

TANULMÁNYOK

Kisebbségi jogérvényesítés az alkotmányban II.

Halász Iván

Kisebbségi jogok a szomszédos államok alkotmányaiban

Minority rights in the countries surrounding Hungary

In the countries surrounding Hungary minority protection declared in the various constitutions are greatly different. Though most of the constitutions were created in the years following the changes of regimes the political attitudes expressed in them vary from total legal inclusion to anti-minority conception of nationalist nation-states.

A kisebbségi jogok kérdése fontos részét képezi a legtöbb modern demokratikus alkotmánynak. Sőt, azt lehet mondani, hogy gyakran a nem demokratikus rezsimek alkotmányai is kitértek, illetve most is kitérnek erre a problematikára – elég például csak az 1989 előtti pártállami alkotmányokra gondolni. De sok más, akár régebbi példát is lehetne találni. Más kérdés azonban e dokumentumok valódi végrehajtása, érvényesülése. Az ugyanis sokszor komoly kérdőjeleket vet fel.

Ha ugyanis egy diktatúra deklarálja az alapvető kisebbségi jogokat, még nem jelenti azt, hogy azokat komolyan is veszi. Ebben a tekintetben a kisebbségi jogokra vonatkozó rendelkezések osztoztak az antidemokratikus rezsimek demokratikusnak tűnő dokumentumainak sorsában – azaz igazából csak olyan dekorációt alkottak, amely leplezte a valódi erőviszonyokat. A fontos döntések többnyire e dokumentumoktól teljesen függetlenül születettek a diktatúrák különböző döntéshozói szintjein.

Az utolsó komoly és átfogó alkotmányozási hullám az 1989/1990 utáni rendszerváltás után haladt végig a kelet- és közép-európai térségben. Néhány alkotmány ugyan valamivel később született – például az ukrán 1996-ban, a lengyel 1997-ben, a szerb 2006-ban, a koszovói albán 2009-ben és végül az Alaptörvénynek nevezett új magyar alkotmány csak idén, azaz 2011 áprilisában. Az első két helyen említett dokumentumot még inkább a rendszerváltások alkotmányaihoz lehet sorolni, hiszen nagyjából hasonló kihívásokra reagáltak és hasonló szellemiségben fogantak. Legfeljebb annyi volt az újdonságuk, hogy már reagálni tudtak azokra a hiányosságokra, amelyek felfedezéséhez rendszerint legalább néhány évig demokratikus körülmények között kell élni.

Más a helyzet az 1995-ös boszniai alkotmánnyal, amelyet tulajdonképpen a nemzetközi közösség oktrojált a súlyos belső konfliktuson átesett Boszniára és Hercegovinára. A koszovói alkotmány pedig azért született, mert Koszovó függetlenné vált és már nem volt elegendő az ENSZ főtítkárának különleges képviselője által 2001-ben rendeleti úton bevezetett alkotmányos keret legitimitása. Egyébként ez az oktrojált dokumentum sok tekintetben hatott az új alkotmányra. Az új szerb alkotmány le akarta zárni az 1990-től tartó szerencsétlen időszakot, amikor az ország súlyos háborúba keveredett, amelyből nem jött ki igazán győztesen. Sőt, képletesen szólva meg kellett élnie saját Trianonját. Az új alaptörvény ezért véglegesen le akart számolni a kudarcosnak bizonyult milosevicsi-korszakkal, továbbá fel akart készülni a koszovói válság kezelésére és a kialakult politikai erőviszonyoknak megfelelően egy időre meg akarta rajzolni a szerb állam közjogi szerkezetét.

A 2011. évi magyar Alaptörvény esetében annyiban más a helyzet, hogy ez a dokumentum már egy hosszabb időszakot zár le (a rendszerváltás óta mégiscsak eltelt már több mint 20 év), valamint többé-kevésbé deklarált célja egy új korszak jogi és ideológiai megalapozása. Talán azzal függ össze az a tény, hogy szemben az 1989-ben elfogadott szöveggel, amely ideológiai értelemben minimalista volt, a most elfogadott Alaptörvény meglehetősen sokat ideologizál. Ez valószínűleg azzal a többé-kevésbé bevallott céllal függ össze, miszerint az új Alaptörvénynek a magyar államiságnak egyfajta új konszolidációját kellene szolgálnia. Ennek sikere természetesen nemcsak a sok történelmi vonatkozás megemlítésén és az ideológiai kitérőn múlik, de mindenestre figyelemre méltó. De most nem is a magyar Alaptörvény komplex értelmezése a cél.

A rendszerváltás után született alkotmányok nemzetiségi, más szóval kisebbségi vonatkozásairól 1990 óta számtalan tanulmány és cikk jelent meg Magyarországon. Ezért erről a témáról sok tekintetben már nehéz újat mondani. A legtöbb ilyen írás ugyanis helyesen igyekszik komplex módon megközelíteni ezt a kérdést és nemcsak az alkotmányok szövegére, hanem az azok alapján született alacsonyabb szintű jogi normákra – köztük mindenekelőtt a kisebbségi, nyelvhasználati, választási és államigazgatási eljárás törvényekre koncentrálni.

Jelen írás célja ennél jóval szerényebb – valóban csak a most hatályos alkotmányok szövegére szeretne koncentrálni és abból néhány általános következtetést levonni. Továbbá meg kívánja vizsgálni ezen alkotmányok megszületésének szellemi-politikai körülményeit és legalább részben szeretné rendszerbe foglalni azokat. Mint minden hasonló publikáció, néhány sajátosságot kíván kiemelni. Az elemző szerző helyzetét egy érdekes mozzanat könnyíti meg, nevezetesen: a legtöbb vizsgált alkotmánynak a

kisebbségekre vonatkozó rendelkezései viszonylag stabilnak bizonyultak és a rendszerváltás óta nem nagyon változtak. Területileg pedig jelen tanulmány a Magyarországgal szomszédos poszttranzíciós államokra koncentrál – azaz azokra az országokra, amelyeknek az utóbbi évtizedekben hasonló volt a sorsuk és azok a problémák, amelyekkel meg kellett küzdeniük.¹

A rendszerváltás időszakában nemcsak az általános demokratizálási igény volt nagyon erős a térségben, hanem ez a folyamat együtt járt egyfajta nemzeti reneszánszsal is. A szovjet érában lenyomott nemzeti érzelmek és sérelmek ugyanis az első adandó pillanattól kezdve napvilágra kerültek, és sok problémát okoztak a hazai és a nemzetközi döntéshozóknak is. Ez természetes reakció volt a korábbi időszak nemzeti érzelmi elfojtásaira. A hidegháborúban győztes Nyugat azonban hamar szembesült azzal, hogy ezeket az érzelmeket meg kell próbálni megfelelő mederbe terelni, mert különben kezelhetetlenné válnak, és olyan tragédiákhoz vezethetnek, mint az 1991-ben kitört délszláv háború. Ezért arra kezdte ösztönözni a térség államait, hogy azok ismerjék el a fennálló határokat, ennek fejében viszont minden államnak legalább egy kisebbségi minimumot kell garantálni saját kisebbségei számára.

Ez volt tehát a rendszerváltás utáni kisebbségi vonatkozású alkotmányozás külső, a hidegháborúban győztes külső kerete. Mindenütt léteztek azonban nemzeti sajátosságok, a helyi nemzetállami, illetve kisebbségi közösségi elképzelések, a régi sérelmek és szövevényes kapcsolatok rendszerei. Mindegyik akkor (azaz 1989 és 1992 között) megszületett alkotmány valamilyen szintig magán viselte ezen kettős keret, illetve ezen tudati kettőség nyomát. Az akkor született alkotmányok közül talán az 1991 decemberében született szlovén alkotmány bizonyult a kisebbségekkel szemben a leginkább gálánsnak. Erről az is tanúskodik, hogy már rögtön az elején, az általános rendelkezések között az 5. cikkben kimondja azt, hogy „Az állam saját területén védi az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, biztosítja az őshonos olasz és magyar nemzeti közösség jogait.” Ezen bekezdés továbbá a szomszédos országokban élő őshonos szlovén nemzeti kisebbségekről és a kivándorolt szlovénok, illetve vendégmunkásokról szól, akikről szintén gondoskodni szeretne. Az, hogy a kisebbségekre vonatkozó gondoskodás és jogvédelem alatt a szlovén alkotmányozó mit is ért, az emberi és polgári jogokkal foglalkozó fejezet 64. cikke fejt ki. Itt megint az

¹ Az egyes alkotmányok szövegének idézésekor a szerző támaszkodott a következő műre: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk. Badó Attila – Trócsányi László. Budapest, 2005. A szerb alkotmány magyar szövege megtalálható www.puma.vojvodina.gov.rs A román alkotmány magyar szövege pedig megtalálható: Románia Hivatalos Közlönye. Elérhető www.nyelvi jogok.ro

őshonosnak titulált két nemzeti közösség (ezt a kifejezést maga az alkotmány használja) jogi helyzetéről van szó. A szlovén alkotmány e közösségeknek és tagjaiknak biztosítja a nemzeti jelképek szabad használatához való jogot, továbbá azt a jogot, hogy a saját nemzeti azonosságuk megőrzése céljából szervezeteket alapítsanak, fejlesszék gazdasági, kulturális és tudományos-kutatói, valamint a nyilvános tájékoztatás és könyvkiadás terén kifejtett tevékenységüket. Joguk van továbbá a saját nyelvükön való neveléshez és oktatáshoz, valamint e nevelés és oktatás kialakítására és fejlesztésére. Az alkotmány szerint egy külön törvény állapítja meg azokat a területeket, amelyeken a kétnyelvű oktatás kötelező. A térségben teljesen szokatlan módon a szlovén alkotmány kimondja azt is, hogy nemcsak a határon túl vagy a diaszpórában élő szlovénoknak van joga az anyaországgal való kapcsolattartásra, hanem a szlovéniai őshonos nemzeti közösségeknek és tagjaiknak is az anyanemzeteikkel és azok országaival. A szlovén állam pedig anyagilag és erkölcsileg támogatja e jogok megvalósítását. A 64. cikk többi bekezdése kitér arra, hogy az őshonos nemzeti közösségeknek lakóhelyükön joguk van a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásához, továbbá közvetlen képviselőre a Nemzetgyűlésben és arra is, hogy a helyzetüket, valamint jogaikat részletesen egy külön törvény szabályozza. Fontos garanciális szabály az, hogy azok a törvények, más jogszabályok és általános aktusok, amelyek csak a nemzeti közösségek Alkotmányban megállapított jogaira és helyzetére vonatkoznak, a nemzeti közösségek képviselőinek beleegyezése nélkül nem fogadhatók el.

Ezzel az egész nagyvonalú kisebbségvédelmi szabályozással kapcsolatban csak az a probléma, hogy csupán a két külön kiemelt őshonos közösségre vonatkozik – az olaszra és a magyarra. Ezek egyikének létszáma sem éri el 10 000 főt. Más őshonos közösséget a szlovén jogalkotó nem nevesít – sem a horvátot, sem a szerbet, sem más délszláv nemzetiséget, sem a németet. Csak a Szlovéniában élő roma közösség esetében tesznek kivételt, mert az alaptörvény kimondja azt, hogy a romák helyzetét és jogait külön törvény szabályozza. Mégiscsak szerepelnek itt olyan rendelkezések, amelyeket általános jellegű kisebbségvédelmi rendelkezéseknek is lehetne nevezni. Ezeket foglalják össze a 61., 62. és 63. cikkek. Ezeknek a jogosultja mindegyik esetben „mindenki.” Azaz mindenkinek van joga ahhoz, hogy szabadon kinyilváníthassa saját nemzetéhez vagy közösségéhez való hovatartozását, hogy ápolja és kifejezze saját kultúráját, használja saját nyelvét és írását. Továbbá mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogai és kötelezettségei megvalósításánál állami és más közszolgáltatást végző szerv előtt saját nyelvét és írását használja a törvényben megállapított módon. Természetesen a szlovén alkotmány tartalmaz egy általános antidiszkriminációs klauzulát is, valamint alkotmányellenesnek deklarálja a bármilyen nemze-

ti, faji, vallási vagy más elven alapuló jogegyenlőtlenséget és a nemzeti, faji, vallási vagy más gyűlölet és türelmetlenség szítását.

A szlovén alkotmányos szintű szabályozás tehát meglehetősen komplex és részletes. A vizsgált térségben nincs más olyan állam, amely ennyi figyelmet szentelne ennek a kérdésnek. Tehát a szlovén szabályozás nemcsak liberalizmusa és nagyvonalúsága tekintetében kiemelkedő, hanem részletességében is. Szépség hibája tényleg csupán az, hogy ennyire élesen választja ketté a kisebbségek két kategóriáját – az őshonos nemzeti közösségeket és a nem őshonos kisebbségeket. Ilyen éles választóvonalat egyetlen más térségbeli alkotmány sem alkalmaz.

Miben célszerű keresni a szlovén alkotmányozó e szelektív nagyvonalúságának okait? Valószínűleg a kisebbségi jogokra nyitott jugoszláv hagyományokban, valamint a helyi demokratikus közhangulatban. Azt sem kell elfelejteni, hogy a magyar és olasz kisebbség ügye az 1990-es évek elejének Szlovéniájában nem számított igazán érzékeny kérdésnek.

Teljesen más példát képvisel az 1992-ben elfogadott szlovák alkotmány. Azt nem lehet mondani, hogy kifejezetten diszkriminatív lenne, sőt, ebből a szempontból nem is a legrosszabb a kelet- és közép-európai térségben, de egyfajta kisebbségekkel szembeni bizalmatlanság jellemzi az egész dokumentumot. Az alkotmány olvasójának sokszor az az érzése, hogy amit az alkotmányozó ad, azt nem igazán szívesen adja. Viszont megadja, mert erre ösztönzik a saját közjogi hagyományai, a nemzetközi elvárások, valamint az a nem elhanyagolható tény, hogy az összlakosság létszámához képest éppen Szlovákiában a legmagasabb a kisebbségi kötődésű állampolgárok aránya. Ezen arány majdnem eléri a 15%-ot.²

Az 1992-ben elfogadott szlovák alkotmány „Alapvető jogok és szabadságok” című fejezetének tehát van egy külön, a nemzeti kisebbségi és etnikai csoportokról szóló jogi alfejezete. A nemzetiségek megemlézése szempontjából fontos viszont még a preambulum szövege. Nem mondja ugyan ki azt, hogy ők is államalkotó tényezőknek tekinthetők, ahogyan azt megtette az 1949. évi magyar alkotmány 1989-ben elfogadott szövege. A magyar alkotmány 68. cikkének 1. bekezdése ugyanis kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. A szlovák alkotmányban nincs ilyen nagyvonalú megállapítás, az alkotmányozás történeti pillanatának sajátosságait megragadni próbáló preambulum azonban kimondja, hogy a szlovák nemzet az állam területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival közösen, mint a Szlovák Köztársaság állampolgárai fogadják el

² A szlovák közjogi és politikai fejlődésről lásd részletesebben Halász Iván: Bevezetés a modern Szlovákia tanulmányozásába. A modern Szlovákia kézikönyve. PPKÉ, Piliscsaba, 2008.

az új alkotmányt, választott képviselőik útján. Ezáltal mintha közvetve a nemzetiségi kisebbségeket is az államalkotó szintre emelné.

A szlovák alkotmány megemlíti a nemzeti és etnikai kisebbségek olyan alapvető jogait, mint nyelvük és kultúrájuk, továbbá hagyományaik és szokásaik fenntartásához és fejlesztéséhez való jogot, valamint az intézményalapítás és működtetés lehetőségét. Az anyanyelv hivatali használatának joga fontos szerepet játszik a szlovák alkotmányban. Igaz, azzal együtt, hogy először megemlíti a kisebbségeknek a hivatalos nyelv elsajátításához való jogát, és csak utána az anyanyelv hivatali használatához való jogát. Ezzel együtt az alkotmány nevesíti az anyanyelven történő művelődéshez való jogot és azt az általános mondatot is, miszerint a nemzetiségi kisebbségeknek és etnikai csoportoknak joga van az őket érintő ügyek megoldásában való részvételhez.

Ezekben a megfogalmazásokban főleg az alkotmány elfogadásának történelmi körülményei nyilvánulnak meg, hiszen a szlovák közélet 1992-ben meglehetősen bizalmatlan volt a kisebbségekkel szemben és általában véve nemzeti jelszavakkal volt átitatva. Ez a kisebbségekkel szembeni bizalmatlanság egyébként leginkább az alkotmány 34. cikkének 3. bekezdésében nyilvánult meg, amely kimondta: „A nemzeti kisebbséghez vagy etnikai csoporthoz tartozó állampolgárok számára, az alkotmányban biztosított jogok gyakorlása nem irányulhat a Szlovák Köztársaság szuverenitásának és területi integritásának veszélyeztetésére, valamint a többi lakos diszkriminálására”. Azt, hogy ennek a korai bizalmatlanságnak milyen későbbi hatásai voltak, illetve vannak, legjobban az jelzi, hogy 2005-ben a szlovák alkotmánybíróság erre a rendelkezésre is hivatkozva nem tette lehetővé a nemzeti, etnikai vagy faji alapú pozitív diszkriminálást.

Viszonylag érdekesek a rendszerváltó időkben elfogadott horvát alkotmány rendelkezései. A dokumentumban több kettőség van. Hosszú és historizáló preambuluma ugyan az országot egyrészt horvát nemzetállamnak nevezik, másrészt pedig nevesíti és felsorolja az összes horvátországi kisebbséget, amivel azokat is végső soron államalkotó szintre emeli. A másik érdekesség az, hogy a horvát alkotmány viszonylag kevés figyelmet szentel a kisebbségi jogoknak, de ez a figyelem nagyon kiemelkedő helyen nyilvánul meg – rögtön az emberi jogokkal és szabadságjogokkal foglalkozó nagy fejezet elején. A 14. cikk kimondja, hogy a Horvát Köztársaságban mindenki rendelkezik jogokkal és szabadságjogokkal, függetlenül a fajtól, bőrszíntől, nyelvtől, vallástól, politikai vagy más meggyőződésétől, nemzeti vagy szociális származástól, vagyontól, társadalmi helyzetétől stb. A törvény előtt mindenki egyenlő. Konkrétabb és részletesebb rendelkezéseket tartalmaz a 15. cikk, amely kimondja, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai egyenlőséggel rendelkeznek Horvátországban. Jogegyenlőségüket

és jogaik védelmét egy külön alkotmányerejű törvény kell, hogy rendezze. Törvénnyel lehet az általános választójogi szabályokon túl számukra biztosítani a saját képviselőik megválasztásának jogát az országos parlamentbe – a Szaborda. Végül a horvát alkotmány kimondja, hogy a kisebbségek tagjainak joga van nemzeti sajátosságaik kifejezéséhez, a szabad nyelvhasználatához szóban és írásban, valamint a kulturális autonómiához.

Az 1991-ben elfogadott román alkotmány³ már a bevezető általános rendelkezések között nemzetállamnak deklarálja Romániát. Ettől függetlenül több fontos kisebbségi jogot is nevesít a továbbiakban, hiszen Románia sem homogén állam etnikailag – sőt itt lakik a térség egyik legnagyobb létszámú kisebbsége, a több mint másfél milliós magyar nemzeti közösség. A hatályos román alkotmány a román nép egységéből indul ki, amelyet az állam alapjának tekint. A 4. cikk 2. bekezdése pedig a következőképpen hangzik: Románia összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vallástól, nemtől, véleménytől, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi eredettől függetlenül. A román nép egysége tehát nem jelent feltétlenül etnikai-kulturális egységet.

A román alkotmány már a kitüntetett 6. cikkben foglalkozik az identitáshoz való joggal. Eszerint

„(1) Az állam elismeri és garantálja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megtartásához, fejlesztéséhez és kifejezéséhez. (2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védőintézkedéseknek a többi román állampolgárhoz viszonyítva meg kell felelniük az egyenlőség és a megkülönböztetéstől való mentesség elveinek.” A 2. bekezdésbe foglalt rendelkezés enyhébb formában ugyan, de hasonlít a szlovák alkotmánynak korábban már bemutatott „nemzetiségi bizalmatlansági” klauzulára.

A kisebbségek mindennapi élete szempontjából fontos egyéb jogokat a román alkotmány szétszórta szabályozza. Ilyen például a tanulóhoz való jogról szóló 32. cikk 3. bekezdése, amely szerint garantált a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához és a jog ahhoz, hogy ezen a nyelven oktathassák őket; e jogok gyakorlásának a módzatait törvénnyel állapítják meg. Továbbá ilyen a 128. cikk az anyanyelvhasználatról és a tolmács igazságszolgáltatási igénybevételéről. Eszerint az igazságszolgáltatási eljárást román nyelven bonyolítják le, de a nemzeti

³ A román alkotmányos fejlődésről lásd Ioan Stanomir et al: A romániai politikai és alkotmányos rendszert elemző államfői bizottság jelentése. Vitaindító. Magyar Kisebbség. Nemzetpolitikai DSzemle. 2010. 1-2. szám Kolozsvár.

kisebbségekhez tartozó román állampolgároknak joguk van anyanyelvüket használni a bíróságok előtt, az alaptörvény feltételei között. E jog gyakorlási módját, ideértve a tolmácsokhoz vagy fordítókhoz folyamodást is, viszont oly módon kell megállapítani, hogy ne akadályozza a megfelelő igazságszolgáltatást, és ne járjon pótlólagos költséggel az érdekeltek számára. Külön rendelkezés vonatkozik a külföldiekre: „(4) A román nyelvet nem értő vagy nem beszélő idegen állampolgároknak vagy hontalanoknak jogukban áll tolmács útján tudomást szerezni az iratcsomóban foglalt összes iratról és munkalatról, és a bíróság előtt tolmács útján beszélni és következtetéseiket megfogalmazni; a bűnperek esetén e jog gyakorlását ingyenesen kell biztosítani.”

Végül meg kell említeni még a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletét garantáló 62. cikket. E paragrafus 2. bekezdése szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok olyan szervezetei, amelyek a választásokon nem kapják meg a parlamenti képviseletükhöz szükséges szavazatszámot, egy-egy képviselői helyre jogosultak, a választási törvény feltételei között. A valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárokat csak egyetlen szervezet képviselheti. Ezen rendelkezés főleg a kisebb létszámú kisebbségek szempontjából fontos, mert privilegizált, ugyanakkor teljes jogú képviseletüket garantálja számukra a törvényhozásban. Szerencsére a magyar kisebbség eddig nem szorult rá erre.

Magyarország szomszédai közül Szerbia az, amely viszonylag friss új alkotmánnyal rendelkezik.⁴ Ezen alaptörvény nem fogant meg sem a demokratikus rendszerváltó közhangulatban, sem a nemzeti neoreneszánsz hullámai közepette. A szerb alkotmányozókat sokkal inkább azon törekvés vezérelte, hogy egyrészt rendezzék soraikat a több elveszett háború és a Szlobodan Milosevics neve által fémjelzett rezsim bukása után, másrészt tegyenek olyan megfelelő gesztusokat, amelyek talán jól fognak jönni az európai integrációs folyamat során, harmadrészt pedig felkészüljenek Koszovó kérdésének nemzetközi rendezésére, pontosabban tegyenek meg mindent, ami e tartomány függetlenségének a kikiáltását lassítani, netán megakadályozni tudná. Akár például azt is, hogy komoly kisebbségi jogokat kínáljanak fel az elszakadni vágyóknak. Talán emiatt jelenleg a szerb alkotmány az, amely a térségben legnagyobb figyelmet szenteli a kisebbségi kérdésnek és nagyvonalúan is fogalmaz. Talán itt található a legtöbb utalás a kisebbségi nemzeti közösségek kollektív voltára.

A szerb alkotmány már a kitüntetett jelentőségű általános rendelkezések között kimondja, hogy a Szerb Köztársaság védelmezi a nemzeti ki-

⁴ A megszületésének körülményeiről lásd Juhász József: Új alkotmány Szerbiában. www.balkancenter.hu

sebbségeket, valamint az állam szavatolja a nemzeti kisebbségek védelmét azok teljes egyenjogúsága és nemzeti azonossága megőrzésének érdekében. Sőt, az alkotmánynak második része eleve azt a címet viseli, hogy „Az emberi és kisebbségi jogok és szabadságjogok.” Az alkotmány nagyon részletesen szabályozza a szavatolt jogok közvetlen alkalmazásának kérdéseit, a jogok korlátozásának a lehetőségeit, a garanciák mibenlétét és célját stb.

A szerb alkotmányozó a 21. cikkben komoly figyelmet szentel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának. Eszerint az Alkotmány és a törvény előtt mindenki egyenlő és mindenki jogosult a hátrányos megkülönböztetés nélküli egyenlő törvényes védelemre. „Tilos minden közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés, így különösen a faj, nem, nemzeti hovatartozás, társadalmi származás, születés, vallás, politikai vagy más meggyőződés, vagyoni helyzet, kultúra, nyelv, életkor, szellemi- vagy testi fogyatékoság alapján történő megkülönböztetés. Nem tekinthetők megkülönböztetésnek azok a különös intézkedések, melyeket a Szerb Köztársaság foganatosíthat a lényegében nem egyenrangú helyzetben levő személyekkel vagy személyek csoportjával szemben, a többi polgárral való teljes egyenjogúság elérése céljából.” Az idézet utolsó mondata mondhatni példátlan módon, majdnem tankönyvszerűen magában foglalja a pozitív megkülönböztetés lényegét.

A szerb alkotmány tartalmazza a nemzeti hovatartozás szabad kinyilvánításához való jogot is. A 47. szakasz szerint a nemzeti hovatartozás kinyilvánítása szabad, de senki sem köteles nemzeti hovatartozásáról nyilatkozni. Valószínűleg a háborús évek szomorú tapasztalatára reagált az alkotmányozó hatalom, amikor külön a 48. cikkben kimondta azt, hogy az oktatás, a művelődési élet és a tömegtájékoztatás terén foganatosított intézkedéseivel a Szerb Köztársaság ösztönzi polgárainak a nemzeti-, kulturális-, nyelvi- és vallási hovatartozásán alapuló másságának megértését, méltányolását és tiszteletben tartását. Hasonló jellegű intézkedés a faji, nemzeti és vallási gyűlölet kiváltásának tilalma. A 49. cikk értelmében ugyanis tilos és büntetendő minden faji, nemzeti és vallási egyenlőtlenység, gyűlölet és türelmetlenség kiváltása és ösztönzése. Ugyanezt a célt szolgálja az alkotmány 81. cikke is, amely a tolerancia szellemének fejlesztéséről szól: „Az oktatás, a kultúra és a tájékoztatás terén Szerbia serkenti a tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd szellemét, hatékony intézkedéseket foganatosít a területén élő emberek közötti kölcsönös megbecsülés, megértés és együttműködés fejlesztése érdekében – etnikai, kulturális, nyelvi és vallási hovatartozástól függetlenül.”

Legkomplexebb módon azonban a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogaival foglalkozó alfejezetben foglalkozik a hatályos szerb alkot-

mány. Fontos újítása, hogy kifejezetten deklarálja az általa egyaránt garantált egyéni és kollektív jogok párhuzamosságát. Eszerint az egyéni jogok érvényesítése egyénileg, a kollektív jogoké pedig másokkal egyetemben történik, az alkotmánnyal, törvénnyel és a nemzetközi szerződésekkel összhangban. Az alkotmány kimondja, hogy „Kollektív jogaik révén a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek közvetlenül vagy képviselőik által részt vesznek a döntéshozatalban vagy maguk döntenek egyes, saját kultúrájukkal, oktatásukkal, tájékoztatásukkal valamint nyelvük és írásuk hivatalos használatával kapcsolatos kérdésekről, a törvénnyel összhangban.” Ez azt jelenti, hogy a szerbiai nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás valamint a hivatalos nyelv- és írásnyelvhasználat területén megvalósuló önkormányzati jogaik érvényesítése céljából nemzeti tanácsokat választhatnak, a törvénnyel összhangban. Ezáltal pedig Szerbiában is megvalósulhat az személyi elven működő kulturális és oktatási autonómia rendszere.

A fentiekben már volt szó az antidiszkriminációs intézkedésekről. A szerb alkotmány viszont erre a kérdésre külön kitért a nemzeti kisebbségek tagjainak vonatkozásáról és tartalmaz egy olyan paragrafust, amely a következő címet viseli: A nemzeti kisebbségek hátrányos megkülönböztetésének tilalma. Az erről szóló 76. cikk értelmében az alkotmány által szavatolt a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek törvény előtti egyenlősége és egyenlő törvényes védelme. Tilos továbbá minden, a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján jelentkező hátrányos megkülönböztetés. Nem tekinthetők viszont megkülönböztetésnek azok a külön jogszabályok és ideiglenes intézkedések, melyeket a Szerb Köztársaság a gazdaság, a szociális-, a művelődési- és a politikai élet terén foganatosíthat a nemzeti kisebbséghez és a többségi nemzethez tartozó polgárok közötti teljes egyenjogúság biztosítása érdekében, amennyiben ezek a kisebbségeket különösen érintő és kifejezetten hátrányos életkörülményeik javítását szolgálják.

Az alkotmány a kisebbségek számára egyenjogúságot garantál a közügyek irányításában is: „A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek, a többi polgárral azonos feltételek mellett, jogosultak a közügyek irányítására és közéleti tisztségek vállalására. Az állami szervezetekben, közszolgáltatásokban, az autonóm tartomány és a helyi önkormányzati egységek szerveiben foglalkoztatáskor figyelembe veszik a lakosság nemzeti összetételét és a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek megfelelő képviselőit.” Ebben a rendelkezésekben egyfajta csendes közszolgálati „proporz”, azaz „arányos” rendszer húzódik meg. Természetesen igazán fontos az, hogy ezen nagyvonalú intézkedés hogyan valósul meg a gyakorlatban. Szintén garanciális jellegű szabályt tartalmaz az erőszakos beolvasztás tilalmát kimondó 78. cikk: „Tilos a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek erőszakos be-

olvasztása. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek minden erőszakos beolvasztásukra irányuló cselekménytől való védelmét törvény szabályozza. Azokon a területeken, ahol hagyományosan és jelentős számban élnek nemzeti kisebbséghez tartozó személyek, tilos a lakosság nemzeti összetételének mesterséges megváltoztatását eredményező intézkedések foganatosítása.”

A 79. cikk további érdekes jogot nevesít, mégpedig a sajátosságok megőrzésére való jogot. Lényegében ez a paragrafus tartalmazza az egyéni kisebbségi jogok döntő részét. Eszerint a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogosultak nemzeti, etnikai, kulturális és vallási sajátosságaiknak megőrzésére, ápolására, fejlesztésére és nyilvánosság előtti kifejezésére, továbbá jelképeik nyilvános használatára, illetve saját nyelvük és írásuk használatára. Azokon a területeken pedig, ahol a kisebbségekhez tartozó személyek az összlakosság jelentős részét képezik, ott jogosultak arra, hogy az állami szervek, a közhatalmi megbízatással felruházott szervezetek, az autonóm tartomány és a helyi önkormányzat szervei az ő nyelvükön folytassák le az eljárást. Jogosultak az anyanyelvű oktatásra az állami és tartományi intézményekben, oktatási magánintézmények létesítésére, család- és személynevük eredeti alakban való használatára. Azokon a területeken, ahol az összlakosság jelentős részét képezik, ott a hagyományos helyi elnevezések, az utcák, települések nevei és a topográfiai jelzések az ő nyelvükön is ki kell írni. Jogosultak a teljes körű, az idejében történő és pártatlan anyanyelvű tájékoztatásra is. Miután Szerbia egy olyan állam ahol az egyik tartomány, a Vajdaság külön jogalkotási jogosítványokkal rendelkezik, az alkotmány azt is kimondja, hogy a vele való összhangban és a törvény alapján a tartományi jogszabályokkal a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeket további jogok is megilletethetnek.

Az első helyen ismertetett szlovén alkotmányhoz hasonlóan a hatályos szerb alkotmány is deklarálja azt a lehetőséget, hogy a nemzeti kisebbségek jogosultak kapcsolatot tartani a másutt élő nemzettársaikkal. A 80. cikk értelmében a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a Szerb Köztársaság határain túl élő nemzettársaikkal zavartalan kapcsolatok fenntartására és a velük való együttműködésre. Az alkotmány nem említi a külföldi anyaországot, hanem a nemzettársakat. Végül is ez a megfogalmazás így tágabb és maga módján korrektebb is.

Végül be kell mutatni még az 1996-ban elfogadott ukrán alkotmányt is. Ukrajna alaptörvénye hosszú és fordulatos viták után született meg és arculatára komolyan kihatott az államfő és a parlament konfliktusa. A nemzetiségi kérdés szempontjából azonban nem ez érdekes, hanem sokkal inkább azon általános szellemi és szociális közeg, amelyben az 1990-es évek elején elkezdődött a modern ukrán államiség kiépítése. Az utóbbi ugyan-

is szorosan összefügg az ukrán nemzetépítéssel, amely tulajdonképpen a nemzeti érzelmű ukrán értelmiség nagy 19. és 20. századi projektje. Ukrajna nagy és regionálisan meglehetősen tagolt ország. A közép-európai értelemben vett modern ukrán nemzettudat itt csak nehezen alakult ki és sokáig csak a Nyugat-Ukrajnát jellemezte. A Galíciát ezért a szakirodalomban sokszor az ukrán Piemontnak is nevezik. Ezen régió nemzetépítő szerepét azonban komolyan beárnyékolták a második világháború alatti események, ugyanúgy mint a szovjethatalom helyi politikája, amelynek nem állt érdekében az ukrán identitás erősítése. Úgy tűnik, hogy itt a függetlenség kikiáltásakor 1991-ben több fontos keleti és délkeleti régió még tisztázta saját viszonyát az ukrán nemzeti ideológiához. A lakosság nem elhanyagolható aránya nemcsak oroszul beszél, hanem nemzetiségileg is oroszoknak érzi magát. Mindez tehát ki kellett, hogy hasson az új ukrán demokratikus alkotmányra.⁵

Az 1996. évi ukrán alkotmány⁶ nem tartalmaz ugyan külön kisebbségvédelmi fejezetet vagy alfejezetet, de a kisebbségek szempontjából legfontosabb rendelkezések rögtön az elején, az általános rendelkezések között és az emberi jogi fejezetben megtalálhatók. Mint sok más térségbeli állam, amely csak a rendszerváltás után nyerte el véglegesen függetlenségét, az ukrán alaptörvény is komoly figyelmet szentel a nemzettel és a nemzetiségekkel kapcsolatos problémáknak. Az ukrán Legfelsőbb Tanács az ukrán nép nevében, azaz a nemzetiségtől függetlenül az összes ukrainai állampolgár nevében fogadta el az alkotmányt. Igaz, a preambulumban az alkotmányozó megemlíti, hogy az egész ukrán államalapítás tulajdonképpen az ukrán nemzet önrendelkezési jogának megvalósítása által valósult meg.

A szuverenitás hordozója Ukrajnában a nép, amely hatalmát közvetve képviselői útján, és közvetlenül is, azaz saját akaratnyilvánítással gyakorolja. Itt is némi bizonytalanság érezhető a nyelvhasználat területén. Az alkotmány 10. cikke az ukrán nyelvet deklarálja az ország államnyelvévé. Ukrajnában pedig garantálni kell az orosz és más nemzeti kisebbségi nyelvek szabad fejlődését, használatát és védelmét. A 11. cikk még érdekesebb állami feladatot, illetve célt nevesít. Az ukrán államnak ugyanis közreműködnie kell az ukrán nemzet konszolidációjában és fejlődésében, ebbe pedig beleértendő az ukránok történelmi tudatának, hagyományainak és kultúrájának konszolidációja is. Ugyanakkor hasonló tevékenységet

⁵ Tóth Mihály – Csernickó István: Az ukrainai kisebbségi jogalkotás fejlődése és két részterülete: a névhasználat és a politikai képviselet. *Regio* 2009. 2. szám. 69-107. p.

⁶ Tóth Mihály: Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése. *Pro Publico Bono*, 2011. évi 1. szám. 85-96. p.

kell kifejtenie az államnak az Ukrajnában őshonos és nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási önállóságának fejlődése területén. Az alkotmány továbbá tartalmazza a mindennemű diszkrimináció és előnyben részesítés tilalmát is. Az 53. cikk értelmében azoknak az állampolgároknak, akik valamely nemzeti kisebbséghez tartoznak, garantálni kell az anyanyelvű oktatásukat vagy legalábbis anyanyelvük tanulását állami vagy közösségi oktatási intézményekben.

Az ukrán alkotmány egyik sajátossága, hogy egyik helyen egységes unitárius államnak deklarálja Ukrajnát, miközben egy egész fejezetet szentel a Krími Autonóm Köztársaság státusának. A nemzeti kisebbségeknek nem garantál privilegizált parlamenti képviselőket. Az ukrán köztársasági elnöknek viszont mindenképpen beszélnie kell ukránul – tehát nem elegendő azon feltétel, hogy olyan ukrán állampolgárnak kell lenni, aki legalább 35 éves, továbbá rendelkezik választójoggal és legalább 10 éven át megszakítás nélkül az ország területén tartózkodik.

A fenti ismertetésből látszik, hogy viszonylag sokszínű a környező országok alkotmányainak a kisebbségvédelmi palettája. Legtöbb alkotmány hasonló korban született, amely viszont magán viselte két ellentétes tendencia harcának a jegyeit – egyrészt egy általános jogkiterjesztő attitűdöt, másrészt pedig nem voltak mindig mentesek a nacionalizmustól és a nemzetállam-építési tendenciáktól sem. Leginkább a volt jugoszláv tagköztársaságok lógnak ki a sorból, de ez Szerbia esetében inkább a késői alkotmányozással magyarázható, amely már nem annyira a rendszerváltás jegyében zajlott, hanem inkább az áhított uniós csatlakozási folyamat alatt. Ezzel függ össze a bőkezű és részletes szerb kisebbségvédelmi szabályozás, amely sok tekintetben inkább hasonlít a posztkonfliktusos boszniai vagy koszovói új alkotmányra, mint a közép-európai államok visszafogott alkotmányos megnyilvánulásaira. Természetesen az alkotmányos szövegek ismertetésénél mindig figyelembe kell venni a jog valódi érvényesülésének hagyományát, amely nem teljesen azonos a térség államaiban. Ugyanez vonatkozik az állami szervek és az érintett egyének jogkövető vagy a jogkerülő tradícióira. Egy ország kisebbségi helyzetét tehát nem lehet mindig csak az alkotmányos megfogalmazások alapján megismerni. Kell hozzá az alacsonyabb szintű szabályozás is, de még inkább az adott társadalom működési elemeinek jó megértése is.