

1735 (2006) sz. ajánlás – A nemzet fogalma

A közgyűlés által 2006. január 26-án (a 7. ülésen)
elfogadott szöveg¹

1. 2003-ban a Parlamenti Közgyűlés megvitatta a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmód kérdését a Szomszédos államokban élő magyarokról² szóló, 2001. június 19-i magyar törvény fényében. A magyar törvénnyel összefüggésben, amely preambulumban meghatározza a nemzet fogalmát, a közgyűlés az 1335 (2003) sz. határozatban megjegyezte, hogy a mai napig „nincsen Európában általánosan elfogadott jogi definíciója a nemzet fogalmának”.

2. Annak tudatában, hogy szükséges pontosítani azt az alkotmányokban, illetve hatályos jogszabályokban használatos terminológiát, amely megfelel a különböző államokban élő állampolgárok közötti etnikai, nyelvi és kulturális kapcsolatoknak, különösen a nemzet szó használatát és a speciális történelmi vagy politikai kontextussal való összefüggéseket, a közgyűlés megvizsgálta, hogy a nemzet fogalma – ahol helyénvaló egy újragondolt és modernizált fogalom – segíthet-e és hogyan a nemzeti kisebbségek, illetve jogaik kérdésének megközelítésében a 21. századi Európában.

¹ Közgyűlési vita 2006. január 26-án (7. ülés), lásd 10762. sz. dokumentum, a Jogi és Emberi Jogi Bizottság jelentése, jelentéstevő: Frunda.

² Az eredeti angol szöveg – helytelenül – különbséget tesz a Magyarországon élő magyarok között, akiket „Hungarians”-ként említ, és a határon túli magyarok között, akiket „Magyars”-ként jelöl. Ennek megfelelően az angol szövegben a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény után zárójelben a Magyars szó szerepel, ami fordítási szempontból ilyen összefüggésben értelmezhetetlen. (A fordító megjegyzése.)

3. Egy olyan tanulmányban, amely a nemzet fogalmáról és európai használatáról készült, és amely 35 ország parlamenti delegációja által kitöltött kérdőív adatain, illetve a Jogi és Emberi Jogi Bizottság által Berlinben, 2004. június 7-én szervezett meghallgatáson a jog- és politikatudomány szakértői részéről elhangzott nyilatkozatokon alapult, a Jogi és Emberi Jogi Bizottság megállapította, hogy nehéz, csaknem lehetetlen a nemzet fogalmának általános definícióját kialakítani.

4. A nemzet kifejezés mélyen a népek kultúrájában és történelmében gyökerezik, és magában foglalja identitásuk alapvető elemeit. Emellett szorosan kapcsolódik olyan politikai ideológiákhoz is, amelyek kihasználták és meghamisították eredeti jelentését. Továbbá, tekintettel az európai országokban beszélt nyelvek sokszínűségére, egy olyan fogalom, mint a nemzet, egészen egyszerűen lefordíthatatlan számos országban, ahol legfeljebb hozzávetőleges fordítások találhatók bizonyos nemzeti nyelveken. Másfelől viszont bizonyos nemzeti nyelvek által használt szavaknak nincsen megfelelő fordítása angolul vagy franciául, az Európa Tanács két hivatalos nyelvéén.

5. A közgyűlés elismeri, hogy némely Európa tanácsi tagállamban a nemzet fogalmát az állampolgárság jelölésére használják, amely egy jogi kapocs (kapcsolat) az állam és az egyén között, tekintet nélkül ez utóbbi etnikai-kulturális származására; míg más tagállamokban ugyanez a fogalom egy olyan szerves közösséget jelöl, amely egy adott nyelvet beszél, és egy sor hasonló kulturális és történelmi hagyomány, múltjának hasonló értelmezése, illetve a jelenére vonatkozó hasonló törekvés és hasonló jövőkép jellemzi. Egyes tagállamokban mindkét értelmezést párhuzamosan használják az állampolgárság, illetőleg a nemzeti (etnikai-kulturális) származás jelölésére. Emiatt a nemzet kifejezés néha kettős értelemben használatos, míg más esetekben két különböző szót alkalmaznak a két jelentéstartalom kifejezésére.

6. A közgyűlés szintén elismeri, hogy amikor a nemzetfogalom állampolgárságot jelent, valamifajta szerződéses kapcsolatot jelöl valamely természetes személy és az állam között, míg mindazon esetekben, amikor a nemzetfogalom egy etnikai-kulturális közösséget jelent, kulturális valóságot (kulturális tény vagy kulturális státust) jelöl, amelynek alapja egy természetes személy szabad és egyoldalú kötődése az adott közösséghez, és csak az adott közösség tagjai közötti kapcsolatokat érinti. A kulturális értelemben vett nemzet csak akkor válik jogalannyá (lásd a nemzetközi jogot), ha nemzetközileg elismert állammá szerveződik.

7. A közgyűlés megjegyzi, hogy a nemzetépítés és a nemzetállamok születésének meglehetősen összetett folyamata során, a modern európai államok legitimitásukat vagy a nemzetfogalom állampolgári, vagy pedig kulturális jelentésére alapozták. Azonban, amíg a két jelentéstartalom közötti különbség még tisztázásra szorul az Európa Tanács némely tagállamának alkotmányában, a nemzetállami fejlődés általános iránya a nemzetállam átalakulása, az adott esettől függően a tisztán etnikai vagy etnocentrikus államból polgári állammá, illetve a tisztán polgári államból multikulturális állammá válhat, ahol nemcsak a természetes személyek, hanem a kulturális és nemzeti közösségek is rendelkeznek meghatározott jogokkal.

8. A közgyűlés szintén megjegyzi, hogy annak köszönhetően, ahogyan a nemzetállamok kialakultak a 19. században és a 20. század első felében, továbbá a nemzetállamok határainak a második világháború, illetve a hidegháború végén létrejött módosulása miatt, az Európa Tanács majdnem minden tagállamának területén élnek olyan különböző, az adott állam vagy polgári nemzet állampolgárából álló népcsoportok, amelyek azonban különböző kulturális nemzetekhez tartoznak, és azok tagjai. Az azonos etnikai-kulturális háttérű legnagyobb csoporthoz mérve az alacsonyabb létszámú csoportok nemzeti kisebbségeket alkotnak, és nemzeti kisebbségeknek nevezik őket.

9. Ezek a – gyakran az államhatárok változása következtében létrejött – nemzeti kisebbségek vagy közösségek, amelyek államalkotó és társalapító tényezői annak a nemzetállamnak, amelynek a közösség tagjai állampolgárként alanyi jogokat élveznek nemzeti identitásuk megőrzése, kifejezése és ápolása érdekében, mint ahogyan azokat a közgyűlés 1201 (1993) sz. és 1623 (2003) sz. ajánlása, valamint a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája rögzíti.

10. A közgyűlés azt is megállapítja, hogy miután a nemzeti kisebbségeknek mint ilyeneknek nincsen jogi személyiségük, nem lehetnek jogalanyok, így nem lehetnek részesülők szerződéseknél, illetve egyezményeknek. Azonban kollektív védelemben kell, hogy részesüljenek, és tagjaiknak élvezniük kell azt a lehetőséget, hogy akár önálló jogalanyként, akár jogi személyiséggel rendelkező különböző entitásokat alkotva, felléphessenek az adott nemzeti kisebbség identitásának és kulturális jogainak védelmében. Ezek nem területi vagy területhez kapcsolódó jogok, továbbá elismerésüket és védelmüket jogilag ki kell alakítani mind az adott nemzetállam szintjén, mind pedig a nemzeteken átnyúló (nemzetközi) szinten.

11. A közgyűlés leszögezi, hogy a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésével kapcsolatos legfontosabb szerep arra az államra hárul, amelynek a nemzeti kisebbség tagjai az állampolgárai. Következésképpen, a közgyűlés felhívja a tagállamokat, hogy fogadjanak el olyan jogszabályokat és szabályozó intézkedéseket, amelyek elismerik a hagyományos nemzeti kisebbségeket, majd ezeket jóhiszeműen alkalmazzák. A politikai intézményekben való képviselőre vonatkozóan javasolja, hogy az állam a pozitív diszkrimináció elvét alkalmazza a nemzeti kisebbségek tagjaira, különösen ami a központi és decentralizált intézményekben való arányos képviselőt illeti (ideértve a végrehajtó testületeket is), legfőképpen azokban a régiókban, ahol az adott kisebbségek élnek.

12. A közgyűlés szükségesnek tartja megerősíteni minden egyes európai polgár kapcsolatát identitásával, kultúrájával, hagyományaival és történelmével, továbbá minden egyén számára lehetővé tenni, hogy egy kulturális nemzet tagjaként határozza meg önmagát, függetlenül az állampolgársága szerinti országtól vagy attól az állampolgársági nemzettől, amelyhez állampolgárként tartozik, továbbá hangsúlyosan szükségesnek tartja azon kisebbségek erősödő törekvéseinek támogatását, amelyek különösen tudatában vannak egy adott kulturális nemzethez való tartozásuknak. Mind politikai, mind jogi szempontból fontos ösztönözni az állam és a nemzeti kisebbségek közötti kapcsolatok toleránsabb megközelítését, amely elvezet minden egyén azon jogának elismeréséhez, hogy ahhoz a nemzethez tartozhasson, amelyhez felfogása szerint tartozik, akár az állampolgárság, akár a nyelv, kultúra vagy hagyományok szempontjából.

13. A közgyűlés utal arra, hogy 1335 (2003) sz. határozatában leszögezte, hogy „a kisebbségvédelem új és eredeti formáinak megjelenése, különösen az anyaországok részéről pozitív tendenciát jelent [...]”. Megállapította, hogy az államok számára az a lehetőség, hogy egyoldalú intézkedéseket hozzanak a határaikon túli kisebbségeik védelmében, függetlenül attól, hogy ezek a kisebbségek a szomszédos vagy más országokban élnek, a következő alapelvek tiszteletben tartásához van kötve: a területi szuverenitás, a pacta sunt servanda elve, az államok közötti baráti kapcsolatok, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása – különös tekintettel a diszkrimináció tilalmára. Míg az anyaországok jogosan játszhatnak fontos szerepet a kisebbségi jogok fenntartásában, ha érdekelődést tanúsítanak az iránt, hogy mi történik a más országokban élő nemzettársakkal,³ elengedhetetlen, hogy ez a támogatás tiszteletben tartsa azoknak az álla-

³ Az eredeti angol szövegben a kinspeople kifejezés szerepel, amelynek ilyen formában nincsen magyar megfelelője. Jelentése kb.: „az adott néphez tartozó emberek”. Magyarul ehhez tartalmilag a nemzettárs fogalom áll legközelebb, lényeges azonban, hogy az angol szöveg itt nem használja a nemzet kifejezést. (A fordító megjegyzése.)

moknak a jogrendjét, ahol az adott kisebbségek élnek, és bármilyen szabályozási cselekményt előzetesen egyeztessenek ezen államok kormányaival. Ugyanezek a jogok és kötelezettségek vonatkoznak minden államra, amely egyoldalú intézkedéseket kíván hozni olyan kulturális és nemzeti kisebbségek identitásának védelmére, amely kisebbségek különböző államokban élnek, és amelyeket ez utóbbi államok állampolgárai alkotnak.

14. A közgyűlés a nemzeti kisebbségi jogok biztosítását illetően kijelenti, hogy az Európa Tanács keretében működő Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusára jelentős szerep hárul a vonatkozó európai szabályok alkalmazásának biztosításához nyújtott támogatása révén. A közgyűlés szerint a konkrét utómunkálatok meghatározása érdekében újra meg kellene vizsgálni a 43 (1998) sz. ajánlást a területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről, továbbá a 70 (1999) sz. ajánlást a helyi jogról/speciális státusról.

15. Figyelembe véve az Európa Tanács állam- és kormányfői által 2005. május 16-án és 17-én elfogadott Varsói Nyilatkozatot és Akciótervet, a közgyűlés felkéri a miniszteri bizottságot, hogy haladéktalanul kezdeményezzen párbeszédet az elfogadott döntések gyors megvalósítása érdekében. Az Akcióterv külön is rámutat arra, hogy „Európa hányatott történelme megmutatta, hogy a nemzeti kisebbségek védelme elengedhetetlen a béke fenntartásához és a demokratikus stabilitás fejlődéséhez. Egy magát pluralistának tekintő társadalomnak lehetővé kell tennie a társadalmainkat gazdagító kisebbségi identitások megőrzését és virágzását [...]”.

16. Következésképpen, a közgyűlés javasolja, hogy a miniszteri bizottság:

16.1. hívja fel azokat a tagállamokat, amelyek ezt még nem tették meg, hogy írják alá és ratifikálják a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt, a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját és a Helyi önkormányzatok európai kartáját, amelyek alapvető eszközök a nemzeti kisebbségek vagy közösségek identitásának fenntartására, illetve tegyenek erre irányuló lépéseket;

16.2. hívja fel a tagállamokat, hogy nemzeti jogalkotásukban mozdítsák elő a nemzeti kisebbségek kulturális jogainak elismerését, többek között az Európa Tanács keretében működő Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusának területi autonómiáról és nemzeti kisebbségekről szóló 43 (1998) sz. ajánlása, illetve a helyi jogról/speciális státusról szóló 70 (1999) sz. ajánlása alapján;

16.3. hozzon megfelelő intézkedéseket annak biztosítására, hogy a tagállamok utasítsanak vissza minden olyan kísérletet, amely az állam etnikai tisztaságának elősegítésére vagy az állam területének, illetve igazgatásának etnikai alapon való megszervezésére irányul, kivéve azon megerősítő intézkedéseket, amelyek célja a nemzeti kisebbségek igazságos képviselője országuk közigazgatásában mind központi, mind helyi szinten;

16.4. ösztönözze a tagállamokat, hogy hozzák összhangba alkotmányaikat a jelenkori demokratikus európai standardokkal, amelyek elvárják az államoktól, hogy összes állampolgárukat, függetlenül azok etnikai-kulturális hátterétől, integrálják egy polgári és multikulturális közösségbe, és többé ne szervezzék és határozzák meg önmagukat kizárólag etnikai vagy kizárólag állampolgári államként;

16.5. alkossanak irányelveket a kapcsolatépítési folyamatra vonatkozóan egy adott államban és egy másik államban – főként a szomszédos államokban – élő kisebbség között, figyelembe véve azokat a kritériumokat, amelyeket a Venecei Bizottság 2001-es jelentésében a létező jogszabályok elemzésének fényében meghatározott, továbbá a közgyűlés vonatkozó határozatait és ajánlásait.

17. A közgyűlés utal arra, hogy a nemzeti kisebbségek jogairól szóló 1623 (2003) sz. ajánlásában sürgette a miniszteri bizottságot, hogy „tegye meg a szükséges intézkedéseket az Európai Unióval való együttműködés érdekében azzal a céllal, hogy a nemzeti kisebbségek védelmének területén közös politikát valósítsanak meg”. Megállapítja, hogy a miniszteri bizottságnak erre az ajánlásra adott válasza legalábbis szűkszavú volt. A közgyűlés ezért kéri a miniszteri bizottságot, hogy kérje fel Jean-Claude Juncker urat, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió közötti kapcsolatokról szóló, készülő jelentésében, mélyebben foglalkozzon a nemzeti kisebbségek védelmére és jogaik elismerésére irányuló politikák összeegyeztetésének kérdésével.

FORDÍTOTTA: DR. GÖRÖMBEI SÁRA