stabilității democratice. O societate care se consideră pluralistă trebuie să permită prezervarea și dezvoltarea identităților minoritare care constituie o sursă de îmbogățire pentru societate. (...)”

16. În consecință, Adunarea recomandă Comitetului de Miniștri:

16.1 să invite statele membre care nu au făcut-o încă, să semneze și să ratifice Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare și Carta europeană a autonomiei locale, care constituie instrumente fundamentale pentru păstrarea identității naționale ale minorităților sau comunităților naționale, și să-și intensifice eforturile în acest sens;

16.2 să invite statele membre să promoveze în legislația lor națională

recunoașterea drepturilor culturale ale minorităților, în special cele bazate pe Recomandarea 43 (1998) referitoare la autonomia teritorială și minoritățile naționale și Recomandarea 70 (1999) referitoare la drepturi locale/statute particulare ale Congresului puterilor locale și regionale ale Consilului Europei;

16.3 să ia măsuri corespunzătoare pentru ca statele membre să respingă toate tentativele de promovare a purității etnice a statului sau de organizare a teritoriului și administrației statului pe baze etnice, cu excepția măsurilor pozitive vizând asigurarea unei reprezentări echitabile a minorităților naționale în administrația țării lor, la nivel central și local;

16.4 să invite statele membre să-și alinieze constituția la normele europene democratice actuale, care cheamă toate statele să integreze întregul ansamblu al cetățenilor lor, independent de originea lor etnoculturală, într-o entitate civică multiculturală și să înceteze să se definească și să se organizeze ca stat exclusiv etnic sau civic;

16.5 să elaboreze linii directoare referitoare la modalitățile de dezvoltare

a relațiilor între un stat și minoritățile care trăiesc într-un alt stat – în general învecinat – în spiritul criteriilor care se degajă din raportul din 2001 al Comisiei de la Veneția, bazat pe analiza legislațiilor existente elaborate și în conformitate cu rezoluțiile și recomandările adecvate ale Adunării.

17. Adunarea reamintește că în Recomandarea sa 1623 (2003) referitoare la drepturile minorităților naționale a lansat un apel Comitetului de Miniștri să ia „măsurile necesare pentru continuarea cooperării cu Uniunea Europeană în scopul de a duce politici comune în domeniul protecției minorităților naționale”. Ea observă că răspunsul Comitetului de Miniștri în privința acestei chestiuni a fost cel puțin laconic. Ea cere, în consecință, Comitetului de Miniștri să-l invite pe dl. Jean-Claude Juncker să trateze într-o manieră aprofundată, în cadrul raportului său viitor despre relațiile dintre Consiliul Europei și Uniunea Europeană, problema complementarității politicilor în domeniul protecției minorităților naționale și a recunoașterii drepturilor lor.

Traducere de Elek Szokoly

*

Notă:

1. Dezbaterile Adunării Parlamentare din 26 ianuarie 2006 (ședința a 7-a). Vezi Documentul 10762, raportul Comitetului pentru Probleme Juridice și Drepturile Omului, raportor Dl. Frunda. Text adoptat de către Adunare în data de 26 ianuarie (ședința a 7-a).