

MINORITY POLICY

Ischinger, W.-Rolofs, O.: Kosovo and Serbia: the prospects of a modus vivendi (Komáromi, Sándor)	296
The Walloon region during the Belgian crisis (Kakasy, Judit)	299
Siklawi, R.: <i>The Dynamics of Palestinian Political Endurance in Lebanon</i> (Dézsi Tímea) ...	303

HISTORY OF NATIONAL AND ETHNIC MINORITIES

Light, D.-Young, C.: <i>Political Identity, Public Memory and Urban Space: A case Study of Parcul Carol I.</i> (Juhász, Gergely Ákos)	306
Hoare, M.A.: <i>Genocide in the Former Yugoslavia Before and After Communism</i> (Dézsi, Tímea)	
Burkut, I.G.: Ruthenes in Bachka, Sylvania and Slavonia: an attempt at the preservations of ethnic characteristics (Vékás, Gábor).....	312

*TANULMÁNYOK**Kisebbségi jogérvényesítés az alkotmányban I.**Pákozdi Csaba¹***Kollektív jogok és nemzetfogalom Magyarország új Alaptörvényében****Collective rights and the concept of “nation” in the new Fundamental Law of Hungary**

The new Fundamental Law of Hungary has become subject of extensive political and juridical disputes. One of the main issues of these debates is the question of the reference to collective rights. The Fundamental Law constitutes not only a new framework for the State, but it can be considered also as an initiator for a more complex concept of the Hungarian Nation. The approach seems to be in line with the Recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

Magyarország új Alaptörvénye számos közéleti, politikai vitának volt tárgya az elmúlt hónapokban, ugyanakkor a felszín alatt rejtőző jogi kérdések bőséggel kínálnak témát a nemzetközi jog, a diplomácia kutatói, művelői számára is. A 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvény olyan területeket is szabályoz, amelyeket a hatályos Alkotmány szövege nem említ. Ilyen a határokon túli magyarokért viselt felelősség körében közösségi jogaik érvényesítésének és közösségi önkormányzataik létrehozásának támogatása. Az Alaptörvény nemzetfelfogása emellett paradigmaváltást is tükröz, a korábbi etnikai-történelmi nemzetfogalom úgy alakul át, hogy eddigi értékeit megtartva a politikai nemzet felfogásából táplálkozó elemekkel gazdagodik. A kettő ötvözése csak látszólag ellentmondás, voltaképpen egy olyan új nemzetfogalom születésének lehetünk tanúi, amely emellett jogilag is az elismert európai nemzetfejlődési folyamatokba illeszkedik.

¹ Dr. Pákozdi Csaba (PhD) egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet.

1. Kollektív jogok

Az Alaptörvény D) cikke szerint „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.” Az Alaptörvény értelmezésekor a közösségi vagy kollektív jogok kapcsán gyakorta történik hivatkozás az ún. „európai standardokra”, az ezzel való érvelés gyakori eleme a politikai diskurzusnak, ugyanakkor nem lényegtelen, hogy az államok által követett gyakorlatot tekintjük-e európai standardnak, vagy az Európa Tanács intézményeinek gyakorlatában és az ET keretei között létrejött nemzetközi szerződésekben, illetve ajánlásokban megjelenő elveket. Utóbbiak értelemszerűen nem kizárólagosan szabályozzák a kisebbségek védelmét, az általuk szabályozott területek nem fedik le a jogvédelem teljes skáláját. Az Európa Tanács több tagállama ugyanakkor elismeri a nemzeti kisebbségek kollektív jogait, amelyek saját, állami jogrendszerükben, valamint kétoldalú megállapodásokban is megjelennek. (Lásd pl. a népcsoportok jogait Ausztriában, vagy a szlovéniai, magyarországi kisebbségvédelmi szabályozást.) Az államok kollektív vagy egyéni jogokon alapuló kisebbségvédelmi rendszereiről a Velencei Bizottság készített kérdőíves felmérést, amelyet 1994. június 20-án publikált. Ennek alapján megállapítható volt, hogy az Európa Tanács 13 tagállama „elfogadja a kollektív jogokat, mint a kisebbségek védelmének kiegészítő eszközét”.²

A kisebbségekkel kapcsolatos jogalkotás egyik legfontosabb európai eredménye az Európa Tanács keretei között 1995-ben elfogadott, Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezménye. A Keretegyezmény elfogadott szövege – jóllehet a nemzeti kisebbségek védelmét több helyen is nevesíti – a kisebbségek védelmét a kisebbségekhez tartozó személyek jogain keresztül biztosítja. Ennek ellenére kisebbségvédelem nemzetközi szabályai nem zárják ki a kollektív jogvédelem lehetőségét, sőt a Keretegyezmény előkészítése során a kezdetektől megjelent a kollektív jogokra való hivatkozás, amely a tárgyalások során fokozatosan került ki az érvrendszerből. A *travaux préparatoires* (előkészítő anyagok) tanúsága szerint a kezdeti javaslat kifejezetten kollektív jogi alapokon állt, és az előkészítés

² Kovács Péter: Nemzetközi Jog és Kisebbségvédelem. Osiris, Budapest, 1996, 175. o. Lásd továbbá: European Commission for Democracy Through Law, Replies to the questionnaire on the rights of minorities. CDL-MIN(93)10 Prov III.

során az államok képviselőiben eljáró szakértők között több vita is folyt a jogok egyéni, vagy kollektív felfogásáról.³

Az Európa Tanács keretében kötött szerződések ugyan az egyéni jogvédelem talaján állnak, ám mindez nem teszi elfogadhatatlanná vagy jogellenessé a kisebbségi jogok kollektív felfogását, amely a kisebbségek számára az egyéni védelemnél szélesebb körű jogosultságokat biztosít, és amelyet számos Európa tanácsi tagállam jogrendszere ismer.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által megfogalmazott ajánlások ugyanakkor már nem kizárólag egyéni jogi megközelítésűek. A nemzeti kisebbségek jogairól szóló 1492 (2001) sz. ajánlás szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és közösségek megfelelő védelme az emberi jogok védelmének integráns részét képezik, és ez az egyetlen (!) útja annak, hogy az államok csökkentsék az etnikai feszültségeket.⁴ A Parlamenti Közgyűlés 1735 (2006) számú, „A nemzet fogalmáról” szóló ajánlása a kollektív jogokkal kapcsolatosan az alábbiakat fogalmazza meg:

„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.”⁵

³ „Several experts took the view that, when discussing the list of undertakings which could be included in the draft framework Convention, collective rights as such should be excluded. Several other experts were of the opinion that it would be better to see on a case-by-case basis whether collective rights should be formulated. It was underlined that this distinction might not be of significant importance for a framework convention which would include mainly State obligations.” Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities (CAHMIN) 1st meeting, 25 January – 28 January 1994, Palais de l’Europe, Strasbourg. Meeting report CAHMIN (94) 5 para. 20., Strasbourg, 1 February, 1994.

⁴ „The Assembly again stresses the importance of effectively protecting the rights of minorities in Europe. It considers that adequate protection for persons belonging to national minorities and their communities is an integral part of the protection of human rights and is the only way in which states can reduce ethnic tensions that might give rise to more widespread conflicts.” Recommendation 1492 (2001) Rights of national minorities, para. 1.

⁵ Fordította: Dr. Görömbei Sára, forrás: http://www.nek.gov.hu/index.php?action=print&news_id=287 (2011. június 30.)

„10. A közgyűlés azt is megállapítja, hogy miután a nemzeti kisebbségeknek mint ilyeneknek nincsen jogi személyiségük, nem lehetnek jogalanyok, így nem lehetnek részei szerződéseknak, 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.”⁶

2. A nemzet fogalma

Az Alaptörvényt érő kritikák egyik eleme a nemzet felfogásával kapcsolatos, amely elsősorban a magyar nemzet (ön)meghatározása, ill. a nemzetiségek státusa tárgykörében jelenik meg. A kritikák központi eleme a nemzet politikai (állampolgárságon alapuló) vagy etnikai (származáson, kulturális összetartozáson alapuló) meghatározásának kérdése. Az Alaptörvényben mindkét elmélet megjelenik, tekintettel arra, hogy a magyar állampolgársággal nem rendelkező határon túli magyarok is magyar nemzet tagjai, (etnikai nemzet) valamint arra, hogy a politikai közösségnek részesei a magyarországi nemzetiségek, akik államalkotó tényezők (politikai nemzet). A kétféle felfogás nem mond ellent egymásnak, mindezt alátámasztja az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a nemzet fogalmáról adott 1735 (2006) sz. ajánlása, amelynek 5. pontja szerint:

„A Közgyűlés elismeri, hogy némely Európa Tanács 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,

⁶ Fordította, Dr. Görömbei Sára, forrás: http://www.nek.gov.hu/index.php?action=print&news_id=287 (2011. június 30.)

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.”⁷

A magyar Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának első mondata: „MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI”, a nemzet kulturális (etnikai) és politikai felfogásán is alapulhat, tekintettel arra, hogy a Nemzeti Hitvallás záró sorai „Magyarország polgárainak együttműködésére való készségét fogalmazza meg.

A Nemzeti Hitvallás 7. bekezdése a részekre szakadt nemzet szellemi és lelki egységének megőrzésére tett ígéret mellett hangsúlyozza azt, hogy a „velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei”. Itt tehát a történelmi események folyamán beállt helyzet – amelynek következtében a magyar nemzet részekre szakadt – miatt a szöveg kulturális, (szellemi és lelki) értelemben való nemzetfelfogást tükröz, de emellett hangsúlyozza, hogy a magyarországi nemzetiségeket a politikai közösség elismert részeként államalkotó tényezőként ismeri el, nem kívánva beolvasztani őket a magyar „etnikai nemzetbe”. Az ajánlás 9. pontja szerint:

„Ezek a – gyakran az államhatárok változása következtében létrejött – nemzeti kisebbségek vagy közösségek, amelyek államalkotó és társ-alapító tényezői annak a nemzetállamnak, amelynek a közösség tagjai állampolgárként alanyai, 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.”⁸

A szóhasználatban tehát nincs ellentmondás, az Alaptörvény a magyar nemzet jelenlegi állapotának megvilágítását, valamint a nemzetiségek elismerését és saját nemzetfelfogásuk messzemenő figyelembe vételét tanúsítja.

A fentiekkel összhangban van az Alaptörvény D) cikke is, amely a határon túli magyarságért (etnikai értelemben vett nemzet, amelynek tagjai nem feltétlenül magyar állampolgárok) való felelősséget szabályozza.

⁷ Fordította, Dr. Görömbei Sára, forrás: http://www.nek.gov.hu/index.php?action=print&news_id=287 (2011. június 30.)

⁸ Fordította, Dr. Görömbei Sára, forrás: http://www.nek.gov.hu/index.php?action=print&news_id=287 (2011. június 30.)

Mindez nem érinti a politikai közösség létét, amely az állam polgáraiból áll, és amelyet az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1735 (2006) sz. ajánlásának megfelelően „politikai nemzet”-nek is lehet nevezni.

A kérdés jobb megvilágítását szolgálja az idézett ajánlás 7. pontja, amely szerint:

„A Közgyűlés megjegyzi, hogy a nemzetépítés és a nemzetállamok születésének meglehetősen összetett folyamata során, a modern európai államok legitimitásukat vagy a nemzet fogalom 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, ahol nemcsak a természetes személyek, hanem a kulturális és nemzeti közösségek is rendelkeznek meghatározott jogokkal.”⁹

A kulturális nemzethez való tartozás joga, függetlenül az „állampolgársági nemzettől” továbbá az állampolgárság(!) megválasztásának lehetőségére való törekvés is megjelenik az ajánlás 12. pontjában a következőképpen:

„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.”¹⁰

⁹ Fordította, Dr. Görömbei Sára, forrás: http://www.nek.gov.hu/index.php?action=print&news_id=287 (2011. június 30.)

¹⁰ Fordította, Dr. Görömbei Sára, forrás: http://www.nek.gov.hu/index.php?action=print&news_id=287 (2011. június 30.)

Az ajánlás 16.4. cikke szerint a Parlamenti Közgyűlés javasolja, hogy a Miniszteri Bizottság

„ösztönözze a tagállamokat, hogy hozzák összhangba alkotmányukat a jelenkori demokratikus európai standardokkal, amelyek elvárják az államoktól, hogy összes állampolgárukat, függetlenül azok etnikai-kulturális háttérétől, integrálják egy polgári és multikulturális közösségbe, és többé ne szervezzék és határozzák meg önmagukat kizárólag etnikai vagy kizárólag állampolgári államként;”¹¹

A magyar Alaptörvény a fent idézett feltételnek megfelel, belső logikája és szóhasználata az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1735 (2006) sz. ajánlásában megfogalmazottakat tükrözi, ugyanakkor olyan, egy korábban nem tapasztalt nemzetfejlődési úton indítja el Magyarországot, amely egyrészt tekinthető etnikai-kulturális jellegűnek, (a határon túli, magyar állampolgársággal nem rendelkező magyarság tekintetében) ugyanakkor megjelenik a politikai nemzetfelfogás felé történő nyitás is, amely egyszerre integrálhatja a magyarországi politikai közösségbe az etnikailag magukat nem magyarnak valló nemzetiségi közösségeket, valamint az immár magyar állampolgársággal (is) rendelkező határon túli magyarságot. Mindez azért nagy jelentőségű, mert a politikai és etnikai nemzetfogalmat egymástól elkülönülten értékelő értelmezések (pl. az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottsága, a Velencei Bizottság véleménye Magyarország Alaptörvényéről) a fent megállapítottaktól, és minden bizonnyal az Alaptörvény eredeti céljától is eltérő álláspontot fogalmazhatnak meg.¹²

¹¹ Fordította, Dr. Görömbei Sára, forrás: http://www.nek.gov.hu/index.php?action=print&news_id=287 (2011. június 30.)

¹² Lásd: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion no. 618/2011, CDL-AD(2011)016, 2011. június 20. 39-40. bek.