

*Tóth Mihály**

**EGY LEZÁRÓDÓ KORSZAK ÉRTÉKELÉSE,
ILLETVE A LEHETETT-E VOLNA MÁSKÉPP ÉS
A HOGYAN TOVÁBB KÉRDÉSEI A MAGYAR-
UKRÁN KAPCSOLATOKBAN. A ROMANTIKUS,
ILLETVE NAIV (VAGY DILETTÁNS?)
NEMZETKÖZI JOGALKOTÁSRÓL ÉS ANNAK
KÖVETKEZMÉNYEIRŐL**

Fedinec Csilla – Tóth Norbert: *Romantikus jog – fapados gyakorlat: a magyar-ukrán szerződéses viszony*. Budapest: TK Kisebbségkutató Intézet – L'Harmattan, 2022. 224 oldal

A nemzetközi közjog egyik kihívása a szerződések elévülésének, illetve elhalásának problémája, ami kétoldalú szerződések esetében is releváns. Mint minden nemzetközi szerződés, a kétoldalúak is a szerződő feleknek az egyező, illetve egyeztetett érdekeikre alapozódnak. Ami értelemszerűen a feleknek szerződés megkötésének idején vélt vagy valós érdekeit tükrözik. Ezért természetes, hogy idővel, ezeknek az érdekeknek a változásával változik a felek viszonyulása e szerződésekhez, az azokban foglaltak megvalósításához. Ezért vélhetjük akár természetesnek is, hogy így történt-történik ez, az utóbbi alig több mint 30 év múltával a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszéd-ság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés (a továbbiakban: Alapszerződés) esetében, legalábbis a nemzeti kisebbségek jogvédelmét illetően, mely területen az egyik fél politikájának radikális módosulása folytán a valaha volt érdekazonosságot éles politikai szembenállás váltotta fel.

* A szerző a jogtudományok kandidátusa, Ukrajna Tudományos Akadémiája V.M. Koreckij Állam és Jogtudományi Intézetének nyugalmazott tudományos főmunkatársa, az Ukrainai Magyar Demokrata Szövetség elnöke (1996-2022), az Ukrán Legfelsőbb Tanács (parlament) képviselője (1994-1998), Ukrajna Magyarországi Nagykövetsége Kereskedelmi-Gazdasági Missziójának vezetője (2003-2008)

Miként minősülnek egy ilyen helyzetben az Alapszerződés kisebbségi vonatkozásai jogforrásnak és nemzetközi-jogi kötelezettségnek, különös tekintettel arra, hogy a magyar fél számára oly fontos kisebbségi jogokra nevezett szerződésben mindössze egyetlen cikkben és a lehető legáltalánosabb formában találunk utalást. A szerződő felek jogait és kötelezettségeit e területen meghatározó, valójában a részletekre nem kiterjedő, keretjellegű szabályozást tartalmazó 1991. május 31-én aláírt „Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán SZSZK együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén” szóló dokumentumot (továbbiakban: Kisebbségi Nyilatkozat) jogformálisan, csak az egyik, a magyar fél tette a magyar – ukrán Alapszerződés szerves részévé, azáltal hogy belefoglalta azt a nemzetközi szerződést kihirdető 1995. évi XLV. törvénybe.

Mindezek, és számos más, a magyar-ukrán kétoldalú szerződéses viszony kérdéseinek, problémáinak jobb megértéséhez viszi közelebb az olvasót kutatási területeik neves szakembereinek Fedinec Csillának és Tóth Norbertnek közös szerzeményeként, a Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete keretében készült, a L'Harmattan Kiadó gondozásában, 2022-ben megjelent *Romantikus jog – fapados gyakorlat: a magyar-ukrán szerződéses viszony* című 224 oldalas kötet.

Előljáróban szólnunk kell a kiadvány aktualitásáról. A könyv mondanója a jelenlegi magyar-ukrán bilaterális kapcsolatok, és Magyarország multilaterális kapcsolatainak egyik neuralgikus kérdését boncolgatja. Ennek lényege: jogosak, a hatályos nemzetközi jog szerint megalapozottak-e Magyarország Ukrajnának a nemzeti kisebbségekkel, így a kárpátaljai magyarsággal kapcsolatos politikájával szemben fenntartásai. Valamint azt is előre kell bocsájtanunk, hogy véleményünk szerint a szerzők módszertanilag helyesen jártak el azzal, hogy a vizsgálandó problémát az Alapszerződés elemzésén keresztül, a két ország kiegyensúlyozottnak és komplexnek tekinthető szerződéses viszonyának kialakulásának és jelenlegi helyzetének ismertetésének háttérén mutatják be.

Az előszóval kezdődő és összegzéssel záródó kiadvány három tárgyaló fejezetben (II., III., IV.) mutatja be a magyar-ukrán kétoldalú szer-

ződéses viszony kialakulását és jelenlegi helyzetét, különös hangsúlylyal e viszonynak, a magyar fél szempontjából kiemelkedően fontos nemzetközi kisebbségi kérdés taglalására.

Az előszóban (a kötet I. fejezete) a szerzők, röviden jellemzik a Kárpátaljai magyar és a magyarországi ukrán kisebbségeknek állapotát-helyzetét a magyar-ukrán Alapszerződés megszületésekor, valamint a prioritásokat és célokat, melyek ebben az időszakban vezérelték a feleket. Szólnak azokról a társadalmi változásokról melyek az ukrán államépítés során Ukrajna „ukránosításával” következtek be. Összehasonlítva azokat, szólnak a Közép-Kelet-Európai térségben a rendszert-váltott, illetve újonnan függetlenedett államok között megkötött alapszerződésekről, azok biztonságpolitikai, és a nemzetközi kisebbségek jogainak biztosításával kapcsolatos tételeiről.

Az átmenet évei című II. fejezetben az alapszerződések megkötéséről, mint a rendszerváltó, illetve megszülető független országok közötti viszonyok stabilizálásának eszközéről olvashatunk. Az ukrán függetlenedési folyamat kontextusába helyezve a szerzők megismertetik az olvasót a magyar-ukrán kétoldalú diplomáciai kapcsolatok és szerződéses viszony kialakulásának körülményeivel és sajátosságaival. E fejezetben kerül ismertetésre az első, még Ukrajnának a formális állami függetlensége elnyerése előtt, 1991. májusában megkötött, máig módosítás nélkül érvényben lévő kétoldalú államközi Konzuli Egyezmény¹, mely a vonatkozó 1963. évi bécsi egyezmény² szabályainak pontosítását, kiegészítését szolgálta. E dokumentumnak máig ható hozadéka, hogy a Kárpátalján működő konzulátusok: Magyarország Ungvári Főkonzulátusa és Magyarország Beregszászi Konzulátusa (Ukrajna más területein, számos próbálkozás ellenére a mai napig nem nyitott konzulátust Magyarország) a „hagyományos” konzuli tevékenységet jóval meghaladó, kvázi nagykövetségi kompetenciákkal tudják kifejteni tevékenységüket.

¹ „Konzuli Egyezmény a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság között” (Magyarországon kihirdette a 2000. évi VIII. törvény)

² A konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 13. törvényerejű rendelet)

Az Alapszerződés elemzésének-ismertetésének szentelt III. fejezet bevezetőjében a szerzők kiemelik, hogy „Az alapszerződés egyik fontos szerepe volt az, hogy a kisebbségi kérdéssel kapcsolatos bizalmatlanságot eloszlassa, és a két ország a kisebbségi ügyekben minél szélesebb körű együttműködést alakítson ki”. Ami meg is felelhetett a valóságnak, legalábbis a magyar fél számára. Míg az ukrán fél számára a területi klauzula élvezett elsőrendű prioritás, amely a magyar-ukrán Alapszerződés 2. cikke második bekezdésben: „A Felek tiszteletben tartják egymás területi épségét, és kijelentik, hogy egymással szemben nincs, és nem is lesz területi követelésük” szövegezéssel vált e nemzetközi jogi dokumentum egyik alaptételévé, és egyúttal a rendszerváltás utáni magyar belpolitika egyik nagy szakitópróbájává. A szerzők dicséretes alapossggal, a jelenleg elérhető források felhasználásával mutatják be az e kérdés körül a magyar politikumban és a kárpátaljai magyar közéletben a ratifikációs folyamat során lezajlott, és máig lezáratlan vitákat. Azt a diskurzust, melynek lényege, hogy az ukrán-magyar Alapszerződés normaszövegének e maximálisan konkrét területi klauzuláját miért nem ellentételezték megfelelően konkrét kisebbségvédelmi előírással. Olyannal, amelyik máig hatóan biztosította volna a kárpátaljai magyarság hatékony jogvédelmét és jogérvényesítését.

Olvasatunkban a kiadvány gerincét a magyar – ukrán Alapszerződés tartalmi értékelését tartalmazó II. fejezet 2. része alkotja, melyben e dokumentumban foglalt együttműködési elvek és irányok tételes magyarázatával egyetemben bemutatásra kerülnek ezek nemzetközi jogi kodifikálásának céljából megkötött ágazati szerződések is. Ezáltal szinte teljes keresztmetszetét adva a jelenleg érvényes kétoldalú magyar-ukrán szerződéses bázisnak. E szerződésekben foglalt előírások ismertetésének keretében, a szerzők röviden, de közérthetően jellemzik azok végrehajtásának, megvalósulásának jelenlegi helyzetét. A magyar közbeszédben manapság folyamatosan napirenden lévő nemzeti kisebbségi problémákon túlmenően az olvasó tájékozódhat a biztonságpolitikával, az állami és önkormányzati együttműködéssel, a környezetvédelemmel, a tudományos és kulturális, a gazdasági együttműködéssel, vagy, a közlekedéssel, a közlekedési infrastruktúra közös karbantartásával, fejlesztésével kapcsolatos kérdésekről is.

Megfelelő súllyal és terjedelemben kerülnek bemutatásra a szerződések végrehajtását biztosítani, illetve kontrolálni hivatott, e szerződések által létrehozott vegyesbizottságok és szakosított kormány megbízottak intézményei. Például a Katonai és Műszaki Együttműködési Vegyesbizottság, a Határon Átívelő Együttműködést Szolgáló Magyar-Ukrán Kormányközi Vegyesbizottság, illetve a Határvizekkel Kapcsolatos Kérdések Kormány megbízottjai, vagy a Határügyi Főmegbízottak intézményei.

A szerzők szerint „Az Alapszerződés Magyarország számára valószínűleg legfontosabb rendelkezése a nemzeti kisebbségekkel foglalkozó 17. cikk”, ezért természetes e jogszabályrész részletes és terjedelmes elemzése, melynek keretében az olvasó, többek között:

- betekintést nyerhet az ukrainai magyar és a magyarországi ukrán nemzeti kisebbségek helyzetére, és a jogvédelmüket, illetve jogállásukat szabályzó főbb nemzeti jogszabályokba, valamint az Alapszerződés megkötésének idején az EBEÉ/EBESZ égisze alatt elfogadott nemzeti kisebbségek jogainak (is) szentelt jogpolitikai dokumentumokba;
- megismerkedhet a „Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán SZSZK együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén” (továbbiakban: Kisebbségi Nyilatkozat) valamint e dokumentumban foglaltak megvalósításának céljából készült „Jegyzőkönyv a Nyilatkozathoz a Magyar Köztársaság és az Ukrán SZSZK együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén” (továbbiakban: Kisebbségi Jegyzőkönyv) című dokumentumokkal, melyek az Alapszerződés megkötése előtt lettek elfogadva;
- ráláthat a 17. cikkben foglaltak megvalósulásával kapcsolatos, a nevezett dokumentumok nemzetközijogi státuszából, nyelvezetéből, szövegszintű pontatlanságaiból stb. adódó problémákra.

A 17. cikk fentebb vázolt elemzése egyben a kiadvány következő IV. A magyar – ukrán kisebbségi vegyesbizottság című fejezetének a bevezetője is, melynek elején a szerzők a nemzeti kisebbségek jogainak

biztosításával kapcsolatos kétoldalú szerződésekben foglaltak megvalósításának kikényszerítésének nehézségére hívják fel a figyelmet azokban az esetekben, amelyekben az egyik fél nem működik együtt a szerződés végrehajtásában. Ugyanis a szerződő felek e célra nem hoznak létre joghatósági vagy jogi ellenőrzési mechanizmust, végrehajtásuk felügyeletét közös kormányközi bizottságok feladatául teszik. Így történt ez a Kisebbségi Nyilatkozat esetében is, melynek 16. pontja rendelkezik a Nemzeti Kisebbségek Jogainak Biztosításával Foglalkozó Magyar – Ukrán Vegyes Bizottság (továbbiakban: Vegyes Bizottság) létrehozásáról, melynek jogállását, működési elveit és mechanizmusait a Kisebbségi Jegyzőkönyvben rögzítették.

E Vegyes Bizottság tevékenységének bemutatását a szerzők, szakirodalmi források és az összesen megtartott 15 ülésnek általuk fellelt 11 jegyzőkönyvének elemzése alapján teszik meg. Melynek eredményeit táblázatokba foglalva az olvasó rendelkezésére bocsájtják. Így az első táblázatból (73. oldal) a Vegyes Bizottság üléseinek számozott sorrendjében pontos ismereteket szerezhetünk arról, hogy az adott ülésre mikor és hol került sor. Valamint arról, hogy kik voltak a vegyesbizottság társelnökei, és kik voltak az adott időben a szerződő országok állam, illetve kormányfői (regnáló rezsim). A jegyzőkönyvek tartalmi kérdéseit is táblázatokban, a tárgyalt témaköröknek megfelelően közlik: általános kérdések, oktatás, kultúra, különválasztva az Ukrajnában, illetve a Magyarországon végrehajtásra ajánlott tételeket, megjelölve azokat, amelyekben a két vegyesbizottsági ülés között valamilyen szintű (mértékű) megvalósulás történt (76.-78. oldalak). Az ülések megtartásának időrendi üteme jelzi, hogyan változik a felek (ismereteim szerint különösen az ukrán fél) viszonya a magyar – ukrán Alapszerződés 17. cikkének a Kisebbségi Jegyzőkönyvben foglaltak szerinti megvalósításához. Míg 1992 és 1999 évek között a Vegyes Bizottság évente ülésezett (1993 folyamán két ülést is tartottak), 2001 és 2011 között mindössze öt ülésre került sor, nagyon is esetleges időközökkel.

E táblázatok szemléltetően bemutatják például, hogy a kárpátaljai magyarság vonatkozásában, az általános kérdések témakörben a társadalmi szervezetek támogatása szerepelt minden ülés napirendjén, és gyakori visszatérő kérdések voltak a történelmi helységnevek visz-

szállítása, és a közérdekű infrastrukturális beruházások is. Jelzésértékű, hogy a nemezeti-kulturális autonómia kérdése csak 1996-ig volt tárgyalási téma. Az oktatás területén: a tankönyvellátás, az ukrán nyelv oktatása, a beregszászi magyar főiskola és az ungvári egyetem magyar nyelvű képzése kérdései voltak folyamatosan a vegyesbizottság napirendjén. A kultúra témakörében a beregszászi magyar színházzal, a kulturális rendezvényekkel és a könyvtárakkal kapcsolatos kérdések voltak folyamatosan napirenden. E táblázatokból az is kiderül, hogy az ülések jegyzőkönyveiben megfogalmazott ajánlások zömükben nem valósultak meg. Ugyanerre a következtetésre juthatunk a jegyzőkönyveket olvasva, melyekben jelentős számban találunk, nem teljesülésük okán folyamatosan ismétlődő ajánlásokat. Figyelemreméltó, hogy zömükben a magyar fél anyagi hozzájárulását igénylő ajánlások valósulnak meg.

Különös értékkel bír mind az érdeklődő olvasó, mind a témát a jövőben kutatni szándékozók számára a kötet VI. fejezetének 2. része, amely a IV.-től a XIV. ülésig terjedően a Vegyesbizottsági Jegyzőkönyvek hitelesnek tekinthető szövegeit tartalmazza a 78. oldaltól a 215. oldalig terjedően. E dokumentum gyűjtemény jelentősen növeli a kiadvány forrásértékét. E rész mellékletének is tekinthető, bár mindenképpen szerves része annak, hiszen tartalmuk teljes hitelességgel dokumentálja e grémium tevékenységét, és így lehetőséget teremt az olvasó számára, hogy önállóan értékelje az akkori eseményeket, érzékelhesse azokat a változásokat, melyeken az idő múlásával jellemezték a magyar – ukrán kétoldalú kapcsolatoknak számukra oly fontos részterületét. Reméljük, hogy e kötet megjelenése elősegíti a hiányzó első három ülés jegyzőkönyveinek a felbukkanását, és lehetőség lesz egy kiegészített, mind a 14, a felek által aláírt jegyzőkönyvet tartalmazó kiadvány elkészítésére.

A kiadvány pozitívumaihoz tartozik, hogy az olvasó gyakorlati tudnivalókkal is gazdagodik. Például, Az állampolgárok utazásának feltételeiről szóló 2003. évi, illetve A határforgalom szabályozásáról szóló 2007. évi, vagy A kishatárforgalom szabályozásáról szóló 2007. évi egyezmények lényegének megismerésével (57-59- old).

A kiadvány bőven el van látva lábjegyzetekkel, melyek azon túlmenően, hogy pontosan megjelölik a forrásokat és növelik a leírtak közérthetőségét, bővítik az olvasó ismereteit a nemzetközi közjog területén, például a nemzetközi szerződések hierarchiáját, népek önrendelkezés jogát, a nemzetközi jog alapelveit, a szerződések jóhiszemű végrehajtásának kötelezettségét, a nemzetközi szerződések érvényességének-semmiségét, az államok nemzetközijogi felelősségét, a szerzett jogok elvét stb. illetően. Valamint enciklopédikus pontosságú tájékoztatást kapunk az alkalmazott szakkifejezésekről. A lábjegyzetekben találunk összevetést, összehasonlítást más államokkal megkötött, hasonló szabályozást tartalmazó szerződésekkel.

Végezetül kiemelnénk a kötet két összefoglaló gondolatát. Az egyik, mely szerint a szerzők Kisebbségi Nyilatkozatról és Jegyzőkönyvről megállapítják, hogy mai szemmel sem a megszővegezésük, sem pedig a két ország közötti együttműködés rendszerébe való beépítésük, gondolva itt elsősorban a választott nemzetközi jogi megoldásra, nem volt a legmegfelelőbb. Véleményük szerint ideálisabb lett volna, ha vagy az Alapszerződés szövegébe, vagy pedig külön kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményemben pontosabban megfogalmazott rendelkezéseket tartalmazó szöveg került volna elfogadásra (71. oldal). A másik, hogy a most zajló háború valószínűsíthetően lezárja majd az 1991 utáni magyar – ukrán kapcsolatok eddigi korszakait (217. oldal). Lényegét tekintve egyetértve ezekkel, egy-egy kérdést, illetve megállapítást fűznénk hozzájuk.

Az elsőhöz kérdés. Másképp viselkedne-e, változtatott-e volna az ukrán fél magatartásán, amennyiben a nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatos megállapodások megkötésekor szerzők által javasoltak szerint járt volna el a magyar fél. Véleményünk szerint, – nem. Ezt az állításunkat az Ukrán-Román Alapszerződés³ példájára alapozzuk, melyben a román fél pontosan a szerzőink által javasoltak szerint járt el. E dokumentum 13. cikke részletekbe menően 13 pontba szedve rög-

³ Jósomszédási és együttműködési szerződés Ukrajna és Románia között / Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією Ратифіковано Законом N 474/97-ВР від 17.07.97. Letöltés helye: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_003#Text. letöltés ideje: 2023.12.06.

zíti az ukrainai román- és a romániai ukrán kisebbség jogait. Például e cikk 5. pontja előírja, hogy: „A szerződő felek megerősítik, hogy a fentebb nevezett személyek jogosultak az anyanyelvi oktatásra elégséges számú állami iskolákban és speciális oktatási intézményben, melyek az adott kisebbség földrajzi lakhelye szerint helyezkednek el.” Valamint, hogy „... nekik joguk van használni anyanyelvüket az állami szervekkel való kapcsolatuk során ...”. Mindez nem akadályozta az ukrán jogalkotót abban, hogy megszüntesse, illetve jelentősen korlátozza a román nyelven való tanulás lehetőségét, és az állami hivatalokban még magánbeszélgetések szintjén is betiltson bármilyen, az ukránon kívüli nyelv használatát.

A másik megállapításhoz egy megjegyzés. Ukrajna megváltozott és tovább változik. Hogy milyen lesz azt nem tudhatjuk. Ami biztos, hogy attól amilyen 1991-beni megalakulásakor volt, jelentősen különbözni fog. Politikáit más prioritások, más érdekek mentén formálja majd. És egészen bizonyosan más lesz a nemezi kisebbségi kérdéshez való viszonyulása a magyar relációban is. Különösen, ha továbbiakban is az utóbbi évek demográfiai és migrációs tendenciái érvényesülnek, mert akkor néhány év múlva Magyarországon, elősorban Budapestre koncentráltan egy több tízezer fős, jelentős lobbierőt képviselő, számos képzett értelmiségit és módos üzletembert soraiban tudó diaszpóra közösséggel, míg Kárpátalja esetében egy jóval 100 ezer alatti lélekszámú, zömében agrár kötődésű, vendégmunkára berendezkedett, jelentősen szórványosodott kisebbséggel kell majd számolnunk.

És ezért természetes, hogy az új realitásoknak megfelelő új szerződésekkel kell majd Ukrajnával kötni. Ennek folyamata már elkezdődött. Minapi hír: előkészítés alatt az új lengyel-ukrán alapszerződés, melyet a lengyel kormányfő szerint ez év végéig meg kell kötni⁴.

⁴ Нова базова угода з Україною може бути укладена цього року – МЗС Польщі: Польща сподівається на укладання нового двостороннього договору про добросусідство, дружні відносини і співробітництво з Україною до кінця 2023 року. Українська Правда. 17 травня 2023. Letöltés helye: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/05/17/7161915/>. Letöltés ideje: 2023.12.06.

Azok számára, akik az új szerződések előkészítése-megkötésekor akarnak, illetve tudnak okulni a múlt hibáiból e kiadvány számos hasznos útmutatót tartalmaz.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy e kiadvány hiánypótló hasznos olvasmány a magyar ukrán kapcsolatok iránt érdeklődők, különösen az e területen hivatali kötelezettségük szerint tevékenykedők számára. És az lehetne az ukrán közönség, és az ukrán szakemberek számára is, amennyiben ukrán nyelven is megjelenne.