

FEDINEC CSILLA¹

Az ukrán parlament emberi jogi, kisebbségi és nemzetiségi kapcsolatok bizottságának tevékenysége

Activities of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights, National Minorities and International Relations

In the Ukrainian Parliament a Committee on Human Rights, National Minorities and International Relations has been in operation since 1994. The Committee deals with issues to do with ethnic politics, Ukrainians beyond Ukraine's borders, citizenship and constitutionality, gender, victims of deportation and political persecution, refugees and migrants. The Committee's work suffers from very limited media coverage. It is little known that the Committee has had several meetings to discuss the potential legal regulation of national-cultural autonomy. This study analyzes these attempts, and it compares them to the views of ethnic communities in Ukraine as shown in censuses and other political acts as well as Ukrainian historical traditions.

A szovjet parlamenti rendszer

Az ukrán parlament megnevezése – Legfelsőbb Tanács² a szovjet időszakból származik, ezért célszerű némi visszatekintésre sort keríteni. A Szovjetunió államapparátusát alapvetően a három szovjet alkotmány, az 1924-es, az 1936-os és az 1977-es határozta meg. Az 1924-es alkotmánnyal a tanácsok³ országában az államirányítás központi szerve az országos Tanácskongresszus,⁴ illetve az egyes szövetségi köztársaságok és autonóm köztársaságok tanácskongresszusai voltak. A kongresszusok közötti időszakban a Központi Végrehajtó Bizottság⁵ ülészeit került sor. Az 1936-ban elfogadott szovjet alkotmány ezt a rendszert eltörölte, nagyfokú centralizációt hajtott végre az államigazgatásban, számos addigi jogosítványtól megfosztotta a tagköztársaságokat, s a korábbi intézmények helyett létrehozta a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsát, illetve az egyes szövetségi köztársaságok és autonóm köztársaságok legfelsőbb tanácsait. A Legfelsőbb Tanács sem ülésezett folyamatosan, az egyes ülészetek között a Legfelsőbb Tanács Elnöksége vitte az ügyeket. A kormány szerepét 1946-ig a Népbiztosok Tanácsa, utána pedig a Minisztertanács töltötte be.⁶ Ezeknek az intézményeknek is megvolt a megfelelője az egyes tagköztársaságokban. Az 1977-es alkotmány alig változtatott a rendszeren.

A Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa kétkamarás volt: Szövetségi Tanácsból és Nemzetiségi Tanácsból állt.⁷ A Szövetségi Tanácsba a közel azonos lélekszámú választási

¹ PhD, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet

² Ukránul *Верховна Рада*, oroszul *Верховный Совет*.

³ Az eredeti orosz kifejezés megfelelője transliterálva: *sovjet*, transzkripcióval: *szovjet*, a parlament így: a legfelsőbb szovjet.

⁴ *Съезд Советов*.

⁵ *Центральный Исполнительный Комитет*.

⁶ *Совет Народных Комиссаров* és *Совет Министров*.

⁷ *Совет Союза* és *Совет Национальностей*.

körzetekből választottak képviselőket, a Nemzetiségi Tanácsban pedig nem az egyes nemzetiségek vagy etnikumok képviseltették közvetlenül magukat, hanem az egyes szövetséges köztársaságok, autonóm köztársaságok, autonóm területek és nemzetiségi körzetek küldhettek normatív alapon meghatározott számú képviselőt.

Az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság alkotmányai (1929, 1938, 1978) követték a szovjet alkotmány elfogadását, így a kijevi (egykamarás) Legfelsőbb Tanács 1938-tól kezdve ülésezett. A szövetségi köztársaság első embere, a köztársaság vezetője 1938-ig jogilag nincs meghatározva, a gyakorlatban a Népbiztosok Tanácsának elnöke, akit a kijevi Központi Végrehajtó Bizottság választott meg. A tényleges vezető azonban mindig az Ukrajnai Kommunista Párt első titkára. 1938 után a köztársaság vezetője a Legfelsőbb Tanács Elnökségének elnöke, akit az ukrán Legfelsőbb Tanács választott meg – gyakorlatilag mindig azt a személyt, aki az Ukrajnai Kommunista Párt Központi Bizottságának élén állt.

Mind a moszkvai, mind a tagköztársaságok parlamentjei (legfelsőbb tanácsai) működésének rendje azonos volt: a parlamenti ciklust számokkal jelölték, így volt első, második stb. összehívású parlament. Minden ciklus alatt ülészakokat tartottak – egy-egy ülészak a folyamatos ülésezés időszakát jelölte, és az egyes ülészakokat a parlamenti ciklusokhoz hasonlóan megszámozták. Így az első összehívású kijevi Legfelsőbb Tanácsnak 1938 és 1946 között nyolc, a másodiknak 1947 és 1950 között hét, a harmadik összehívásúnak 1951 és 1954 között négy, a negyedik összehívásúnak 1955 és 1959 között nyolc, az ötödik összehívásúnak 1959 és 1962 között ugyancsak nyolc, a hatodik összehívásúnak 1963 és 1966 között tíz, a hetediknek 1967 és 1970 között nyolc, a nyolcadiknak 1971 és 1974 között kilenc, a kilencediknek 1975 és 1979 között tizenegy, a tizediknek 1980 és 1984 között tíz, a tizenegyediknek pedig 1985 és 1990 között tizenkét ülészaka volt. A szovjet időszak utolsó kijevi parlamentje a tizenkettedik összehívású Legfelsőbb Tanács; a függetlenséget megelőző időszakban ennek négy ülészaka volt: az első ülészakára 1990 májusa és augusztusa, második ülészakára 1990 októbere és decembere, harmadik ülészakára 1991 februárja és júliusa, (egyetlen számozatlan) rendkívüli ülészakára 1991. augusztus 24-én került sor.⁸

Az ukrán parlamenti rendszer

A történelem sajátos közjátéka, hogy az utolsó szovjet időszakbeli kijevi parlament (XII. összehívású Legfelsőbb Tanács) egyben a független ukrán állam első parlamentje (I. összehívású Legfelsőbb Tanács) is lett. Nézzük meg, hogy milyen események vezettek el ehhez.

Az elfogadott szovjet alkotmányok későbbi módosítása a ritka kivételek közé tartozott.⁹ A szovjet-ukrán alkotmányozásban az első döntő lépést ezen a téren a

⁸ Высшие органы государственной власти Украинской ССР.

http://www.knowbysight.info/1_UKRA/03467.asp (2011-04-29) A parlamenti határozatok megnevezésében az 1990-es években tapasztalni, hogy egyes esetekben a második és harmadik összehívású parlamentet még tizenharmadik, tizennegyedik összehívásúként írják le. Lásd a törvények és rendeletek táráát a parlament honlapján: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

⁹ Vö.: *Відомості Верховної Ради*, 1947, № 12, és *Відомості Верховної Ради*, 1948, № 3.

kijevi parlament 1989-ben októberében tette meg, amikor XI. összehívású Legfelsőbb Tanács tizedik ülészsaka módosította az 1978-as alkotmányt.¹⁰ A módosítás leglényegesebb pontjai, hogy a kijevi Legfelsőbb Tanács hatáskörét jelentős mértékben kibővítette, lehetővé tette a szabad jelöltállítást az önkormányzati és a parlamenti választásokon, a parlament létszámát 650-ről 450 főre csökkentette. Az 1990 márciusában megtartott választásokat a politikusok és a szakirodalomban is már az első demokratikus választásokként aposztrofálta. A parlamentbe került képviselők közül 125-en Ukrajna Népi Mozgalma (közkeletű nevén a RUH) képviselőjében Néptanács néven ellenzéki csoportot alkottak. A régi rendszer hívei (239 képviselő) pedig „a szuverén szovjet Ukrajináért” csoportba tömörültek.

A XII. összehívású kijevi Legfelsőbb Tanács:

- első ülészsaka 1990. július 16-án¹¹ deklarálta Ukrajna állami függetlenségét,¹² amely még a Szovjetunió keretei között törekedett önálló (közvetlen moszkvai beleszólás nélküli) jogosítványok megszerzésére;
- a második ülészsak 1990 októberében ismét módosította a szovjet-ukrán alkotmányt, megteremtve a többpártrendszeren alapuló demokratikus állam, a tervgazdálkodásról a piacgazdaságra való áttérés alapjait;
- a harmadik ülészsak ugyancsak alkotmánymódosítással bevezette az államfői tisztséget;
- a parlament egynapos, rendkívüli ülészsaka 1991. augusztus 24-én néhány nappal a szovjet restaurációra irányuló moszkvai puccskísérlet megghiúsulása után elfogadta az ország teljes önállóságát kimondó Függetlenségi Nyilatkozatot¹³ – hivatkozással az ezeréves függetlenségi törekvésekre, az ENSZ Alapokmányában és más nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott önrendelkezési jogra, valamint a függetlenség 1990. július 16-i deklarálására. A dokumentum megerősítésére 1991. december 1-jére népszavazást is kiírtak.

A népszavazással egyidejűleg választották meg közvetlenül a független Ukrajna első államfőjét is Leonyid Kravcsuk személyében, aki egyébként addig a kijevi Legfelsőbb Tanács elnökeként (1990. július 23. és 1991. december 5. között) Szovjet-Ukrajna vezetője volt. Így gyakorlatilag a személy nem változott, csak a státusza. És nem változott meg a független Ukrajna parlamentjének megnevezése sem – maradt

¹⁰ Ezt az első alkotmánymódosítást még több mint húsz követte 1996-ig, az új alkotmány elfogadásáig. Valamennyit módosítást lásd. részletesen a Legfelsőbb Tanács honlapján: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978-plus.html> (2011-04-29)

¹¹ A szovjet tagköztársaságok közül elsőként Oroszország mondta ki függetlenségét 1990. június 12-én. 1990 decemberében a Szovjetunió népképviselőinek IV. kongresszusa elutasította a tagköztársaságok által kinyilvánított függetlenséget és a szövetségi szerződés megújítása mellett foglalt állást. 1991 márciusában a moszkvai Legfelsőbb Tanács határozatára országos népszavazást írtak ki abban a kérdésben, hogy fent kell-e tartani a Szovjetuniót, ezzel párhuzamosan az ukrán parlament a tagköztársaság területén népszavazást írt ki abban a kérdésben, hogy a lakosság egyetért-e 1990. július 16-i dokumentum tartalmával, miszerint Ukrajna független állam – de szovjet keretek között. A végeredmény ellentmondásos volt, hiszen az ukrán lakosság nagy többsége a Szovjetunió fenntartására és a sajátos ukrán függetlenségre is ígert mondott. A helyzet másutt sem volt egyértelműbb, számos tagköztársaságban, így Észtországban, Lettországban, Litvániában, Grúziában, Örményországban és Moldovában nem is tartották meg a népszavazást. Іванов В. *Історія держави і права*. Навчальний посібник. П. Київ, МАУП, 2003. 930.

¹² Декларація про державний суверенітет України.

¹³ Акт проголошення незалежності України.

Legfelsőbb Tanács. Változatlan maradt még az összehívások (azaz a parlamenti ciklusok) számokkal való jelölése és azon belül az ülészakok számozása. Ily módon a független Ukrajna első összehívású Legfelsőbb Tanácsa 1990 és 1994 (9 ülészak), a második összehívású 1994 és 1998 között (9 ülészak), a harmadik összehívású 1998 és 2002 között (9 ülészak), a negyedik összehívású 2002 és 2006 között (9 számozott és egy rendkívüli ülészak), az ötödik összehívású 2006 és 2007 között ülésezett (4 ülészak). A jelenlegi (2011 májusában vagyunk) a hatodik összehívású Legfelsőbb Tanács.

Az emberi jogi, kisebbségi és nemzetiségi kapcsolatok bizottsága

Az 1996-os Alkotmány – a független Ukrajna alaptörvénye – az egykamarás parlamentet szerkezeti tekintetben lényegében változatlanul hagyta. A legfontosabb változás, hogy megszüntette a Legfelsőbb Tanács Elnökségét, de meghagyta a parlamenti bizottságok intézményét. Vannak folyamatosan működő (állandó) bizottságok, valamint ideiglenes bizottságok, illetve olyan bizottságokat is létrehozhatnak, amelyek célja nagy társadalmi érdeklődést kiváltó esetek kivizsgálása (tényfeltárás).

A bizottságok törvény-előkészítési, szervezési és ellenőrzési feladatokat látnak el. A Legfelsőbb Tanács minden ciklus elején meghatározza a parlamenti bizottságok számát, elnevezését, munkájának tárgyát, a bizottsági tagok minimális, illetve maximális számát. A bizottsági tagokat a frakciók javasolják a parlamenti kvótáknak megfelelően. A bizottság elnöke, alelnöke és titkára nem kerülhet ki ugyanabból a frakcióból.¹⁴ Az első és a negyedik összehívású ukrán parlamentnek 24–24 bizottsága, a második és a harmadik összehívásúnak 23–23 bizottsága, az ötödik összehívásúnak 26 bizottsága volt, a jelenlegi, hatodik összehívásúnak 27 bizottsága működik.

Az emberi jogi, kisebbségi és nemzetiségi kapcsolatok bizottsága (EKNB) a második összehívású parlament, azaz 1994 óta folyamatosan jelen van a parlamenti bizottságok sorában. Az első összehívású parlamentben még nem volt ilyen bizottság, két bizottság profiljában jelentek meg részben az ebbe a tárgykörbe tartozó feladatok: ez a két testület az emberi jogi bizottság és az állami függetlenség, a (posztszovjet) köztársaságok és nemzetek közötti kapcsolatok kérdéseivel foglalkozó bizottság.

Az alábbiakban az EKNB tevékenységét vizsgáljuk az egyes parlamenti ciklusokban, kiemelve egy-egy a bizottsághoz szorosan kapcsolódó kérdést.

¹⁴ Vö. a parlamenti bizottságokról szóló törvény: Закон України Про комітети Верховної Ради України. // *Відомості Верховної Ради України*, 1995, № 19. Illetve: Alkotmány, 1996, 89. cikkely. Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-VR. // *Відомості Верховної Ради України*, 1996. № 30. A cikkely alkotmánybíróági értelmezése: 5-rp/2003. számú határozat, kelt 2003. március 5-én. Törvények és rendeletek tára: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v005p710-03> (2011-05-01)

a) Az EKNB a második parlamenti ciklusban (1994–1998)

A második parlamenti ciklus parlamenti bizottságainak megalakításáról a Legfelsőbb Tanács 1994. évi 21. sz. határozata rendelkezett.¹⁵ Az EKNB megalakításáról és személyi összetételéről az 55. számú parlamenti határozat szólt,¹⁶ mely megnevezte a bizottság elnökét és a bizottság 15 tagját. A 213. és a 323. sz. határozatokkal a bizottság újabb tagokkal bővült. Az így kialakuló 19 fős bizottságban a többség ukrán nemzetiségűnek, 5-en orosznak, 1 zsidónak, 1 karaimnak és 1 magyarnak mondta magát.

Az 1990-es években Kelet- és Közép-Európában végbement politikai változásokkal, többek között az új államok megjelenésével, a rendszerváltással megindult egy új intézményi hálózat kiépítése is. Ennek egyik fontos eleme volt az ombudsmani intézmény bevezetése. Még a Szovjetunió fennállásának időszakában, 1989-ben a szovjet népképviselők V. rendkívüli kongresszusán elfogadták az állampolgári jogok és szabadságjogok nyilatkozatát, amelyben megfogalmazódott az emberi jogi biztos, azaz az ombudsman szükségességének kérdése is, azonban minden következmény nélkül. A Szovjetunió felbomlása után az utódállamok különböző módon láttak hozzá az intézmény felállításához. Ukrajnában 1991-től kezdve több alkotmánytervezetet is született, s ezek mindegyike foglalkozott valamilyen formában az ombudsman intézményének szükségességével, noha a tervnek voltak ellenzői is, elsősorban arra való hivatkozással, hogy a jogvédelem a jogvédő szervek feladata, egy átalakuló társadalomban egy új intézmény nem javítaná a helyzetet, különösen, hogy az országban nincsenek hagyományai. A többség azonban, értve alatta a politikusokat, a szakembereket és a közvéleményt is, fontosnak tartotta az elképzelést, s így a kérdés folyamatosan napirenden volt.

1997-ben Lembergben az EKNB tanácskozást szervezett a kérdésben az Európa Tanács emberi jogi biztos hivatálának és ukrán jogvédők támogatásával, számos külföldi résztvevővel, jelen volt többek között Kaltenbach Jenő, a magyar Országgyűlés nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosja. A tanácskozáson terítékre kerültek az ukrain ombudsmani hivatal bevezetésével és működésével kapcsolatos elképzelések.

Az első tervezet Szerhij Kiricsenko herszon megyei parlamenti képviselő nevéhez fűződik. A tervezetet szakértők, és az EKNB is vizsgálta, a parlament elé is beterjesztették, azonban miután 1996-ban elfogadták az új Alkotmányt, amely rendelkezik az emberi jogi biztos intézményéről, a törvénytervezetet visszavonták a parlamentből további pontosításra. Időközben megszületett egy másik tervezet is Tóth Mihálynak, az ukrán parlament egyetlen magyar képviselőjének, és az EKNB magyar tagjának, a nemzeti kisebbségek ügyével foglalkozó albizottság elnökének tollából.¹⁷ Az EKNB mindkét tervezet tárgyalását napirendjére vette. Ugyanakkor az EKNB tagjainak egy része munkacsoportot hozott létre egy újabb törvénytervezet kidolgozására. A három tervezetet a parlament 1997. március 4–5-én tárgyalta, heves vita alakult ki, mely során egyik tervezet sem tudott kellő támogatottságot

¹⁵ *Відомості Верховної Ради України*, 1994, № 22.

¹⁶ *Відомості Верховної Ради України*, 1994, № 29.

¹⁷ Товт М.: Права людини і права держави. // *Голос України*, 1996, 4 січня.

szerezni. A parlament határozatban megbízta az EKNB-t, hogy legközelebb egyetlen tervezetet terjesszen a parlament elé. Az EKNB erre létrehozott egy új bizottságot (új tagokkal) azzal a feladattal, hogy a három tervezet összefésüléséből készítsen egy negyediket. Az új tervezetet 1997 novemberében a parlament elfogadta, azonban az államfő a törvényt visszadobta. Kifogásait az EKNB megvitatta, s többségüket elfogadta. Ezután az újra megszavazott törvény alapján 1998-ban választották meg az első ombudsmant – az EKNB egyik tagja, az orosz nemzetiségű Nyina Karpacsova, a Krím-félsziget egyik kerületének parlamenti képviselője személyében.¹⁸

b) Az EKNB a harmadik parlamenti ciklusban (1998–2002)

A ciklusban a bizottságba bekerült Kovács Miklós, az időszak ismét csak egyetlen magyar parlamenti képviselője, illetve a krími tatárok két emblematikus képviselője, Refat Csubarov és Musztafa Dzsemiljov is, valamint a román Iván Popescu, aki már az előző ciklusban is képviselő és bizottsági tag volt.¹⁹

Kovács egy 1999-es konferencián – Krími tatárok: nemzeti kisebbség vagy őslakosok – kifejtette, hogy a terminológiai vita némiképp elvonja a figyelmet a kérdés lényegéről. Olyan népről beszélünk, amelynek nincs anyaországa. De valamennyi kisebbség helyzete kilátástalan, ha nélkülözi a komoly intézményi-jogi garanciákat, s ezeket a garanciákat az államnak kell megadni. Ukrajna tekintetében az ország alkotmánya csapdahelyzetet állított elő abban a tekintetben, hogy úgymond meg kell küzdenünk a kisebbség vagy őslakos státusért. Ha kisebbségről beszélünk, akkor például a németországi törökökre, vagy a franciaországi arabokra gondolunk. Az őslakosok pedig például a kanadai eszkimókat juttatják eszünkbe. Éppen ezért, állapítja meg Kovács, nem lehetséges egységes szabályozás keretében kezelni az összes ukrainai kisebbség kérdését, hanem minden specifikus esetben, minden kisebbség esetében, amelyik erre igényt tart, külön szabályozás szükséges. Bár Ukrajna unitáris állam, a megoldás mégiscsak az autonómia, amely nem ismeretlen fogalom ebben az országban.²⁰

A több évszázados széttagoltság, regionális különfejlődés után létrejövő független ukrán államban érzékeny terület az autonómia kérdése. Az 1990-es évek elején a kérdés népszavazással történő eldöntésétől a nyílt szeparatizmusig többféle próbálkozás történt.²¹ Fontos hangsúlyozni, hogy nyilvánvalóan nem tehető és nem is teszünk

¹⁸ Марцеляк О., Коломієць Ю., Зубенко Г.: *Спеціалізовані органи парламентського контролю в Україні: статус і функціонування*. Харків, ХНУВС, 2006. 32–46. Az ombudsman honlapja: <http://www.ombudsman.kiev.ua/> (2011-05-01)

¹⁹ *Відомості Верховної Ради України*, 1998, № 40-41.

²⁰ Кримські татари: «національна меншина» або «корінний народ». Політичний та юридичний аспекти питання. 5 лютого 1999 р. <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=810> (2011-05-01)

²¹ Az autonómia nem szükségképpen kapcsolódik a nemzeti és etnikai kisebbségek kérdéséhez. Az autonómia formái igen különbözőek lehetnek: ilyen a városok és falvak helyi autonómiája, az egyetemek tudományos autonómiája stb. (Georg Brunner, Herber Küpper: *European Options of Autonomy: a typology of autonomy models of minority self-governance*. In: Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. Open Society Institute, Budapest, 2002. 11–36.) A települések helyi autonómiájának kérdéseivel foglalkozik az önkormányzatokról szóló törvény (Закон України Про місцеве самоврядування в Україні. // *Відомості*

egyenlőségelet az autonómia és a szeparatizmus fogalma közé, a kérdés ukrainai megítélésében azonban a két fogalom azonosítása nem példa nélküli a szakma-politikai megközelítésekben is. Autonóm járás tervét megfogalmazták a kárpátaljai magyarok és a kárpátaljai románok is, autonóm területben gondolkodtak a krími oroszok. Az elszakadási törekvésre pedig a bukovinai románok és bizonyos esetekben a kárpátaljai ruszinok tekintetében lehet példát felhozni. Az autonómia kifejezés törvénybe foglalása azonban mégiscsak megtörtént, mégpedig a Krím esetében.

Az autonómia fogalmát először az ukrainai nemzeti kisebbségekről szóló törvényben (1992) találjuk meg, melynek 6. cikkelye kimondja: „Az állam szavatolja a nemzeti kisebbségek számára a nemzeti-kulturális autonómiához való jogot”, ami a szöveg szerint azt jelenti, hogy használhatja anyanyelvét, anyanyelven tanulhat és tanulhatja anyanyelvét, megőrizheti és gyarapíthatja nemzeti kulturális hagyományait, használhatja nemzeti jelképeit, méltathatja nemzeti ünnepeit, gyakorolhatja vallását, szabadon kielégítheti szépirodalomra, művészetekre, a médiára vonatkozó igényeit.²²

Ukrajna Alkotmányának (1996) 92. cikkelye sorolja fel azokat a kérdéseket, amelyekben csak országos törvényi szinten kezelhetők, közte a 13. pont szerint a közigazgatási berendezkedés is ide tartozik.²³ Az Alkotmány IX. fejezete (132–133. cikkelyek) tárgyalja az ország közigazgatási berendezkedését, a települések és megyék sorában megnevezve a Krími Autonóm Köztársaságot is. A X. fejezet (134–139. cikkelyek) részletezi a Krími Autonóm Köztársasággal kapcsolatos kérdéseket, azonban sem itt, sem a Krím Alkotmányában nincs tisztázva az autonómia mibenléte; egyetlen dolog derül ki mind az ország, mint az autonóm köztársaság alkotmányának szövegéből, hogy a Krím Ukrajna elidegeníthetetlen része. A Krím autonómiaja közigazgatási jellegű, nincs etnikai kötődése.

Верховної Ради України, 1997, № 24). 1991-ben helyi népszavazás alapján az Odesza megyei Bolgradskij járásban a bolgárok és a gagauzok, a kárpátaljai Beregszászi járásban pedig a magyarok szavaztak nemzetiségi autonóm kerület létrehozásáról, azonban hatalom ezt teljes mértékben figyelmen kívül hagyta. Az orosz kisebbség

a kulturális autonómiához való jogait hangoztatja, különös tekintettel a nyelvi jogokra. A kisebbségek érdekérvényesítésének sajátos terepét jelentették az önkormányzatok, ahová a kompakt módon élő etnikumok juttatták be képviselőiket nagy számban. Ez a helyzet a magyarok esetében, különösen a kárpátaljai Beregszászi járásban, a románok esetében Bukovinában, a bolgárok esetében Odesza megye Bolgradskij járásában. (Stepanenko, Viktor: *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*. In: Anna-Mária Bíró, Petra Kovács (eds.): *Diversity in Action: Local Public Management of Multi-Ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI Managing Multiethnic Communities Project, 2001. 315.) Az 1990-es évek papíron kezelt magyar autonómiatervezete Gulácsi Géza (Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség) nevéhez fűződik. A koncepció az önálló oktatási rendszer és az etnikai alapú kulturális autonómia felől közelítette meg a kérdést. (Gulácsi Géza: *A kárpátaljai magyarság jogi helyzete és autonóm törekvései*. In: [Csernicskó István et al.] *Útközben. Tanulmányok a kárpátaljai magyarságról*. [Változó világ.] KMKSZ, Ungvár, 1998.)

²² Закон України Про національні меншини в Україні. // *Відомості Верховної Ради України*, 1992, № 36.

²³ Конституція України. // *Відомості Верховної Ради України*, 1996, № 30.

c) Az EKNB a negyedik parlamenti ciklusban (2002–2006)

A parlament elnökének 2003. évi 867. rendelkezése²⁴ az EKNB feladatait a következőkben határozta meg: az emberi és állampolgári jogok védelmével, az állampolgársággal és a menekültekkel, a deportáltak és a repressziók áldozatainak védelmével, a nők és a férfiak egyenjogúságával, a külső és belső migrációval, a határon túli ukránokkal való kapcsolattartás szabályozásával kapcsolatos törvénykezésben való közreműködés, együttműködés az Európa Tanács, az EBESZ, az ENSZ és a Nemzetközi Migrációs Szervezet illetékes testületeivel, a FÁK-tagországok nemzeti intézményeivel a bizottság kompetenciájába tartozó kérdésekben.

A parlamenti ciklus alatt összesen 153 törvénytervezet és egyéb dokumentum vizsgálatában volt a bizottság az első számú illetékes.²⁵ A 2005-ös évben például a bizottság 26 jogi dokumentum tervezetével foglalkozott. Ezek közül azonban csak négy törvénytervezet és két határozattervezet vonatkozott a kisebbségekkel kapcsolatos érvényes joganyagra. A vizsgált tervezetek: az ukrainai kisebbségekről szóló törvény módosítására tett javaslat; az állami etnopolitikára vonatkozó törvény tervezete; a kisebbségek nemzeti-kulturális autonómiájáról szóló törvény tervezete; határozati javaslat az Ukrajnában élő ruszinokról; határozati javaslat a ruszin nemzetiség elismeréséről Ukrajnában; törvénytervezet a faji, nemzeti és etnikai megkülönböztetés kiküszöböléséről. A hat dokumentum közül azonban egyik sem került a parlament elé tárgyalásra.²⁶

Az autonómiára,²⁷ illetve a ruszinok elismerésére vonatkozó javaslatok előterjesztője Gajdos István, a parlament magyar képviselője volt, aki részt vett a kisebbségi törvény módosítására tett javaslat kidolgozásában is. Gajdos, az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség elnökeként, az Ukrajnai (egyesített) Szociáldemokrata Párt (SDPU/u/) színeiben lett parlamenti képviselő, majd az Ukrajnai Szocialista Párt (SPU) frakciójába ült át.

A Gajdos-féle tervezet (bejegyezve 2005/3764-1. számmal a IV. összehívású parlament 8. ülészakánának időszakában) autonómia-értelmezése: az állam által biztosított jog és a kisebbségek által kinyilvánított képesség az önrendelkezésre (kisebbségi önkormányzati autonómia-modell). A kisebbséghez tartozás önkéntes megvalláson alapul, az autonómia-igény érvényesítéséhez legalább három ezres hivatalos létszám szükséges. A megjelölt létszám alatt a kisebbségeknek képviselő-választási jogot kell kapniuk a népképviselői testületekbe. A központi intézmények a köztisztviselők (nemzetgyűlés és nemzeti tanácsok), felruházva intézményekkel és amellet a pártokhoz hasonlóan indíthatnak jelöltek a helyi tanácsokba és a parlamentbe, tanácskozási joggal vesznek részt az államhatalom döntéseinek előkészítésében, kapcsolatot tartanak fenn a határon kívül élő nemzettársaikkal és azok intézmé-

²⁴ Törvények és rendeletek tára: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=867%2F03-%F0E3> (2011-05-01)

²⁵ A parlamenti bizottságokat felkérhetik a közvetlen illetékességi körön túli tervezetek véleményezésére is. Vö. a Legfelsőbb Tanács honlapján: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc3?Ses=0&Sk1=4&id= (2011-05-01)

²⁶ Тищенко Й.: Міжетнічні взаємини в Україні: виборчий досвід та державна політика у 2005 році. // *Форум нації*. 4-5/47-48 2006.

²⁷ A tervezet szövegét lásd: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=25445 (2011-05-01)

nyeivel stb. Kulcsfogalom a kulturális jogok területi hatályú politikai jogokkal való megerősítése.

A tervezettel szemben megfogalmazott kritikák a terminológiai problémákra fókuszáltak, elvieknek nevezve meg azokat, ennek ellenére a megfogalmazott észrevételekből leginkább az autonómia mint olyan hátrítása olvasható ki, mintsem a törekvés a tervezet tökéletesére, s így vitára alkalmasnak nyilvánítására. A szakértői értékelés az „Ukrajnában élő nemzeti kisebbségek” helyett például „ukrajnai nemzeti kisebbségek” meghatározást javasol; aggályosnak tartja az állami költségvetésből és az önkormányzati költségvetésből való finanszírozást, tekintettel arra, hogy ezáltal a bírálókat szerint sérül a finanszírozási egyenlőség azok tekintetében, akik nem tartanak igényt az autonómiára, nem is beszélve a tituláris nemzetről; kifogás alá esik az is, hogy az autonómia intézményei minden szinten önálló jogi személyekké váljanak. Az értékelés szerint az is abszurd, hogy a tervezet előírja az ország alkotmányának és törvényeinek betartását, merthogy az egyébként is mindenki-re egyformán vonatkozik.

A ciklusban már korábban, 2003-ban is vizsgálta a bizottság egy autonómia-tervezetet, melyet az örmény származású Nver Mhitarjan képviselő terjesztett be.²⁸ Az akadémikus Mhitarjan az Egységes Ukrajnáért Választási Blokk (FUU) országos listáján jutott parlamenti mandátumához, a ciklus idején többször váltott frakciót, az EKNB alelnöki tisztét töltötte be.

d) Az EKNB az ötödik parlamenti ciklusban (2006–2007)

A parlamentnek a bizottságok felállítására és feladatköreikre vonatkozó határozata²⁹ az EKNB feladatkörét a következőkben határozta meg: emberi és állampolgári jogok és szabadságjogok betartatása, az állampolgársággal, a külföldiekkel és az állampolgárság nélküliekkel kapcsolatos kérdések, a menekültügy, az emigráció, a férfiak és a nők egyenjogúsága, a parlament emberi jogi megbízottjának (ombudsman) tevékenysége, együttműködés a nemzetközi szervezetekkel, a külföldön élő ukránokkal való kapcsolattartás. Ebben az időszakban a bizottság 52 törvény és egyéb dokumentum tervezetével foglalkozott. A dokumentumok listájából jól látszik, hogy bizonyos tervezetek vitája évről évre áthúzódik, illetve újra és újra előkerül.³⁰ Ezúttal a görög nemzetiségű Vaszil Hara, a Régiók Pártjának (PR) országos listáján mandátumot szerzett képviselő nyújtott be 2006-ban törvénytervezetet az ukrajnai kisebbségek nemzeti-kulturális autonómiájára vonatkozóan, ami ezúttal is ad acta került. A tervezet szövege megegyezik a Mhitarjan-féle tervezet szövegével.³¹

²⁸ A tervezet szövegét lásd: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=15560 (2011-05-01)
²⁹ *Відомості Верховної Ради України*, 2006, № 35.

³⁰ Vö. a Legfelsőbb Tanács honlapján:
http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc6_main?id=&pid069=86&Ses=0&Sk1=6 (2011-05-01)

³¹ Az előző két tervezet szövege az ukrán parlament honlapján elérhető, ezzel a tervezettel kapcsolatban azonban csak a tárgysorozatba vételről informálódhatunk:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site/p_exdeputat?d_id=2103&sk1=6 (2011-05-01) A Hara-féle tervezet szövegét a Liga: Zakon jogi információs portál tette közé, amely többnyire fizetett szolgáltatásként enged betekintést a jogi dokumentumokba:
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2006_06_15/JE0TI00A.html# (2011-06-08) Hara egyébként

A Mhitarjan-féle tervezet (bejegyezve 2003/3764. számmal a IV. összehívású parlament 3. ülészakának időszakában) és a Hara-féle tervezet (bejegyezve 2006/1062. számmal az V. összehívású parlament 1. ülészakának időszakában) az autonómiát úgy értelmezi, hogy az a politikai erőknek a nemzetiségek javára történő decentralizációja a kisebbségekhez tartozók társadalmi egyesületeinek helyzetbe hozása révén, kizárja a területi elvet, hangsúlyozza ez által a kisebbségek lehetőségeinek kiszélesedését és az államnak az etnopolitikai célok megvalósításában való felelőssége megnövekedését (az autonómia testületi formája). A kisebbséghez tartozás önkéntes megvállaláson alapszik, az autonómia megvalósításában figyelemmel kell lenni a területi elhelyezkedési arányokra. A központi intézmények a társadalmi egyesület, felruházza intézményekkel. Kulcsfogalom a kulturális jogok védelme, elsősorban a nyelvkérdés.

A Mhitarjan-tervezettel a szakértői vélemény lényegesen megengedőbb, mint a Gajdos-félével. Leszögezi többek között, hogy beszélni az autonómiáról helytálló és időszerű, valamint hogy hasonló jogi szabályozások többek között az Orosz Föderációban is érvényben vannak. A kifogások többek között, hogy nincs kidolgozva az autonóm szervek és a helyi önkormányzatok együttműködésének mechanizmusa, a működés finanszírozási-gazdasági alapja, nincsenek kellőképpen megalapozva a javasolt adókedvezmények.

e) Az EKNB a hatodik parlamenti ciklusban (2007-től napjainkig)

Az új ciklusban 2007. december 4-i 4-VI. számú határozatával állította fel a Legfelsőbb Tanács az új összetételű bizottságot.³² A bizottságban vizsgált kérdéskörök: etnopolitika, határon túli ukránok, állampolgárság és alkotmányosság összefüggései, társadalmi nem (gender), deportáltak és politikai üldözöttek, a menekültek és a migráció kérdései. A bizottság tevékenysége, akárcsak az előző ciklusokban, alig kap nyilvánosságot.

Autonómia-terv ebben a ciklusban nem került a bizottság elé. Az ország közigazgatásának átalakítása azonban napirenden van, a regionális fejlesztési stratégia előíranyozza 2009 és 2015 között átfogó közigazgatási, költségvetési és adóreform végrehajtását. A jelenlegi közigazgatás a szovjet adminisztráció továbbhonosítása, amellyel kapcsolatban az utóbbi két évtizedben folyamatosak a viták. Az alkotmányban rögzített unitáris berendezkedésnek is volt alternatívája – a föderális állam, amelyben azonban sokan a szeparatizmus kiskapuját vélték felfedezni, holott az elsősorban jelentette volna a régiók önvédelmét a központ túlzott hatalomkoncentrációjától.³³ Több összetevős az a kérdés, hogy egy ilyen közigazgatási átalakításban,

az új ciklusban is parlamenti képviselő lett, illetve 2008 óta az Ukrajnai Szakszervezetek Országos Szövetségének (FPSU) elnöke.

³² Постанова Верховної Ради Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання. // *Відомості Верховної Ради України*, 2007, № 51.

³³ Іжа, Микола: Реформування адміністративно-територіального устрою України: можливі небезпеки федералізації та формалізації регіонального рівня. // *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2010. № 6. http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_1/Iga.pdf (2011-05-01)

tekintettel akár az EU NUTS rendszerére, lehet-e szerepe az etnikai tényezőnek. Az ukrainai jogi dokumentumokban nem létezik a kisebbség fogalmának meghatározása, sőt, maga a fogalomhasználat sem egységes. Némelyek a tituláris nemzetet is kisebbségként, mégpedig védendő kisebbségként aposztrofálják azokban a régiókban, ahol számbelileg kisebbségben vannak. Pedig az ukrán közpolitikát is áthatja a történelemírásban is megfigyelhető előképkeresés, s ezt az előképet mindkét területen az 1917-18-as időszak polgárháborús viszonyai között találják meg. Az akkor fennálló Ukrán Népköztársaság kormánya (Centralna Rada – Központi Tanács) többek között – a területi elvet kizáró – perszonális autonómiáról fogadott el törvényt, melynek automatikusan a hatálya alá estek az oroszok, a zsidók és a lengyelek, rajtuk kívül a belaruszok, a csehek, a moldovánok, a németek, a tatárok, a görög és a bolgárok pedig kérhették ezt a jogot.³⁴ Mihajlo Hruszevszkij, a jeles történész, a Központi Tanács elnöke többek között így fogalmazott: „A nemzeti kisebbségek jogai biztosítva lesznek! Ők, vagyis a belaruszok, a nagyoroszok, a zsidók, a csehek, a moldovánok, a »muzulmánok« és a többi nép »arányos képviseltek« fog rendelkezni az Ukrán Népköztársaság állami szerveiben. Azaz az egyes emberek és kisebb csoportok által hangoztatott »Ukraina az ukránoké« jelszó ellentétes »a szervezett progresszív ukránság« eszméjével.”³⁵

Következtetések

Ukrajnát közigazgatásilag 24 megye és 1 autonóm köztársaság alkotja. A 24 megyéből a 2001-es népszámlálás adatai szerint 7-ben haladja meg az oroszok részarány a 10%-ot, egyben, Csernyivci megyében a románoké, Kárpátalján a magyaroké, illetve a Krím-félszigeten az oroszoké és a krími tatároké egyaránt. Ennek akkor lehet jelentősége, ha a nyelvhasználati jogok szabályozása tekintetében a 10%-os arányt veszik alapul, így a nevezett nyelvek az egyes régiókban második államnyelvi státust kaphatnának.

2010 augusztusában a Régiók Pártja és az államfő benyújtotta az új nyelvtörvénytervezetet, amely átfogó reformokra törekedett a nyelvhasználat minden területén és a kisebbségek számára kedvező 10%-os szinten határozta meg a nyelv regionális státuszának a küszöbét. Knut Vollebaek EBESZ Főbiztos, valamint a Velencei Bizottság állásfoglalása szerint azonban ez nem szolgálja az ukrán társadalom stabilitását és integritását.

A Krími Autonóm Köztársaság Alkotmányából (1998) nem derül ki, hogy milyen autonómiáról van szó, csak az, hogy Ukrajna elidegeníthetetlen része. Az autonómia

³⁴ Тимофеев, Сергій: Актуальні проблеми надання прав національним меншинам в Україні. // *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2008. № 2. <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08tspnmu.htm/odyframe.htm> (2011-05-01)

³⁵ «Повногта національного життя, котрої ми добиваємося для українського народу, не повинна затоплювати інших народностей і обмежувати їх змагання до свободного розвитку своєї культурної і національної стихії». Його запевнення такого права однозначне: «Право національних меншостей буде забезпечене! Вони, білоруси, великороси, євреї, чехи, молдовани, «мусульмани» та інші народності, матимуть «пропорціональне представництво» в державних органах Української Народної Республіки. Отож, гасло «Україна для українців», яке висунули окремі особи і дрібні гуртки, суперечить вимогам «організованого поступового українства». Idézi: Тимофеев, 2008, i. m.

kérdésének felvetése magában hordozza az elszakadástól való félelmet, noha a krími autonómia éppen az elszakadást volt hivatott megakadályozni. Ugyanakkor egyet kell értenünk Rainer Bauböck megállapításával, miszerint „azok a többnemzetiségű demokráciák, amelyek megteremtik kisebbségeiknek a politikai autonómia igazságos feltételeit, joggal várják el, hogy ezek a közösségek tiszteletben tartsák területi integritásukat”.³⁶ Ukrajnában azonban továbbra is ingoványos talaj még az EKNB számára is a kérdésfelvetés, s a bizottság előtt szereplő okmányok nem véletlenül elsősorban a migránsok, az állampolgárság, a történelmi múlt tisztázásának kérdéseire vonatkoznak.

³⁶ Rainer Bauböck: Területi vagy kulturális autonómiát kapjanak a nemzeti kisebbségek? // *Pro Minoritate*, 2002 nyár. 140.