

A „NEMZET” FOGALMA

AZ EURÓPA TANÁCS PARLAMENTI KÖZGYŰLÉSÉNEK 1735. SZÁMÚ AJÁNLÁSA *

1. 2003-ban a Parlamenti Közgyűlés a 2001. június 19-én elfogadott, a szomszédos államokban élő magyarokról szóló [2001. évi LXII.] törvény kapcsán megvitatta az anyaország határain kívül élő nemzeti kisebbségeknek nyújtható kedvezmények kérdését. Az 1335. számú határozatában (2003) a Parlamenti Közgyűlés a „nemzet” fogalmát a preambulumban definiáló magyar törvénnyel kapcsolatban megállapította, hogy abban az időben „nem volt a »nemzet« fogalmának közös jogi meghatározása Európában”.

2. A Közgyűlés – szem előtt tartva a hatályos alkotmányokban és törvényekben a más államokban élő polgárokkal való etnikai, nyelvi és kulturális kapcsolatok leírására szolgáló fogalmak, különösen a „nemzet” szó, valamint a sajátos történelmi és politikai helyzettel való korreláció tisztázásának szükségességét – megvizsgálta, vajon a „nemzet” fogalma – és ahol szükséges, egy újragondolt, modernizált fogalom – segíthet-e ha igen, hogyan a nemzeti kisebbségek és azok jogainak 21. századi megközelítésében.

3. A Jogi ügyek és emberi jogok bizottsága a nemzet fogalmáról készített tanulmányában, amelyet harmincöt nemzeti parlamenti delegációtól visszakapott kérdőív és a jogi és politikatudományi szakértők részvételével Berlinben 2004. június 7-én megtartott találkozón elhangzottak alapján állított össze, arra a következtetésre jutott, hogy nehéz, majdhogynem lehetetlen a „nemzet” koncepciójának egy közös definíciót adni.

4. A „nemzet” fogalma mélyen a népek kultúrájában és történelmében gyökerezik és identitásuk fontos elemeit foglalja magában. Szorosan kapcsolódik a politikai ideológiákhoz is, amelyek kihasználták és meghamisították eredeti jelentését. Továbbá, figyelembe véve az európai országokban beszélt nyelvek sokszínűségét, egy olyan fogalom, mint a „nemzet”, egyszerűen lefordíthatatlan sok olyan országban, ahol jó, ha a nemzeti nyelveken hozzávetőleges fordításokat találhatunk. Ennek megfelelően a nemzeti nyelvekben használt szavaknak nincs elfogadható megfelelője az Európa Tanács két hivatalos nyelvén, angolul vagy franciául.

5. A Közgyűlés elfogadta, hogy néhány Európa tanács tagországban a „nemzet” koncepcióját az állampolgárság leírására használják, ami egy jogi kapcsolat (viszony) az állam és az egyén között, függetlenül az utóbbi etnokulturális eredetétől, míg más tagállamokban ugyanazon kifejezéssel az egyazon nyelvet beszélő, hasonló kulturális és történelmi tradíciókkal, hasonló múltfelfogással, hasonló jelenlegi törekvésekkel és hasonló jövőképpel jellemezhető emberek szerves közösségére utalnak. Egyes tagállamokban a két felfogást egyszerre alkalmazzák az állampolgárság és a nemzeti (etnokulturális) eredet megjelölésére. Így a „nemzet” kifejezés néha kettős értelemben használt, míg más esetekben két különböző szó fejezi ki az egyes jelentéseket.

6. A Közgyűlés ugyancsak elfogadja, hogy amikor a „nemzet” fogalma állampolgárságot takar, akkor egyfajta szerződéses viszonyt fejez ki egy fizikai személy és az állam között, míg amikor a „nemzet” fogalmát az etnokulturális közösség leírására használják, akkor egy kulturális valóságot (egy kulturális tény vagy kulturális státuszt) jelenít meg, amely a fizikai személynek a közösséghez való szabad és egyoldalú csatlakozásán alapul és amely csak a közösség tagjai közötti kapcsolatot foglalja magában. A kulturális értelemben vett „nemzet” csak akkor válik jogi szabályozás tárgyává (lásd nemzetközi jog), amikor nemzetközileg elismert állammá szerveződik.

7. A Közgyűlés megjegyzi, hogy a nemzetalkotás és a nemzetállamok születésének folyamatában a modern európai államok legitimitásukat vagy a politikai vagy a kulturális nemzetfogalomra alapították. Ugyanakkor míg az Európa Tanács néhány tagállamának alkotmányában továbbra is fellelhető e két jelentés megkülönböztetése, a nemzetállamok fejlődésének általános tendenciája, adott esettől függően, a tisztán etnikai vagy etnikai központú állam közjogi kötődésen alapuló állammá, illetve a tisztán politikai állam multikulturális, a nemcsak a fizikai személy, de a kulturális és nemzeti közösségek sajátos jogait elismerő állammá történő átalakulása irányába mutat.

8. A Közgyűlés ugyancsak megjegyzi, hogy a nemzetállamok 19. és 20. század eleji megalakulási

* Közgyűlési vita: 2006. január 26. (7. ülés). (Lásd a 10762. sz. dokumentumot. A Jogi ügyek és emberi jogok bizottságának jelentése, jelentéstevő: Frunda úr). Az ajánlást a Közgyűlés 2006. január 26-án fogadta el (7. ülés).

módjának, valamint a második világháború és a hidegháború után a nemzetállami határok átalakulásának köszönhetően majdnem minden Európa tanácsi tagállam területén élnek olyan népcsoportok, amelyek bár egyidejűleg az állam vagy politikai nemzet állampolgárai, de egy másik kulturális nemzethez tartoznak. A nagyobb létszámú, azonos etnikulturális háttérrel rendelkező csoportokhoz képest e relatíve kis csoportokat nemzeti kisebbségeknek tekintjük.

9. Ezek a – gyakran az államhatárok módosításának eredményeként létrejött – nemzeti kisebbségek vagy közösségek alkotói és (másokkal együtt) alapítói annak a nemzetállamnak, amelynek a tagjai, és állampolgárként gyakorolhatják a jogukat a nemzeti identitás megőrzésére, kifejezésére és ápolására, amint azt a Közgyűlés 1201. számú (1993) és 1643. számú (2003) ajánlása, a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény (ETS No. 157), valamint a regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája (ETS No. 148) lehetővé teszi.

10. A Közgyűlés ugyancsak megjegyzi, hogy mivel a nemzeti kisebbségeknek önmagukban nincs jogi személyiségük, nem lehetnek jogalanyok, ezért nem lehetnek szerződő felek. Ugyanakkor kollektív védelem alanyainak kell tekinteni őket és a tagoknak meg kell adni a cselekvés lehetőségét nemzeti kisebbségük identitásának és kulturális jogainak védelmében, akár egyéni jogalanyként, akár más jogi személyiséggel rendelkező szervezetek keretében. Ezek a jogok nem területiek vagy területhez kötöttek, és elismerésüket és védelmüket jogilag mind az egyes nemzetállamok szintjén, mind államközi (nemzetközi) szinten biztosítani kell.

11. A Közgyűlés elismeri, hogy a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésében a legfontosabb szerep arra az államra hárul, amelynek a nemzeti kisebbség tagjai az állampolgárai. Ezért szükséges, hogy a tagállamok törvényt és egyéb szabályokat fogadjanak el a tradicionális nemzeti kisebbségek elismerésére és azokat jóhiszeműen alkalmazzák. Ami a politikai intézményekben való képviselést illeti, a Közgyűlés javasolja, hogy az államok érvényesítsék a pozitív diszkrimináció elvét a nemzeti kisebbségek tagjaira, különösen a központi és decentralizált intézményekben (ideértve a végrehajtó szerveket is) való képviselést illetően, főként azokban a régiókban, ahol a nemzeti kisebbségek élnek.

12. A Közgyűlés szükségesnek tartja, hogy erősítsék az európai polgárok identitáshoz, hagyományokhoz és történelemhez való kötődésének elismerését annak érdekében, hogy lehetővé váljon mindenki számára egy kulturális „nemzet” tagjaként történő önmeghatározás, függetlenül az állampolgárságától

vagy attól a politikai államtól, amelyhez állampolgárként tartozik, különösen azért, hogy ezzel teljesítsék a kulturális nemzetekhez szorosan kötődő nemzeti kisebbségek növekvő elvárásait. Politikai és jogi szempontból fontos, hogy támogassák az államok és a nemzeti kisebbségek közötti viszony kérdése iránti olyan toleráns megközelítés kialakítását, amely végső soron annak elfogadását jelenti, hogy minden egyének joga van ahhoz a nemzethez tartozni, amelyhez tartozni kíván, akár az állampolgárság, akár a nyelv, a kultúra és a hagyományok alapján.

13. A Közgyűlés emlékeztet arra, hogy 1335. számú határozatában (2003) a következőket hangsúlyozta: „a kisebbségvédelem új és eredeti formáinak megjelenése, különösen az anyaország részéről, pozitív tendencia...” Úgy vélte, hogy a külföldön élő kisebbségek védelmére elfogadott egyoldalú intézkedések lehetősége, függetlenül attól, hogy a kisebbségek a szomszédos vagy más államban élnek, a következő elvek tiszteletben tartásától függ: területi szuverenitás, *pacta sunt servanda*, az államok közötti barátságos viszony és az emberi jogok és alapvető szabadságok – különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalma – tiszteletben tartása. Míg az anyaállam jogosan játszhat fontos szerepet a nemzeti kisebbségi jogok védelmében azzal, hogy figyelemmel kíséri, mi történik a más államokban élő kisebbségeivel, elengedhetetlen, hogy a támogatás az érintett országok jogszabályainak betartásával történjen, és minden szabályozást előzetesen meg kell tárgyalni az érintett államok kormányaival. Minden államnak, amely más állam területén és utóbbi állampolgáraiaként élő nemzeti és kulturális kisebbség identitásának megőrzésére egyoldalú intézkedések elfogadását tervezi, ugyanazokat a jogokat és kötelességeket kell elismernie és megtartania.

14. A Közgyűlés úgy véli, a nemzeti kisebbségek jogainak védelmében az Európa Tanács Helyi és regionális hatóságok konferenciájának jelentős szerepe lehet azzal, hogy segítséget nyújt a vonatkozó európai szabályok alkalmazásának garantálásához. Hiszi, hogy a területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről szóló 43. számú ajánlást (1998), valamint a helyi jog/különleges státusz kérdéséről szóló 70. számú ajánlást (1999) felül kell vizsgálni a jövőbeni cselekvések meghatározása érdekében.

15. Az Európa Tanács tagállamainak állam- és kormányfői által 2005. május 16–17-én elfogadott varsói nyilatkozat és akcióterv alapján a Közgyűlés felhívja a Miniszteri Bizottságot, hogy az elfogadott döntések gyors végrehajtása érdekében azonnal kezdeményezzen tárgyalásokat. Az akcióterv rámutat arra, hogy „Európa viszontagságos történelme megmutatta, hogy a nemzeti kisebbségek védelme elen-

gedhetetlen a béke fenntartásához és a demokratikus stabilitás megteremtéséhez. Az olyan társadalomnak, amely magát pluralistának tekinti, biztosítania kell, hogy a kisebbségeinek identitását mint társadalmaink gazdagságának forrásait, megőrizzék és felvirágoztassák.”

16. Mindezek alapján a Közgyűlés azt javasolja a Miniszteri Bizottságnak, hogy

16.1. hívja fel azokat az államokat, amelyek eddig nem tették meg, hogy írják alá és ratifikálják a nemzeti kisebbségek és közösségek identitásának megőrzésében alapvető dokumentumokat, így a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt, a regionális és kisebbségi nyelvek európai kartáját, valamint a helyi önkormányzatok európai kartáját (ETS no. 122), és tegyen lépéseket ezzel kapcsolatban;

16.2. hívja fel az államokat, hogy segítsék elő nemzeti jogalkotásukban a kisebbségek kulturális jogainak elismerését, többek között az Európa Tanács Helyi és regionális hatóságok konferenciájának a területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről szóló 43. számú ajánlása (1998) és a helyi jog/különleges státusz kérdéséről szóló 70. számú ajánlása (1999) alapján;

16.3. tegyen megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a tagállamok elutasítsanak minden olyan kísérletet, amely etnikailag tiszta állam létrehozására vagy az állam területének és közigazgatásának etnikai alapon történő kialakítására irányul, kivéve azokat a pozitív intézkedéseket, amelyek a nemzeti kisebbségek arányos képviselését segítik elő az adott állam közigazgatásában, központi és helyi szinten;

16.4. hívja fel a tagállamokat, hozzák alkotmányukat összhangba azokkal jelenlegi demokratikus európai standardokkal, amelyek az egyes államoktól valamennyi állampolgár integrálását kívánják meg egy politikai és multikulturális egységben, az etnikulturális háttértől függetlenül, és hogy ne definiálják és szervezzék magukat többé kizárólag etnikai vagy kizárólag közjogi kötődésen alapuló államként;

16.5. határozza meg az államok és a más – főként a szomszédos – államok területén élő kisebbségeik közötti viszony alakításának folyamatára vonatkozó irányelveket, a Velencei Bizottságnak a hatályos jogszabályok vizsgálatán alapuló 2001-es jelentésében meghatározott kritériumokat, valamint a vonatkozó közgyűlési határozatokat és irányelveket figyelembe véve.

17. A Közgyűlés emlékeztet arra, hogy a nemzeti kisebbségek jogairól szóló 1623. számú ajánlásában szorgalmazta, a Miniszteri Bizottság „tegye meg a szükséges intézkedéseket az Európai Unióval való együttműködés fenntartására a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére vonatkozó közös politikák kialakítása érdekében”. A Közgyűlés megjegyzi, hogy a Miniszteri Bizottság válasza erre az ajánlásra enyhén szólva tömör volt. Ezért azt kéri a Miniszteri Bizottságtól, hogy kérje fel Jean-Claude Juncker urat, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió kapcsolatáról szóló következő jelentésében részletesen vizsgálja meg a nemzeti kisebbségek védelméről szóló politikák összeegyeztethetőségének és jogaik elismerésének kérdését.

(Fordította Polgár Eszter)