

Conceptul de „națiune” – Expunere de motive

GYÖRGY FRUNDA – RAPORTOR

„La nation, c'est un plébiscite de tous les jours”

Ernest Renan

1. Introducere

1. În iunie 2003, Adunarea parlamentară dezbătea chestiunea tratamentului preferențial al minorităților naționale de către statul înrudit prilejuit de cazul legii maghiare cu privire la maghiarii care trăiesc în țările învecinate din 19 iunie 2001, și în baza unui raport prezentat de Comisia pe probleme juridice și drepturile omului¹. Raportul însuși se bazase în mare măsură pe un raport trimis de Comisia de la Veneția în octombrie 2001 despre tratamentul preferențial al minorităților naționale de către statul înrudit.

2. Adunarea constata în Rezoluția 1335 (2003) că nu existase pînă atunci o definiție juridică europeană unitară comună a conceptului de națiune. Ea relevase în privința legii maghiare că *„definiția conceptului de «națiune» utilizată în preambulul legii ar putea fi interpretată în anumite circumstanțe – chiar dacă această interpretare ar fi incorectă – ca o neacceptare a frontierelor statelor care îi despart pe membrii «națiunii», în ciuda faptului că Ungaria a ratificat mai toate instrumentele bilaterale și multilaterale recunoscînd principiul respectării integrității teritoriale ale statelor, și în mod special tratatele de bază intrate în vigoare între Ungaria, România și Slovacia. Adunarea constată că pînă acum nu a existat o definiție juridică comună europeană a conceptului de «națiune».”*

3. În mai 2003, Comisia pe probleme juridice și drepturile omului a fost sesizată printr-o propunere de directivă prezentată de dl. Jurgens și de mai mulți colegi ai domniei sale², care ceruseră să fie clarificată utilizarea termenilor de „națiune” și „popor”, precum și conceptul de „minoritate națională” în textele

constituționale și legislative, ca și relația acestor termeni cu definiția cetățeniei pentru minoritățile culturale, lingvistice sau etnice în statele înrudite.

4. La 5 iunie 2003, Comisia pentru probleme juridice și drepturile omului m-a desemnat ca raportor.

5. În scopul colectării informațiilor despre situația juridică din statele membre Comisia a decis să pregătească și să adreseze un chestionar delegațiilor parlamentare naționale. Treizeci și cinci de delegații³ au răspuns, fapt pentru care țin să-mi exprim profunda recunoștință. Datele astfel adunate fac posibilă clarificarea fenomenului în Europa din punct de vedere juridic, fără să excludă o analiză politică ulterioară din partea Comisiei.

6. Există, desigur, un mare număr de studii consacrate acestei probleme, atât din partea juriștilor cât și a politologilor. Din această cauză, Comisia a hotărât să organizeze o audiere la care să invite anumiți universitari de diferite culturi științifice și de diferite tendințe. Această audiere s-a desfășurat la Berlin la 7 iunie 2004.⁴

7. În sfârșit, deși nu a tratat niciodată în mod explicit conceptul de națiune, Comisia de la Veneția a coordonat numeroase lucrări în domeniul naționalității. Ea a abordat chestiunea în mod special din unghiul naționalității și a succesiunii statelor (vezi documentele colocviului ținut la Vilnius în 16-17 mai 1997), și în raportul său din 2001 despre protecția minorităților naționale de către statul înrudit, la cererea comisiei.

8. Problematika ridicată aici nu este nicidecum lipsită de relevanță pentru prezent, după cum nu este nici doar un exercițiu academic. Obiectivul este să se determine dacă, și în ce fel, conceptul de națiune – un concept regândit, modernizat, revigorat – poate contribui la înțelegerea problemei minorităților naționale în Europa secolului al XXI-lea. Un asemenea concept presupune în mod evident o dimensiune politică și una juridică de aceeași importanță. Este clar însă că, în dezbaterea asupra drepturilor și obligațiilor minorităților naționale, dimensiunea politică a fost eludată pînă astăzi timp de decenii.

9. Prezentul raport urmărește în primul rînd să prezinte constatările și concluziile trase în urma audierilor organizate de comisie și a chestionarelor adresate delegațiilor naționale. El se străduiește, de asemenea, în cea de a doua parte, să răspundă la mai multe întrebări: există o definiție globală și comună a „națiunii”? Există mai multe? Există o definiție consensuală pe baza căreia poate avansa reflexia relativă la recunoașterea drepturilor minorităților naționale? Este necesară adoptarea unei noi definiții sau cele existente sînt suficiente? Cum influențează extinderea Consiliului Europei și a Uniunii Europene raporturile dintre statele înrudite și minoritățile naționale de dincolo de frontierele sale?

2. Definirea „națiunii”

10. După cum dl. Jurgens, raportor asupra tratamentului preferențial al minorităților naționale de către statul înrudit observa în raportul său, există mari

diferențe privind felul în care cuvântul „națiune” este utilizat în diferitele părți ale Europei și în diferitele limbi europene. În multe țări și limbi, cuvântul „națiune” este sinonim cu cel de „stat” sau cu totalitatea cetățenilor unui stat. Cuvântul „naționalitate” este utilizat ca sinonim cu „cetățenia unui stat”. Problema ridicată – dacă există o definiție globală și comună a națiunii? – poate să nu-și găsească un răspuns, sau chiar să-și găsească un răspuns negativ, în măsura în care conceptul este înțeles în mod diferit de la țară la țară: neacordându-se pur și simplu același conținut aceluiași cuvânt.

2.1. Originea și metamorfoza unui concept

11. Sensul pe care îl acordăm cuvântului „națiune” în multe țări ale zilelor noastre este foarte departe de sensul pe care l-a avut la origine.

12. Din punct de vedere istoric, folosirea cuvântului datează din Evul Mediu; el provine din cuvântul latin *natio*, substantiv derivat din verbul *nascere* (a se naște) și are deci conotația ascendenței, a apartenenței la o comunitate, a raportului față de o entitate în sânul căreia s-a născut persoana. În universitățile medievale, la Bologna și Padova în primul rând, dar și la Paris și Praga, era numită *natio* o comunitate de studenți proveniți dintr-o religie anume.

13. Conotația sa politică a apărut mai târziu în Europa, începând cu secolul XIV. Termenul de *natio* caracteriza notabilitățile, comunitatea care împărțea puterea politică cu regele (*Natio Hungarica*, *Natio Polonica*), și în mod special pe cei a căror ascendență, rang și funcții le confereau dreptul să participe la treburile statului. O persoană, de exemplu, care trăia sub autoritatea regelui polonez, oricare ar fi fost limba, cultura, tradițiile sau religia sa, era în mod automat supus polonez. Dacă, în urma unui război, același individ se regăses sub autoritatea suveranului german, el devenea din polonez, german.

14. Conceptul de națiune a evoluat în mod incontestabil la sfârșitul secolului XVIII, mulțumită Declarației de independență a Statelor Unite din 1776 și a constituției americane din 1787, care începe cu cuvintele „*We, the people of the Unites States*”, iar pe de altă parte mulțumită Revoluției franceze care s-a inspirat din concepțiile lui Rousseau și ale abatelui Sieyès. Franța Luminilor este cea care, punând în circulație conceptul de stat-națiune, a dat substanță noțiunii de națiune. Conceptul francez de națiune este cel al „comunității tuturor cetățenilor care se bucură de drepturi egale”, al comunității oamenilor care se bucură de aceleași drepturi politice, oricare ar fi trecutul lor istoric. Este vorba de un concept juridic care exprimă unitatea bazei sociale a statului, fiind înfățișat ca un dat și nu ca un construct. Adoptându-și textele fundamentale, Statele Unite nu și-au pus întrebarea ce este *poporul*, și dacă indienii și negrii sînt incluși sau excluși în acesta. În Franța națiunea este un concept al luptei pentru libertate și împotriva legitimității monarhice a dreptului divin. Națiunea este noul concept pe care și-a construit

revoluția legitimitatea democratică a noii puteri, a noului sistem politic: națiunea este înțeleasă ca și comunitatea unificată și omogenă a cetățenilor. Concepția franceză a făcut ca dreptul popoarelor să dispună de propriul destin; o națiune nu există decât dacă se eliberează de sub jugul opresiunii, al despotismului, al absolutismului monarhic, dacă devine un stat independent bazat pe voința politică comună a poporului. Concepția franceză susține ideea că statul este personificarea juridică a națiunii, a tuturor cetățenilor săi.

15. Dar la sfârșitul secolului al XVIII-lea, acest demers nu interesa decât statele, puține la număr, care se eliberaseră de stăpînirea monarhică. Ele nu cuprindeau cea mai mare parte a țărilor europene care aparțineau marilor imperii dinastice, îndeosebi austro-ungare, germane sau ruse, care erau multinaționale.

16. În această perioadă apare o concepție puternic diferită, conceptul german al națiunii, cel al lui Herder, izvorît din reacția patriotică germană față de dominația franceză, pentru care națiunea nu este o sumă de indivizi, ci o entitate colectivă cu o limbă, cultură și tradiții istorice specifice. Acest concept, al națiunii lingvistice, legitimează aspirația către unitate politică a unei comunități lingvistice distincte, divizată de frontiere, și ai cărei membri sînt legați prin sentimentul apartenenței la aceeași comunitate națională, printr-un destin comun și o voință comună de a aparține unei națiuni lingvistice reale. Din această perspectivă, prin națiune lingvistică înțelegem totalitatea indivizilor care aparțin aceleiași națiuni prin faptul că vorbesc aceeași limbă, împărtășesc aceeași cultură și aceleași tradiții.

17. Paralel cu concepția franceză de națiune, ideea diferită a unei națiuni culturale cîștiga teren. Aceste două concepții s-au născut în contexte politice particulare fiind determinate de considerații politice, dar ele nu erau totuși antitetice și existau în paralel.

18. Începînd cu secolul al XIX-lea asistăm la o înflorire a națiunilor în Europa. Urmînd modelul francez, începînd cu secolul al XIX-lea și prima jumătate a secolului XX-lea, peste tot în Europa Occidentală „națiunea” a fost echivalată cu statul, ceea ce explică de ce acești doi termeni au devenit sinonime. Primul război mondial și tratatele de pace care i-au urmat, au modificat geografia unor națiuni. Anumite țări au pierdut teritorii păstrîndu-și vechile rădăcini culturale și lingvistice, fără a le restrînge la noile frontiere a noilor state-națiuni. Aceste „națiuni”, care trăiseră unite în interiorul unor frontiere comune, au fost divizate la cumpăna veacurilor XIX și XX, dar sentimentul lor de apartenență la o națiune a rămas foarte puternic, chiar dacă membrii acestor „națiuni” se consideră cetățeni loiali ai statelor în sînul cărora constituie o minoritate „națională”, altfel spus, o minoritate aparținînd unei „națiuni” diferite față de cea a majorității din țara respectivă. În cursul secolului XX, națiunea, înțeleasă în accepțiunea sa franceză ca și „comunitatea cetățenilor avînd aceleași drepturi”, a devenit deci pur și simplu „comunitatea”. În Europa de după cel de-al doilea război mondial, mai multe state și-au pierdut nu numai teritoriul, ci și părți importante din națiune, persoane

care au devenit cetățenii statelor care au ocupat teritoriile unde trăiau acestea. De aici și împlinirea acelui țaran în vîrstă care povestea nepotului său că deși nu părăsise niciodată satul în care s-a născut, el a fost rînd pe rînd cetățean ungar, cetățean sovietic, ca să fie actualmente cetățean ucrainian.

19. Cele două definiții clasice ale conceptului de „națiune” – cel francez și cel german – au coexistat în paralel timp de două sute de ani, fiecare rămînînd stabil în zona sa de influență.

20. După căderea zidului Berlinului, se poate constata o preocupare crescîndă a statelor înrudite pentru membrii propriei minorități care trăiesc în țările vecine. Aceste demersuri au în mod fundamental un sens cultural și exprimă dreptul de păstra, dezvolta și exprima cele patru elemente esențiale ale identității unei națiuni: limba, cultura, tradițiile și originile etnice.

21. Astfel se explică faptul că țări precum Ungaria, România, Croația, Slovacia și altele au adoptat și aplicat o legislație prin care îi încurajează pe membrii națiunii lor să-și păstreze identitatea națională, atît colectiv cît și individual.

22. Raportorul consideră că cele două definiții ale termenului de „națiune” sînt încă valabile și în ziua de azi. Nu este deci necesară o nouă definiție. Ceea ce este important, atît din perspectivă juridică cît și politică, este acceptarea cu bună credință a dreptului fiecărui individ de a aparține la națiunea la care are sentimentul că aparține, fie din punct de vedere al cetățeniei, fie din punctul de vedere al limbii, al culturii și al tradițiilor.

2.2. Terminologia: un sens foarte relativ

23. O altă problemă majoră cu care ne confruntăm este cea a traductibilității anumitor concepte. Există multe țări unde cuvîntul „națiune” nu este înțeles în accepțiunea franceză sau germană a termenului. Trebuie deci să ne ferim să forțăm semnificația cuvintelor pentru a le face să coincidă perfect cu o anumită concepție politică. Simple erori de traducere pot genera neînțelegeri. Avînd în vedere numărul și diversitatea limbilor statelor europene anumite cuvinte, concepte – națiune, popor – sînt propriu-zis intraductibile; în cel mai bun caz, ele nu găsesc decît o traducere aproximativă în anumite limbi naționale. Tot așa, cuvintele utilizate în anumite limbi naționale nu găsesc o traducere adecvată în engleză sau franceză, cele două limbi oficiale ale Consiliului Europei.

2.3. Tentative de definiție

24. În opinia profesorului Kovács, care a fost audiat de comisie, nu este posibil să se dea o definiție comună conceptului de națiune deoarece termenul de „națiune” este adînc înrădăcinat în cultura popoarelor, în istoria lor, și integrează elementele fundamentale ale identității lor. Pe deasupra, problema traducerii în diferite limbi și cele izvorîte din existența unor sisteme juridice naționale diferite,

englez și francez, mai ales, sînt greu de rezolvat. În sfîrșit, conceptul este strîns legat de ideologiile politice care l-au folosit și i-au pervertit sensul inițial.

25. Pe de altă parte, dl. Nick, de asemenea audiat de comisie, este de părere că se poate găsi oricînd o definiție, care însă nu va fi nici universală, nici eternă. Toate lucrurile pot fi definite la un moment dat, într-un context precis, și într-un anumit scop. În consecință, el a propus comisiei următoarea definiție a națiunii: „o națiune este o comunitate politică, socială, economică și culturală specifică, avînd adesea o limbă, o cultură și un trecut istoric comun, care trăiește pe teritorii învecinate unele cu altele, care are instituții politice și organizații sociale «independente»; ea presupune un popor suveran din punct de vedere politic care dispune de un teritoriu, de o viață economică autonomă, de un stat sau, dacă nu, de o aspirație puternică către acesta.”

26. Poate fi de asemenea subliniat că în raportul său *Crearea unui centru european în memoria victimelor mutărilor forțate a populațiilor și purificărilor etnice* (Doc. 10378), dl. Einarson reține următoarea definiție a națiunii/naționalității: „un grup de persoane avînd în comun limba, cultura și apartenența etnică”.

27. Rămîne de văzut dacă o definiție comună este necesară. Experții consultați s-au arătat sceptici în această privință. În ce îl privește, profesorul Kovács a făcut observația că nu e necesară definirea „națiunii” pentru a da substanță instrumentelor juridice existente, tratatelor internaționale, tratatelor bilaterale, care administrează suveranitatea statelor, integritatea teritorială a statelor, drepturile lor sau drepturile minorităților. O soluție se află de aceea în aplicarea convențiilor și tratatelor existente, în particular Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale și Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare. Conceptul de națiune exprimă mai ales o ideologie politică. Nu există nici o garanție că o definiție comună ar ajuta la rezolvarea problemelor. Adevărata problemă este de a ști dacă și în ce fel pot fi satisfăcute în același timp interesele legitime ale statelor, pe de o parte, și interesele legitime ale minorităților etnice și lingvistice, pe de alta. Raportorul consideră că definiția națiunii trebuie să fie destul de flexibilă pentru a permite oricărui individ să se definească în calitate de membru al unei națiuni chiar dacă este cetățeanul unei alte țări decît statul înrudit.

3. Utilizarea conceptului de națiune în sistemul juridic al Europei actuale

3.1. Națiune și popor

28. În mod surprinzător, răspunsurile la chestionarul adresat delegațiilor parlamentare naționale arată că termenul de „națiune”, în sens identitar, este de fapt foarte puțin folosit în constituțiile statelor membre. Termenul de „popor” este în mod incontestabil mult mai răspîndit. Mai delicată este problema definiției termenilor utilizați care, de regulă, nu apare deloc în constituții. Analiza care urmează este deci efectuată sub această rezervă.

29. Pot fi deosebite cinci grupe de state:

3.1.1. *State ale căror constituie face referire în mod explicit sau exclusiv la noțiunea de „națiune”, înțelegându-se ca națiune civică:*

30. **Belgia:** Articolul 33 din Constituție prevede că „toată puterea emană de la națiune”.

31. Constituția **Francei** este puternic influențată de conceptul de națiune, chiar dacă se referă la „popor”. Articolul 3 prevede că „suveranitatea națională aparține poporului care o exercită prin reprezentanții săi și pe calea referendumului”, și că principiul călăuzitor al Republicii este „guvernarea poporului, prin popor și pentru popor”. Totuși, Declarația drepturilor omului din 1789 enunță că „principiul suveranității rezidă în mod esențial în națiune”. Există o logică subînțeleasă: poporul construiește națiunea, națiunea fondează republica, republica fixează contururile și funcționarea statului⁵. Termenii de „națiune” și „național” sînt recurenți în constituție: „emblemă națională”, „imn național”, președintele republicii este garantul „independenței naționale”, „guvernul hotărăște și conduce politica națiunii” etc.

32. **Polonia:** preambulul constituției începe cu cuvintele: „Noi, națiunea poloneză”, iar articolul 4 prevede că „națiunea deține puterea supremă în Republica Polonia”. Conceptul trebuie însă înțeles în sens civic (totalitatea cetățenilor statului, indiferent de naționalitatea sau originea lor etnică).

33. **Slovacia** are prevederi similare în preambulul constituției sale („Noi, națiunea slovacă”).

34. **România:** articolul 1 din Constituție prevede că „România este un stat național indivizibil (...)”; articolul 2 prevede că „Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum”, iar articolul 4: „Statul are ca fundament unitatea poporului român. (2) România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială.” Constituția României consfințește deci în mod clar principiul națiunii civice, compusă din totalitatea cetățenilor români.

35. Constituția **Turciei** este și ea foarte puternic influențată de conceptul de națiune, în particular în preambulul său care fixează principiile fundamentale care călăuzesc statul turc: „În conformitate cu conceptul de naționalism și principiile și reformele îndeplinite de Atatürk, fondatorul Republicii Turce, (...) prezenta Constituție, care afirmă existența eternă a patriei și națiunii turce și integritatea indivizibilă a statului turc întru chipează: Înțelegerea supremației absolute a voinței naționale și a faptului că suveranitatea aparține pe deplin și necondiționat națiunii turce (...). Prezenta constituție este încredințată de națiunea turcă patriotismului

și naționalismului fiilor și ficelilor sale iubitori de democrație (...).” Articolul 3 din constituție prevede că „Statul turc formează cu teritoriul său și națiunea sa o unitate indivizibilă”, iar articolul 5 că „obiectivele și datorile fundamentale ale statului sînt salvagardarea independenței și integrității națiunii turce, a indivizibilității țării, a Republicii și democrației”; iar articolul 6 prevede că „suveranitatea aparține în mod necondiționat și fără rezerve națiunii. Națiunea turcă își exercită suveranitatea prin intermediul organelor abilitate și în conformitate cu principiile stabilite de constituție.”

3.1.2. Statele ale căror constituții se referă în mod explicit sau exclusiv la noțiunea de „națiune”, înțelegă ca națiune etnică

36. Sentimentul identității în calitate de membru al unei „națiuni”, distinct față de sentimentul de cetățenie a unui stat, este clar reflectat în constituțiile anumitor țări:

37. **Croația:** Preambulul constituției croate (întitulate „*origini istorice*”), o lungă proclamație despre națiunea croată, despre bazele, originile și continuitatea sa istorice, este fără îndoială exemplul cel mai notabil de utilizare a conceptului: „*Republica Croația se constituie ca stat național al națiunii croate și stat al membrilor minorităților naționale autohtone (...)*”. Constituția croată face o distincție clară între „națiunea croată” și „cetățeni”.

38. **Lituania:** Preambulul constituției este o proclamație despre națiunea lituaniană („*națiunea lituaniană, fondind statul lituanian cu multe secole în urmă; stabilindu-și bazele legale pe statutele lituaniene și constituțiile Lituaniei; apărindu-și cu perseverență timp de secole libertatea și independența; păstrindu-și spiritul, limba strămoșilor, scrisul și obiceiurile; întruchipind dreptul natural al ființei umane și a Națiunii de a trăi și crea în mod liber pe pământul părinților și strămoșilor lor în statul lituanian independent; cultivînd concordia națională pe pământul lituanian; (...)*”). Articolul 2 afirmă ca principiu faptul că „*statul lituanian este creat de națiune. Suveranitatea aparține națiunii*”), iar articolul 4 adaugă că „*națiunea își exercită puterea suverană supremă în mod direct sau prin intermediul reprezentanților aleși în mod democratic*”. Articolul 14 prevede că „*Limba de stat este lituaniana*”.

39. Articolele de la 1 la 3 ale constituției **Irlandei** sînt consacrate „națiunii”. Articolul 1: „*națiunea irlandeză proclamă prin prezenta constituție dreptul său inalienabil, imprescriptibil și suveran de a-și alege forma de guvernare, de a-și determina raporturile sale cu alte națiuni, de a-și dezvolta viața sa politică, economică și culturală în conformitate cu specificul și tradiția propriei*”. Articolul 2: „*Toate persoanele născute pe insula Irlanda, pe insulele și apele teritoriale aparținătoare, au dreptul să facă parte din națiunea irlandeză*”. Articolul 3: „*Națiunea irlandeză are voința fermă de a uni, în armonie și prietenie, toate persoanele care împart teritoriul insulei Irlanda, în toată diversitatea identităților*”.

și tradițiilor lor (...). În sfârșit, articolul 8 prevede că limba irlandeză este limbă națională (și prima limbă oficială a țării, cea de a doua fiind engleza). Totuși, în răspunsul din chestionar, delegația irlandeză a insistat asupra faptului că termenul de „națiune irlandeză” trebuie înțeles ca însemnând „poporul irlandez”.

40. Articolul 11 din Constituția **Ucrainei** prevede că: „statul promovează consolidarea și dezvoltarea națiunii ucrainiene, a conștiinței sale istorice, a tradițiilor și culturii și, totodată, dezvoltarea identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a populațiilor indigene și a minorităților naționale din Ucraina”.

41. Constituția **Albaniei** face distincția dintre „poporul albanez” (înțeles ca și cuprinzând persoanele care trăiesc în afara frontierelor sale) și „cetățenii Albaniei”. În legătură cu bazele statului albanez, Articolul 3 prevede după cum urmează: „identitatea națională și moștenirea națională, coexistența religioasă ca și coexistența și înțelegerea albanezilor cu minoritățile constituie bazele acestui stat”.

42. Și constituțiile altor state membre fac distincția între „popor” sau „națiune”, pe de o parte, înțeluse în sens etnico-identitar, și cetățeni, dar într-o manieră singulară: preambulul constituției din 1995 a **Bosniei și Herțegovinei** operează o distincție între cele trei „popoare constitutive”, pe de o parte, și cetățenii Bosniei și Herțegovinei, pe de altă parte.

3.1.3. Statele în care conceptul de „națiune”, în sens de apartenență identitară, și de „popor”, în calitate de suveran (fundament democratic al statului), coexistă:

43. **Spania**, a cărei constituție enunță în articolul 1 principiul conform căruia „suveranitatea națională rezidă în poporul spaniol, toate puterile emanând de la el”; mai mult, „poporul spaniol” este cel care ratifică constituția. Articolul 2 prevede, pe de altă parte, că *fundamentul constituției îl reprezintă unitatea indisolubilă a națiunii spaniole, patria comună și indivizibilă a tuturor spaniolilor. Ea recunoaște și garantează dreptul la autonomie al naționalităților și regiunilor care o compun (...)*. Constituția spaniolă echivalează de aceea noțiunea de „națiune” cu patria. În plus, Constituția spaniolă face distincție între „spanioli” și „popoarele Spaniei”.

44. În cazul **Estoniei**, al cărei preambul la Constituție menționează că statul este fundamentat pe „dreptul inalienabil al poporului estonian la autodeterminare națională” și „garantează prezervarea națiunii estoniene și a culturii sale de-a lungul veacurilor”. Articolul 1 stabilește principiul suveranității care aparține poporului („puterea supremă a statului rezidă în popor”), iar articolul 56 stipulează că „puterea supremă de stat este exercitată de popor prin cetățenii cu drept de vot care aleg Parlamentul și prin participarea acestora la referendum”. Constituționaliștii estonieni au căzut de acord în privința ideii că actul lor constituțional se inspiră mai mult din conceptul de națiune decât din alte noțiuni. Conceptul se află într-adevăr la baza constituției: estoniana este limba oficială a statului; articolul 49 recunoaște dreptul fiecăruia să-și păstreze identitatea națională etc.

45. Constituția **Ungariei** face referire pe larg la „popor” (articolul 2: „În Republica Ungaria toată puterea aparține poporului care exercită suveranitatea populară atît prin reprezentanții săi aleși cît și în mod direct”. Articolul 5: „În Republica Ungaria statul protejează libertatea și puterea poporului (...)”. Articolul 68: „minoritățile naționale și etnice care trăiesc în Republica Ungaria participă la puterea suverană a poporului; ele sînt elemente constitutive ale statului”). Termenul de „națiune” nu apare, totuși, decît o singură dată, la articolul 29: „șeful statului ungar este președintele Republicii care simbolizează unitatea națiunii și veghează asupra funcționării democratice ale organelor statului.”

46. Constituția **Italiei** afirmă același principiu potrivit căruia „suveranitatea aparține poporului care o exercită sub formele și în limitele prevăzute de constituție”. Cu toate acestea, termenul de „națiune” revine repetat în textul constituției: „Membrii parlamentului reprezintă națiunea (...)” (articolul 67); „Președintele republicii este șeful statului și reprezintă unitatea națiunii” (articolul 87).

47. Constituția **Sloveniei** prevede în articolul 3 că „Slovenia este statul tuturor cetățenilor săi, fondat pe dreptul permanent și inalienabil al poporului sloven la autodeterminare. În Slovenia puterea aparține poporului”. Noțiunea de „națiune” apare și în preambul: „În virtutea (...) dreptului fundamental și permanent al poporului sloven la autodeterminare, și a faptului istoric că noi, slovenii, într-o luptă multiseclară pentru libertate națională, ne-am format identitatea noastră națională și ne-am afirmat statalitatea (...)”.

48. Articolul 1 din constituția **Greciei** prevede că „suveranitatea populară constituie fundamentul guvernării. Toată puterea emană de la popor și, există pentru popor și națiune (...)”

3.1.4. State ale căror constituții nu fac nici o referire la cuvîntul sau noțiunea de „națiune”, ci se referă doar la „popor”, ca deținător al suveranității

49. Acesta este cazul pentru **Andora, Austria, Finlanda, Portugalia, Republica Cehă și Suedia.**

50. În constituția **Germaniei** prin cuvîntul „poporul german” se înțeleg persoanele de cetățenie germană care trăiesc în Republica Federală Germană. Nu apare distincția popor/cetățeni.

51. Potrivit constituției **Elveției**, poporul elvețian și cantoanele alcătuiesc împreună Confederația (Federația) elvețiană și împreună au adoptat constituția. Puterea de stat trebuie să fie legitimată de popor prin intermediul scrutinurilor și alegerilor. În exercitarea funcțiilor pe care i le conferă constituția, poporul - adică indivizii cu capacitate civică - este organul suprem al statului.

3.1.5. În sfârșit, statele în a căror constituție nu figurează nici noțiunea de „națiune”, nici cea de „popor”:

52. **Bosnia și Herțegovina, Cipru, Danemarca, Islanda Lichtenstein, Luxemburg** (constituția utilizează termenul de „luxemburghezi”/ și de „neluxemburghezi”), **Norvegia, Olanda și „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”**.

3.2. Națiunea și structura statală

53. Este interesant de constatat în primul rând, plecând de la răspunsurile date chestionarului nostru, că un număr de constituții nu se mai complică să definească statul altfel decât din punctul de vedere al regimului politic (monarhie constituțională, republică). În al doilea rând, se constată că nu există o corelație directă între structura statului – unitar sau federal – și atribuirea suveranității și îndeosebi cu promovarea ideii de națiune.

54. Ne-am putea aștepta ca structura unitară a statului să fie legată de promovarea ideii unei singure națiuni indivizibile. Anumite state unitare, precum Estonia, Franța, Lituania, Polonia, România, Turcia, stabilesc o legătură clară între indivizibilitatea și unitatea statului cu națiunea; această relație este în mod special subliniată în cazul Croației. Alte țări, precum Albania sau Portugalia, nu fac nici o referire la ea.

55. Pe de altă parte, opțiunea pentru o structură federală ar părea la o primă vedere mai degrabă condiționată de necesitatea de a reflecta la nivel instituțional o moștenire istorică complexă și de a ține cont de diversitatea etnică, lingvistică, religioasă și culturală a statului. Este cazul Federației Ruse, de exemplu.

56. **Belgia** constituie din acest punct de vedere, ilustrarea perfectă, deoarece structura sa statală este clădită pe o bază lingvistică: ea este un stat federal care cuprinde trei comunități (franceză, flamandă și germanofonă), trei regiuni (valonă, flamandă și bruxeleză) și patru regiuni lingvistice (trei monolingve – regiunea de limbă franceză, regiunea de limbă olandeză și regiunea de limbă germană –, și regiunea bilingvă Bruxelles-Capitala).

57. La fel, **Elveția**, stat federal, este constituită din patru comunități lingvistice și culturale.

58. Singurul stat membru al Consiliului Europei care este constituționalmente autentic multiethnic este **Bosnia și Herțegovina**. Bosnia și Herțegovina este compusă din trei „popoare constitutive”, bosniacii, croații și sârbii. Aceștia sînt identificați prin religia lor: musulmani, romano-catolici și creștini ortodocși. Croații și sârbii din statele vecine sînt considerați membri ai popoarelor constitutive ale Bosniei și Herțegovinei.

59. **Cipru** a adoptat un model similar, deoarece republica are la bază două comunități recunoscute constituțional: comunitatea greacă – care cuprinde cetățenii

de origine greacă, a căror limbă maternă este greaca și care împărtășesc tradițiile culturale grecești sau sînt membri ai bisericii ortodoxe grecești –, și comunitatea turcă – care cuprinde cetățenii de origine turcă, a căror limbă maternă este turca și care împărtășesc tradițiile culturale turcești sau sînt musulmani. Ceilalți cetățeni, mai cu seamă cei care aparțin altor grupuri religioase, trebuie să-și declare apartenența la una sau cealaltă dintre comunități.

60. Din contră, structura federală a unui stat nu este necesarmente așezată pe o bază etnonațională sau ligvistică. **Germania** constituie cel mai bun exemplu în acest sens.

4. Națiune și minorități naționale.

61. În ce privește minoritățile naționale, este clar așadar că membrii lor sînt necesarmente cetățenii țării ai cărei rezidenți sînt.

4.1. Recunoașterea minorităților naționale și a drepturilor lor

62. Nu este neapărat util de detaliat în cadrul prezentului raport situația din fiecare stat membru. La acest capitol este suficient să facem trimitere la rapoartele statelor privind aplicarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale și opiniile adoptate de Comitetul consultativ al Convenției-cadru.⁶

63. Există mai multe state care nu recunosc în constituția sau legislația lor existența minorităților naționale pe teritoriul lor:

- **Andora** (vezi și para.101) nu recunoaște existența nici unei minorități pe teritoriul său și, ca urmare, nu prevede și nici nu recunoaște în constituția sau legislația sa drepturi specifice ale minorităților naționale. Același lucru este valabil pentru **Lichtenstein**, ca și pentru **Islanda** ca urmare a faptului că populația este omogenă.

- La fel este cazul și pentru **Danemarca, Franța, Spania, Irlanda, Luxemburg, Olanda**, în constituția sau legislația cărora nu apare nici recunoașterea formală, nici definiția minorităților etnice sau naționale. Aceste state nu acordă drepturi colective specifice grupurilor minoritare. Cu toate acestea, constituția și legislația acestor țări asigură egalitatea tuturor cetățenilor, fără deosebire, și prevăd o protecție adecvată și suficientă a cetățenilor, pe bază individuală, precum și exercitarea drepturilor omului, cu caracter universal, inclusiv a drepturilor legate de cultură, educație, limbă și tradiții.

64. **Ciprul** constituie un caz interesant, deoarece constituția sa nu se referă decît la cele două „comunități” constitutive și la „grupurile religioase”. Nu există nici o legislație privind minoritățile naționale. Conform constituției, grupurile religioase au optat pentru apartenența la una sau cealaltă dintre cele două comunități: armenii, maroniții și latinii și-au declarat apartenența la comunitatea greacă. Ca urmare, ei se bucură de aceleași drepturi ca și comunitatea cipriotă

greacă. Fiecare grup religios alege câte un reprezentant în parlament. Membrii lor beneficiază de discriminare pozitivă în ce privește accesul la funcții publice.

65. Pe de altă parte, numeroase state membre recunosc, fie în constituția lor, fie în legislația lor, existența minorităților naționale și prevăd protecția colectivă a drepturilor acestora.

66. Anumite constituții recunosc explicit existența minorităților naționale, etnice sau lingvistice, fără a menționa nominal grupurile vizate și afirmă pur și simplu principiul recunoașterii drepturilor lor (exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale recunoscute de constituție; dreptul de a-și promova identitatea etnică, culturală, lingvistică și religioasă; dreptul la educație; recunoașterea limbii „naționale”; crearea de organisme reprezentative ale autonomiei locale etc). Este cazul următoarelor țări: **Albania, Austria, Estonia, Ungaria, Italia, Lituania, Polonia, România și „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”**. În majoritatea cazurilor, dispozițiile constituționale sînt completate de o legislație precisă asupra drepturilor de care dispun aceste minorități.

67. Alte state merg și mai departe și identifică expres grupurile minoritare enumerîndu-le fie în constituție, fie în legislație:

- Acesta este și cazul **Croației**, care stabilește o astfel de listă nu numai în constituția sa (*Republica Croația se constituie ca stat național al națiunii croate și stat al membrilor minorităților naționale autohtone: sîrbi, cehi, slovaci, italieni, unguri, evrei, germani, austrieci, ucrainieni și ruteni, și al altora care au calitatea de cetățeni și cărora li se garantează egalitatea în drepturi cu cetățenii de naționalitate croată și realizarea drepturilor lor naționale în conformitate cu normele democratice ale Organizației Națiunilor Unite și ale țărilor lumii libere*”), ci și în legislația sa, ceea ce dă naștere și unor probleme⁷.

- Este și cazul **Finlandei** a cărei constituție recunoaște la articolul 17.3 că „*Sami, în calitate de popor indigen, precum și romii și alte grupuri au dreptul de a-și păstra și dezvolta propria limbă și cultură*”. Sami beneficiază în plus de un drept de autonomie locală.

- Același lucru este valabil pentru **Norvegia** care dispune de o prevedere similară în beneficiul aceleiași minorități sami, considerată populație indigenă (articolul 110 din Constituție, Legea privind sami).

68. Alte state membre au recunoscut minoritățile naționale în cadrul aderării lor la Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale:

- **Germania** îi recunoaște ca minorități naționale pe danezii de cetățenie germană, pe sorbi de cetățenie germană, pe sintii și romii de cetățenie germană și recunoaște aplicarea Convenției-cadru grupului etnic al frizilor de cetățenie germană. E interesant de relevat că această țară operează o distincție între „minorități naționale” și „grupuri etnice”.

- **Irlanda** recunoaște poziția specială pe care o deține în Irlanda comunitatea nomazilor, care beneficiază de un întreg evantai de prevederi legislative, administrative și instituționale.

- **Polonia** recunoaște 13 minorități naționale și etnice: germani, armeni, beloruși, caraiți, evrei, ruteni, lituanieni, ruși, slovaci, tătari, cehi, țigani, ucrainieni.

- **Slovenia** a declarat că aplică Convenția-cadru minorităților naționale autohtone, italiană și maghiară. Conform constituției și dreptului intern al Republicii Slovenia, dispozițiile Convenției-cadru se aplică și membrilor comunității rome din Republica Slovenia;

- **Suedia** recunoaște ca minorități naționale pe sami, pe finlandezii suedezi, pe tornedali, pe romi și pe evrei;

- „**Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei**” recunoaște aplicarea Convenției-cadru cetățenilor „Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei” care trăiesc în interiorul frontierelor sale și care fac parte din popoarele albanez, turc, vlah, sârb, rom și bosniac.

69. Recunoașterea minorităților poate decurge dintr-un tratat internațional sau dintr-un acord bilateral:

- În cazul **Greciei** singura minoritate națională oficial recunoscută este minoritatea musulmană, ca urmare a aplicării Tratatului de la Lausanne din 1923;

- Din același Tratat de la Lausanne din 1923 provine recunoașterea oficială de către **Turcia** a drepturilor tuturor comunităților nemusulmane rezidente în țară;

- În urma unui schimb de declarații cu Germania în 1955, **Danemarca**⁸ recunoaște minoritatea germană care trăiește în Danemarca ca și minoritate tradițională și îi permite păstrarea identității, limbii și culturii sale naționale. Este singura minoritate oficial recunoscută de această țară.

- Protecția minorităților lingvistice germană și ladină din **Italia** figurează în Statutul special al Trentino-Alto Adige, rezultat dintr-un acord din 1946 între Italia și Austria.

70. Este interesant de relevat, pornind de la analiza răspunsurilor la chestionar, că mai multe delegații parlamentare naționale – îndeosebi ale Germaniei, Croației, „Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei” – consideră că minoritățile beneficiază de suficientă protecție în Europa actuală.

71. De regulă, minoritățile sau grupurile etnice se bucură de drepturile și libertățile fundamentale garantate de constituția țării, precum și de drepturi specifice, colective și individuale, prevăzute de legislație:

- În **Bosnia și Herțegovina, Croația, Estonia, Ungaria** protecția minorităților naționale este garantată de o lege specială cu privire la protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale;

- În **Republica Cehă** această protecție este asigurată de Carta drepturilor și libertăților fundamentale, care enumeră drepturile de care se bucură persoanele aparținând minorităților naționale sau etnice;

- În **Germania, Austria și Olanda**, aceste drepturi (mai cu seamă, educaționale, culturale și lingvistice) sînt prevăzute de constituții sau legislația

privind minoritățile, în vigoare în acele regiuni/Länder unde locuiesc aceste minorități;

-În **Polonia** minoritățile naționale și etnice beneficiază de drepturi specifice ce decurg din legi și reglementări din domenii specifice (educație, media, electorale, activități culturale, utilizarea numelor etc).

4.2. Recunoașterea legăturilor națiunii cu statul înrudit

72. Raportul din 2003 asupra chestiunii *tratamentului preferențial al minorităților naționale acordat de statul înrudit prin prisma cazului legii ungare referitoare la maghiarii trăind în țările învecinate din 19 iunie 2001* s-a aplecat asupra terminologiei utilizate în constituții sau texte de legi care acoperă fenomenul legăturilor etnice, lingvistice și culturale dintre grupurile de cetățeni trăind în state distincte, în special asupra utilizării termenului de „națiune” și a corelației existente cu un context istoric și politic precis.

73. În continuarea prezentului raport, mi s-a părut interesant să cunosc acele dispoziții constituționale și legislative din statele membre care reglementează relațiile acestor state cu „naționali” lor trăind peste hotare. Să precizăm că nu este vorba de relațiile unui stat cu cetățenii săi expatriați temporar sau definitiv rezidenți în străinătate, ci despre legăturile juridice care pot să unească un stat de „naționali” săi, cetățeni ai altor țări.

74. În fapt, majoritatea statelor membre nu posedă astfel de dispoziții. Totuși această referire se regăsește, din rațiuni istorice evidente, în constituția unui număr de state din Europa Centrală și de Est care au minorități în afara teritoriului lor: Albania, Croația, Ungaria, Polonia, România, Slovenia, Slovacia, Ucraina, ceea ce înseamnă cel puțin opt state din cele 35 care au răspuns chestionarului nostru:

- **Albania:** Articolul 8 din Constituție dispune că *„Republica Albania protejează drepturile naționale ale poporului albanez care trăiește în afara frontierelor sale. Republica Albania protejează drepturile cetățenilor săi care locuiesc cu titlu permanent sau temporar în afara granițelor sale. Republica Albania asigură asistență albanezilor care trăiesc și muncesc în străinătate pentru păstrarea și dezvoltarea legăturilor cu patrimoniul cultural național”*.

- **Croația:** Articolul 10 din Constituție dispune că *„Republica Croația protejează drepturile și interesele cetățenilor săi care trăiesc sau locuiesc în străinătate și trebuie să promoveze legăturile lor cu patria. Republica Croația acordă atenție și protecție specială elementelor națiunii croate din alte state”*.

- **Ungaria:** În înțelesul articolului 6 din Constituție *„Republica Ungară se consideră responsabilă de soarta maghiarilor trăind în afara teritoriului său și sprijină menținerea relațiilor lor cu Ungaria”*.

- **Polonia:** Articolul 52 din Constituție prevede că *„toate persoanele ale căror origine poloneză este confirmată conform statutului poate să se stabilească*

în Polonia în mod permanent.” Legea repatrierii din noiembrie 2000 permite polonezilor (celor care pot proba originea lor poloneză) și persoanelor legate de aceștia să revină în Polonia. Aceasta cuprinde îndeosebi persoanele deportate sau persecutate din rațiuni politice și naționale.

- Articolul 7 din Constituția **României** consacrat românilor din străinătate prevede că „Statul sprijină întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor țării și acționează pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase, cu respectarea legislației statului ai cărui cetățeni sînt.”

- În termenii articolului 7 a. A Constituției **Slovaciei**, statul are obligația de a sprijini identitatea națională a slovacilor care trăiesc în străinătate, instituțiile lor și relațiile lor cu statul de origine.

- Articolul 5 din Constituția **Sloveniei** prevede de asemenea că statul „veghează asupra minorităților naționale slovene autohtone în statele vecine, asupra emigranților sloveni, și favorizează contactele lor cu patria” (...) Slovenii privați de naționalitatea slovenă se pot bucura în Slovenia de drepturi și avantaje speciale”.

- Articolul 12 și 25 din Constituția **Ucrainei** prevede că „Ucraina este preocupată de satisfacerea nevoilor naționale, culturale și lingvistice a ucrainenilor care trăiesc în afara frontierelor sale” și că „Ucraina garantează ajutor și protecție cetățenilor lor în afara frontierelor sale”.

75. Constituțiile altor state – occidentale în speță – conțin declarații de principiu similare. În absența precizărilor din răspunsurile date chestionarului este greu de determinată maniera în care ele sînt traduse în practică, și dacă ele se adresează cetățenilor lor sau „naționalilor” lor:

- Articolul 108 din Constituția **Greciei** dispune că „Statul veghează asupra condițiilor de viață ale diasporei grecești și asupra menținerii legăturilor sale cu statul înrudit. El veghează de asemenea asupra instruirii și promovării sociale și profesionale ale grecilor care lucrează în afara teritoriului național.”

- Constituția **Irlandei** prevede o dispoziție la fel de sibilinică în articolul 2: „(...) națiunea irlandeză împărtășesc o afinitate specială cu persoanele de origine irlandeză care trăiesc în străinătate și împărtășesc identitatea și moștenirea sa culturală.”

- Articolul 40 din Constituția **Elveției** cere Confederației să „încurajeze legăturile între cetățenii elvețieni cu domiciliul în străinătate precum și legăturile acestora cu Elveția. Ea poate sprijini organizațiile care urmăresc acest obiectiv”.

76. Este vorba aici, repetăm, de dispoziții cuprinzînd relațiile cu „naționali” (de aceeași identitate etnică) cetățeni ai altor țări. Este totuși interesant de subliniat că anumite state înțeleg prezervarea relațiilor cu „naționali” lor din străinătate stabilind în mod precis această recunoaștere pe menținerea cetățeniei. În cazul

Spaniei, naționalitatea spaniolă (și corelativ cu aceasta dreptul de vot) este susținut pentru persoanele trăind în străinătate, chiar în mod permanent și definitiv, în cazul obținerii unei alte cetățenii.⁹

77. **Estonia** face posibilă, în mod special pentru resortisanții Uniunii Europene și a Zonei economice europene, obținerea unui permis de rezidență și de a se așeza în Estonia. De fapt, această posibilitate a fost folosită în ultimii ani de persoane de origine estoniană ai căror ascendenți au părăsit în diferite epoci Estonia, au fost exilați și s-au așezat în țări occidentale, pentru a-și reînnoa rădăcinile și pentru a contribui la dezvoltarea economică și comercială a țării.

78. La fel, statele înrudite joacă un rol important în procesul respectării drepturilor minorităților naționale căci ei sînt datori să se preocupe de soarta conaționalilor lor rezidenți în alte țări. Această susținere trebuie neapărat să respecte legislația statului în care trăiește minoritatea respectivă și este recomandabil ca aceste acte normative să fie negociate cu guvernele acestor state.

5. Minorități naționale și noi minorități

79. Mi s-a părut de asemenea interesant de știut dacă există în dreptul statelor membre dispoziții constituționale și legislative care stabilesc o distincție între minorități naționale (sau minorități zise tradiționale), și noile minorități.

5.1. Definiția noțiunii de „minorități naționale”

80. Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, dar nici alte instrumente internaționale de protecție a drepturilor minorităților, nu conțin definiția termenului de „minoritate națională”.

81. Cu toate acestea, mai multe state membre au înțeles să dea o definiție precisă termenului, fie în constituție, fie în legislație, fie în declarațiile făcute cu ocazia aderării la convenția-cadru:

82. **Germania** consideră că minoritățile naționale sînt constituite din grupuri de populație de cetățenie germană care posedă o identitate proprie bazată pe limbă, cultură și istorie, care au reședința tradițională în Germania și trăiesc în zonele lor de așezare tradițională. Germania nu recunoaște deci existența altor minorități ca minorități naționale și grupuri etnice de cetățenie germană.

83. Este la fel în **Austria**, a cărei lege referitoare la grupurile etnice (*Volksgruppengesetz*) definește minoritățile naționale (*Volksgruppen*) ca „grupuri de cetățeni austrieci care trăiesc și rezidează pe teritoriul federal, își au domiciliul tradițional în regiuni de pe teritoriul Republicii Austria, au altă limbă maternă decît germana, avînd propria lor cultură etnică, tradiții și folclor. ”

84. Legea constituțională referitoare la drepturile minorităților naționale a **Croației** definește minoritățile naționale ca „un grup de cetățeni croați ai cărui membri locuiesc în mod tradițional pe teritoriul Republicii Croația, și ai cărui

membri prezintă particularități etnice, lingvistice, culturale și/sau religioase diferite față de cele ale altor cetățeni, și care sînt animați de grija pentru prezervarea lor.”

85. Pentru **Estonia**, în termenii Convenției-cadru, sînt considerate „minorități naționale” cetățenii Estoniei care locuiesc pe teritoriul Estoniei; mențin legături îndelungate, ferme și durabile cu Estonia; se deosebesc de estonieni prin caracterele lor etnice, culturale, religioase sau prin limba care constituie baza identității lor comune.

86. Pentru **Luxemburg** este vorba de „un grup de persoane stabilite de mai multe generații pe teritoriul său, care au cetățenie luxemburgheză și care și-au conservat caracteristici distincte din punct de vedere etnic și lingvistic.”

87. **Polonia** efectuează o distincție între minorități naționale, definite ca cele care posedă propriul stat-națiune, minorități etnice, constituite de grupuri care nu posedă propriul lor stat-națiune (minorități fără stat).

88. Însfîrșit, **Elveția** identifică minoritățile naționale, în sensul Convenției-cadru, ca „grupuri de persoane care sînt inferioare din punct de vedere numeric față de restul populației țării sau al unui canton, sînt de cetățenie elvețiană, întrețin legături vechi, solide și durabile cu Elveția și sînt animați de voința de a prezerva împreună ceea ce constituie identitatea lor comună, cum ar fi cultura, tradițiile, religia sau limba.”

89. Legea referitoare la drepturile minorităților naționale și etnice din **Ungaria** dă următoarea definiție în articolul 1.2: „O minoritate națională sau etnică este un grup etnic care trăiește pe teritoriul Republicii Ungare de cel puțin un secol, se află în minoritate numerică față de populația statului, ai cărui membri sînt cetățeni ai Ungariei care se deosebesc de restul populației prin propria limbă și cultură, prin tradiții, dînd în același timp dovadă de o conștiință comunitară ce și propune păstrarea acestor valori, afirmarea și apărarea intereselor propriilor comunități istoricește constituite.”

90. Analiza chestiunii nu va fi completă fără a reaminti că Adunarea însăși a dat expresiei „minoritate națională”, în **Recomandarea 1201 (1993)**, următoarea definiție ca desemnînd „un grup de persoane dintr-un stat care ”:

- a) locuiesc pe teritoriul aceluși stat și sînt cetățenii lui;
- b) mențin legături de lungă durată, trainice și permanente cu acel stat;
- c) manifestă caracteristici etnice, culturale, religioase, sau lingvistice distincte;
- d) sînt suficient de reprezentative, chiar dacă sînt într-un număr mai mic decît restul populației unui stat sau a unei regiuni a aceluși stat;
- e) sînt motivate de preocuparea de a păstra împreună ceea ce constituie identitatea lor comună, inclusiv cultura, tradițiile, religia sau limba lor.

90. Cităm, însfîrșit, **Recomandarea 1623 (2003)** referitoare la drepturile minorităților naționale, în cadrul căruia Adunarea merge mai departe recomandînd că „Comitetul de Miniștri ia măsurile necesare pentru a continua cooperarea cu

Uniunea Europeană pentru a duce o politică comună în domeniul protecției minorităților naționale.”

5.2. Distingția minorități naționale/noi minorități

92. Putem cădea de acord asupra unei distincții între minoritățile naționale tradiționale și noile minorități rezultate în urma imigrației. Minoritățile naționale trebuie să se bucure de toate drepturile colective și individuale, cele care sînt recunoscute de instrumentele internaționale și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Este clar că un stat nu se poate aștepta la loialitate din partea unei minorități decît dacă recunoaște că aceasta are drepturi și că aceste drepturi sînt egale cu cele ale majorității.

93. Noile minorități sînt cele cunoscute ca minorități migrante sau imigrante. Persoanele aparținînd acestor minorități rezultate în urma unor imigrații recente, nu dețin cetățenia statului în care rezidează, fie în mod permanent (ca, de exemplu, persoanele rusofone din Estonia sau Letonia), fie în mod provizoriu (ne putem gîndi aici la refugiați sau solicitanți de azil). Sînt instructive răspunsurile la întrebarea dacă legislația statelor membre stabilește o distincție între minoritățile zise tradiționale și noile minorități. În stadiul actual al dreptului pozitiv din Europa nu se face de obicei această distincție.

94. Numai **Suedia**, **Slovenia** și **Republica Cehă** operează o distincție între minoritățile lor naționale sau comunitățile naționale autohtone, pe de o parte, care beneficiază de un statut particular din partea constituției și/sau legislației, și o cu totul altă comunitate sau grup național provenit în mod special din imigrație. Conform Articolului 61 din constituția slovenă „Fiecare are dreptul de a-și exprima în mod liber apartenența sa la un popor sau o comunitate națională, de a cultiva și a exprima cultura sa și de a folosi limba și scrierea sa”, iar conform Articolului 62 „Fiecare are dreptul de a-și folosi limba, oral și scris, în modul prevăzut de lege în exercitarea drepturilor și obligațiilor sale și în procedurile urmate în fața organelor statului și ale altor organe care îndeplinesc o funcție publică.”

95. Astfel, mai mult de jumătate din persoanele aparținînd minorităților în **Estonia** s-au așezat în anii 60-70, și nu constituie datorită acestui fapt o minoritate „tradițională”.

96. Trebuie încă să ajungem la un acord asupra unei definiții precise a „noilor minorități”, care este încă și mai problematică de vreme ce nu există o definiție comună a „minorităților naționale”.

97. Este demn de remarcat că **Belgia** garantează în constituție „drepturile și libertățile minorităților ideologice și filozofice”. Putem să le considerăm ca noi minorități?

5.3. Instrumentele europene existente sînt ele suficiente pentru a promova drepturile minorităților?

98. Experții întrebați și-au exprimat concluzia asupra dificultății, ba chiar a imposibilității de a ajunge la o definiție comună a conceptului de națiune. Ei au subliniat în același timp că o definiție prezintă un interes redus dacă obiectivul urmărit constă în promovarea drepturilor minorităților naționale. Mecanisme eficiente de protecție a drepturilor minorităților naționale au fost puse în aplicare, atît la nivele naționale cît și la cel internațional. Numai instrumentele juridice eficiente pot avea impactul dorit pentru a face să progreseze drepturile minorităților.

99. Consiliul Europei se poate mîndri cu trei instrumente pertinente de protecție a drepturilor minorităților: Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale (deschisă pentru semnături în 1995), Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare (deschisă pentru semnături în 1992), ambele intrate în vigoare în 1998, și Carta europeană a autonomiei locale (deschisă pentru semnături în 1985 și intrată în vigoare în 1988).

100. Astăzi, 37 de state membre sînt parte a **Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale** și alte 5 state au semnat-o. Andora, Franța, Monaco și Turcia nu au semnat-o niciodată. Belgia, Grecia, Islanda și Luxemburg nu au ratificat-o încă.

101. Astăzi, 19 state membre sînt parte a **Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare** și alte 13 au semnat-o. Albania, Andora, Belgia, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Georgia, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Monaco, Portugalia, San-Marino și Turcia nici nu au semnat-o, nici nu au ratificat-o. Azerbaidjan, Bosnia și Herțegovina, Franța, Islanda, Italia, Malta, Republica Moldova, Polonia, România, Rusia, Serbia-Munte negru și „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” nu au ratificat-o încă.

102. Comisia a considerat util să interogheze statele despre rațiunea pentru care se opun semnării/ratificării acestor instrumente fundamentale de protecție a drepturilor minorităților. **Andora**, care nu este parte la nici una dintre cele trei convenții vizate, a răspuns că problema este în studiu dar ridică o mare complexitate pentru țară, în măsura în care „populația de naționalitate andoreză este în minoritate numerică față de restul locuitorilor”. **Albania și Republica Cehă** au răspuns că ele au intenția să ratifice Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare. **Irlanda, Italia, Luxemburg, Polonia și România** au răspuns la fel că în ceea ce privește Carta, procedura este în curs, fie la nivel guvernamental, fie la cel parlamentar. **Islanda** a răspuns că cele două convenții se află în studiu la guvern. **Franța, Grecia, Portugalia, „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” și Turcia** nu a dat nici o explicație referitoare la ne semnarea și/sau neratificarea uneia sau alteia dintre instrumente. Pentru **Belgia**, după cum se știe¹⁰, problema

semnării și ratificării acestor instrumente constituie un dosar sensibil, ca și pentru **Estonia** (care nu a ratificat Carta limbilor regionale sau minoritare).

6. Concluzii

103. Nu cred că ar fi important să formulăm un nou concept de națiune. Despre ce ar putea fi vorba în urma unei dezbateri despre un eventual „concept de națiune al secolului XXI-lea” nu ar fi găsirea unei definiții ci acceptarea unui nou mod de a gândi, de a regândi națiunea, și în mod special transversalitatea națiunii dincolo de frontiere, o națiune adesea, dar nu întotdeauna, ancorată profund în istorie. În urma celor două războaie mondiale ale secolului XX., frontierele naționale s-au schimbat și, în consecință, părți ale statelor înrudite trăiesc actualmente pe teritoriul unuia dintre statele învecinate și reprezintă „minorități sau comunități naționale”.

104. Este important ca statele membre ale Consiliului Europei să adopte în legislațiile lor naționale acte normative care să accepte comunitățile (minoritățile) naționale pe teritoriul lor și să le trateze cu bună credință. Aceste comunități (minorități) naționale care au fost create ca urmare a modificării frontierelor naționale – și nu ca urmare a mișcărilor de migrație – reprezintă comunități (minorități) naționale tradiționale. Ele trebuie să se bucure de drepturi colective și individuale cu scopul przerwării, exprimării și dezvoltării identității lor naționale, astfel cum sînt prevăzute aceste drepturi în Recomandarea 1201 (1993) și 1623 (2003) ale Adunării și Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale. În sensul Recomandării 1623 (2003) *„Adunarea consideră că statele părți nu au dreptul necondiționat de a decide care sînt, printre grupurile de populații prezente pe teritoriile lor, cele care trebuie să fie considerate ca minorități naționale în termenii Convenției-cadru. Toate deciziile de acest tip trebuie să respecte principiul non-discriminării și să fie conforme cu litera și spiritul Convenției-cadru.”*

105. De asemenea, țările membre ale Consiliului Europei sînt invitate să semneze și să ratifice – dacă nu a făcut-o deja – Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare și Carta europeană a autonomiei locale, care pot deveni instrumente importante în menținerea identității naționale ale comunităților (minorităților) naționale.

106. Rolul cel mai important în prezervarea identității comunităților (minorităților) naționale revine statului ale cărui cetățeni sînt persoanele care aparțin minorităților naționale. Este recomandabil ca statele să aplice principiul discriminării pozitive a minorităților naționale, îndeosebi în ce privește identitatea națională și reprezentarea proporțională în instituțiile descentralizate (inclusiv la nivelul executivului lor) în regiunile unde aceste minorități rezidă.

107. Adunarea trebuie să reitereze recomandarea sa încă o dată în mod clar Comitetului de Miniștri pentru a redacta un protocol adițional la Convenția

Europeană a Drepturilor Omului care să asigure norme minimale pentru ceea ce sînt drepturile comunităților naționale, obligatorii pentru toate statele membre. Este vorba de o cerere veche, reafirmată în mod constant de Adunare în Recomandările 1201 (1993), 1255 (1995), 1285 (1996), 1345 (1997) și 1492 (2001).

108. În ultima recomandare adoptată referitoare la problema drepturilor minorităților naționale, Adunarea a favorizat totuși o abordare oarecum diferită, cerînd în Recomandarea 1623 (2003) Comitetului de Miniștri „să elaboreze un protocol adițional la Convenția-cadru abilitînd Curtea Europeană a Drepturilor Omului să dea avize consultative asupra interpretării Convenției-cadru.”

109. În privința respectării drepturilor minorităților naționale, un rol important revine Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei care, prin rezoluțiile sale, poate constitui un factor determinant pentru garantarea aplicării normelor europene în materie.

110. De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului poate juca un rol foarte important în recunoașterea drepturilor colective și individuale ale comunităților (minorităților) naționale. Prin jurisprudența sa, Curtea poate influența practica jurisdicțională națională.

111. Toate aceste recomandări au drept scop interpretarea elastică, cu bună credință, a noțiunii de „națiune”, respectiv de „comunitate (minoritate) națională” și un climat pașnic și tolerant între majoritate și minorități naționale în fiecare stat membru al Consiliului Europei.

Anexa

Chestionarul adresat delegațiilor naționale:

1.a. Constituția Dvs. se definește sau face referire la natura statului dvs. (national, federal, multinațional etc.)?

b. Constituția Dvs stabilește vreo distincție între conceptele de „stat” și „popor”?

c. Constituția Dvs face vreo referire la conceptul de „națiune”? Îl definește?

2. Constituția Dvs prevede vreo dispoziție referitoare la drepturile conaționalilor dvs domiciliați în străinătate?

3. Legislația dvs. națională recunoaște prezența minorităților (comunităților) naționale pe teritoriul țării dvs.?

4. Legislația dvs. națională stabilește drepturi pentru minoritățile (comunitățile) naționale care trăiesc în țara dvs.? Dacă da, care sînt aceste drepturi?

5. Legislația dvs. națională face vreo distincție între minoritățile tradiționale și noile minorități?

6. Dacă țara dvs. nu a ratificat:

- i. Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale,
 - ii. Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare,
 - iii. Carta europeană a autonomiei locale,
- Are intenția s-o facă? Dacă nu, vreți să precizați rațiunea?

Comisia însărcinată cu raportul: Comisia pe probleme juridice și drepturile omului

Înapoiat la comisie: Doc 10177, înapoiat nr. 2972 din 21 iunie 2004

Proiect de recomandare adoptat de comisie la 7 noiembrie 2005 cu 14 voturi pentru, 5 voturi contra și fără abținere

Membrii Comisiei care au participat la reuniune: Dick Marty (președinte), Erik Jurgens, Athanasios Alevras, Alexander Arabadjiev, Jaume Bartumeu Cassany, Rudolf Bindig, Erol Aslan Cebeci, Boriss Cilevics, András Csáky, Marcello Dell'Utri, Lydie Err, György Frunda, Jean-Charles Gardetto, Attila Gruber, Valery Grebennikov, Antti Kaikkonen, Yuri Sharandin, Andrew McIntosh, Murat Mercan, Ann Ormonde, Milos Budin, Adrian Severin, Rodica Mihaela Stănoiu, Vojtech Tkáč, Renate Wohlwend, Natalia Narochnitskaya.

Note:

1. Vezi Rezoluția 1335 (2003) și Doc 9744 rev (Raportor: Erik Jurgens, Olanda, SOC).
2. Doc 9787.
3. Albania, Germania, Andora, Austria, Belgia, Bosnia-Herțegovina, Croația, Cipru, Republica Cehă, Danemarca, Spania, Estonia, Finlanda, Franța, Grecia, Ungaria, Irlanda, Islanda, Italia, Lichtenstein, Lituania, Luxemburg, Norvegia, Olanda, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia, Suedia, Elveția, „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, Turcia, Ucraina și Regatul Unit.
4. Procesul verbal al audierii (AS/Jur (2004)27) a fost declassificat și este disponibil pentru consultare la Secretariatul Comisiei.
5. Cităm aici decizia fundamentală din 9 mai 1991 (decizia nr. 91-290) referitoare la legea de susținere a statutului de colectivitate teritorială a Corsicii, în care Consiliul constituțional a considerat că „Franța este (...) o Republică indivizibilă, laică, democratică și socială care asigură egalitatea în fața legii tuturor cetățenilor săi indiferent de origine; de vreme ce mențiunea legislatorului de « popor corsican, component al poporului francez » contravine constituției, care nu cunoaște decât poporul francez compus din toți cetățenii francezi fără deosebire de origine, rasă sau religie.”
6. http://www.coe.int/T/F/Droits_de_1%27Homme/minorites/.
7. Această dispoziție a fost discutată și criticată atât de comisia de la Veneția, care a examinat la timpul său nu numai proiectele de amendamente la constituție dar în aceeași măsură și ansamblul proiectelor de lege și a proiectelor de amendamente la lege privind minoritățile naționale, cât și de comitetul consultativ al Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale. Comisia de la Veneția a relevat, printre altele, faptul că lista minorităților naționale care figurează în preambulul constituției constituie o practică contrară celei susținute atât de Consiliul Europei cât și de Înalțul Comisar pentru minoritățile naționale al OSCE, în măsura în care tinde să creeze

probleme juridice legate de protecția minorităților (și, în particular, de grupurile minoritare care pot exista în realitate dar nu apar pe o astfel de listă). Comitetul consultativ, în consonanță cu remarca precedentă, relevă în opinia sa din 6 aprilie 2001 că „lista oficială mai recentă a minorităților naționale cuprinse în amendamentele la legea constituțională asupra drepturilor omului și asupra drepturilor comunităților sau minorităților naționale și etnice, adoptată în mai 2000, numără 22 de minorități, la care se vor adăuga « altele ». Dimpotrivă, preambulul Constituției, cel modificat la 12 decembrie 1997, reține o abordare mai selectivă, pentru că el nu mai numără decât 10 minorități naționale, la care se referă în Constituție în calitate de « autohtoni », menționând totodată « altele », o categorie la modul general. Comitetul consultativ apreciază că nici o distincție nejustificată nu trebuie să fie stabilită între diferite minorități naționale și consideră că este regretabil că preambulul Constituției nu menționează în mod explicit alte minorități figurând pe lista cuprinsă în legea constituțională mai sus menționată, cum ar fi bosniacii, romii și slovenii.”

8. Recunoașterea grupurilor minoritare de către Danemarca a intervenit de asemenea după aderarea sa la Convenția-cadru; Danemarca a înțeles să limiteze această recunoaștere la minoritatea germană din Jutlanda meridională. Comitetul consultativ al Convenției-cadru nota în opinia sa din septembrie 2000 „că persoanele care aparțin unor grupuri care întrețin legături istorice strânse cu Danemarca, cum ar fi feroezii și groenlandezii, par să fi fost de la bun început excluși de la protecția Convenției-cadru. La fel, în ciuda prezenței istorice a romilor în Danemarca, par să fi fost de asemenea apriori excluși de la protecția numitei convenții. Această abordare nu este compatibilă cu Convenția-cadru.”

9. Articolul 11.2.: „Nici un spaniol de origine nu poate fi privat de naționalitatea sa”. Articolul 11.3.: „Statul va putea încheia tratate de dublă cetățenie cu țări ibero-americe și cu acei care au menținut sau mențin legături speciale cu Spania. Spaniolii se pot naturaliza în țările lor fără să-și piardă cetățenia de origine, chiar dacă aceste țări nu recunosc cetățenilor lor un drept reciproc.” Articolul 65.5: „(...) Legea va recunoaște și statul va facilita exercitarea dreptului de vot spaniolilor care se găsesc în afara teritoriului Spaniei”.

10. Vezi Rezoluția 1301 (2002) referitoare la protecția minorităților în Belgia și Rezoluția 1172 (1998) despre situația populației francofone care trăiește la periferia Bruxellesului.

Traducerea de Elek Szokoly

*

György FRUNDA (n. 1951) jurist, cu o bogată activitate politică: membru al Uniunii Democratice a Maghiarilor din România, între 1990-1992 deputat, iar din 1992 pînă în prezent senator. În prezent președintele Comisiei pentru Drepturile Omului, Culte și Minorități din cadrul Senatului României, președintele Delegației române la Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), membru al Comisiei Permanente a APCE, membru al Comisiei pentru afaceri juridice și drepturile omului a APCE, vicepreședinte al Grupului Partidului Popular European-Creștin Democrat din cadrul APCE, membru al Subcomisiei pentru democrație locală și regională a APCE, membru al Subcomisiei pentru drepturile minorităților la APCE.

György Frunda, *Conceptul de „națiune”*, raport pentru Comisia pentru probleme juridice și de drepturile omului a Consiliului Europei, prezentat la 26 ianuarie 2006 sub nr. 10762.