

OKSZANA SEVEL

## DIASZPÓRA-TÖRVÉNYEK A POSZTKOMMUNISTA TÉRSÉGBEN

TÚL JÓN ÉS ROSSZON, AVAGY MEGHALADHATÓ-E  
A POLGÁRI/ETNIKAI NACIONALIZMUS DICHOTÓMIÁJA\*

Az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (más néven: Velencei Bizottság) 2001-es jelentésében (*A nemzeti kisebbségek számára az anyaország által biztosított kedvezményes bánásmódról* szóló jelentés) mutatott rá arra a kibontakozó trendre, ami a posztkommunista térségben elfogadott diaszpóra-törvények növekvő számával jellemezhető.<sup>1</sup> E trend kezdőpontja a kilencvenes évek közepére tehető,<sup>2</sup> amikor 1996 júniusában Szlovénia – elsőként – elfogadta *A szomszédos országokban élő szlovén kisebbségekről és a szlovén állam velük szembeni kötelezettségeiről* szóló parlamenti határozatot. Néhány hónappal később, 1997 februárjában Szlovákia fogadott el törvényt *A külföldi szlovákokról*.<sup>3</sup> 1998 júliusában következett Románia hasonló tartalmú törvénye, majd 1999 márciusában Oroszország, 2000 áprilisában Bulgária, 2001 júniusában Magyarország és 2004 márciusában Ukrajna.<sup>4</sup>

A posztkommunista államok diaszpóra-törvényeinek közös tulajdonsága, hogy a célcsoportot kivétel nélkül etnokulturális szemléletben határozzák meg. A szlovén parlamenti határozat a szomszédos országokban élő „őshonos szlovén kisebbségekről” és „a közös szlovén kulturális térhez tartozásukról” ír.<sup>5</sup> A *külföldi szlovákokról* szóló 1997-es szlovák törvény úgy rendelkezik, hogy külföldi szlovák az lehet, aki „szlovák nemzetiségű vagy etnikai származású, és szlovák kulturális és nyelvi öntudata van”.<sup>6</sup> A bolgár törvény meghatározása szerint külföldi bolgár az a személy, akinek „legalább egy felmenője bolgár származású” és akinek „bolgár nemzeti öntudata van”.<sup>7</sup> A román törvény „a világon bárhol élő román közösségekre” hivatkozik, és bár ez az egyetlen olyan törvény, amely nem kifejezetten etnokulturális kritériumokat alkalmaz, kimondja, hogy a román közösségek támogatására irányuló költségvetési forrásokat elsősorban a román kultúra és művészet terjesztése érdekében kifejtett oktatásra kell fordítani.<sup>8</sup> A *Honfitársakról* szóló orosz törvény a honfitársakat olyan személyekként definiálja, „akik ugyanabban az államban születtek, ott élnek vagy korábban ott éltek, és akik osztoznak a nyelv, a vallás, a kultúra, a hagyományok és a szokások közösségében, továbbá az ő közvetlen leszármazottaik”.<sup>9</sup> Az ukrán

\* E cikk alapjául szolgáló kutatást részben az Orosz és Eurázsiai Tanulmányok Davis Központjának posztdoktori ösztöndíja tette lehetővé.

törvény szerint külhoni ukrán az a személy, aki nem rendelkezik ukrán állampolgársággal, és aki „ukrán etnikai származású vagy Ukrajna területéről származik”.<sup>10</sup> Az orosz és az ukrán törvény tehát a státusz megszerzésének feltételeként a területet is használja: az orosz törvény meg is nevezi a cári Oroszországot, a Szovjetuniót és az Orosz Föderációt, mint olyan államokat, ahonnan a honfitársak származhatnak; az ukrán törvény ezzel szemben Ukrajna területére hivatkozik. A diaszpóra fogalmát ugyanakkor a két törvény nemcsak területi alapon, hanem etnokulturális értelemben is definiálja, hiszen (Ukrajna esetében) az etnikai hovatartozást, illetve (Oroszország esetében) a nyelvet és a kultúrát is explicit módon használja a státusz megszerzésének feltételeiként.

A posztkommunista diaszpóra-törvények etnokulturális megközelítésmódja Hans Kohn nyugati „polgári” és keleti „etnikai” nacionalizmusok közötti megkülönböztetésének szűnni nem akaró relevanciáját látszik igazolni,<sup>11</sup> és egyben annak a széles körben elterjedt szakmai álláspontnak is alapjául szolgált, miszerint „a kilencvenes évek végén Közép- és Kelet-Európában egyértelműen az etnokulturális nemzet intézményesítési folyamatának lehetünk tanúi”.<sup>12</sup> A jelen tanulmány azonban azt feltételezi, hogy a diaszpóra-törvények tartalmának, az elfogadásuk körülményeit meghatározó politikai helyzetnek, valamint a törvények nemzetközi fogadtatásának részletesebb vizsgálata alapján kimutatható, hogy bár a kelet-európai nacionalizmusok etnikai színezete valóban erősebb, korántsem szükségszerű, hogy – Kohn elemzési keretének megfelelően – egyúttal fenyegetőek és diszkriminatívak is legyenek.

A keleti etnikai és a nyugati polgári nacionalizmusok szembeállításából következik az a tendenciózus megközelítésre való hajlam, amely a nyugati nacionalizmust jónak, a keleti nacionalizmust viszont rossznak láttatja – amíg az előbbit a toleranciával, a liberalizmussal és az etnikai megosztottságok túlhaladásának képességével jellemzik, addig az utóbbit harciasabbnak, idegengyűlölőbbnek és tekintélyelvűbbnek írják le. A nacionalizmus kutatói megosztottak a Kohn-féle etnikai/polgári elemzési keretnek és következményeinek használhatóságával kapcsolatban. Vannak, akik azért vetik el, mert rejtett normatív elfogultságot vélnek felfedezni benne<sup>13</sup> és/vagy azért is, mert empirikus érvénye megkérdőjelezhető, hiszen a polgári nacionalizmus tiszta formája „még a világ egyetlen országában sem jelent meg”,<sup>14</sup> a mai nyugati nemzetállamok nem mindig voltak „polgáriak”,<sup>15</sup> illetve a polgári nacionalizmus és nemzeti identitás támogatottsága az állítólag etnikai szemléletű Kelet-Európában is erős.<sup>16</sup> Mások ellenben, minthogy kevés tipológia feleltethető meg egy az egyben a valóságnak, továbbra is azon a véleményen vannak, hogy a nacionalizmusok polgári/etnikai tipológiája nem veszített értékéből: „[a megkülönböztetés] a nemzeti identitással kapcsolatos döntések és következményeik elemzésének eszközeként” ma is hasznos.<sup>17</sup>

Jelen tanulmány a polgári/etnikai nacionalizmus dichotómiájának kérdésével és az ezt övező tudományos vitával foglalkozik, feltárva egyrészt a diaszpóra-törvények etnikai tartalmát, másrészt az etnikai nacionalizmus mibenlétét, ami – a feltételezés szerint – ilyen törvények elfogadását eredményezi. Amellett érvel, hogy a posztkommunista diaszpóra-törvények etnikai tartalma sokkal árnyaltabb, mint amit a polgári/etnikai nacionalizmusok dichotómiája feltételezhetne. A polgári/etnikai nacionalizmus dichotómiájának egyik kritikusa szerint túl sok mindent akarnak az etnikai kategóriába belegyömöszölni, elhomályosítva azt a tényt, hogy az etnikailag színezett politikák nem mind egyformán problematikusak vagy diszkriminatívak.<sup>18</sup> A vizsgálódást ezen a szálon folytatva a tanulmány első része a 2001-es magyar státusztörvény nemzetközi visszhangjával foglalkozik (ami a diaszpóra-törvények közül a legellentmondásosabb volt, és így a legnagyobb nemzetközi figyelem övezte), célul tűzve az etnikai törvények egyes, az európai intézmények által elfogadhatónak vagy kifogásolhatónak talált elemeinek számba vételét.

Az elemzés aláhúzza azt a sokszor figyelmen kívül hagyott tényt, hogy a nemzetközi standardok nem írnak elő teljes körű tilalmat az etnikai alapú politikák vonatkozásában, ellenkezőleg, az etnokulturális kritériumok szerinti különböző bánásmód egyes formáinak teret engednek. A tanulmány első része kifejti, hogy mely politikák ellentétesek és melyek nem a nemzetközi jogi standardokkal. Figyelembe véve, hogy a nemzetközi jog és a nemzetközi intézmények az etnikai csoportokat eltérően kezelő bizonyos politikákat elfogadhatónak tart, míg másokat nem, hogyan befolyásolják a nemzetközi normák és a nemzetközi nyomásgyakorlás a diaszpórárt érintő politikai döntéshozatalt? A magyar eset, amint azt a cikk első része bemutatja, a nemzetközi nyomás erejét illusztrálja, minthogy Magyarország a Velencei Bizottság kifogásainak megfelelően végül módosította törvényét.

A cikk második részének középpontjában Ukrajna esete áll, ahol a posztkommunista országok közül utolsóként fogadtak el diaszpóra-törvényt. Az ukrán eset egyszerre nyújt gazdag anyagot a nemzetépítés belpolitikájának, valamint a nemzetközi szereplők befolyásának és a nemzetközi normák terjedésének vizsgálatához: a törvényt a belpolitikai szintéren parázs viták kísérték, végső elfogadását megelőzően a parlamentben többször is sikertelenül zárult első olvasatbeli tárgyalása, ha pedig a nemzetközi környezetet vesszük szemügyre, megállapíthatjuk, hogy az ukrán törvényt azt követően fogadták el, hogy a Velencei Bizottság közzétette a magyar törvényről készített jelentését. Az ukrán diaszpóra-törvény részletes elemzése számos fontos tanulsággal szolgál. Először is, megmutatja, hogy az ukrán diaszpóra-törvényt övező belpolitikai konfliktus bonyolultabb volt annál, semhogy az etnikai és polgári nemzetépítő programok szembenállásaként lenne leírható. Az „etnikai” oldal maga is sokszínű volt, alternatívája pedig nem egy polgá-

ri nemzetépítő program, hanem egy újszovjet birodalmi vízió volt. Az ukrán esetből levonható második tanulság az, hogy a nemzetközi elvárásoknak megfelelő belső jogalkotást a nemzeti identitás kérdését övező politikai megosztottság is eredményezheti, nincs ehhez szükség nemzetközi nyomásra vagy a nemzetközi normák átvételére. Ukrajna ugyan végül ugyanazokat a rendelkezéseket módosította, mint amit az Európa Tanács a magyar esetben kifogásolt, ám ezeket a változtatásokat, mint azt a cikk bizonyítani fogja, kizárólag a belpolitikai mozgások dinamikája kényszerítette ki. Végül az ukrán eset arra is példa, hogy az etnicitás kérdésével semmilyen formában össze nem függő belpolitikai fejlemények hogyan hatnak az állam etnikai politikájára: a baloldal választási visszaesése volt ugyanis a legfontosabb tényező, ami lehetővé tette a törvény 2004-es elfogadását, bizonyítva, hogy miként tud az etnikai politika tőle független okokra visszavezethetően megváltozni.

### *A posztkommunista diaszpóra-törvények viszonya a nemzetközi normákhoz*

A diaszpóra-törvények természetükből adódóan kétféleképpen is konfliktusba kerülhetnek a nemzetközi normákkal. Először is, azáltal, hogy olyan személyek és csoportok státuszát szabályozzák, akik, illetve amelyek más államok területén vannak és sem nem állampolgárai, sem nem lakói a törvényt alkotó államnak, vagyis a diaszpóra-törvények megkérdőjelezzik az állami szuverenitás elvét. Minthogy a törvényt megalkotó állam határain kívül élő közösségek jogállását szándékoznak szabályozni, a diaszpóra-törvényeket – és különösen a 2001-es magyar törvényt, amely jogi értelemben is elismerte a szomszédos országokra is áterjedő magyar nemzet létét, továbbá jelentős kedvezményeket és támogatásokat biztosított a Horvátországban, Romániában, Szerbiában, Szlovákiában és Ukrajnában élő körülbelül 3 millió magyarnak<sup>19</sup> – többféleképpen is leírták már: az egymást átfedő hatáskörök és a többes lojalitás Vesztfália előtti világához való visszatérésként,<sup>20</sup> „transzszuverén nemzetek” kialakításaként,<sup>21</sup> vagy egyfajta „elmosódott állampolgárság” megteremtéseként.<sup>22</sup>

Másodszor, a diaszpóra-törvények összeütközésbe kerülhetnek az etnikai diszkriminációt tiltó nemzetközi jogi normákkal is. A legtöbb posztkommunista állam részese azoknak a nemzetközi jogi egyezményeknek, melyek tiltják az etnikai és faji alapú hátrányos megkülönböztetést.<sup>23</sup> Azok a diaszpóra-törvények, melyek a célcsoportot etnokulturális értelemben határozzák meg, a törvények alanyainak olyan jogokat és kedvezményeket nyújtanak, melyeket más etnikai hovatartozású külföldieknek nem biztosítanak. Ez látszólag ellentmond a hátrányos megkülönböztetés nemzetközi egyezményekben rögzített tilalmának. E két megfontolás – a szuverenitás és a hátrányos meg-

különböztetés – állt a 2001-es magyar státusztörvény körüli nemzetközi vita homlokterében. A vita végkimenetele azonban arra mutatott rá, hogy a diaszpóra-törvények nem szükségszerűen sértik az állami szuverenitás elvét, és hogy nem minden etnikai alapon megkülönböztető politika tekinthető diszkriminatívnak a nemzetközi jog szerint.

### *Diaszpóra-törvények kontra állami szuverenitás*

Ami az állami szuverenitást illeti, a nemzetközi jog egyaránt tartalmazza a területi szuverenitás sérthetlenségének, valamint a népek és nemzetek önrendelkezési jogának elvét, a szakértők pedig hangsúlyozzák, hogy „e két alapelv egymásnak ellentmondó használatát mind a mai napig nem tisztázta a nemzetközi jog”.<sup>24</sup> A magyar státusztörvényről adott jogi állásfoglalásában a Velencei Bizottság megállapította: „pusztán az a tény”, hogy valamely jogszabály „külföldi állampolgárokra vonatkozik [...] nem jelenti a területi szuverenitás elvének megsértését”, továbbá az állami hatalomnak egy másik állam területén történő gyakorlása csak abban az esetben sérti a szuverenitás elvét, ha arra az állam hozzájárulása nélkül kerül sor.<sup>25</sup>

Az Európai Bizottság, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése és Velencei Bizottsága állásfoglalásai kiemelik a diaszpóra-törvények azon részeit, melyek az állami szuverenitás megsértését jelenthetik. Az első ilyen elem a nemzeti egységre hivatkozó nyelvezet. Mind az Európai Bizottság, mind az Európa Tanács kifogásolta a törvény preambulumban és más helyein „az egységes magyar nemzet”-re történő hivatkozást. Az Európai Bizottság érvelése szerint e nyelvezet „úgy is értelmezhető, mintha Magyarország különleges politikai kötelek létrehozatalára törekedne; e cél azonban ütközik a szomszédos államok szuverenitásával és joghatóságával. E fogalomhasználatot következképp olyan kifejezésekkel kellene felcserélni, melyek a kulturális elemet jobban hangsúlyozzák.”<sup>26</sup> Az Európa Tanács közgyűlési határozata szerint pedig: „az a benyomás keletkezik, mintha a törvény preambulumban definiált »nemzet«-fogalmat bizonyos körülmények között a szomszédos országokban úgy értelmezhetnék – bár ez az értelmezés helytelen –, mint a »nemzet«-et elválasztó államhatárok el nem fogadását”.<sup>27</sup>

A magyar státusztörvény további három eleme, amit a Velencei Bizottság azon az alapon talált kifogásolhatónak, hogy sértik az állami szuverenitást, az alábbiak voltak: a törvény alapján a külföldi állam területén ez utóbbi jóváhagyása nélkül nyújtott kedvezmények, a magyar szervezeteknek a törvény által biztosított hatáskör, és – leginkább meglepő módon – a státusz megszerzésének törvény szerinti feltételeként az ön-identifikáció előírása.

Az első fenntartás a legegységesebb. A Velencei Bizottság véleménye szerint „egy állam mindaddig jogszerűen hozhat külföldi állampolgárokra

vonatkozó törvényeket és jogszabályokat a szóban forgó állampolgárok államának előzetes hozzájárulása nélkül, amíg e törvények és jogszabályok hatása saját határain belülre korlátozódik”.<sup>28</sup> „Amennyiben azonban hatásait egy külföldi országban külföldi állampolgárokra vonatkozóan fejt ki a törvény” – folytatta a Velencei Bizottság –, „elképzelhetetlen [...], hogy a szóban forgó egyének saját államának egy szava se lehessen e kérdésekben”. Így aztán a diaszpóra-törvények mint olyanok nem, csupán a törvények azon rendelkezései sértik az állami szuverenitás elvét, melyek a státusz birtoklóinak a saját államukban nyújtanak kedvezményeket, és csak akkor, ha az adott állam nem adta kifejezett hozzájárulását e rendelkezésekhez.

A Velencei Bizottságnak a diaszpóra-szervezetek szerepével kapcsolatos fenntartásai árnyaltabbak voltak. A 2001-es magyar törvény szerint hivatalos „magyarigazolvány”-t azoknak a kérelmezőknek kellett kiállítani, akik rendelkeztek „a magyar nemzeti közösségeket az adott szomszédos államban képviselő szervezet” ajánlásával (20. cikk). A Velencei Bizottság kifogásolta ezt a gyakorlatot, azzal érvelve, hogy ez az egyik állam hatalmának egy másik állam területén ez utóbbi hozzájárulása nélküli gyakorlásának felel meg, hiszen a jogszabályt alkotó állam „olyan közigazgatási, félhivatalos funkciókat [biztosít] egy másik államban bejegyzett nem kormányzati szervezetek számára, [amelyek] az államhatalom burkolt formáját képezik, és mint ilyenek nem megengedettek, kivéve, ha kifejezetten engedélyt adnak rá”.<sup>29</sup> A Bizottság ugyanakkor azt nem állította, hogy a státuszjogosultság megállapításának folyamatában a diaszpóra-szervezeteknek semmilyen szerepvállalása sem lenne elfogadható. A Bizottság véleménye szerint az megengedhető, hogy a diaszpóra-szervezetek „más iratok vagy dokumentumok hiányában pontos, jogilag meghatározott tényekről adatokat szolgáltatssanak, amennyiben szerepük arra korlátozódik, hogy az anyaállam konzuli hatóságai részére nem kötelező informális ajánlást adnak”.<sup>30</sup>

Végezetül, a Velencei Bizottságnak a kérelmező ön-identifikációjával mint a státusz megadásának feltételével kapcsolatos fenntartásai meglehetősen talányosnak tűnnek, hiszen az ön-identifikáció a csoporttagság meghatározásának demokratikusabb módja, mint a leíró jellegű tulajdonságok. Azok a diaszpóra-törvények, melyek definíciójukban az ön-identifikáció helyett bizonyos objektív feltételeket határoznak meg, az alábbi tényezők valamely kombinációját alkalmazzák: nyelv, kultúra, identitás, származás, vallás, illetve részvétel az adott közösség társadalmi életében.<sup>31</sup> A magyar törvény a nyelvre és valamely diaszpóra-szervezetben való tagságra helyezi a hangsúlyt: a külhoni magyar státusz előfeltétele a magyar nyelv ismerete, továbbá az, hogy az illető személy saját államának vagy egyházának nyilvántartásában szerepeljen, vagy hogy valamely magyar szervezetnek tagja legyen.<sup>32</sup> Az orosz törvény a nyelvet, a vallást, a kulturális örökséget, a hagyományt és a szokásokat sorolja fel a kritériumok között, de egyik törvény sem emel

ki ezek közül egyet sem, és azt sem határozza meg, hogy miként kell dokumentumokkal alátámasztani e feltételeknek való megfelelést.<sup>33</sup> A bolgár törvény inkább a vallást, és nem a nyelvet hangsúlyozza a bolgár származás feltételeként, megállapítva, hogy a bolgár származást a Bolgár Ortodox Egyház által kiállított dokumentumokkal lehet igazolni.<sup>34</sup> Külhoni szlovák kártyát az kaphat, aki „szlovák nemzetiségű vagy szlovák etnikai származású” és „szlovák kulturális és nyelvi öntudatról” tesz bizonyosságot.<sup>35</sup> Az 1997-es törvény szerint a szlovák nemzetiséget vagy etnikai származást születési anyakönyvi kivonattal, keresztelési okmánnyal, a nemzetiségről szóló okirattal vagy a két világháború közötti Csehszlovák Köztársaság, a Csehszlovák Szocialista Köztársaság vagy a Csehszlovák Szövetségi Köztársaság által kiállított, állandó lakhelyet igazoló irattal kellett bizonyítani.<sup>36</sup> A lehetséges bizonyítékok körét számba véve úgy tűnik, hogy a származást etnikai és területi módon is értelmezték. A 2005-ös törvény a definíciót etnikai jellegűvé tette. A külhoni szlovák státusz feltétele immár az, hogy valaki „szlovák nemzeti öntudat”-tal és „szlovák etnikai származású közvetlen felmenő”-vel rendelkezzen.<sup>37</sup> A szlovák etnikai származást egy olyan „hivatalos irat” bizonyíthatja, amely „az okiratot kiállító állam törvényei szerint regisztrálja az etnikai származást”;<sup>38</sup> míg a „szlovák nemzeti öntudat”-ot az bizonyítja, ha az illető személy „tevékeny részese a szlovák nemzet életének, és elismeri azokat az értékeket, melyek a szlovák nyelvet, a szlovák kulturális örökséget és hagyományokat reprezentálják”,<sup>39</sup> amit ugyanakkor a kérelmező szlovák nemzeti öntudatot bizonyító életvitele, a külhoni szlovák szervezet nyilatkozata vagy, ha nincs ilyen szervezet, a kérelmező államában élő legalább két szlovák nemzetiségű személy írásos nyilatkozata tanúsít.<sup>40</sup> Az ukrán törvény a „származás” kifejezést explicit módon Ukrajna területéről való (az etnikai származástól független) családi származásként, vagy ukrán etnikai származásként határozza meg, ez utóbbi alatt „az illető személynek vagy felmenőinek az ukrán nemzethez (*нації*) tartozását és részéről Ukrajna etnikai hazaként (*етнічна батьківщина*) való elismerését értve”.<sup>41</sup> A külhoni ukránokról szóló törvény egyik végrehajtási utasítása rögzíti, hogy az ukrán etnikai származást vagy olyan dokumentumokkal lehet bizonyítani, mint „a kérelmező vagy rokonainak születési anyakönyvi kivonata vagy más születési okirata”, vagy, ha nem állnak rendelkezésre ilyen dokumentumok, olyan írásos nyilatkozattal, amelyben legalább három ukrán állampolgár vagy külhoni ukrán igazolja az illető személy etnikai származását. Valamely külhoni ukrán szervezet támogató ajánlása, melyben a kérelmező tag, szintén csatolható a beadványhoz.<sup>42</sup>

A diaszpóra-törvények az ön-identifikációt a státusz megszerzésének alternatív feltételeként határozzák meg. Pontosán rögzített követelmények helyett az államok egy csoportja a diaszpóra-státusz elismerését a kérelmező ön-identifikációjától teszi függővé. E téren talán az orosz törvény

megy a legmesszebbre. Még azt sem rögzíti pontosan, hogy a „nyelv, vallás, kulturális örökség, hagyományok és szokások közössége” hogyan bizonyítandó, sőt, azt sem, hogy egyáltalán melyik nyelv, vallás vagy szokások tekintendők „közös”-nek. A törvény ezenfelül azt is megállapítja, hogy honfitársnak lenni „szabad választás kérdése” (3. cikk), az orosz hatóságok álláspontja pedig az, hogy a honfitársi státusz alapja „a szellemi-lelki ön-identifikáció”.<sup>43</sup> A 2001-es magyar státusztörvény a státusz megszerzésének feltételeként ugyancsak az ön-identifikációra támaszkodott, kimondva, hogy a törvény hatálya „olyan személyekre terjed ki, akik magukat magyar nemzetiségűnek vallják” (1. cikk).

Az ön-identifikáció a nemzeti hovatartozás nagyon demokratikus és diszkriminációmentes módjának tűnhet, ám a Velencei Bizottság mégis azt javasolta, hogy az ön-identifikációt a formális státusz megszerzésének elsődleges feltételeként ne alkalmazzák. Ehelyett a státusz meghatározásában az objektív markereket részesítette előnyben a Bizottság azzal érvelve, hogy ha az ön-identifikáció a státusz elnyerésének elsődleges feltételévé válna, a döntést meghozó állami szervek „olyan diszkrecionális hatáskörhöz [juthatnának] [...], ami az önkényesség veszélyét hordozza magában”. A Bizottság következtetése szerint „jobb – még akkor is, ha ilyen követelményt nem támaszt a nemzetközi jog –, ha a szóban forgó jogszabály egzakt feltételeket szab a nemzeti hovatartozás megállapítására. [...] Más szavakkal, az egyén személyes választása szükséges, de nem elégséges feltétel ahhoz, hogy különleges privilégiumok jogosultjává váljon.”<sup>44</sup>

### *Diaszpóra-törvények kontra hátrányos megkülönböztetés*

Az állami szuverenitás megkérdőjelezése mellett a diaszpóra-törvények összeütközésbe kerülhetnek az etnikai diszkriminációt tiltó nemzetközi normákkal is. A célcsoportot etnokulturális szemléletben meghatározó diaszpóra-törvények etnikai alapon nyújtanak előjogokat, számos nemzetközi és európai egyezmény azonban kifejezetten tiltja az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetést. A nemzetközi jog ugyanakkor tesz egy fontos különbséget kedvezményes bánásmód és hátrányos megkülönböztetés között (amit a nem jogi végzettségűek sokszor figyelmen kívül hagynak), és kizárólag abban az esetben tiltja az etnikai alapú kedvezményes bánásmódot, ha az alkalmazott bánásmód különbözősége hátrányos megkülönböztetéshez vezet.

Ahogy azt az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában* (1966) rögzített diszkriminációs elvekkel kapcsolatban lefektette, „a bánásmód különbözősége nem minden esetben jelent diszkriminációt, ha a megkülönböztetés feltételei ésszerűek és objektívek, és



ha az elérni kívánt cél az egyezségokmány alapján legitim”.<sup>45</sup> Az Európa Tanács *Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezménye* bár hasonlóképpen tiltja „a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés minden formáját”, ugyanebben a cikkben rögzíti azt is, hogy „a nemzeti kisebbségekhez és a többséghez tartozó személyek között, a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális élet minden területén megvalósítandó teljes és tényleges egyenlőség előmozdítása érdekében meghozott megfelelő intézkedéseket [...] nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni”.<sup>46</sup> Az emberi jogok nemzetközi védelme során kialakult joggyakorlat ugyancsak azt rögzíti, hogy a bánásmód különbözősége „objektív és ésszerű okokra visszavezethetően igazolható”, „az igazolhatóság kérdésének vizsgálatát ugyanakkor az elérni kívánt (és a legitimitás követelményének megfelelő) cél, valamint a szóban forgó intézkedés által előidézett hatás felől kell megkezdeni [...] (ez utóbbi feltétel szerint az elérni kívánt legitim cél és az eléréséhez igénybe vett eszközök között arányosságnak kell fennállnia)”.<sup>47</sup>

A nemzetközi jog tehát megenged bizonyos fajta megkülönböztetést a bánásmód terén, különösen olyanokat, amelyek a kisebbségi helyzetből fakadó hátrányokat kívánják felszámolni. A kulcskérdés mármost az, hogy a külföldön élő rokon etnikumú személyek érdekében elfogadott politikák közül melyek tekinthetők olyannak, melyek „legitim célt” követnek és a cél eléréséhez igénybe vett eszközeikben „arányosak”. A 2001-es magyar státustörvénnyel kapcsolatos állásfoglalásában a Velencei Bizottság éppen erre a kérdésre kereste a választ. A Bizottság végkövetkeztetése szerint a kisebbségi oktatás és kultúra támogatásával kapcsolatos kedvezmények megengedhetők, minthogy „legitim céljuk a megcélzott népesség és az anyaállam népessége közötti kulturális kötelékek megerősítése”. A Bizottság álláspontja szerint ugyanakkor „ahhoz, hogy elfogadhatóak legyenek, az előnyöknek ténylegesen az állam kultúrájához kell kötődniük, és arányosnak kell lenniük [...] a kizárólag etnikai kritériumok alapján nyújtott és a szóban forgó egyén tanulmányainak jellegétől függetlenül megállapított oktatási kedvezmények például nem lennének helyénvalóak”.<sup>48</sup>

Amikor Magyarország 2003-ban módosította a státustörvényt, az oktatási kedvezményekre vonatkozó rendelkezéseket a Velencei Bizottság ajánlásának megfelelően dolgozták át. A módosított jogszabály szerint etnikai hovatartozástól függetlenül a magyar nyelvű iskolák valamennyi diákja és tanára jogosult lett a törvény által megállapított kedvezményekre. A Velencei Bizottság azon megállapítása nyomán, miszerint „az oktatás és a kultúra területét nem számítva [...] a kedvezményes bánásmód kizárólag kivételes esetekben biztosítható”, a magyar szabályozás kigyomláta a kultúrához nem köthető, a munkavállalás, az egészségügyi ellátás és a jóléti szolgáltatások terén nyújtott kedvezményeket.<sup>49</sup> Az elfogadható és nem elfogadható etnikai alapú politikákra vonatkozó nemzetközi standardok tisztázását

követően immár itt az ideje, hogy az ukrán törvényre, illetve az elfogadását meghatározó belpolitikai és nemzetközi politikai körülményekre fordítsuk figyelmünket.

### *A küllhoni ukránok státuszáról szóló törvény*

#### *„Státusz” versus „kedvezmény” alapú diaszpóra-törvények és az ukrainai politikai csatározások rejtélye*

A diaszpóra-törvények politikájának vizsgálata és összehasonlítása során válik fontossá a Halász által javasolt megkülönböztetés „kedvezmény” és „státusz” alapú diaszpóra-törvények között.<sup>50</sup> Halász a diaszpóra-törvényeket két csoportra osztja: kedvezménytörvények (mint amilyen a bolgár, a román, a szlovén és a magyar törvény), melyek számos kézzelfogható kedvezményt biztosítanak a státusz birtoklóinak (leginkább az oktatás, a kultúra, az anyaországba utazás, olykor a foglalkoztatás, az egészségügyi ellátások és az állampolgárság megszerzése terén), illetve a státusztörvények, melyek elsősorban a jogszabály alanyainak jogállását határozzák meg (mint amilyen a szlovák, az ukrán és az orosz törvény).<sup>51</sup> Talán pontosabb lenne valamennyi diaszpóra-törvényt státusztörvénynek tekinteni, hiszen valamennyi meghatározza a törvények alanyait, azokat a törvényeket pedig, melyek a célcsoportoknak ezenfelül további jelentős jogokat is kínálnak, kedvezménytörvényeknek. Akárhogyan is, a státusz- és a kedvezménytörvények közötti különbségtétel mindenképpen jelentős, hiszen az ügy politikai háttere valószínűleg annak függvényében különböző, hogy a diaszpórára vonatkozó jogalkotásnak vannak-e a szimbolikus és fogalmi mellett politikai és/vagy társadalmi-gazdasági következményei is.

Magyarországon például a 2001-es törvény nemcsak a rokon etnikumú csoportok kérdésének szimbolikus jelentőségéről szól (ami a magyarok millióit a határ túlsó oldalára kényszerítő trianoni trauma következménye), hanem pártépítésről és választási stratégiáról is. A rokon etnikumú csoportok ügyét a Fidesz tűzte zászlajára, amely a diaszpóra kérdését népszerűségének növelésére és választási esélyeinek javítására használta, és persze arra is, hogy a diaszpóra-szervezetekben, illetve azok révén befolyáshoz és forrásokhoz jusson.<sup>52</sup> A magyar törvény ezenfelül jelentős kedvezményeket és támogatásokat is nyújtott 3 millió embernek, társadalmi-gazdasági dimenziót adva ezzel a törvény politikáját befolyásoló választási és külpolitikai megfontolásoknak. A törvény hatással volt Magyarország EU-csatlakozási folyamatára is, tekintettel arra, hogy az európai intézmények az eredeti törvénnyel kapcsolatban kritikus véleményüket hangoztatták.

Az ukrán törvény a fentiekől különbözik, hiszen ez csak egy státusztörvény, amelynek, ha egyáltalán van, kevés a gyakorlati következménye akár

belpolitikai értelemben, akár a nemzetközi szinten. A magyar törvénnyel ellentétben az ukrán törvénynek nincs aránytalan hatása a szomszédos országokra. Az ukrán törvény nem kifejezetten a szomszédos országokban élő, azonos etnikumhoz tartozókat célozza, mint a magyar jogszabály, hanem, mint a legtöbb diaszpóra-törvény, a világban bárhol élő „külföldi ukránokra” vonatkozik. Szemben azzal, ami Magyarországon történt, Ukrajnában a külföldi ukránok kérdése nem vált a választási tematika részévé. Az ukrán politikai pártok a választási kampányokban ugyan gyakran vették elő a nyelv vagy – kisebb mértékben – az állampolgárság kérdését mint „nemzeti” ügyeket, a külföldi ukránok kérdése azonban soha nem vált kampánytémává. Végezetül, a magyar törvénnyel ellentétben az ukrán törvény nagyon kevés gyakorlati jelentőségű kedvezményt biztosított a törvény hatálya alá tartozóknak, és így nem volt olyan ereje, amely akár a befogadó államok, akár Ukrajna gazdasági érdekeire hatással lett volna.<sup>53</sup> A *külhoni ukránok státuszáról* szóló törvényben a külhoni ukránoknak biztosított jelentősebb kiváltságnak csak az Ukrajnába való vízummentes beutazás lehetőségét és az Ukrajnába való bevándorlást a bevándorlási kvótákon felül is lehetővé tévő jogát tekinthetjük (lásd 1. táblázat).

## 1. táblázat

*A külhoni ukránok jogai „A külhoni ukránok státuszáról” szóló törvénytervezetekben*

<b>2214. sz. törvényjavaslat</b> (a Rada 2000. december 7-én, 2001. január 11-én és március 22-én elutasította)	<b>7254. sz. törvényjavaslat</b> (a Rada 2001. szeptember 20-án elutasította)	<b>1306. sz. törvényjavaslat</b> (a Rada első olvasatban 2003. február 6-án jóváhagyta)	<b>1306. sz. törvényjavaslat</b> (a Rada második és utolsó olvasatban 2003. november 20-án elfogadta, az elnök december 13-án vétót emelt)	<b>1582-IV. sz. törvény</b> (végső változat, a Rada 2004. március 4-án hagyta jóvá)
Legfeljebb 90 napra szóló vízummentes beutazás Ukrajnába	Ua.	Ua.	Törölve	Törölve
Meghívás nélküli 3 éves vízum	Ua.	Ua.	Díjmentesség és 5 éves vízum	Ua.
Meghívás nélküli diákvízum	Ua.	Ua.	Ingyenes felsőoktatás speciális kvóták alapján	Törölve
A bevándorlási kvótákon felüli bevándorlás joga Ukrajnába	Ua.	Ua.	Ua.	Ua.
Menekültstátusz joga	Ua.	Ua.	Törölve	Törölve

Forrás: a szerző elemzése a törvénytervezetekről, a szövegeket lásd <<http://www.rada.gov.ua>>

Hatálybalépését követően a törvény gyakorlati hatása is elenyésző volt, minthogy csak nagyon csekély számban éltek az általa biztosított lehetőséggel. Bár az ukrán diaszpóra lélekszáma többmillió – az ukrán kormány adatai szerint 10,2 millió,<sup>54</sup> más becslések szerint viszont akár 20 millió is lehet<sup>55</sup> –, egy 2007 januárjában készült kimutatás szerint mindössze 1315 személy kapott külhoni ukránviszumot igazoló okiratot.<sup>56</sup> 2003 közepéig a magyar törvény alapján viszont csak Romániában 700 000 magyarigazolványt állítottak ki.<sup>57</sup>

Mindez magyarázatul szolgálhat arra, hogy – a magyar törvénnyel ellentétben – az ukrán törvény miért nem keltett különösebb érdeklődést sem a szomszédos országok, sem az európai szervezetek körében. Annál inkább zavarba ejt ugyanakkor a törvény körüli intenzív belpolitikai csatározás. A korábbi évek többször elbukott kísérleteit követően a külhoni ukránok státuszáról szóló törvényt végül 2004-ben fogadták el. Több mint két évig tartott csak az, hogy a Radához történt 1998-as benyújtását követően napirendre tűzzék, és vitára bocsássák.<sup>58</sup> 2000 decembere és 2001 szeptembere között a javaslatot hatszor dobták vissza első olvasatban, beleértve azt az esetet is, amikor a 2001. szeptemberi szavazást megelőzően az elnök sürgősséggel tárgyalandó jogszabálynak minősítette azt (lásd 2. táblázat).

2. táblázat

„A külhoni ukránok státuszáról” szóló törvény szavazási eredményei (igen szavazatok)

	Baloldali (%)	Jobboldali (%)	Centrista (%)	Párton kívüli (%)	Összes támogató szavazat
2000. december 7.	7	96	71	7	209
2001. január 11.	5	82	61	9	177
2001. március 22.	6	89	72	16	210
2001. március 22.	8	89	77	11	222
2001. április 5.	5	85	72	11	202
2001. szeptember 20.	7	94	70	23	210
2003. február 3.	3	79	75	48	279
2003. november 20.	3	98	86	52	327
2004. március 4.	24	95	88	50	344

Forrás: A név szerinti szavazásoknak az ukrán parlament honlapján található eredményeiből készített számítás (L. <<http://www.rada.gov.ua/plenar.htm>>). A százalékos adatok az igennel szavazó frakciótagok teljes frakción belüli arányára vonatkoznak (és nem a szavazáson jelenlévő frakciótagokhoz viszonyított arányára), minthogy az ukrán parlament házszabálya szerint egy törvényhozási indítványnak legalább 226 szavazatot kell kapnia, vagyis a parlament összes képviselője (450 fő) közül több mint 50%-nak támogatnia kell, függetlenül attól, hogy a szavazás során hány képviselő van jelen.

A belpolitikai viták nem a törvény végrehajtásának költségei körül forogtak, bár a törvényt leghangosabban ellenző baloldal felhasználta a pénzügyi vonatkozásokra alapozott érvelést is: nevezetesen, hogy a törvény finanszírozása a „nyugdíjasoktól, a veteránoktól és a rokkantaktól” veszi el a korlátos költségvetési forrásokat.<sup>59</sup> Hogy nem a költségek jelentették a fő vitapontot, egyértelműen kitetszik például abból, hogy 2003 novemberében a Rada *elfogadta* azt a javaslatot, amely engedélyezte a kormány számára, hogy kvótákat állapítson meg a külhoni ukránok ukrainai ingyenes oktatására (4. cikk) – miközben korábban *elutasította* a javaslatnak azokat a változatait, amelyek nem tartalmazták ezt a passzust (*lásd 1. táblázat*).<sup>60</sup> Az ukrán diaszpóra-törvény jórészt szimbolikus tartalmú, a törvény vitáinak jegyzőkönyveiből pedig világosan látható, hogy éppen a törvény szimbolikus jellege szolgáltatott alapot a küzdelemhez. A legnagyobb vitát kiváltó kérdés a törvény célcsoportjának meghatározása volt.

A diaszpóra-törvényeknek – abban az esetben is, ha csak státusztörvények és nem kedvezménytörvények – meg kell határozniuk a „nemzettel azonos etnikumú” fogalmát, illetéknéppen pedig közvetlenül a nemzetépítés lényegét érintik: a nemzet meghatározását, ami az állam legitimitását biztosítja. Ukrajnában a versengő politikai erők a nemzetnek más és más „képzetét” tettek magukévá, melyek a lakosság különböző szegmenseiben és az ország különféle régióiban találtak visszhangra. Már a függetlenséget megelőzően a nemzeti kérdést ideológiai alapokon vitató két fő politikai csoportosulás a jobboldal (a nacionalisták és a nemzeti demokraták) és a baloldal (a kommunisták és szövetségeseik) volt. Ez a két nagy tábor feszült egymásnak a diaszpóra-törvény kérdésében is: a jobboldal pártolta a diaszpóra-törvény gondolatát, és olyan tervezeteket készített, melyek a célcsoportot etnikai és nyelvi értelemben definiálták, míg a baloldal már a törvény gondolatával is szembehelyezkedett.

A 2. táblázatban közölt szavazási eredményekből látható, hogy a törvény legelkötelezettebb támogatói jobboldaliak voltak; hogy az ideológiailag amorf centrum szintén támogatta a törvényt, bár nem olyan erőteljesen; és hogy a baloldal túlnyomórészt ellenezte azt. A baloldal nemcsak hogy a törvény ellen szavazott – minden egyes alkalommal, amikor azt szavazásra bocsátották –, hanem a javaslatot megpróbálta szőröstül-bőröstül „eltüntetni”. 2000 novemberében Valerij Pusztovojtov kommunista képviselő a törvénytervezet „elfogadhatatlanságáról” (*про неприпустимість*) terjesztett be határozati javaslatot. Bár a határozat 2000. december 7-én – mindössze 124 támogató szavazattal, jóval elmaradva a szükséges 226-tól – elvérzett, nyilvánvalóvá tette a kommunisták törvénnyel szembeni ellenérzését.

A jobb- és a baloldal diaszpóra-törvénnyel kapcsolatban elfoglalt álláspontja az ukrán nemzet- és államépítés átfogóbb kérdésével kapcsolatos álláspontjából eredeztethető. Az ukrán jobboldal Ukrajnát multietnikus

államként képzelte el, amelyben azonban az ukrán etnikum az ukrán politikai nemzet „magja”.<sup>61</sup> A jobboldal az ukrán állami függetlenséget mindenekfelett való értéknek látta, és minden olyan intézkedést vagy államilag támogatott diskurzust aggodalommal figyelt, ami az ukrán és az orosz nemzet, illetve az Ukrajna és Oroszország mint államok közötti határvonalat elhomályosíthatja. Az ukrán baloldal ezzel szemben magáévá tette a három keleti szláv nép (orosz, ukrán, fehérorosz) közös eredetéről és sorsfolytonosságáról szőtt szovjet korszakbeli mítoszt, és az ukrán nemzetet a „szláv-ortodox civilizáció” alkotóelemeként és/vagy a „szovjet nép” egyik összetevőjeként tételezte.<sup>62</sup>

A *külhoni ukránokról* szóló törvénynek közvetlen hatása van a jobb-, illetve a baloldal által helyesnek tartott nemzetépítő projektekre. Annak nyílt, törvényben történő elismerése, hogy az Ukrajnán kívül élő, ukrán etnikumú személyek az ukrán állam részéről megkülönböztetett figyelemben részesítendőek, a jobboldal nemzetépítő programjának megerősítését szolgálták, mivelhogy a nemzetnek a jobboldalon kialakított „képzetére” támaszkodott, mely szerint a nemzet ukrán etnikai „mag”-gal rendelkezik. Ezzel szemben a törvény teljes bukása a kommunisták érdekeit szolgálta: amennyiben az ukrán diaszpórát a törvény nyíltan nem definiálja, az így fenntartott kétértelműség az ukrán és az orosz nemzet közötti határvonalat meghagyja elmosódottnak, ami egyúttal annak az érvelésnek is muníciót szolgált, hogy a két nemzet egy, és a két állam jövőbeli lehetséges politikai egyesítésének kilátását is megőrzi – amit a baloldal, és különösen a Kommunista Párt, nyíltan támogatott.<sup>63</sup>

Azt a kérdést, hogy vajon a diaszpóra-törvény, mint olyan, legitim-e, jogi eszközökkel nem lehetett véglegesen eldönteni. A nemzetközi jog kétértelműsége a tekintetben, hogy vajon az etnikai alapú kedvezményes bánásmód hátrányos megkülönböztetésnek minősül-e, vagy bizonyos feltételek megléte esetén megengedhető, az ukrán alkotmányban is felfedezhető. A törvény ellenzői azzal érveltek, hogy a külhoni ukránokról szóló törvény ellentétes az ukrán alkotmánynak az etnikai alapú kiváltságokat és korlátozásokat tiltó 24. cikkével és a jogszerűen Ukrajna területén tartózkodó külföldieknek egyenlő jogokat biztosító 26. cikkével. A diaszpóra-törvény támogatói szintén hivatkoztak az alkotmány rendelkezéseire, megjegyezve, hogy az ukrán alkotmány 12. cikke kifejezetten előírja az ukrán állam számára, hogy gondoskodjon az állam határain túl élő ukránok nemzeti, kulturális és nyelvi szükségleteinek kielégítéséről, az etnikai alapú kiváltságokat és korlátozásokat tiltó 24. cikk pedig megenged olyan kivételeket, melyeket „Ukrajna alkotmányában, törvényeiben vagy nemzetközi szerződéseiben” határoznak meg. A diaszpóra-törvény, érveltek a támogatók, éppen ilyen kivételeket kíván megállapítani.<sup>64</sup>

Egyértelmű jogi megoldás hiányában a törvény sorsa politikai tényezők függvényévé vált. A diaszpóra-törvényről a parlamentben folytatott viták

jelzik, hogy a törvény által kiváltott konfliktus összetettebb volt a polgári és etnikai nemzetépítési projektek közötti összeütőközésként leírható helyzetnél, minthogy a vitatkozó felek egyike sem a polgári nemzetépítésként leírható álláspontról indult ki. Egyes ukrainai szakértők szerint valamennyi jelentős ukrán politikai erő polgári nacionalistának tekinthető, hiszen valamennyien elsőbbséget adnak a szuverenitásnak, miközben tiszteletben tartják a kisebbségi jogokat és támogatják a befogadó jellegű állampolgársági és szavazati jogokat.<sup>65</sup> Azzal, hogy a polgári nacionalizmust a befogadó jellegű állampolgársági és szavazati jogokkal definiálják, ezek a szakértők az etnikai nacionalizmus címkéjét az ukrán szélsőjobbra, illetve az orosz és szovjet szélsőbalra korlátozzák. Mások szerint azonban ez a fogalmi meghatározás az etnikai nacionalizmus egyes variánsait helytelenül sorolja a polgári kategóriába.<sup>66</sup> Tekintve, hogy az etnikai és a polgári nacionalizmus közötti határvonal nem pontos, az a kérdés, hogy ténylegesen mely politikák tartoznak az etnikai és melyek a polgári csoportba, valóban vitatható. A végül elfogadott ukrán diaszpóra-törvény az etnikai és a polgári elemeket vegyíti, minthogy a külhoni ukránokat kifejezetten vagy etnikai, vagy területi származásuk alapján határozza meg (lásd 3. táblázat). Sem a törvény mellett síkra szálló jobboldal, sem az azt ellenző baloldal eredeti álláspontja semmilyen formában sem jellemezhető ugyanakkor polgáriként.

Ahogy azt a 3. táblázat mutatja, az első három tervezet – az összeset jobboldali vagy középjobb képviselők nyújtották be – a külhoni ukránokat nyíltan etnikai és nyelvi, nem pedig polgári értelemben határozta meg. A *Külhoni ukránok státuszáról* szóló törvényjavaslatot, melyet az ukrán parlament először 2000 novemberében tárgyalt teljes ülésben, Ihor Osztas és Hennadij Udoenko, a jobboldali Reform és Rend párt, illetve a Rukh párt képviselői nyújtották be. A tervezet 1. cikke a „külhoni ukrán”-t olyan személyként határozta meg, aki nem állampolgára Ukrajnának, Ukrajna területén kívül lakik, etnikai származását tekintve ukrán (*український етнічного походження*), és ukrán „kulturális-nyelvi önazonosságát” (*культурної-мовної самобутності*) megőrizte. A javaslat az ukrán etnikai származást is definiálta: az illető személynek vagy közvetlen felmenőinek az ukrán etnikumhoz tartozását és azt értve ez alatt, hogy az illető Ukrajnát tekinti etnikai hazájának (*етнічна батьківщина*). Végül, az ukrán „nyelvi-kulturális ön-identifikációt” Ukrajna történelmi és jelenkori eredményeinek, illetve az ukrán nyelv kommunikációhoz szükséges mértékű ismeretében határozták meg.<sup>67</sup>

A törvényt ellenző ukrán baloldal szintén nem polgári nemzetépítési alternatívát képviselt. Néhány ukrainai szakértő szerint az ukrán baloldal olyan nemzetépítési programot támogatott, ami közelebb áll a polgári modellhez, mint az ukrán jobboldal programja. Míg a jobboldal felfogása etnocentrikus, és az ukrán államot és nemzetet olyanként látatja, melyek ukrán etnikai „mag”-gal bírnak, addig a baloldal relatíve polgáribb, hiszen a

nemzetet és az államot alapvetően kétetnikumúnak, kétnyelvűnek és kétkulturájúnak látja.<sup>68</sup> Mások azonban úgy vélekednek, hogy a baloldal programja végeredményét tekintve nem államépítő, hanem állammfelszámoló: mint-hogy a baloldal Ukrajnáról – mint egy nagyobb pánorosz nemzet részeleméről – alkotott képe elutasítja még a gondolatát is annak, hogy az ukránság vagy Ukrajna Oroszországtól független létezésre jogosult, a baloldal programja nem tekinthető Ukrajna független államkénti folyamatos fennmaradása államépítő alternatívájának.<sup>69</sup>

3. táblázat  
A „külföldi ukránok” definíciója

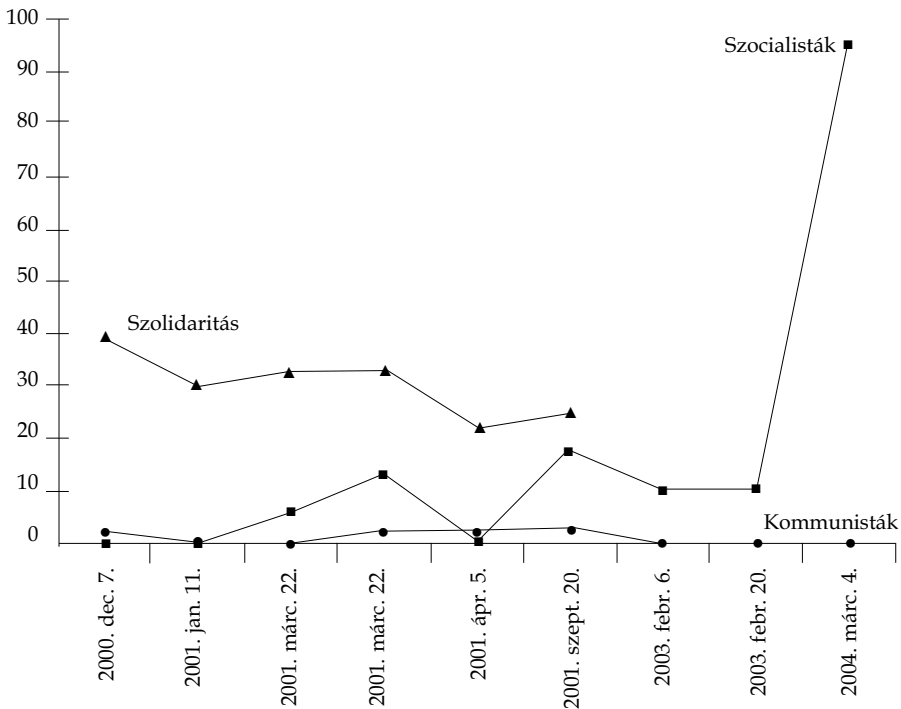
<p><b>2214. sz. törvényjavaslat</b> (a Rada 2000. december 7-én, 2001. január 11-én és március 22-én elutasította)</p>	<p><b>7254. sz. törvényjavaslat</b> (a Rada 2001. szeptember 20-án elutasította)</p>	<p><b>1306. sz. törvényjavaslat</b> (a Rada első olvasatban 2003. február 6-án jóváhagyta)</p>	<p><b>1306. sz. törvényjavaslat</b> (a Rada második és utolsó olvasatban 2003. november 20-án elfogadta, az elnök december 13-án vétót emelt)</p>	<p><b>1582-IV. sz. törvény</b> (végső változat, a Rada 2004. március 4-án hagyta jóvá)</p>
<p>A külföldön lakó ukránok az ukrán etnikum elválaszthatatlan részét képezik. Külföldi ukrán az a személy, aki Ukrajnán kívül lakik, ukrán etnikai származású, az ukrán kulturális nyelvi önidentifikációt megőrzi és nem ukrán állampolgár.</p>	<p>Ua.</p>	<p>Ua.</p>	<p>A külföldön lakó ukránok az ukrán nép elválaszthatatlan részét képezik. Külföldi ukrán az a személy, aki önmagát ukránnak tekinti, külföldi állampolgár vagy hontalan, és ukrán etnikai származású vagy Ukrajna területéről származik.</p>	<p>Külföldi ukrán az a külföldi állampolgár vagy hontalan, aki ukrán etnikai származású vagy Ukrajna területéről származik.</p>
<p>Az ukrán etnikai származás valamely személynek és/vagy közvetlen felmenőinek az ukrán etnikumhoz tartozását és részéről annak elismerését jelenti, hogy etnikai hazája Ukrajna.</p>	<p>Ua.</p>	<p>Ua.</p>	<p>Az ukrán etnikai származás valamely személynek és/vagy közvetlen felmenőinek az ukrán nemzethez tartozását és részéről annak elismerését jelenti, hogy etnikai hazája Ukrajna.</p>	<p>Ua.</p>



A baloldali diaszpóra-törvénnyel kapcsolatos álláspontja inkább az utóbbi, semmint az előbbi interpretációt támasztja alá – legalábbis, ami a Kommunista Párt álláspontját illeti. Sem a kommunisták, sem a szocialisták nem terjesztettek elő olyan alternatív törvényjavaslatot, vagy a már létező tervezeteket módosító javaslatokat, ami a külhoni ukránokat polgárabb módon vagy legalábbis a kétkultúráság figyelembevételével határozta volna meg. A kommunisták és a szocialisták álláspontja abban különbözött, hogy míg a kommunisták a végsőkig elleneztek a törvényt, a szocialisták végül átálltak, és megszavazták annak legutolsó, az ukrán diaszpóra fogalmában a területi és az etnikai elemet egyesítő változatát (lásd 1. ábra).

1. ábra

A baloldali frakciók szavazatai „A külhoni ukránok státuszáról” szóló törvénytervezetről (% , igen szavazat)



Így tehát nem a polgári és az etnikai nemzetépítési programok közötti szembenállás határozta meg az ukrán diaszpóra-törvény politikáját. Sokkal inkább három elkülönülő, de egymással összefüggésben álló tényező alakította a törvény politikáját, ami végül alkotmányos többséggel való elfogadását is lehetővé tette. Az első tényező az ukrán jobboldal álláspontjának

bizonytalansága volt, amely bár a diaszpóra tisztán etnikai szemléletű definícióját részesítette előnyben, nyitott volt a polgári megközelítésre is. A második tényező a baloldal választási eredményeinek romlása volt, ami – bár a diaszpóra-törvény politikájától függetlenül alakult – 2002 után drámaian változtatta meg a Rada összetételét, és tette így módon lehetővé a törvény alkotmányos többséggel való elfogadását. Végezetül, a jobboldal lassú közeledése egy polgárabb törvényi megoldás felé, és ezzel párhuzamosan a baloldal visszaesése, az opportunisták centrumot egy kevésbé etnikai szemléletű törvény támogatásának irányába mozdította, és a törvény alkotmányos többség általi támogatását eredményezte. A baloldalon belüli szakadás és a szocialisták ezt követő döntése a törvény legutolsó változatának támogatásáról az ukrain nemzetépítési politika fontos fejleményének tekinthető, még akkor is, ha a törvény sikerre vitele szempontjából a szocialista álláspontban beállt változás nem volt perdöntő a szocialista frakció kicsiny volta miatt.

#### *Ideológia, stratégiai manőverezés és választási eredmények*

A törvényről folytatott parlamenti viták jegyzőkönyveiből látható a jobboldali érvkészlet sokrétűsége. A diaszpóra etnolingvisztikai meghatározásának elsődleges preferálása mellett számos képviselő – köztük a törvény egyik betervezője, Ihor Osztas is – nyitottan mutatkozott egy polgárabb definíció elfogadására is, míg a jobbszél felé elhelyezkedők kevésbé. Azt követően például, hogy a tervezetből elhagyták az ukrán nyelv kötelező ismeretére vonatkozó előírást, Pavlo Movcsan, a „Prosvita” ukrán nyelvvédő társaság vezetője a 2001. szeptember 18-i vitában arról panaszkodott, hogy „a törvényt olyannyira kiüresítették eredeti tartalmától, hogy nem maradt meg már más, csak a címe”.<sup>70</sup> Hasonló szellemben fogalmazta meg véleményét az UNA ultranacionalista párt képviselője, Andrij Skil is, aki ugyan képviselőtársait a 2003. november 20-i voksoláson a tervezet támogatására ösztönözte, egyúttal azonban kijelentette azt is, hogy a törvény lehetett volna „jobb”, „szigorúbb” és „magasabb színvonalú”.

A jobboldali fővonal ugyanakkor hajlandó volt az ukrán diaszpórát politikai (vagyis területi), és nem csak etnikai értelemben meghatározni. Osztas visszatérően azzal érvelt, hogy a törvény szövegében szereplő „ukrán nemzet” kifejezés alatt az ukrán politikai nemzetet kell érteni. Osztas már a törvény 2000. november 28-i első olvasatbeli tárgyalása során megállapította: „Teljes mértékben egyetértek azzal, hogy azoknak az ukránoknak is joguk legyen a külföldi ukrán státusz megszerzésére, akik görög, tatár, német, zsidó vagy orosz származásúként hagyták el Ukrajna területét. [...] Amellett a megoldás mellett szállunk síkra, hogy – úgymond az egységes (єдина) politikai nemzetet véve alapul – az ukrain nemzetet véve alapszintű etnikai származástól függetlenül megszerezhesse a jogi státuszt.”<sup>71</sup> Szintén Osztas volt az, aki a törvény első és második olvasatbeli tárgyalása között, 2003-ban, olyan

módosítást javasolt, ami a külhoni ukrán definíciójában szereplő feltételeket – „ukrán etnikai származás és ukrán kulturális-nyelvi önértelmezés” – az „ukrán etnikai származás vagy Ukrajnából származás” formulára változtatta – olyan meghatározásra tehát, ami egyesítette az etnikai és a polgári elemeket, és ami végül törvényerőre is emelkedett.<sup>72</sup> Osztas javasolta azt a módosítást is, ami a státusz elnyeréséhez szükséges feltételek közül törölte a „nyelvi-kulturális önértelmezés”-t.<sup>73</sup> (A 4. táblázat mutatja be, hogy az egymást követő tervezetek szövegében hogyan változtak a külhoni ukrán státusz megszerzésének feltételei.)

## 4. táblázat

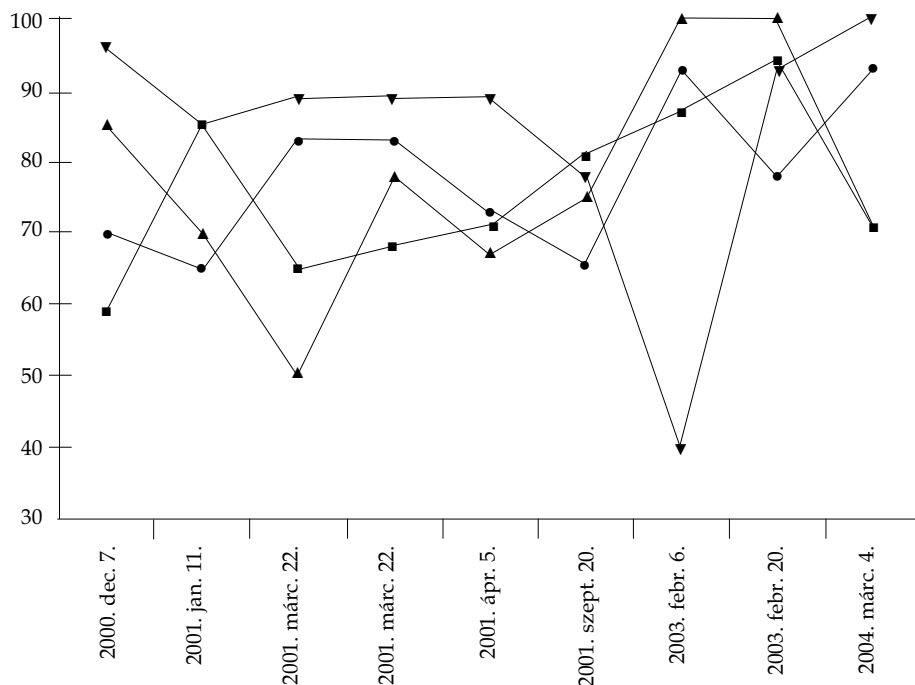
## A külhoni ukrán státusz megszerzésének feltételei

2214. sz. törvényjavaslat (a Rada 2000. december 7-én, 2001. január 11-én és március 22-én elutasította)	7254. sz. törvényjavaslat (a Rada 2001. szeptember 20-án elutasította)	1306. sz. törvényjavaslat (a Rada első olvasatban 2003. február 6-án jóváhagyta)	1306. sz. törvényjavaslat (a Rada második és utolsó olvasatban 2003. november 20-án elfogadta, az elnök december 13-án vétót emelt)	1582-IV. sz. törvény (végső változat, a Rada 2004. március 4-án hagyta jóvá)
Ukrán etnikum ( <i>національність</i> ) vagy ukrán etnikai származás ( <i>український етнічного походження</i> ) és kulturális-nyelvi önidentifikáció	Ua.	Ua.	Ukrán ön-identifikáció, illetve ukrán etnikai származás vagy Ukrajnából való származás	Ukrán etnikai származás vagy Ukrajnából való származás
Az ukrán nyelv olyan fokú ismerete, ami elégséges a kommunikációhoz	Törölve	Törölve	Törölve	Törölve
A külhoni ukrán státusz megszerzésének szándéka	Ua.	Ua.	Írásos kérvény, amelyben a külhoni ukrán státusz megszerzésének szándékát kifejezik.	Ua.
Betöltött 18. életév	Betöltött 16. életév	Ua.	Ua.	Ua.
Ukrán állampolgársággal nem rendelkezik	Ua.	Ua.	Ua.	Ua.

Bár a diaszpóra területi meghatározását hajlandó volt beemelni a törvénybe, a jobboldal arra már nem volt kapható, hogy a diaszpórát *kizárólag* területi szemléletben definiálja, a törvény végső változatában alkalmazott, az etnikai és a területi definíciót ötvöző formula pedig a jobboldal számára kompromisszumos megoldást jelentett. Ez nyilvánvaló abból is, hogy a jobboldal egészen 2003-ig az írásos törvényjavaslatba explicit módon nem emelte be a területi elemet. A baloldal rendíthetetlen ellenállását látva a törvény elfogadásához a jobboldalnak szavazatokra volt szüksége az ideológiailag amorfi centрупártok részéről. A centрупártok sem nem elleneztek ideológiai alapon a diaszpóra-törvényt – mint a baloldal, sem nem kötelezték el magukat mellette ideológiailag – mint a jobboldal. A centrista képviselőcsoportok 2. ábrán bemutatott szavazási gyakorlata igazolta, hogy az ideológiailag amorfnak és opportunistának leírt centrum nem cáfolt rá hírnevére.<sup>74</sup> A centрупártok törvényt támogató magatartása nagyon következetlen volt, az egyes frakciókban a kevesebb mint 40%-tól a 100%-ig terjedt, és olykor drámai emelkedéseket-süllyedéseket produkált valamennyi csoporton belül.

2. ábra

A centrista frakciók szavazata „A küllhoni ukránok státuszáról” szülő törvénytervezetről  
(%, igen szavazat)



Az elnök támogatóiként a „hatalom pártjaiból” álló centrum törvény iránti támogatása Kucsma elnök álláspontjától is függött. Valószínűleg ez a magyarázata annak, hogy a centrum miért a 2001. március 22-i szavazás alkalmával voksolt legnagyobb számban „igen”-nel (merő véletlenségből a tervezet e napon került legközelebb az elfogadáshoz – mindössze négy szavazat hiányzott). A szavazásra nem sokkal a Harmadik Ukrán Világkongresszus előtt került sor, a Radában az elnökpárti tábor képviselői pedig a közelgő kongresszusra hivatkozással képviselőtársaikat a javaslat elfogadására szólították fel.<sup>75</sup> Kucsma elnök *A külhoni ukránokról* szóló törvényt sürgősséggel tárgyalandó jogszabálynak minősítette, feltehetően annak reményében, hogy a törvény elfogadása javíthat a róla a nyugati ukrán diaszpórában kialakult képen, amit igencsak megtépzott az a botrány, amely a Heorhij Gongadze ellenzéki újságíró meggyilkolásában való bűnrészességét sugalló hangfelvétellel nyilvánosságra kerülése után robbant ki. Választási szempontból azonban egy olyan diaszpóra-törvény támogatása, amely csak az ukrán etnikumúakat kedvezményezte volna, a hatalom pártjai számára kockázatos stratégiának számított, hiszen e pártok hagyományosan Ukrajna déli és keleti területein a baloldallal versengtek a szavazatokért, ahol csak keveset lehetett nyerni, viszont annál többet lehetett veszíteni, ha a versenytársak hitelesen terjeszthették az ellenfélről, hogy „nacionalista”.

A jobboldal fokozatos elmozdulása abba az irányba, hogy a diaszpóra-törvény etnikai megközelítését tompítsa, egyszerre tulajdonítható a jobboldalon belüli nézetek sokféleségének, a diaszpóra területi és nem kizárólag etnikai szemléletű definíciója iránti nyitottságának, valamint stratégiai racionalizálásnak. Miután a törvény első olvasatbeli tárgyalását hatszor sem sikerült lezárni – azt követően sem, hogy az etnikai jellegű, különösen a nyelvi előírásokat tartalmazó rendelkezések némelyikét enyhítették –, nyilvánvalóvá vált, hogy a centrista szavazatok megnyerése érdekében a törvény etnikai szemléletén még tovább kell lazítani. A 2003. január 17-i vita alapján látható, hogy a jobboldal felismerte, hogy arra is megvan a lehetőség, hogy az ukrán etnikumúak középpontban tartása mellett a diaszpóra törvényi meghatározását polgárabbá tegye, ezáltal pedig a törvény támogatottságát növelje. Ahogyan azt Vologyimir Javorivszki képviselő a vitában őszintén kifejtette: „Ha a törvény hatályát kiterjesztenénk, mondjuk az oroszokra, akik valamikor elhagyták Ukrajna területét, a zsidókra [...] akkor a törvénnyel szembeni ellenállás megszűnne. [A kedvezményezettek] ekkor is elsősorban az ukránok lesznek – ez érthető is, hiszen értük csináljuk –, de ha kiszélesítjük [a törvény] etnikai spektrumát, biztos vagyok abban, hogy a törvény fájdalommentesen jut majd túl az első és második olvasaton is.”<sup>76</sup>

A törvény deetnicizálása mindenekelőtt Osztas módosító javaslatai révén történt meg, miután a törvény 2003. február 6-án végül túljutott az első olvasaton. E ponton a jobboldal talán nagyobb kompromisszumba ment bele,

mint ami szükséges volt. Az 1306. sz. törvényjavaslat 2003. február 6-án 279 szavazattal kényelmesen jutott túl az első olvasaton, holott az megegyezett a korábban elutasítottal: a státusz elnyerésének továbbra is előfeltétele volt a nyelvi-kulturális önazonosság vállalása, a külhoni ukránokat pedig etnikai és nyelvi ismérvek alapján definiálta. Arra a rejtélyre, hogy a törvényhozás miért hagyta jóvá azt a tervezetet, amit korábban hat alkalommal már elvetett, a Radának a 2002. márciusi parlamenti választások nyomán megváltozott összetétele ad magyarázatot. Ahogyan azt az 5. táblázat illusztrálja, a választások a baloldal drámai visszaesését eredményezték. A megelőző évtizedben a Rada helyeinek legalább 40%-át birtokló baloldal a 2002-es választás után a parlamenti helyek kevesebb mint 20%-át nyerte el.

5. táblázat

Az ukrán parlament összetétele 1990 óta (%)

	1990	1994	1998	2002
Baloldali	53	43	39	19
Jobboldali	27	16	11	32
Centrista	6	34	42	46
Párton kívüli	14	7	8	3
Összes	100	100	100	100

Megjegyzés: A parlamenti választásokat közvetlenül követő frakcióalakítás szerinti összetétel  
 Forrás: Az 1990–1998 közötti időszakra vonatkozóan L. WILSON, Andrew: *The Ukrainians*, 205. p.; a 2002-es számok az ukrán parlament honlapján közölt adatok alapján a frakciók 2002. május 15-i összetételét tükrözik, L. <<http://www.rada.gov.ua>>

E cikknek nem tárgya a baloldali visszaesés okainak elemzése; annak azonban semmi köze sem volt a diaszpóra-törvényhez. A törvény vitája kizárólag az elit szintjén zajlott, sohasem váltott ki a nyilvánosságban nagyobb érdeklődést, és sohasem vált választási kampánytémává sem. A baloldali visszaesés ugyanakkor közvetlen hatással volt *A külhoni ukránokról* szóló törvény sorsára. A baloldal visszaszorulása legnyilvánvalóbb módon a kommunista frakció összezsugorodása révén a törvény Radabeli ellenzőinek számát apasztotta. A baloldal visszaesése arra is lehetőséget adott, hogy a centrista frakciók a korábbiaknál erőteljesebben vállalják a törvény támogatását. A 2. táblázatból látható, hogy a törvényről addig tartott hét szavazás közül a centrum a 2003. február 6-i szavazás során a második legnagyobb számban támogatta a tervezetet. A baloldal megcsappant parlamenti jelenléte eredményezhette a centrum által leadott több „igen” szavazatot, minthogy a centrista pártok, melyek hagyományosan az ország déli és keleti részén a baloldallal mérkőznek meg, a nemzeti ügyekben anélkül szavazhattak a jobboldallal, hogy tartaniuk kellett volna a baloldali pártok térnyerésétől. Tekintve, hogy

az „etnikai” szemléletű törvényjavaslat a 2002-es választásokat követően kényelmes többséggel ment át, a jobboldal túl nagy árat fizetett a kompromisszumért a törvény első és második olvasatbeli tárgyalása között, 2003-ban. Bárhogyan lett légyen is, a deeticizált diaszpóra-törvény 2003. november 20-án alkotmányos többséget tudott maga mögé állítani, amikor a Rada második és utolsó olvasatban 327 igen szavazattal elfogadta azt.

A 2003. november 20-án jóváhagyott törvény jelentős mértékben eltért attól a tervezettől, mint amit első olvasatban 2003 februárjában elfogadtak (lásd a 3. és 4. táblázatokat). A külhoni ukránokat már nem nyelvilleg definiálta, minthogy a kulturális-nyelvi ön-identifikációnak és az ukrán nyelv ismeretének követelményét elhagyták a szövegből. A korábbi tervezetekkel való radikális szakítás jegyében emellett az 1306. sz. törvényjavaslat a külhoni ukrán meghatározásának ismérvei közé emelte az ön-identifikációt és a területi származást. A külhoni ukrán innentől fogva olyan külföldi állampolgárként vagy hontalanként határozható meg, aki ukránnak vallja magát és *vagy* ukrán etnikai származású, *vagy* Ukrajnából származik.<sup>77</sup>

A tervezet alkotmányos többségű támogatása azt jelezte, hogy az ukrán elit, és különösen a jobboldal és a centrum, megtalálta a politikailag elfogadható megoldást. Az, hogy a külhoni ukrán státusz megszerzésének vagyla-gos előfeltételévé tették a területi származást és az etnikai származást, lehetővé tette, hogy a nemzetet egyszerre definiálják etnikai és polgári értelemben. Ez még mindig megfelelt az ukrán jobboldal nemzetről alkotott képének, amely szerint az ukrán politikai nemzet ukrán etnikai „mag”-gal bír, minthogy az etnikai kritérium továbbra is megmaradt (bár egy kissé fel-lazított formában). Alternatív lehetőségként annak elfogadása, hogy külhoni ukrán státuszú lehet az Ukrajna területéről elszármazott személy is, szintén a jobboldal érdekeit szolgálta, minthogy megerősítette és legitímálta Ukrajna területét és különálló államiságát – amit a jobboldal továbbra is féltve őriz. A területi kritérium egyben segítette a nemzeti kisebbségek, például a krími tatárok állammal való azonosulását is, akik ugyan politikailag lojálisak Ukrajnához, de ha kizárólag az etnikai hovatartozás maradt volna a hivatalos státusz elnyerésének feltétele, nem élhettek volna vele.<sup>78</sup>

*Milyen szerepe legyen, legyen-e egyáltalán, a nemzetközi normáknak és nyomásgyakorlásnak?*

Az ukrán diaszpóra-törvény jogalkotási története alkalmat ad arra is, hogy a nemzetközi normáknak és/vagy a nemzetközi nyomásnak a törvény tartal-mára gyakorolt hatásával kapcsolatos feltevéseket mérlegre tegyük. Mint fent már kifejtettük, a magyar státusztörvény Velencei Bizottság által kifogá-solt rendelkezései között szerepelt a diaszpóra-szervezetek számára a tör-vényben biztosított azon jogkör is, hogy meghatározhatták volna, vajon a kérelmező megfelel-e a külhoni magyar státusz feltételeinek – ezeket a ren-

delkezéseket Magyarország végül törölte a jogszabályból. Az ukrán törvény ugyanilyen átalakuláson ment keresztül. Az eredeti, 2214. sz. törvényjavaslat szerint (4. cikk 2. pont) a külhoni ukrán státusz megszerzésének egyik feltétele volt, hogy a kérelmező az ukrán diaszpóra valamely civil vagy vállalási szervezeténél dolgozzon, a külhoni ukrán státusz igénylésére irányuló kérelemhez pedig csatolnia kellett a szervezet ajánlását. A későbbi, 7524. sz. törvényjavaslat viszont már nem tartalmazta ezt a passzust. A Magyarországon és Ukrajnában lejátszódott azonos tartalmú változás hátterében azonban más okok húzódtak meg: míg Magyarország esetében nemzetközi nyomás eredménye, Ukrajnában a belpolitikai fejlemények eredője volt.

Annak egyik oka, hogy az ukrainai változás nem a nemzetközi normák terjedésének tulajdonítható, az időzítés volt. A Velencei Bizottság jelentése a magyar törvényről 2001 októberében készült el, a valamely diaszpóra-szervezetben nyilvántartott tagságot mint a külhoni ukrán státusz megszerzésének feltételét azonban az ukrán törvényjavaslat szövegéből már 2001 szeptemberéig visszavonták, vagyis már azt megelőzően, hogy a Velencei Bizottság a jelentését közzétette volna.<sup>79</sup> A tervezet előterjesztői ezenfelül már a 2241. sz. törvényjavaslat benyújtása alkalmával, 2000 novemberében kijelentették, hogy e paragrafusokat törölni kívánják.<sup>80</sup> A diaszpóra-törvény baloldali ellenzői erélyesen tiltakoztak a diaszpóra-szervezetekkel kapcsolatos rendelkezés ellen. A nyugati ukrán diaszpóra-szervezetek hagyományosan szovjetellenesek voltak, ezért számos kommunista képviselő ellenezte, hogy olyan szervezeteknek biztosítsanak befolyást, amelyek „a szovjet hatalom ellen Ukrajna területén folytatott harcot pénzelték”.<sup>81</sup> A jobboldal minden további nélkül feladta ezt a rendelkezést, ami arra utal, hogy a törvény támogatói nem tekintették azt elengedhetetlennek. És az a törvény alapvető célját valóban nem is érintette – nevezetesen azt, hogy az ukrán állam rokon etnikumú csoportját meghatározza és az ukrán nemzet határait kijelölje. Így, bár a diaszpóra-szervezetekkel kapcsolatos rendelkezés törlése az ukrán jogszabályt közelebb hozta a Velencei Bizottság által megfogalmazott nemzetközi normákhoz, az nem a nemzetközi normák terjedéséből, hanem a belpolitikai alkudozásból eredt.

A nemzetközi normák terjedésével kapcsolatos hipotézist Kucsma elnök törvénnyel szemben emelt vétójának példáján is értékelhetjük. Azt követően, hogy a Rada második és utolsó olvasatban 2003. november 20-án alkotmányos többséggel elfogadta a törvényt, Kucsma elnök 2003. december 13-án váratlanul vétót emelt ellene. Az elnök különösen a preambulum megfogalmazását kifogásolta, mely szerint a határon túli ukránok „az ukrán nép (*narod*) elválaszthatatlan részét képezik”, azt is ellenezte továbbá, hogy a törvény az ukránként való ön-identifikációt teszi a jogi státusz megszerzésének előfeltételévé.<sup>82</sup> Kucsma álláspontja szerint a preambulum szövege ellentétes az ukrán alkotmánnyal, amely az ukrán népet Ukrajna állampol-



gárainak összességéként definiálja, etnikai hovatartozástól függetlenül. Ez az ellenvetés nagyon hasonlít az Európa Tanácsnak a 2001-es magyar törvény preambulumaival szembeni kifogására, amely szerint „a szomszédos országokban élő magyarok az egységes magyar nemzet részét képezik”.<sup>83</sup> Az elnöki vétó érvanyagát összeállító jogászok megkérdése nélkül ugyan lehetetlen bizonyossággal azt állítani, hogy Kucsma ismerte a Velencei Bizottság véleményét, de még ha ismerte is, akkor sem próbált a Velencei Bizottság tekintélyét felhasználva nagyobb súlyt adni vétójának. Kucsma a vétóját alátámasztó érvelésében sehol sem hivatkozik a Velencei Bizottságnak a magyar törvénnyel kapcsolatos állásfoglalására.

Kucsma további kifogásai – a külhoni ukrán státusz előfeltételeként megkövetelt ön-identifikáció – ugyancsak hasonlítanak a Velencei Bizottság Magyarországnak címzett ajánlásaihoz. Azonban itt is inkább belpolitikai, semmint nemzetközi tényezők indokolták a változtatást. A Velencei Bizottság érvelése szerint azért nem jó, ha a státusz megadásának elsődleges feltétele az ön-identifikáció, mert ez azáltal, hogy az állami szerveknek túl nagy diszkrecionális hatáskört biztosít a státusz megadásáról hozott formális döntésben, önkényességre adhat alapot. Kucsma kinyilvánított indoka az ön-identifikáció követelményének a külhoni ukrán definíciójából való eltávolítására, nagyon különbözött ettől. Az elnök érvelése szerint, minthogy a törvény nem határozta meg, vajon az „ukrán ön-identifikáció” kifejezés alatt „etnikai hovatartozást (*національність*) vagy az illető személy ukrán nemzethez (*нація*) tartozását kell-e érteni, az ön-identifikáció követelménye „sértheti Ukrajna azon őshonos népeinek érdekeit, melyek, mint például a krími tatárok, nem tartoznak az ukrán etnikumhoz (*національність*), és akik így nem is szerezhetik meg a külhoni ukrán státuszt, ha azt etnikai (*національна*) alapon adják meg”.<sup>84</sup>

Kucsmanak a krími tatárok védelmében kifejtett érvelése annak fényében is furcsa, hogy a Rada krími tatár képviselője kifejezetten támogatta a törvénynek azt a változatát, amit Kucsma megvétózott. Az elnök azon megállapítása, hogy a törvény nem rögzíti pontosan az „ukrán” kifejezés értelmét, szintén vitatható – ahogyan azt a törvény egyik előterjesztője, Ihor Osztas is vitatta a Rada 2004. március 4-i, az elnök fenntartásait tárgyaló ülésén –, hiszen a törvény világosan kimondja, hogy *vagy* a területi, *vagy* az etnikai származás szolgál alapul a külhoni ukrán státusz megadására. Kucsma kifogásainak eredményeként – azok valós motívumaitól és a törvény esetleges félreértelmezésétől függetlenül – az ukrán törvény közelebb került a Velencei Bizottság által a diaszpóra-törvényekre vonatkozóan megfogalmazott standardokhoz,<sup>85</sup> az elnök motivációja mögött ugyanakkor ezúttal is inkább belpolitikai, semmint nemzetközi megfontolások álltak. A Rada elfogadta az elnök javaslatait, és az átdolgozott törvényt 2004. március 4-én 344 szavazattal jóváhagyta. Ekkor már a Szocialista Párt is a törvény mellett szavazott, így

Ukrajna függetlenné válásának 13. évében a politikai elit széles alkotmányos többségére támaszkodó diaszpóra-törvény született.

### *Konklúzió*

Négy, messzebbható következményekkel járó következtetés adódik általában a posztkommunista térség és különösen a Magyarország és Ukrajna diaszpóra-törvényeit övező politikák elemzéséből.

Először is, az a tény, hogy a posztkommunista államok – azok is, amelyek egyébként polgári nemzetépítő politikát folytatnak – etnokulturális kritériumokra támaszkodnak akkor, amikor a diaszpórát meghatározzák, azt jelenti, hogy a nemzetet sokszor másként értelmezik a „rég” és az „új” Európában.<sup>86</sup> Hans Kohn megkülönböztetésének helyességét a „nyugati” politikai nacionalizmus és a „keleti” etnokulturális nacionalizmus között a posztkommunista államoknak a diaszpóra-törvényeik megalkotása során szerzett tapasztalatai is alátámasztják.

A posztkommunista államok tapasztalatai ugyanakkor nem igazolják a keleti etnikai nacionalizmus olyan interpretációját, amely azt szükségszerűen antidemokratikusnak, agresszívnek vagy diszkriminatívnek írja le; illetve az etnikai alapú diaszpóra-törvények sem feltétlenül állnak ellentétben a jelenlegi nemzetközi jogi normákkal. A modern nemzetközi jog enged bizonyos teret az etnikai alapú kedvezményes bánásmódnak, ahhoz pedig, hogy a nemzetközi normáknak megfeleljenek, az etnikai alapú diaszpóra-törvényeket (és más jogszabályokat) úgy kell megalkotni, hogy ne sértsenek bizonyos alapelveket, nevezetesen a szomszédok szuverenitását és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Valamely program vagy jogszabály akkor felel meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, ha az etnikai kritériumok használata eszközeit tekintve „arányos”: a diaszpóra-törvények esetében ez azt jelenti, hogy a rokon etnikumú csoportnak nyújtott jogok köre az oktatási és kulturális területre korlátozódik. Összegezve azt mondhatjuk, hogy az etnikai alapú diaszpóra-törvények *lehetnek* diszkriminatívak, de nem *szüékségszerűen* azok. A jelen cikkben részletesen bemutatott ukrán diaszpóra-törvény példája illusztrálja Alfred Stepan azzal kapcsolatos elméleti megállapítását, hogy az első ránézésre nemzetépítő vagy nemzetiesítő (*nationalizing*) politikákat gyengéden-bársonyosan is végre lehet hajtani, és hogy ezek jótékonyan hatnak a többes és komplementer identitások kialakulására, melyek egy demokráciában és a multikulturalizmus megőrzése érdekében elengedhetetlenek.<sup>87</sup> Más kelet-közép-európai diaszpóra-törvények és -politikák részletes tanulmányozása további példákat szolgáltathat az előbbieket illusztrálására.

A nemzetközi közösségnek meghatározó szerepe lehet abban, hogy az etnikai alapú diaszpóra-törvények megfeleljenek a szuverenitás és a hátrá-

nyos megkülönböztetés tilalma nemzetközi elveinek – ezt a magyar eset is bizonyítja. Ugyanakkor – és ez e tanulmány harmadik tanulsága – a nemzetközi normáknak megfelelő diaszpóra-törvények belpolitikai okok eredőjeként is megszülethetnek. Az ukrán példa világosan mutatja, hogyan történhet ez. Az ukrán törvényhozók ugyanazokat a rendelkezéseket módosították, mint magyar kollégáik (vitába szállva a diaszpóra-szervezetek státusz-igénylési folyamatra nyert befolyásával; az ön-identifikációnak mint feltételnek és nem objektív kritériumoknak a státusz elnyerésében betöltött szerepével; és azzal a megfogalmazással, hogy a diaszpóra a nemzet része), de ezt belpolitikai okokból tették és nem nemzetközi szereplők nyomásának engedve vagy a nemzetközi normákhoz való alkalmazkodás jegyében. Az ukrán eset arra is példa, hogy a nemzetközi normák elterjedése mellett hogyan vezethet a nemzeti kérdésben meglévő súlyos belpolitikai és az elitet végül egy polgárabb szemléletű törvény megalkotásának kompromisszumára kényszerítő megosztottság más – meglehetősen valószerűtlen – úton a nemzetközi elvárásoknak is megfelelő diaszpóra-törvény elfogadásához.

E tanulmány negyedik és egyben utolsó tanulsága módszertani jellegű. Nem vitatva azokat az érveket, melyek szerint az etnikai/polgári nacionalizmus tipológiája a nemzetiségi politikák, ezek okai és következményei elemzésének hasznos keretét adhatják, e tanulmány azt is bemutatta, hogy a polgári és etnikai címkék feltárása és annak felfejtése, hogy egy adott politikát milyen folyamat során fogadnak el, nagyobb magyarázó erővel bírhat, mint maga a tipológia. Ukrajna esetében ez a feltárás megmutatatta, hogy a diaszpóra-törvény tárgyalásában részt vevő egyetlen szereplő kiindulópontja sem a polgári nacionalizmus volt, és hogy a törvény végső változatának tartalma korántsem azért lett polgárabb az eredeti javaslatnál, mert a polgári nemzetépítő program diadalmaskodott; a változtatást a törvényhez nem köthető okokból megváltozott választási eredmény, illetve az álláspontoknak az etnikai táboron belüli sokfélesége magyarázza. Az ukrán diaszpóra-törvény így azt bizonyítja, hogy az állami politikák deetnicizálása hogyan történhet meg még abban az esetben is, ha egyetlen polgári nacionalista sem vesz részt a folyamatokban; a változásokat lehetővé tevő tényezők megértéséhez pedig a polgári/etnikai dichotómia meghaladására van szükség.

*(Fordította Cziko Mariann és Böszörményi Jenő)*

© A szöveg eredetileg angol nyelven jelent meg: SHEVEL, Oxana: The Post-communist Diaspora Laws. Beyond the „Good Civic versus Bad Ethnic” Nationalism Dichotomy, *East European Politics and Societies*, Winter 2010, 159-187. p. Ezúton is köszönjük a SAGE Publications hozzájárulását a tanulmány magyar nyelvű közléséhez.

## Jegyzetek

- 1 Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága: Jelentés a nemzeti kisebbségek számára az anyaország által biztosított kedvezményes bánásmódról, CDL-INF (2001) 19, 2001. október 22. (a továbbiakban: a Velencei Bizottság jelentése). A Velencei Bizottság akkor használja a „rokon etnikumú kisebbségek” (*kin-minorities*) kifejezést, amikor a törvények célcsoportjaira hivatkozik. Mivel az egyes államok jogszabályai más-más terminológiát alkalmaznak, a jelen cikk a diaszpóra, a rokon etnikumú csoport (*kin*) és a honfitársak kifejezéseket azonos értelemben használja.
- 2 A kilencvenes évek elején számos újonnan elfogadott posztkommunista alkotmányban rögzítették az államnak a határon túl élő rokon etnikumú kisebbségekkel szemben fennálló kötelezettségeit. A Velencei Bizottság jelentése Magyarországot, Romániát, Szlovéniát, Macedóniát, Horvátországot, Ukrajnát, Lengyelországot és Szlovákiát sorolja fel olyan országokként, ahol az alkotmányok ilyen szakaszokat tartalmaznak. Emellett vannak olyan országok is, amelyek a rokon etnikumú határon túli csoportokra vonatkozó rendelkezéseket más, például a vándorlással kapcsolatos jogszabályokba foglalták. Kazahsztánban például a népesség vándorlásáról szóló 1997-es törvény hozta létre az *olarman* – kazah származású külföldi vagy hontalan személy – státuszát, és biztosított e csoport számára bizonyos jogokat és kedvezményeket.
- 3 A *Határon túli szlovákokról* szóló 474. sz., módosított törvényt 2005 szeptemberében fogadták el.
- 4 A törvények teljes címét és elfogadásuk idejét a Velencei Bizottság jelentése sorolja fel, L. a C szakaszt. Szükséges megjegyezni, hogy bár e tanulmány a posztkommunista államokkal foglalkozik, a diaszpóra-törvények nem csak a posztkommunista államokra jellemző jelenségek. Néhány nyugat-európai államban is fogadtak el hasonló törvényeket, L. például Görögország, Németország vagy Olaszország esetét. A Velencei Bizottság jelentése ezeket a törvényeket is felsorolja.
- 5 A szlovén parlamenti határozat 1. fejezetének 1. bekezdése. Érdeemes megjegyezni, hogy bár a legtöbb státusztörvény a világon bárhol élő diaszpóra-közösségekre vonatkozik, a szlovén és a magyar törvény hatálya csak a szomszédos országokban élő rokon etnikumú csoportokra terjed ki.
- 6 Az 1997. évi szlovák törvény 1. cikk 2. bekezdése. A 2005. évi szlovák törvény etnikai szemlélete még nyilvánvalóbb, mikor „szlovák etnikai származású” felmenő létét írja elő feltételként. A 2005. évi szlovák törvény 1. cikk 2. szakasz 2. bekezdése.
- 7 A 2000. évi bolgár törvény 1. cikk 2. pontja.
- 8 Az 1998. évi román törvény 2. cikke.
- 9 Az orosz törvény szerint az orosz állampolgársággal nem rendelkező személyek mellett a külföldön élő orosz állampolgárok is honfitársnak számítanak (L. az 1999. évi törvény 1. cikk 2. bekezdését). A 2005. évi szlovák törvény hasonlóképpen rendelkezik.
- 10 A 2004. évi ukrán törvény 1. cikke.
- 11 KOHN, Hans: *The Idea of Nationalism, a Study in Its Origins and Background*, Macmillan, New York, 1944.

- <sup>12</sup> KÁNTOR Zoltán: The Concept of Nation in the Central and East European „Status Laws”, in: IEDA, Osamu – MAJTÉNYI Balázs (ed.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?*, Slavic Research Center Hokkaido University, Szapporo (Japán), 2006, 37–51. p., a 41. oldalon.
- <sup>13</sup> YACK, Bernard: The Myth of the Civic Nation, in: BEINER, Ronald (ed.): *Theorizing Nationalism*, State University of New York Press, Albany, 1999, 103–118. p.
- <sup>14</sup> NÚÑEZ, Xosé-Manoel: What is Spanish Nationalism Today? From Legitimacy Crisis to Unfulfilled Renovation (1975–2000), *Ethnic and Racial Studies*, 2001, 737. p.
- <sup>15</sup> KUZIO, Taras: The Myth of the Civic State: A Critical Survey of Hans Kohn’s Framework for Understanding Nationalism, *Ethnic and Racial Studies*, 2002/1., 20–39. p.
- <sup>16</sup> SHULMAN, Stephen: Challenging the Civic/Ethnic and West/East Dichotomies in the Study of Nationalism, *Comparative Political Studies*, 2002/5., 554–585. p.
- <sup>17</sup> BARRINGTON, Lowell: Nationalism and Independence, in: UŐ. (ed.): *After Independence: Making and Protecting the Nation in Postcolonial & Postcommunist States*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2006, 3–30. p., a 12. oldalon.
- <sup>18</sup> E kritika hasznos összegzését L. SHULMAN: *i.m.* E bíráló szerint különbséget kell tenni az identitás etnikai és kulturális alkotóelemei között, mert a kulturális nacionalizmust inkább társítják nagyobb nyitottsággal és toleranciával, mint az etnikai nacionalizmust.
- <sup>19</sup> A magyar törvény a Magyarországgal szomszédos valamennyi államban hatályos volt – kivéve Ausztriát. A nemzetközi és a magyar szereplők másként magyarázzák ezt a kivételt. A magyar státustörvény Európa tanácsi raportőre szerint Ausztria az EU tagjaként nem fogadhatott el olyan szabályozást, ami egyes állampolgárai között különbséget tett, Magyarország ezért az uniós társulási szerződésére tekintettel az ausztriai magyarokat kivette a státustörvény hatálya alól. A magyar kormányszíntviselők másfelől viszont azzal magyarázták a raportórnek a kivételt, hogy az ausztriai magyar közösség kicsiny, az ausztriai magyarok többsége pedig megőrizte magyar állampolgárságát. L. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: Erik Jürgens magyarázó jelentése az 1335. sz. határozathoz, 2003, C-c szakasz.
- <sup>20</sup> DEETS, Stephen: Pulling Back from Neo-Medievalism: The Domestic and International Politics of the Hungarian Status Law, in: IEDA–MAJTÉNYI (ed.): *i.m.*, 17–36. p.; DEETS, Stephen: The Hungarian Status Law and the Specter of Neo-Medievalism in Europe, *Ethnopolitics*, 2008/2–3., 195–215. p.
- <sup>21</sup> CSERGŐ Zsuzsa – GOLDGEIER, James: Nationalist Strategies and European Integration, *Perspectives on Politics*, 2004/1., 21–37. p.
- <sup>22</sup> FOWLER, Brigid: Fuzzing Citizenship, Nationalizing Political Space. A Framework for Interpreting the Hungarian „Status Law” as a New Form of Kin-State Policy in Central and Eastern Europe, in: KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs – IEDA, Osamu – VIZI Balázs – HALÁSZ Iván (ed.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, Slavic Research Center Hokkaido University, Szapporo (Japán), 2004, 177–238. p.
- <sup>23</sup> Ilyenek például az ENSZ Alapokmánya, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (7. cikk), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (26. cikk), a Faji

megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (1. cikk), az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény (14. cikk), az Európa Tanács keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről (4. cikk), az Állampolgárságról szóló 1997-es európai egyezmény (5. cikk), valamint a strasbourgi bírói joggyakorlat.

- <sup>24</sup> HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – VIZI Balázs: A New Regime of Minority Protection? Preferential Treatment of Kin Minorities under National and International Law, in: KÁNTOR–MAJTÉNYI–IEDA–VIZI–HALÁSZ (ed.): *i.m.*, 328–349. p. A szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy „a nemzetközi jog egyes alapelvei körüli bizonytalanság így megnyitja a lehetőségét ugyanazon kérdés különféle, akár egymásnak is ellentmondó értelmezése előtt” (*Uo.*, 345. p.).
- <sup>25</sup> A Velencei Bizottság jelentése, D-a-i szakasz.
- <sup>26</sup> Günter Verheugen levele Medgyessy Péter magyar miniszterelnökhöz (2002. december 5.), L. KÁNTOR–MAJTÉNYI–IEDA–VIZI–HALÁSZ (ed.): *i.m.*, 585–586. p.
- <sup>27</sup> Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 1335 (2003) sz. határozat a nemzeti kisebbségek számára az anyaállam által biztosított kedvezményes bánásmódról: a szomszédos államokban élő magyarokról 2001. június 19-én elfogadott magyar státusztörvény esete, 2003. június 25., 10. bekezdés. Az ET-határozathoz fűzött Jürgens-memorandum hasonlóképp megjegyezte, hogy a „nemzet” fogalmának használata „végső soron a »nemzet« tagjait elválasztó államhatárok el nem fogadását sugallhatja”. L. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: Erik Jürgens magyarázó jelentése, C-b szakasz.
- <sup>28</sup> A Velencei Bizottság jelentése, D-a-i szakasz.
- <sup>29</sup> *Uo.*, D-a-ii szakasz. A Velencei Bizottság véleménye szerint: „ha és amennyiben az anyaállam bármilyen tanúsítványt *in situ* kér, a Bizottság álláspontja az, hogy a szóba jöhető »aktorok« a konzuli hatóságok, melyeknek a fogadó állam területén megvan a törvényes felhatalmazásuk hivatali aktusok megtételére”.
- <sup>30</sup> *Uo.* A magyar törvény 2003. évi átdolgozása során törölték a diaszpóra-szervezeteknek a külhoni magyar státusz meghatározásában meglévő hatáskörét.
- <sup>31</sup> HALÁSZ Iván: Models of Kin Minority Protection in Central and Eastern Europe, in: IEDA–MAJTÉNYI (ed.): *i.m.*, 269. p.
- <sup>32</sup> A módosított magyar státusztörvény 1. és 19. cikke.
- <sup>33</sup> A Honfitársakról szóló 1999. évi orosz törvény 1. cikke.
- <sup>34</sup> A 2000. évi bolgár törvény 3. cikkének 3. pontja. Ugyanezen cikk szerint az egyház mellett a bolgár és a külföldi állami szervek vagy a külföldön működő bolgár szervezetek is kiállíthatják az illető személy bolgár származását igazoló iratokat.
- <sup>35</sup> A 70/1997. sz. szlovák törvény 1. cikk 2. bekezdésének 2. pontja.
- <sup>36</sup> A 70/1997. sz. szlovák törvény 1. cikk 3. bekezdésének 4. pontja; illetve FOWLER: *i.m.*, 233. p. A fenti okmányok hiányában valamely szlovák szervezet írásos nyilatkozata is elfogadható, illetve ha ilyen sincs, a kérelmező országában élő legalább két külhoni szlovák nyilatkozata is megteszi. L. a 70/1997. sz. szlovák törvény 1. cikk 3. bekezdésének 5. pontját.

- <sup>37</sup> A 2005. évi szlovák törvény 1. cikk 2. szakasz 2. bekezdés.
- <sup>38</sup> *Uo.*, 1. cikk 7. szakasz 3. bekezdés.
- <sup>39</sup> *Uo.*, 1. cikk 2. szakasz 2. bekezdés.
- <sup>40</sup> *Uo.*, 1. cikk 7. szakasz 4. bekezdés
- <sup>41</sup> A külhoni ukránokról szóló 2004. évi ukrán törvény 1. cikke.
- <sup>42</sup> A Minisztertanács 1531. sz. határozata a Külhoni ukrán kártya kiállításának szabályairól, 2004. november 27. Szövegét L. МОСКАЛЬ, Геннадій [Moszkal, Gennagyij]: *Правовий статус закордонних українців* [A külhoni ukránok jogi státusza], Vik, Kijev, 2004, 95–104. p. Olekszandr Kabacsin, a Nemzetiség- és Vallásügyi Állami Bizottság Külhoni Ukránokkal Foglalkozó és Nemzetközi Együttműködési Igazgatóságának vezetője megerősítette, hogy amennyiben a kérelmező nem rendelkezik sem az Ukrajna területéről való családi származást, sem az ukrán etnikai származást igazoló iratokkal, valamely ukrán diaszpóra-szervezet írásos nyilatkozata vagy ajánlása a gyakorlatban elfogadható. A szerző interjúja, Kijev, 2007. június 20.
- <sup>43</sup> Putyin elnök beszéde a Honfitársak Kongresszusán, 2001. október 11. <[http://www.nasledie.ru/politvnt/19\\_44/article.php?art=24](http://www.nasledie.ru/politvnt/19_44/article.php?art=24)> (letöltve 2009. 06. 17.).
- <sup>44</sup> A Velencei Bizottság jelentése, D-a-ii szakasz. Az átdolgozott magyar törvény szerint a külhoni magyar státusz elnyerésének feltétele már nem az ön-identifikáció és valamely diaszpóra-szervezet ajánlása, hanem az ön-identifikáció és/vagy a magyar nyelv ismerete, vagy az, hogy az illető személyt saját állama, egyháza vagy diaszpóra-szervezete magyar etnikai származásúként tartsa nyilván (L. a 2003. évi magyar törvény 19. cikkét).
- <sup>45</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 18. sz. általános kommentárja (26. cikk) (37. ülészak, 1989), az idézetet L. HALÁSZ-MAJTÉNYI-VIZI: *i.m.*, 330. p., 8. jegyzet.
- <sup>46</sup> A Keretegyezmény 4. cikkének 2. és 3. bekezdése.
- <sup>47</sup> A Velencei Bizottság jelentése, D-d szakasz. A Bizottság ezt az értelmezést adta az Emberi Jogok Európai Bírósága „Belga nyelvi ügy”-ben 1967. február 9-én hozott ítéletének.
- <sup>48</sup> *Uo.*
- <sup>49</sup> Voltak, akik azon véleményüknek adtak hangot, hogy a Velencei Bizottság jogi állásfoglalása, mely szerint a kisebbségek viszonylatában a kedvezményes bánásmód kizárólag az oktatás és a kultúra területén elfogadható, túlságosan szűk értelmezés, tekintve, hogy a Keretegyezmény 27. cikke (helyesen 4. cikke – *A ford.*) szerint „a nemzeti kisebbségekhez és a többséghez tartozó személyek közötti [...] teljes és tényleges egyenlőség előmozdítása érdekében [meghozott] megfelelő intézkedések” „a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális élet minden területére” kiterjednek, L. HALÁSZ-MAJTÉNYI-VIZI: *i.m.*, 331. p.
- <sup>50</sup> *Uo.*, 335–337. p.
- <sup>51</sup> Az 1999-es orosz törvény egyértelműen státusz- és nem kedvezménytörvény. Az elmúlt években azonban átalakult kedvezménytörvényé (is), miután a kormány 2006-ban határozatot fogadott el az Oroszországba költözni kívánó külhoni honfitársak támogatásáról.

- <sup>52</sup> WATERBURY, Mira: Uncertain Norms, Unintended Consequences. The Effects of European Union Integration on Kin-State Policies in Eastern Europe, *Ethnopolitics*, 2008/2–3., 219–221. p.
- <sup>53</sup> Ezzel szemben Magyarország szomszédai, különösen Szlovákia és Románia, aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy a magyar státusztörvény, amely eredeti formájában munkavállalási kedvezményeket is nyújtott volna az azonos etnikumú kisebbségnek, kedvezőtlenül befolyásolhatja munkaerőpiacukat.
- <sup>54</sup> Державний Комітет України у справах національностей та релігій [Ukrajnai Nemzetiségek és Vallások Állami Bizottsága]: Закордонні українці. Статистика. Закордонні українці в світі [Határon túli ukránok. Statisztika], 2007. április 10., <[http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=50252&cat\\_id=5022](http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=50252&cat_id=5022)> (letöltve 2009. 06. 30.).
- <sup>55</sup> A külhoni ukránokról szóló törvény parlamenti vitáiban a felszólalók rendszeresen a 12 milliós adatra hivatkoztak – ami Ukrajna lakosságának nagyjából egyharmada (L. például a 2000. november 28-i és a 2000. december 7-i vitát). A 20 milliós számadat a 2003. november 20-i vitában hangzott el.
- <sup>56</sup> Az adat az Ukrán Külügyminisztérium honlapjáról származik, <<http://www.mfa.gov.ua>> (letöltve 2007. 04. 12.).
- <sup>57</sup> CSERGŐ–GOLDGEIER: *i.m.*, 291. p.
- <sup>58</sup> A törvénytervezet előkészítő munkája 1997-ben kezdődött, azt követően, hogy a kérdés az Ukránok Második Világtalálkozóján felmerült (ПОПОК, А[ндрій]. А[ндрійович] [Popok, Andrij Andrijovics]: Проблеми унормування правового статусу закордонного українця [A külhoni ukránok jogállásával kapcsolatos problémák normalizálása], *Державне управління: теорія і практика* [Közigazgatás: elmélet és gyakorlat], 2005/1., <<http://www.academy.gov.ua/ej1/txts/POPOK.htm>> (letöltve 2009. 06. 30.). Két évbe telt, míg 1998. november 3-i parlamenti benyújtását követően a tervezetről 2000. november 20-án megkezdődött a Radában a vita. A 2214. sz. törvényjavaslat története, <[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=4868](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=4868)> (letöltve 2009. 06. 30.).
- <sup>59</sup> L. például Jurii Szolomatyin kommunista képviselő nyilatkozatát a Rada 2003. november 20-i vitájában.
- <sup>60</sup> Az oktatásra vonatkozó rendelkezés végül kimaradt a törvény végleges szövegéből, miután Kucsma elnök vétót emelt. Kucsma érvelése szerint a rendelkezés sértette az oktatási törvényt, ami csak abban az esetben engedte meg külföldiek ingyenes ukrajnai oktatását, ha arról a kormány által aláírt és a Rada által megerősített kétoldalú nemzetközi egyezmény rendelkezett (Президент України [Ukrajna elnöke]: Пропозиції до „Про правовий статус закордонних українців” [Javaslatok „a határon túli ukránok jogállásáról” szóló törvényhez], 2003. december 13., <[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=12678](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=12678)>). A tény akkor is tény marad: a Rada hajlandó volt olyan változatot támogatni, amely tartalmazta ezt a passzust, miután elutasított korábbi tervezeteket, amelyek viszont nem tartalmazták azt.



- <sup>61</sup> A nemzet e felfogását már a késő szovjet érában kidolgozták a Rukh programjában. L. Народний Рух України за перебудову [Ukrán Népi Mozgalom]: *Програма. Статут* [Program. Alapszabály], Smoloskyp, Kijev, 1989, 18. p.
- <sup>62</sup> Az ukrán kommunisták nemzeti kérdéssel kapcsolatos álláspontjának kifejtésére L. az Ukrán Kommunista Párt vezetőjének cikkét: СИМОНЕНКО, Петро [Szimonyenko, Petro]: „Національна ідея”: міфи і реальність [„Nemzeti eszme”: mítosz és valóság], *Голос України* [Ukrajna Hangja], 1996. március 21., 7, 9–10. p.
- <sup>63</sup> A Kommunista Párt Ukrajna és Oroszország uniós államának (*union state*) létrehozatalát pártfoglalta – Wilson szavaival – „ha és de nélkül”. WILSON, Andrew: *The Ukrainians. Unexpected Nation*, Yale University Press, New Haven, 2000, 189–190. p. A szocialisták az Oroszországgal való unió és az ukrán állami függetlenség között próbáltak egyensúlyozni; e kétértelműség a párt nyilvános állásfoglalásaiban is tetten érhető. A párt vezetője, Olekszandr Moroz például azt állította, hogy a Szocialista Párt „megszületésétől fogva az ukrán államiság pártja”, L. ГАРАНЬ, Олександр – МАЙБОРОДА, Олександр [Haran, Olekszii – Majboroda, Olekszandr] (ред.): *Українські ліві: між ленінізмом і соціал-демократією* [Ukrán baloldal: leninizmus és szociáldemokrácia között], KM Academia, Kijev, 2000, 35. p.; ugyanakkor támogatta a „Szuverén Szocialista Köztársaságok (Államok) Unióját” is, amelynek alapja a „szláv mag – Ukrajna, Oroszország és Fehéroroszország egysége” (*Uo.*, 77. p.).
- <sup>64</sup> A tervezet ellenző kommunista képviselő, Vologyimir Pusztovojtov és a tervezet egyik előterjesztője, Ihor Osztas a 2000. november 28-án lezajlott vitában szegezték egymásnak ezen alkotmányos érveket.
- <sup>65</sup> KUZIO, Taras: Nationalism in Ukraine: Towards a New Theoretical and Conceptual Framework, *Journal of Political Ideologies*, 2002/2., 133–161. p.; és UÓ.: Kravchuk to the Orange Revolution. The Victory of Civic Nationalism in Post-Soviet Ukraine, in: BARRINGTON (ed.): *i.m.*, 187–224. p.
- <sup>66</sup> SUNY, Ronald Grigor: Conclusion. Nationalism, Nation-Making, and the Post-Colonial States of Asia, Africa, and Eurasia, in: BARRINGTON (ed.): *i.m.*, 279–296. p.
- <sup>67</sup> 2214. sz. törvényjavaslat A külhoni ukránok státuszáról, kelt: 2000. szeptember 15. A szöveget L. <<http://www.zakon.gov.ua/>> (letöltve 2000. 12. 15.).
- <sup>68</sup> SHULMAN, Stephen: The Contours of Civic and Ethnic National Identification in Ukraine, *Europe-Asia Studies*, 2004/1., 39. p.; és ABDELAL, Rawi: Memories of Nations and States: Institutional History and National Identity in Post-Soviet Eurasia, *Nationalities Papers*, 2002/3., 469. p.
- <sup>69</sup> KUZIO: *i.m.*, 145. p.; és SHEVEL, Oxana: Nationality in Ukraine: Some Rules of Engagement, *East European Politics and Societies*, 2002/2., 401. p.
- <sup>70</sup> L. a Radában 2001. szeptember 18-án lezajlott vitát.
- <sup>71</sup> Osztas hasonlóan érvelt 2001. szeptember 18-án és 20-án, valamint 2003. január 17-én is.
- <sup>72</sup> Верховна Рада України [Ukrán Parlament]: Порівняльна таблиця до проекту „Про правовий статус закордонних українців” [Összehasonlító táblázat „a külhoni ukránok jogállásáról” szóló törvénytervezethez], (1306. sz. irat), 2003. december 12., 7. bekezdés.

- <sup>73</sup> *Uo.*, 17. bekezdés.
- <sup>74</sup> E kérdésről L. például WILSON: *i.m.*, 185. p.
- <sup>75</sup> Sztepan Harvis felszólalása a Rada 2001. március 22-i vitájában.
- <sup>76</sup> Javorivszki javaslata eredetileg arra irányult, hogy A külhoni ukránokról szóló törvény helyett az Ukrajnából kivándoroltakról fogadjanak el törvényt. Ötletét Osztas módosító javaslata teljes egészében átvette: a diaszpóra-törvény célcsoportjának definíciójába az ukrán etnikum mellett belefoglalta az Ukrajnából való származást is.
- <sup>77</sup> 1. cikk, kiemelés tőlem.
- <sup>78</sup> Refat Csubarov, a krími tatárok képviselője a törvény mellett érvelt a 2003. november 20-i vitában. A törvényjavaslat első vitája során 2000. november 28-án Csubarov javasolta, hogy a törvény „ne csak az Ukrajnán kívül élő ukrán etnikumúakra terjedjen ki, hanem olyan más etnikai csoportok képviselőire is, akik számára etnikai származásuk területe Ukrajna”; ilyenek különösen a krími tatárok, a karaimok és a krimcsakok, akiknek Ukrajnán kívül nincs anyaországuk. A krími tatárok álláspontja régóta az, hogy e három csoport inkább őshonos népnek, mintsem nemzeti kisebbségnek tekinthető Ukrajnában, hiszen Ukrajnán kívül nincs anyaállamuk.
- <sup>79</sup> Ez nyilvánvaló a 2241. sz. és a 7254. sz. törvényjavaslatok összevetéséből is. Ez utóbbit a Rada 2001. szeptember 20-án tárgyalta.
- <sup>80</sup> Ihor Osztasnak, a 2241. sz. törvényjavaslat egyik előterjesztőjének felszólalása a tervezet vitára bocsátásának napján, 2000. november 28-án.
- <sup>81</sup> Vologymir Mojszejenko felszólalása a 2000. november 28-i vitában. L. még Olekszandr Csarodejev felszólalását a 2000. november 28-i, illetve Vologymir Alekszev, Olena Mazur, Vologymir Terescsuk és Jurij Szolomatyin felszólalását a 2001. szeptember 18-i vitában. A baloldal nemcsak a nyugati diaszpóra-szervezetekkel szemben volt ellenséges, hanem általában a nyugati diaszpóra ukránágával szemben is, többségük ugyanis Ukrajna nyugati régióiból származik, emellett a szovjet hatalommal való korábbi kapcsolataik következményeként többnyire szovjetellenes érzelmű. A kommunista képviselők ellenezték a státusz megadását „az amerikaiaknak, a kanadaiaknak, és másoknak [...], akik akkor futottak el, amikor az anyaország éppen nehéz időket élt át” (Olena Mazur képviselő felszólalása a 2001. szeptember 18-i vitában; L. még Jurij Szolomatyin felszólalását).
- <sup>82</sup> Kucsma törvénnyel szembeni kifogásainak teljes listáját L. Президент України [Ukrajna elnöke]: *i.m.*
- <sup>83</sup> Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 1335 (2003) sz. határozat *A nemzeti kisebbségek számára az anyaállam által biztosított kedvezményes bánásmódról.*
- <sup>84</sup> Президент України [Ukrajna elnöke]: *i.m.*
- <sup>85</sup> Az ön-identifikáció követelményét ugyanakkor nem törölték teljes egészében a törvényből, minthogy Kucsma az ezt a feltételt tartalmazó két cikk közül csak az egyiket ellenezte. A Radának visszaküldött, megvétőzött törvény kísérőlevelében Kucsma azt javasolta, hogy a külhoni ukrán 1. cikkben megadott definíciójából töröljék az ön-identifikációt, holott „az ukrán ön-identifikáció” a külhoni ukrán státusz 3. cikkben meghatározott feltételei között is szerepelt. Kucsma vétője nem

említette a 3. cikket, így az ön-identifikáció követelményét nem is törölték ebből a cikkből.

<sup>86</sup> Ezt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is elismeri a magyar státusztörvényről hozott határozatában (Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: *i.m.*).

<sup>87</sup> STEPAN, Alfred: Ukraine: Improbable Democratic „Nation-State” but Possible Democratic „State-Nation”?, *Post-Soviet Affairs*, 2005/4., 296. p.