

Aleksandra Puzyniak

Polityka Węgier wobec mniejszości węgierskiej po 2010 roku

Wprowadzenie

Od 1990 r. mniejszość węgierska stanowi ważną kwestię w polityce Budapesztu. Każdy kolejny rząd w mniejszym lub większym stopniu odnosił się w swoich działaniach do problematyki diaspory węgierskiej¹. Z całą pewnością wpływ na tak duże zaangażowanie i zainteresowanie losem rodaków mieszkających poza granicami kraju mają okoliczności, w jakich Węgrzy znaleźli się na terenie państw ościennych – w wyniku postanowień traktatu z Trianon z 4 VI 1920 r. Węgrzy utracili niemal dwie trzecie terytorium (71,5%) oraz ponad połowę ludności (64%)².

¹ W literaturze naukowej istnieje wiele definicji pojęcia „mniejszość narodowa” oraz „diaspora”. Jak zaznaczają Radosław Zenderowski i Jakub Pieńkowski, pojęcie „mniejszości narodowej” należy do kategorii „trudno definiowalnych”, gdyż jest to „spowodowane faktem, że w odróżnieniu od obywatelstwa, które jest jednoznacznie określane przez prawo, narodowość jest stanem świadomości każdego człowieka i wynikającą z tego stanu jego identyfikacją z daną grupą etniczną”. Wyżej wymienieni badacze zauważają, iż możemy wyróżnić definicje mniejszości narodowych pozaprawnicze oraz prawnicze (te ostatnie są tworzone na użytek państw i organizacji międzynarodowych). W niniejszym opracowaniu autorka przytacza definicję prawniczą najczęściej cytowaną w literaturze i zaproponowaną w 1977 r. przez sprawozdawcę ONZ Francesco Capotortiego: „Mniejszością narodową jest zbiorowość znajdująca się w liczebnej mniejszości w stosunku do pozostałej ludności państwa, niemająca pozycji dominującej w państwie, której członkowie mają obywatelstwo państwa zamieszkania, której członkowie mają charakterystyczne cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe odróżniające je od pozostałej ludności państwa, której członkowie wykazują solidarność w celu zachowania swojej kultury, tradycji, religii lub języka, której członkowie mają świadomość własnej odrębności i dążą do jej kultywowania”. Diaspora zaś to: „rozproszenie po świecie jakiejś grupy etnicznej lub religijnej; też grupa etniczna lub religijna żyjąca w rozproszeniu”. M. Budyta-Budzyńska, *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2013, s. 147; *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2555089> (1 IX 2019).

² Na mocy postanowień traktatu, obszar Węgier zmniejszył się z 325 tys. km² do 93 tys. km², a liczba ludności spadła z 21 mln do zaledwie 8 mln. Budapeszt najwięcej utracił na rzecz Rumunii, której przypadło 102 tys. km² i ponad 5 mln ludzi, z czego 1,7 mln stanowili rodowici Węgrzy. Czechosłowacja uzyskała ponad 62 tys. km² i 3,5 mln mieszkańców (wśród nich milion stanowili Węgrzy), a ponad pół miliona Madziarów znalazło się na terenie Jugosławii.

Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, iż jest to niezwykle duża mniejszość, a jej liczbę w regionie szacuje się na ok. 3 mln osób – najliczniejsza znajduje się na terenie Rumunii i liczy 1,2 mln ludzi, druga pod względem wielkości zamieszkuje obszar Słowacji i jest to prawie 460 tys. osób, w Serbii mniejszość liczy 250 tys., zaś na terenie Ukrainy diasporę węgierską tworzy 150 tys. ludzi³. W Basenie Morza Karpackiego ludność węgierska występuje także na terenie Austrii, Chorwacji, Słowenii oraz w Serbii. Należy zaznaczyć, iż w państwach, w których Węgrzy występują najliczniej są mniejszością zwartą: na Słowacji zamieszkują południowy obszar państwa, wzdłuż granicy z Węgrami i są to kraje (województwa) trnawski, nitrzański, bańskobystrzycki oraz koszycki⁴, w Rumunii występują w Siedmiogrodzie w województwach: Harghita, Covasna, Bihor, Kluż, Satu Mare, Salaj oraz Mures⁵. Na Ukrainie mniejszość węgierska zamieszkuje południowo-zachodni obwód zakarpacki⁶, natomiast w Serbii występują w Wojwodinie⁷.

Nierzadko polityka Budapesztu wobec rodaków mieszkających poza granicami kraju wywoływała wiele kontrowersji w krajach ościennych i była przyczyną licznych sporów, zwłaszcza z Rumunią oraz Słowacją. Niejednokrotnie też węgierskie władze wspierały swoich rodaków w ich staraniach o indywidualne oraz zbiorowe prawa i szybko reagowały, gdy działania innych rządów godziły w interesy mniejszości. W 2010 r. kwestia mniejszości węgierskiej powróciła ze zdwojoną siłą, ponieważ jednym z najważniejszych celów koalicji Fidesz i Chryścijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (KDNP) było wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych i instytucji odpowiedzialnych za politykę i współpracę z Węgrami żyjącymi poza granicami kraju.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy polityki gabinetu Fidesz – KDNP wobec mniejszości węgierskiej w latach 2010–2018 oraz opisanie wpływu tejsze na relacje Budapesztu z krajami ościennymi. W opracowaniu przedstawiono również działania podejmowane w tym obszarze przez poprzednie gabinety w latach 1990–2010. W tekście wykorzystano następujące metody badawcze: pierwszą z nich jest metoda historyczna, która pozwoli na przybliżenie polityki Buda-

W. Felczak, *Historia Węgier*, Wrocław 1983, s. 319–320; B. Góralczyk, *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990–2003*, Warszawa 2003, s. 141.

³ B. Kapitány, *Ethnic Hungarians in the neighbouring countries*, <http://www.demografia.hu/en/publicationsonline/index.php/demographicportrait/article/viewFile/894/656> (8 VII 2019).

⁴ R. Zenderowski, P. Bajda, *Polityka etniczna Słowacji*, [w:] *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, red. H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Baluk, Lublin 2015, s. 434–435.

⁵ J. Piętkowski, *Polityka etniczna Rumunii*, [w:] *Polityka etniczna współczesnych...*, s. 391.

⁶ N. Teres, A. Jakubowski, *Polityka etniczna Ukrainy*, [w:] *Polityka etniczna współczesnych...*, s. 488.

⁷ A. Jagiełło, *Mniejszość węgierska w Wojwodinie*, „Wschodnioznawstwo” 2008, s. 179–192; J. Żołądź, *Polityka zagraniczna współczesnych Węgier a kwestia mniejszości węgierskiej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Wschodnioznawstwo” 2009, s. 224.

pesztu wobec mniejszości węgierskiej w latach 1990–2010. Drugą jest metoda instytucjonalno-prawna, pozwalająca na analizę rozwiązań prawnych podejmowanych przez węgierskie gabinety rządzące i skierowanych do Węgrów żyjących poza granicami, kolejną zaś jest analiza dyskursu politycznego, która przybliży znaczenie kwestii mniejszości węgierskiej w działaniach rządów na Węgrzech w latach 1990–2018.

Polityka Budapesztu wobec diaspory węgierskiej w latach 1990–2010

Nowe otwarcie w polityce Budapesztu wobec rodaków żyjących poza granicami kraju nastąpiło w kwietniu 1990 r., gdy na Węgrzech odbyły się pierwsze, w pełni demokratyczne wybory parlamentarne. W ich wyniku na czele koalicyjnego rządu stanął lider konserwatywnego Węgierskiego Forum Demokratycznego (*Magyar Demokrata Fórum* – MDF) – József Antall⁸. Nowy gabinet musiał zmierzyć się z koniecznością przeprowadzenia wielu zmian w polityce krajowej i zagranicznej – w przypadku tej ostatniej za najważniejsze uznano integrację ze strukturami euroatlantyckimi, nawiązanie dobrych relacji z sąsiadującymi państwami oraz utrzymanie silnych więzi z rodakami żyjącymi poza granicami kraju⁹.

Wiele kontrowersji w regionie, zwłaszcza w Bratysławie i Bukareszcie, budził trzeci punkt nowego programu polityki zewnętrznej Węgier. Niepokój wśród rumuńskich i słowackich władz wzrósł po przemówieniu szefa węgierskiego rządu, które zostało wygłoszone na trzecim zjeździe MDF. Podczas tego wystąpienia József Antall powiedział, iż pragnie być premierem nie tylko dla Węgrów mieszkających w kraju, ale także dla rodaków żyjących poza granicami państwa oraz zastrzegł, że warunkiem dobrych relacji z najbliższymi sąsiadami jest poszanowanie przez nie praw węgierskiej diaspory:

Żadne cele pragmatyczne nie powinny wpłynąć na poczucie odpowiedzialności za węgierskie mniejszości narodowe. Z żadnym sąsiednim krajem nie możemy utrzymywać dobrych stosunków międzypaństwowych, jeśli nie przestrzega on

⁸ Nowy gabinet tworzyły trzy partie – Węgierskie Forum Demokratyczne (*Magyar Demokrata Fórum* – MDF), Niezależna Partia Drobnych Posiadaczy (*Független Kisgazdapárt* – FKGP) oraz Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa (*Kereszténydemokrata Néppár* – KDNP). Koalicja nie przetrwała jednak całej kadencji, gdyż na początku 1992 r. z rządu odeszło FKGP. W tym samym czasie doszło do rozłamu w Niezależnej Partii Drobnych Posiadaczy, po którym część posłów nadal popierała rząd Antalla – dzięki temu gabinet wciąż posiadał większość w parlamencie. A. Czyż, S. Kubas, *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánosa Kádára do Viktora Orbána*, Katowice 2011, s. 63, 67–68.

⁹ B. Góralczyk, *op.cit.*, s. 150.

praw człowieka i praw mniejszości węgierskich (...). W duchu i uczuciach chciałbym być premierem piętnastu milionów Węgrów¹⁰.

Należy zauważyć, iż wypowiedź premiera Antalla wywołała zdziwienie nie tylko wśród zagranicznych polityków, ale także wśród przedstawicieli mniejszości węgierskiej – Miklós Duray¹¹, węgierski polityk mieszkający w Czechosłowacji, stwierdził, iż:

Ani jako wyborca, ani jako członek parlamentu nie wyraziłem publicznie swej opinii, ze względu na szacunek względem pana Antalla... Muszę jednak powiedzieć, że jako obywatel czechosłowacki mam zobowiązania wobec instytucji czechosłowackich – i tam też mam swojego premiera¹².

Zdecydowanie więcej spokoju w regionie przyniosła wypowiedź Józsefa Antalla z 1992 r. – podczas specjalnie zwołanej konferencji premier zapewnił, że jego gabinet nie zamierza przeprowadzić rewizji granic, a każdy członek rządu, który nie podziela jego zdania, powinien zrezygnować ze sprawowanego urzędu¹³. W politykę nawiązywania trwałych relacji z węgierską diasporą wpisywał się również powołany w 1992 r. Urząd dla Węgrów za Granicą. Urząd był nadzorowany przez resort spraw zagranicznych, a jego zadaniem było koordynowanie działań węgierskiego rządu wobec rodaków żyjących poza granicami kraju¹⁴.

Kolejnym krokiem na drodze do realizacji priorytetów polityki zewnętrznej były traktaty o dobrym sąsiedztwie – w latach 1990–1994 udało się zawrzeć układy z najbliższymi krajami regionu – Austrią, Chorwacją, Słowenią i Ukrainą oraz państwami, które nie znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie Węgier: Niemcami, Francją, Polską, Rosją i Włochami. Na tle wyżej wymienionych traktatów szczególnie wyróżnia się *Układ o zabezpieczeniu specjalnych praw słoweńskiej mniejszości narodowej na Węgrzech i węgierskiej wspólnoty narodowej w Słowenii* z 6 XI 1992 r. W dokumencie obie strony zobowiązały się do wprowadzenia zasad uprzywilejowanego używania języka mniejszości w miejscach publicz-

¹⁰ Cyt. za: K. Gawron-Tabor, *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej w latach 1989–2009*, Toruń 2013, s. 119.

¹¹ Miklós Duray jest jednym z czołowych polityków mniejszości węgierskiej na Słowacji. Polityczną działalność rozpoczął pod koniec lat 60. XX w. i był jednym z sygnatariuszy „Karty 77”. Pod koniec lat 70. XX w. stanął na czele Komitetu Obrony Praw Mniejszości Węgierskiej w Czechosłowacji (*Výbor na ochranu práv maďarskej menšiny v Československu* – VOPMM), od 1989 r. przewodniczył Niezależnej Inicjatywie Węgierskiej (*Maďarska nezavisla iniciativa* – MNI), a na początku 1990 r. został przewodniczącym partii o nazwie Wspólnota.

¹² Cyt. za: B. Góralczyk, *op.cit.*, s. 150.

¹³ P. Sula, *Mniejszość węgierska w stosunkach słowacko-węgierskich po 1989 roku*, [w:] *Współczesna Słowacja. Sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa*, red. E. Pałka, Wrocław 2010, s. 285.

¹⁴ J. Żołądź, *op.cit.*, s. 226.

nych, nazewnictwie, lokalnej administracji i samorządzie, w sądownictwie oraz do takiego wyznaczania granic okręgów wyborczych, by były one korzystne dla mniejszości¹⁵.

Wyraźne zwiększenie działań na rzecz integracji ze strukturami euroatlantyckimi oraz dążenie do poprawy relacji z państwami regionu możemy dostrzec w latach 1994–1998 w polityce rządu Gyuli Horna¹⁶. Efektem tych ostatnich działań były traktaty o dobrosąsiedzkich stosunkach z Rumunią i Słowacją, w których znaczną część poświęcono kwestiom mniejszości narodowych. Węgiersko-słowacki *Układ o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* został podpisany w Paryżu w marcu 1995 r.¹⁷. Należy zaznaczyć, iż traktat został zawarty po kilkuletnich rozmowach, często przerywanych z powodu licznych kwestii spornych – do najważniejszych należy zaliczyć problem dwujęzycznego szkolnictwa oraz dwujęzycznych nazw miejscowości, nieporozumienia dotyczące dotacji na rozwój węgierskiej kultury, konflikt o zaporę Gabčíkovo-Nagymaros na Dunaju¹⁸ oraz blokowanie przez węgierskie władze przystąpienia Słowacji do Rady Europy¹⁹. Na mocy układu strony zobowiązały się do zagwarantowania indywidualnych i zbiorowych praw wyrażania, rozwijania i podtrzymywania tożsamości narodowej, religijnej oraz językowej, a także zapewniły możliwość tworzenia własnych partii politycznych, instytucji kulturalnych i oświatowych osobom należącym do mniejszości. Bratysława i Budapeszt zadeklarowały również, iż nie będą prowadzić działań, których celem byłaby zmiana struktury narodowościowej terenów zamieszkiwanych przez mniejszości oraz zobowiązały się do zagwarantowania im równości praw. W dokumencie znalazł się również zapis o możliwości używania języka ojczystego w różnych aspektach życia społecznego oraz wyrzeczono się wzajemnych roszczeń terytorialnych²⁰. Zawarcie układu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy miało zatem ogromne znaczenie dla Słowacji i Węgier –

¹⁵ *Ibidem*, s. 226–227.

¹⁶ Gyula Horn stał na czele socjalliberalnej koalicji składającej się z Węgierskiej Partii Socjalistycznej oraz Związku Wolnych Demokratów. A. Czyż, S. Kubas, *op.cit.*, s. 70.

¹⁷ E. Pałka, *Problematyka mniejszości narodowych na Słowacji*, [w:] *Współczesna Słowacja...*, s. 229.

¹⁸ W 1977 r. Czechosłowacja i Węgry zawarły porozumienie o budowie tamy na Dunaju, która miała usprawnić żeglugę na rzece, ochraniać tereny przed powodzią oraz służyć do wytwarzania energii elektrycznej. Jednak w 1989 r. Budapeszt wycofał się z podpisanej umowy, twierdząc, że budowa tamy wiąże się z zagrożeniem zanieczyszczenia środowiska oraz problemami z dostawami wody do stolicy. Ostatecznie spór o budowę tamy rozstrzygnął Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w 1997 r. K. Gawron-Tabor, *op.cit.*, s. 118.

¹⁹ Władze w Budapeszcie nie zgadzały się na przystąpienie Słowacji do Rady Europy z powodu łamania praw mniejszości węgierskiej przez Bratysławę. Pomimo protestów Węgier, 30 VI 1993 r. Słowacja została przyjęta do Rady. T. Kopyś, *Polityka obrony mniejszości narodowych i polityka zagraniczna Węgier. Casus Karty Węgry w stosunkach węgiersko-słowackich i węgiersko-rumuńskich*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 1, s. 179.

²⁰ *Ibidem*.

dla Bratysławy był gwarancją nienaruszalności terytorialnej, zaś dla Budapesztu traktat stanowił zabezpieczenie praw dla mniejszości węgierskiej.

Równie trudne były negocjacje z Rumunią. W tym przypadku *Układ o wzajemnym zrozumieniu, przyjaźni i dobrym sąsiedztwie* został zawarty dopiero we wrześniu 1996 r.²¹ Rozmowy między Bukaresztem a Budapesztem były na tyle żmudne, skomplikowane i długie, że do rokowań przystąpiły Stany Zjednoczone oraz Unia Europejska – obie strony zagroziły, że przeciągające się negocjacje doprowadzą do zablokowania akcesji Rumunii do struktur euroatlantyckich. Również strona węgierska została zmuszona do pewnych ustępstw: wśród nich znalazło się wycofanie poparcia dla przyznania autonomii Węgom żyjącym w Siedmiogrodzie oraz przyznania praw zbiorowych wszystkim członkom tejże mniejszości. W Układzie Budapeszt po raz kolejny potwierdził zasadę nienaruszalności granic oraz integralność terytorialną swojego sąsiada. Ponadto Węgrzy mieszkający na terenie Rumunii otrzymali gwarancję zachowania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, wyznaniowej i językowej oraz uzyskali możliwość posługiwania się językiem węgierskim w samorządach oraz sądach na obszarach licznie przez nich zamieszkiwanych. Władze w Bukareszcie pozwoliły członkom tej mniejszości na używanie węgierskich imion i nazwisk, wprowadzenie dwujęzycznych nazw miejscowości i ulic oraz zobowiązały się do wspierania rozwoju węgierskiego szkolnictwa, mediów oraz lokalnych samorządów²².

Znacznie większą aktywnością w działaniach wobec ludności węgierskiej wykazał się centroprawicowy rząd Viktora Orbána, który w latach 1998–2002 sprawował władzę na Węgrzech²³. Jak zauważa Bogdan Góralczyk, koalicyjny gabinet w polityce zagranicznej największy nacisk położył na dwa obszary: nawiązywanie współpracy ze strukturami euroatlantyckimi oraz budowanie silnych więzi z rodakami żyjącymi poza granicami kraju. Dowodem na realizację pierwszego filaru polityki zewnętrznej było przyłączenie Węgier do NATO w marcu 1999 r. oraz otwarcie bazy amerykańskich wojsk w Taszár, zaś o zwiększonym zaangażowaniu w poprawę sytuacji Węgrów żyjących poza ojczyzną świadczy powołanie Stałej Konferencji Węgrów oraz wprowadzenie ustawy o statusie Węgra.

Stała Konferencja Węgrów (*Magyar Állandó Értekezlet – MÁÉRT*) została utworzona w lutym 1999 r. W jej skład wchodzi przedstawiciele węgierskiego rządu oraz reprezentanci organizacji, które skupiają Węgrów poza granicami kraju²⁴. Zsolt Semjén, ówczesny sekretarz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz

²¹ J. Żołądź, *op.cit.*, s. 228.

²² *Ibidem*.

²³ W latach 1998–2002 władzę na Węgrzech sprawował koalicyjny rząd, w skład którego wchodziły trzy partie: Fidesz, Węgierskie Forum Demokratyczne (Magyar Demokrata Fórum – MDF) oraz Niezależna Partia Drobnych Posiadaczy (Független Kisgazdapárt – FKGP). Premierem przez cały okres kadencji był Viktor Orbán. A. Czyż, S. Kubas, *op.cit.*, s. 73.

²⁴ B. Góralczyk, *op.cit.*, s. 152–153.

obecny wicepremier i minister bez teki w rządzie Viktora Orbána odpowiedzialny za politykę narodową, podkreśla, iż MÁÉRT „powstał po to, aby reprezentować nasze narodowe interesy, pełni ważną rolę we wspólnej koncepcji i podejmowaniu wspólnych decyzji dotyczących węgierskiego narodu”²⁵. Obecnie w ramach Stałej Konferencji Węgrów działają cztery komisje: komisja oświaty i kultury, komisja gospodarcza i samorządowa, komisja spraw zagranicznych i prawa oraz komisja ds. diaspory.

Kolejnym działaniem wobec mniejszości węgierskiej było przyjęcie specjalnej Ustawy LXII z 2001 r. o *Węgrach zamieszkałych w krajach sąsiednich*, zwanej częściej ustawą o statusie Węgra lub Kartą Węgra. Ustawa została przyjęta przez węgierski parlament w czerwcu 2001 r., a weszła w życie 1 I 2002 r.²⁶. Jak zauważa Tadeusz Kopyś, Karta Węgra

stanowiła, że Węgrzy bez względu na kraj, w jakim żyją wchodzą w skład jednolitego narodu węgierskiego (*egységes magyar nemzet*). (...) Przede wszystkim należy podkreślić, że Węgrzy nie dążyli do wytworzenia wspólnoty narodowej ze stolicą w Budapeszcie, lecz przeciwnie nowego rozumienia narodu jako całego kompleksu spraw łączących różne wspólnoty poza granicami Węgier oraz Budapesztu²⁷.

Zgodnie z postanowieniami Karty, ludność węgierska zamieszkująca kraje byłej Jugosławii, Rumunię, Słowację oraz Ukrainę została objęta szeregiem przywilejów: uzyskała możliwość podejmowania pracy na terenie Węgier bez specjalnych zezwoleń na okres trzech miesięcy w ciągu jednego roku z prawem do bezpłatnego korzystania z opieki medycznej, prawo do bezpłatnych studiów na terenie kraju oraz wsparcie finansowe dla rodzin, które na obszarze państw ościennych zdecydowały się na posłanie swoich dzieci do szkół z wykładowym językiem węgierskim²⁸.

Rozwiązania przyjęte w Karcie wywołały wiele kontrowersji w regionie. Szczególnie ostro nową ustawę krytykowały władze w Bratysławie i Bukareszcie, które zarzuciły węgierskiemu rządowi ingerencję w ich sprawy wewnętrzne. Już w kwietniu 2001 r., a więc w czasie, gdy trwały jeszcze prace nad Kartą Węgra, słowacki premier Mikuláš Dziurinda podczas wizyty w Budapeszcie zaznaczał, że przyjęcie ustawy może doprowadzić do pogorszenia relacji między państwami oraz zaproponował przeprowadzenie dwustronnych konsultacji. Następnie w lutym 2002 r. słowacki parlament przyjął rezolucję, w której wzywał węgierskie władze do zmian zapisów Karty oraz zaznaczył, że przyjęte w ustawie rozwiązania

²⁵ Z. Semjén, *Węgierska polityka narodowa i Węgrzy żyjący poza granicami kraju*, [w:] *Węgry – co tam się dzieje*, red. R. Jankowski, Warszawa 2013, s. 524.

²⁶ B. Góralczyk, *op.cit.*, s. 153.

²⁷ T. Kopyś, *op.cit.*, s. 178.

²⁸ *Act LXII of 2001 on Hungarians living in neighbouring countries*, 19 June 2001.

są niezgodnie ze słowackim prawem oraz europejskimi normami. Należy podkreślić, że strona słowacka nie wykazywała dużego zaangażowania w rozwiązaniu sporu, a świadczy o tym przygotowana z pięciomiesięcznym opóźnieniem lista zarzutów wobec Karty Węgry oraz nieudana próba powołania wspólnej słowacko-węgierskiej grupy specjalistów, której celem miało być sprawdzanie zgodności zapisów ustawy z rozwiązaniami unijnymi. Ponadto Bratysława nie wyraziła chęci podpisania ugody z węgierskim rządem, choć podobny dokument udało się podpisać z Rumunią²⁹. Warto zaznaczyć, iż do pogorszenia dwustronnych relacji w tym czasie przyczyniła się także wypowiedź premiera Viktora Orbána na temat dekretów Beneša – ówczesny szef węgierskiego rządu stwierdził, iż przed przystąpieniem do Unii Europejskiej Czechy i Słowacja powinny anulować dekrety³⁰.

Równie duże kontrowersje postanowienia Karty Węgry wywołały w Rumunii. Zaledwie dwa dni po uchwaleniu Karty rumuński premier Adrian Nastase podczas konferencji prasowej stwierdził, że „ustawa ma charakter dyskryminujący, jak też jest sprzeczna z odpowiednimi dokumentami międzynarodowymi” oraz zagroził, że Bukareszt może wypowiedzieć zawarty we wrześniu 1996 r. *Układ o wzajemnym zrozumieniu, przyjaźni i dobrym sąsiedztwie*³¹. Pomimo mocnej krytyki ze strony rumuńskich władz, już pod koniec 2001 r. obu stronom udało się wypracować porozumienie w sprawie ustawy o statusie Węgry. Stosowny dokument został podpisany 22 XII 2001 r. w Budapeszcie. Zgodnie z postanowieniami umowy, członkowie mniejszości węgierskiej mogli korzystać ze wszystkich przywilejów zapisanych w Karcie, jednak zapis o możliwości podjęcia pracy bez

²⁹ T. Kopyś, *op.cit.*, s. 180.

³⁰ Szacuje się, że w wyniku postanowień zawartych w dekretach prezydenta Czechosłowacji Edvarda Beneša w latach 1947–1949 wymianą ludności zostało objętych ok. 70 tys. Słowaków i Węgrów. Należy zaznaczyć, że w przypadku węgierskich Słowaków wymiana miała charakter dobrowolny, zaś Węgrzy zamieszkujący Czechosłowację zostali zmuszeni do przesiedlenia. W 2002 r. premier Węgier poparł stanowisko organizacji i partii skupiających Niemców sudeckich, które żądały od czeskich i słowackich władz anulowania dekretów. Wobec zaistniałej sytuacji, czeski parlament zdecydował się na wydanie oświadczenia w kwietniu 2002 r., w którym stwierdził, że „powojenne ustawy i dekrety prezydenta Republiki realizowały się w okresie po ich wydaniu i dziś już na ich podstawie nie mogą powstawać żadne nowe stosunki prawne” oraz „prawne i majątkowe stosunki, które z nich wynikały, są bezsporne, niedotykalne i niezmienné”. Sprawą zajął się również Parlament Europejski, który polecił zbadanie dekretów trzem niezależnym prawnikom. Prawnicy-eksperti wydali opinię i zgodnie stwierdzili, iż anulowanie dekretów nie jest konieczne po przystąpieniu do Unii. Konflikt został jednak zażegany dopiero w październiku 2002 r. po wydaniu przez Komisję Europejską raportu, w którym stwierdzono, że dekrety Beneša nie muszą być uchylane i nie są przeszkodą na drodze do Unii. Bratysława również nie zgodziła się na uchylenie dekretów, jednak nie zdecydowała się na wydanie w tej sprawie specjalnego oświadczenia. P. Bajda, *Miejsce mniejszości węgierskiej na słowackiej scenie politycznej*, [w:] *Mniejszości narodowe w państwach Unii Europejskiej. Stan prawny i faktyczny*, red. E. Godlewska, M. Lesińska-Staszczuk, Lublin 2013, s. 124; K. Gawron-Tabor, *op.cit.*, s. 224–225.

³¹ Cyt. za: B. Góralczyk, *op.cit.*, s. 154.

posiadania wizy pracowniczej na okres trzech miesięcy w ciągu jednego roku został rozszerzony o wszystkich obywateli Rumunii³².

Po 2002 r. z problemem Karty Węgry w relacjach węgiersko-słowackich musiał zmierzyć się nowy socjalliberalny rząd pod przewodnictwem Pétera Medgyessygo. Pierwotna wersja ustawy była mocno krytykowana przez opozycję, zatem po wygranych wyborach koalicja rządząca, którą tworzyły Węgierska Partia Socjalistyczna oraz Związek Wolnych Demokratów, przystąpiła do prac nad jej nowelizacją. Nowa wersja ustawy została zaprezentowana na posiedzeniu Stałej Konferencji Węgrów 23 V 2003 r. W dokumencie zrezygnowano z zapisu o zatrudnieniu na obszarze Węgier, a na plan pierwszy wysunięto programy wsparcia finansowego dla organizacji kulturalnych i oświatowych skupiających mniejszość węgierską. Ponadto w dokumencie zrezygnowano z użycia terminu „zjednoczony naród węgierski” oraz wycofano się z wydawania przez węgierskie władze „Karty Węgry”. Zmiany w Karcie Węgry zostały zaakceptowane przez instytucje zrzeszające Węgrów poza granicami kraju, a nowa wersja ustawy została przyjęta przez parlament 23 VI 2003 r.³³. Pomimo złagodzenia treści, rząd w Bratysławie nadal nie akceptował Karty, a premier Mikuláš Dzurinda zapowiedział, że jego kraj nie zamierza respektować jej treści:

Na Słowacji będą obowiązywać wyłącznie prawa Republiki Słowackiej, a po wejściu kraju do Unii Europejskiej również prawodawstwo unijne. Natomiast każdą próbę narzucania ustawodawstwa innego państwa będziemy traktować jako ingerencję w nasze wewnętrzne sprawy... Rząd powstrzyma eksterytorialne i dyskryminacyjne skutki tej ustawy na naszym terytorium³⁴.

Polityka Budapesztu wobec mniejszości węgierskiej po 2010 roku

Przełom w działaniach wobec ludności węgierskiej żyjącej poza granicami kraju nastąpił w kwietniu 2010 r., gdy wybory parlamentarne wygrała centroprawicowa koalicja Fidesz z Chrześcijańsko-Demokratyczną Partią Ludową. Cytowany już w niniejszym artykule Zsolt Semjén zaznaczył, iż jednym z najważniejszych zadań nowego rządu była odbudowa relacji z ludnością węgierską żyjącą poza ojczyzną: „za priorytet uznaliśmy przywrócenie wzajemnego zaufania pomiędzy

³² Podpisanie porozumienia z Rumunią zostało krytycznie ocenione przez węgierską opozycję, ponieważ jej zdaniem otwarcie węgierskiego rynku pracy dla wszystkich obywateli Rumunii mogło wywołać podobne roszczenia ze strony władz Słowacji, Serbii oraz Ukrainy. P. Sula, *op.cit.*, s. 287.

³³ B. Góralczyk, *op.cit.*, s. 159.

³⁴ Cyt. za: *ibidem*, s. 160.

Węgrami mieszkającymi tak poza granicami kraju, jak i tymi żyjącymi na jego terytorium, a także sprawę ponownego zjednoczenia ponad granicami”³⁵.

Jednym z pierwszych postanowień gabinetu Viktora Orbána na drodze ku „przywróceniu wzajemnego zaufania” było przyjęcie nowelizacji ustawy o przyznawaniu węgierskiego obywatelstwa. Zmieniony dokument został uchwalony przez Zgromadzenie Narodowe już 26 V 2010 r., zaledwie kilka dni po zaprzysiężeniu rządu Viktora Orbána. Zgodnie z nowymi zapisami (które weszły w życie 1 I 2012 r.) o obywatelstwo węgierskie mogą się ubiegać osoby, których przodkowie byli obywatelami Węgier i które wykażą się znajomością języka węgierskiego. Co ważne, zniesiono obowiązek osiedlania się na terenie kraju oraz zrezygnowano ze zdawania egzaminu na obywatelstwo³⁶. Do listopada 2017 r. z uproszczonej procedury nadawania obywatelstwa skorzystało już milion osób, a więc cel, jaki zakładano w tzw. strategii polityki narodowej, został osiągnięty rok szybciej³⁷. Jednak, jak zaznacza Dominik Héjj, sam proces przyznawania obywatelstwa nadal jest złożony, ponieważ pretendent jest trzykrotnie sprawdzany pod „względem administracyjnym, bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa narodowego”³⁸. Nowe regulacje wywołały sporo kontrowersji w regionie, a szczególnie negatywnie wpłynęły na relacje ze Słowacją. Bratysława skrytykowała bowiem węgierski rząd za brak przeprowadzenia konsultacji przed przyjęciem znowelizowanej ustawy, i w odpowiedzi na działania Budapesztu, gabinet Roberta Ficy przyjął ustawę, w myśl której osoby przyjmujące obywatelstwo innego kraju tracą obywatelstwo Słowacji³⁹.

Kolejnym działaniem było przyjęcie ustawy o solidarności narodowej, zgodnie z którą wszyscy członkowie diaspory węgierskiej zostali częścią jednolitego narodu węgierskiego. Data uchwalenia nowej ustawy nie była przypadkowa – Zgromadzenie Narodowe przyjęło ją 31 V 2010 r., a więc cztery dni przed przypadającą na 4 VI 2010 r. dziewięćdziesiątą rocznicą podpisania traktatu w Trianon⁴⁰.

Do kwestii mniejszości węgierskiej odniesiono się również w nowej konstytucji, która obowiązuje od 1 I 2012 r. W rozdziale *Postanowienia ogólne*, w artykule D) zaznaczono, iż to na Państwie Węgierskim spoczywa obowiązek realizowania

³⁵ Cyt. za: Z. Semjén, *op.cit.*, s. 516.

³⁶ *Ibidem*, s. 519.

³⁷ Z. Simon, *Hungary Citizenship Plan Reaches 1 Million Mark in Boost for Orban*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-18/hungary-citizenship-plan-reaches-1-million-mark-in-orban-boost> (31 VII 2019).

³⁸ D. Héjj, *Węgierska diaspora i polityka narodowościowa jako element rywalizacji politycznej na Węgrzech*, [w:] *Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań. Teoria i praktyka*, red. H. Chałupczak, M. Lesińska, E. Pogorzała, T. Browarek, Lublin 2018, s. 237.

³⁹ L. Szymanowska, *The implementation of the Hungarian citizenship law*, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2011-02-02/implementation-hungarian-citizenship-law> (31 VII 2019).

⁴⁰ Z. Semjén, *op.cit.*, s. 522.

polityki narodowej, ochrony praw ludności węgierskiej żyjącej poza granicami ojczyzny oraz utrzymywania ich więzi z Węgrami żyjącymi na terenie kraju:

Państwo Węgierskie, mając na uwadze jedność narodu węgierskiego, jest odpowiedzialne za los Węgrów żyjących poza granicami kraju, pomaga w podtrzymywaniu i rozwijaniu lokalnych wspólnot, wspiera dążenia do zachowania tożsamości węgierskiej, realizowania praw jednostkowych i wspólnotowych, ustanawiania samorządów lokalnych, rozwoju na ziemi rodzimej, a także zachęca obywateli do nawiązywania współpracy ze sobą nawzajem, jak również z Państwem Węgierskim⁴¹.

Zapis o odpowiedzialności Węgier za los rodaków mieszkających poza ojczyzną został krytycznie przyjęty przez Bratysławę. Rząd Słowacji uznał go bowiem za próbę wspierania mniejszości węgierskiej w uzyskaniu przez nią praw kolektywnych. Ponadto Słowacja potraktowała go jako sprzeczny z europejskimi regulacjami, gdyż uznaje: „za europejski standard model ochrony mniejszości polegający na zagwarantowaniu praw osobom należącym do mniejszości narodowych jako części praw przynależnych indywidualnie człowiekowi i obywatelowi, a nie określonej grupie kulturowej bądź etnicznej”⁴². Stanowisko słowackich władz poparła Komisja Wenecka, która w swojej opinii zaznaczyła, iż kwestia ochrony praw mniejszości „spoczywa przede wszystkim na państwie, w którym one zamieszkują”⁴³.

Budowaniu trwałych relacji z mniejszością węgierską służyć ma także przyznanie im praw wyborczych. Ustawa umożliwiająca głosowanie Węgom żyjącym poza granicami kraju została przyjęta pod koniec grudnia 2011 r., a jej uzupełnieniem był przyjęty w 2013 r. kodeks wyborczy, który precyzował sposób oddawania głosów⁴⁴. Zgodnie z zapisami kodeksu obywatele Węgier zostali podzieleni na dwie grupy: pierwszą tworzą osoby, które posiadają węgierski adres zamieszkania, drugą zaś są osoby, które go nie mają. Węgrzy posiadający węgierski meldunek są pisemnie informowani o zapisaniu na listę wyborczą, jeśli jednak nie dostaną stosownego pisma, muszą udać się do komisji wyborczej. Członkowie mniejszości węgierskiej, którzy chcą wziąć udział w głosowaniu, muszą natomiast zgłosić się do Narodowego Biura Wyborczego, a ich rejestracja jest ważna przez dziesięć lat. Następnie otrzymują oni pakiet do głosowania, który muszą później przesłać do placówki dyplomatycznej lub Narodowego Biura Wyborczego albo też wybranej przez siebie komisji wyborczej lub złożyć go osobiście. Jednakże głosy te liczą się

⁴¹ *Ustawa zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2012.

⁴² Cyt. za: M. Gniazdowski, A. Sadecki, *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne> (31 VII 2019).

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ D. Héjji, *op.cit.*, s. 240.

tylko w przypadku list krajowych, a na jednomandatowe okręgi wyborcze można głosować tylko na terenie Węgier⁴⁵.

Od kwietnia 2010 r. powołano także wiele instytucji, które mają wpisywać się w program budowania trwałych relacji z Węgrami żyjącymi poza macierzą. Wśród nich należy wymienić Radę Diaspory Węgierskiej (*Magyar Diaszpóra Tanács*), która została utworzona w 2011 r. Rada jest wspólnym forum organizacji węgierskich z całego świata i ściśle współpracuje ze Stałą Konferencją Węgierską. Jej spotkania odbywają się raz w roku w listopadzie. Kolejnym przykładem jest utworzony w październiku 2011 r. internetowy Rejestr Narodowy, za pomocą którego członkowie mniejszości węgierskiej mogą się ze sobą porozumiewać oraz informować o tworzonych przez siebie wydarzeniach. Rejestr jest redagowany zarówno w języku węgierskim, jak i angielskim⁴⁶. W listopadzie 2010 r. po sześćoletniej przerwie reaktywowano również działalność Stałej Konferencji Węgierskiej (*Magyar Állandó Értekezlet – MÁÉRT*)⁴⁷. Kolejną organizacją jest Fundacja Gábora Bethlena, która została powołana w 2010 r. i zastąpiła istniejącą wcześniej Fundusz Ojczyzna. Celem Fundacji jest udzielanie wsparcia finansowego Węgom żyjącym w krajach ościennych. Z Fundacją Gábora Bethlena ściśle współpracują jeszcze dwie jednostki: Dom Węgierski oraz Instytut Badawczy Strategii Narodowych. Celem pierwszego z nich jest promowanie wśród węgierskiej diaspory oraz innych narodów węgierskiej kultury i historii poprzez organizowanie wystaw, wydarzeń i spotkań⁴⁸. Instytut Badawczy Strategii Narodowych jest natomiast jednostką naukowo-badawczą, która została powołana w 2012 r. Jej zadaniem jest przeprowadzanie badań nad historią mniejszości węgierskiej w Basenie Karpackim od XX w.⁴⁹. Warto odnotować, iż z roku na rok zwiększane są budżety wyżej wymienionych organizacji: w 2017 r. Fundacja Gábora Bethlena dysponowała funduszem wynoszącym 21 mld forintów, zaś w 2018 r. został on powiększony do 26 mld forintów (ok. 350 mln złotych). Z kolei Instytut Badawczy Strategii Narodowych otrzymał w 2017 r. wsparcie w wysokości 1,2 mld forintów (ok. 16 mln złotych). Również Kancelaria Premiera sukcesywnie powiększa środki na prowadzenie polityki narodowej: w 2016 r. było to 5,5 mld forintów, rok później 6,5 mld forintów, a w 2018 r. już 8,3 mld forintów⁵⁰.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 240–241.

⁴⁶ Z. Semjén, *op.cit.*, s. 527–528.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 523.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 533.

⁴⁹ D. Héjj, *op.cit.*, s. 239.

⁵⁰ *Ibidem*.

Podsumowanie

Porównując działania wszystkich gabinetów sprawujących władzę na Węgrzech po 1990 r., z całą pewnością należy stwierdzić, iż centroprawicowy rząd kierowany przez Viktora Orbána dokonał największych zmian w polityce wobec mniejszości węgierskiej. Od 2010 r. Węgry przyjęły bowiem rolę państwa, które aktywnie wspiera swoich rodaków żyjących poza granicami kraju, a świadczą o tym instytucje oraz rozwiązania prawne, jakie od tego czasu zostały wprowadzone przez władze w Budapeszcie. Koalicja Fidesz–KDNP postawiła sobie za cel umocnienie pozycji mniejszości węgierskiej w krajach ościennych, rozpowszechnianie węgierskiej kultury, tradycji i języka, umacnianie więzi rodaków z macierzą, a także współdziałanie z nimi poprzez tworzenie wspólnych instytucji. Należy jednak zaznaczyć, iż nowe regulacje prawne, zwłaszcza zapis zawarty w nowej ustawie zasadniczej Węgier oraz ustawa o uproszczonej procedurze nadawania obywatelstwa, doprowadzały do wzrostu napięcia z państwami regionu, a szczególnie negatywnie wpłynęły na relacje słowacko-węgierskie.

Abstract

Aleksandra Puzyniak

Hungary's policy towards the Hungarian minority after 2010

The Fidesz (*Fiatal Demokraták Szövetsége*) – Christian Democratic People's Party (*Kereszténydemokrata Néppárt* – KDNP) coalition, being continually in power in Hungary since April 2010, has carried out many changes both in the country's internal and foreign policies. The overall reform has included the policy toward Hungarians living abroad and one of the major goals of Viktor Orbán's cabinet has become the restoration of mutual trust, maintaining strong ties as well as the securing of interests of the Hungarian diaspora. In order to accomplish this, the ruling authorities set up new institutions responsible for creating activities and maintaining cooperation with fellow – Hungarians living outside of their homeland.

The purpose of this article is to analysis the Fidesz – KDNP cabinet's policy toward the Hungarian minority in the years 2010–2018, as well as describe the influence of that policy on Budapest's relationship with neighbouring countries. Moreover, the article also lists activities which were undertaken in this field by former cabinets in the years 1990–2010.

Keywords: Hungary, Hungarian minority, ethnic policy, Viktor Orbán, Fidesz – KDNP alliance

References

- Act LXII of 2001 on Hungarians living in neighbouring countries*, 19 June 2001.
- Bajda, P., *Miejsce mniejszości węgierskiej na słowackiej scenie politycznej*, [in:] *Mniejszości narodowe w państwach Unii Europejskiej. Stan prawny i faktyczny*, eds. E. Godlewska, M. Lesińska-Staszczuk, Lublin 2013.
- Budyta-Budzyńska, M., *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2013.
- Czyż, A., Kubas, S., *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánośa Kádára do Viktora Orbána*, Katowice 2011.
- Felczak, W., *Historia Węgier*, Wrocław 1983.
- Gawron-Tabor, K., *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej w latach 1989–2009*, Toruń 2013.
- Gniazdowski, M., Sadecki, A., *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne>.
- Góralczyk, B., *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990–2003*, Warszawa 2003.
- Héjj, D., *Węgierska diaspora i polityka narodowościowa jako element rywalizacji politycznej na Węgrzech*, [in:] *Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań. Teoria i praktyka*, eds. H. Chałupczak, M. Lesińska, E. Pogorzała, T. Browarek, Lublin 2018.
- Jagiello, A., *Mniejszość węgierska w Wojwodinie*, „Wschodnioznawstwo” 2008.
- Kapitány, B., *Ethnic Hungarians in the neighbouring countries*, <http://www.demografia.hu/en/publicationsonline/index.php/demographicportrait/article/viewFile/894/656>.
- Kopyś, T., *Polityka obrony mniejszości narodowych i polityka zagraniczna Węgier. Casus Karty Węgry w stosunkach węgiersko-słowackich i węgiersko-rumuńskich*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 1.
- Pałka, E., *Problematyka mniejszości narodowych na Słowacji*, [in:] *Współczesna Słowacja. Współczesna Słowacja. Sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa*, ed. E. Pałka, Wrocław 2010.
- Pieńkowski, J., *Polityka etniczna Rumunii*, [in:] *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, eds. H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Baluk, Lublin 2015.
- Semjén, Z., *Węgierska polityka narodowa i Węgrzy żyjący poza granicami kraju*, [in:] *Węgry – co tam się dzieje*, ed. R. Jankowski, Warszawa 2013.

- Simon, Z., *Hungary Citizenship Plan Reaches 1 Million Mark in Boost for Orban*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-18/hungary-citizenship-plan-reaches-1-million-mark-in-orban-boost>.
- Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2555089>.
- Sula, P., *Mniejszość węgierska w stosunkach słowacko-węgierskich po 1989 roku*, [in:] *Współczesna Słowacja. Sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa*, ed. E. Pałka, Wrocław 2010.
- Szymanowska, L., *The implementation of the Hungarian citizenship law*, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2011-02-02/implementation-hungarian-citizenship-law>.
- Teres, N., Jakubowski, A., *Polityka etniczna Ukrainy*, [in:] *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, eds. H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Baluk, Lublin 2015.
- Ustawa zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2012.
- Zenderowski, R., Bajda, P., *Polityka etniczna Słowacji*, [in:] *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, eds. H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Baluk, Lublin 2015.
- Żołądź, J., *Polityka zagraniczna współczesnych Węgier a kwestia mniejszości węgierskiej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Wschodnioznawstwo” 2009.

Aleksandra Puzyniak – mgr stosunków międzynarodowych, doktorantka w Zakładzie Badań Wschodnich w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. ORCID: 0000-0002-6969-4632