



MINISTERSTVO
ZAHRAŇIČNÝCH VECÍ
A EURÓPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

MEDZI TRIANONOM A RETRIBÚCIOU

SLOVENSKO-MAĎARSKÉ VZŤAHY Z PRÁVNEHO POHĽADU



Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
2021

**Medzi Trianonom a retribúciou
Slovensko-maďarské vzťahy
z právneho pohľadu**

Zborník príspevkov z online vedeckej konferencie

**Between Trianon and Retribution
Slovak-Hungarian Relations
from Legal Point of View**

Conference Proceedings

Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
2021
ISBN 978-80-568-0237-3

Medzi Trianonom a retribúciou – slovensko-maďarské vzťahy z právneho pohľadu

Online vedecká konferencia organizovaná Právnickou fakultou Trnavskej univerzity v Trnave s finančnou podporou Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky v dňoch 21. a 22. januára 2021

Vedecký a organizačný výbor konferencie:

Dr. h. c. prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD., Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovensko
prof. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA, Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovensko
JUDr. Metod Špaček, PhD., Kancelária prezidenta Slovenskej republiky
JUDr. Pavel Sladký, PhD., Ministerstvo zahraničných vecí Českej republiky
doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD., Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovensko
Mgr. Martin Bulla, PhD., Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovensko

Zborník príspevkov z online vedeckej konferencie *Medzi Trianonom a retribúciou – slovensko-maďarské vzťahy z právneho pohľadu* organizovanej Právnickou fakultou Trnavskej univerzity v Trnave s finančnou podporou Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky v dňoch 21. a 22. januára 2021 (projekt č. MVZP/2020/36).

Názory vyjadrené v príspevkoch v tomto zborníku sú výlučne osobnými názormi ich autorov a nemusia sa vždy zhodovať s oficiálnymi stanoviskami Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky ani Trnavskej univerzity v Trnave. Za jazykovú a stylistickú úpravu príspevkov zodpovedajú autori. Jazykovú korektúru príspevkov v anglickom jazyku vykonala Linguaforum s.r.o.

Editori:

© doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.
prof. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA
Mgr. Bc. Martin Bulla, PhD.

Recenzenti:

prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD.
doc. JUDr. Miriam Laclavíková, PhD.
doc. JUDr. Erik Štenpien, PhD.

Autori:

© Mgr. Martin Bulla, PhD.; JUDr. Ján Gábor; prof. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA; Mónika Ganczer PhD.; JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD.; Prof. Dr. László Gulyás PhD.; doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.; Dr. György Képes, Ph.D., habil.; Dr. Képesy Imre; JUDr. Ingrid Lanczová, PhD.; doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.; doc. JUDr. Peter Varga, PhD.; Prof. Dr. Tamás László Vizi PhD.

Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
2021
ISBN 978-80-568-0237-3

Obsah

<i>Predhovor</i>	7
------------------------	---

MEDZINÁRODNÉ A EURÓPSKE PRÁVNE PERSPEKTÍVY INTERNATIONAL AND EUROPEAN LEGAL PERSPECTIVES

Komparácia mierových zmlúv v kontexte (česko)slovensko- maďarských vzťahov

Comparison of Peace Treaties in the Context of (Czecho) Slovak- Hungarian Relations

<i>doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.</i>	11
--	----

Right of Option and the Trianon Peace Treaty

<i>Mónika GANCZER, PhD, associate professor,</i>	33
--	----

Systém ochrany práv príslušníkov menšín Spoločnosti národov ako potenciálny pozitívny podporný prvok rozvoja slovensko-maďarských vzťahov po prijatí Trianonskej zmluvy

System of Protection of the Rights of Members of Minorities of The League of Nations as a Potential Positive Supporting Element for the Development of Slovak-Hungarian Relations after the Adoption of the Treaty of Trianon

<i>doc. JUDr. Juraj Jankuv, Ph.D.</i>	50
---	----

Overcoming the Legacy of Trianon - The European Protection of Minorities

<i>JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD.</i>	70
---	----

Free Movement of Persons within the European Union in Slovak- Hungarian Relations

<i>doc. JUDr. Peter Varga, PhD.</i>	84
---	----

Bilateral Cooperation between Hungary and Slovakia in Civil and Commercial Matters

<i>Mgr. Bc. Martin Bulla, PhD.</i>	95
--	----

HISTORICKÉ PERSPEKTÍVY HISTORICAL PERSPECTIVES

Farewell to the Monarchy: Trans-Atlantic Views on Slovak Political Identity

<i>prof. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA.</i>	115
---	-----

Slovak Emigration: from the Liberal Hungarian Era to the Totalitarian Czechoslovakia

<i>JUDr. Ingrid Lanczová, PhD.,</i>	132
---	-----

**A csehszlovák-magyar határ születése
a versaillesi békekonferencián, különös tekintettel
a csehszlovák bizottság munkájára**

**The Birth of the Czechoslovak-Hungarian Border at the Versailles
Peace Conference, with Special Regard to the Work of the
Czechoslovak Committee**

Prof. Dr. Gulyás László PhD, tudományos tanácsadó,

Dr. Vizi László Tamás PhD, tudományos főmunkatárs, 147

**Sto rokov od Trianonskej mierovej zmluvy
Mierová zmluva v niektorých historických, politických a právnych
súvislostiach**

**One Hundred Years since the Treaty of Trianon
The Peace Treaty in Certain Historical, Political and Legal Contexts**

JUDr. Ján Gábor 164

Regent without a King?

**Nicholas Horthy's Position as "Governor" in the Light of Hungarian
Constitutional History**

Dr. György Képes, Ph.D., habil.217

Development of Criminal Law in the First Czechoslovak Republic

Dr. Képešy Imre 252

PREDHOVOR

Pri nespornej blízkosti a spoločných dejinách s dnešnou Českou republikou sa na Slovensku stále opomínajú prvky, ktoré majú Slováci a Slovensko spoločné s Maďarskom, resp. s Uhorskom. Dôvodom je zrejme najmä diametrálne odlišný pohľad na spoločné dejiny, ale i realita vzájomných vzťahov v 20. storočí, ktoré sa niesli v akomsi duchu vzájomných odplát za krivdy. Prvotný impulz takéhoto vnímania slovensko-maďarských vzťahov predstavuje prvá svetová vojna, ktorá iba čiastočne vyriešila problém sebaurčenia národov strednej, južnej a východnej Európy, a to v systéme medzinárodných zmlúv, ktorý nesie pomenovanie podľa najvýznamnejšej z nich – Versailleskej mierovej zmluvy s Nemeckom (1919). Versailleský systém najmä prostredníctvom Trianonskej mierovej zmluvy z roku 1920 postavil vzťahy Slovákov a Maďarov na nový základ, vnímaný najmä z maďarskej strany dodnes problematcky. Dokazuje to aj stále pretrvávajúci spor o výklad ustanovení tejto zmluvy.

Ambíciou predloženého zborníka príspevkov je sprostredkovať názory slovenských ako aj maďarských akademikov a odborníkov z praxe, ktoré boli prezentované na vedeckej online konferencii s názvom „Medzi Trianonom a retribúciou – slovensko-maďarské vzťahy z právneho pohľadu“, ktorú zorganizovala Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave s finančnou podporou Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky v dňoch 21.-22. januára 2021 pri príležitosti stého výročia ratifikácie Trianonskej zmluvy československým parlamentom. Forma elektronickej konferencie bola uprednostnená pred prezenčnou formou vzhľadom na situáciu týkajúcu sa šírenia ochorenia COVID-19. Zámerom konferencie bolo vytvoriť platformu na prediskutovanie všetkých naznačených aspektov a niektorých z kľúčových právnych otázok slovensko-maďarských vzťahov, či už z pohľadu vnútroštátneho alebo medzinárodného, a to pritom špecificky z pohľadu právnej analýzy dobových dokumentov a udalostí, ktoré boli v rovine historickej a politologickej často neobjektívne interpretované a zneužívané.

Príspevky, ktoré odzneli na konferencii možno rozdeliť do dvoch sekcií, a to do sekcie medzinárodnoprávnej a historicko-právnej. V rámci medzinárodnoprávnej sekcie sa autori zamerali na komparáciu mierových zmlúv uzavretých po I. ako aj II. svetovej vojne s dôrazom na mierové zmluvy uzavreté s Maďarskom z pohľadu medzinárodného zmluvného práva. Historické Uhorsko, resp. Maďarsko ako porazený štát stratilo približne dve tretiny územia a na ňom žijúceho obyvateľstva v prospech nástupníckych, susedných štátov. To malo dopad nielen na štátnu príslušnosť dotknutých osôb, ale aj na právo národnostných menšín. Z tohto dôvodu sa autori sústredili na analýzu Trianonskej zmluvy a jej ustanovení

týkajúcich sa štátnej príslušnosti a s ňou súvisiaceho práva voľby. Systém ochrany práv príslušníkov menšín Spoločnosti národov sa formoval práve na základe ustanovení mierových zmlúv o ochrane národnostných menšín. Na základe skúmania tohto systému možno vyvodiť záver, že systém zabezpečil solídny štandard práv pre príslušníkov maďarskej menšiny na území Slovenska, ktoré bolo v danom období súčasťou prvej Československej republiky, ale rovnako i určitý štandard práv pre príslušníkov slovenskej menšiny na území Maďarska. Zámerom konferencie však bol pohľad nielen na historickú reguláciu slovensko-maďarských vzťahov, ale aj poukázanie na ich aktuálny stav, ktorý súvisí so vstupom oboch štátov do Európskej únie a s ich koexistenciou v danom priestore. Vzájomné vzťahy v určitých oblastiach sa po vstupe do Európskej únie začali riadiť aj právom Európskej únie. Zaujímavým sa preto črtá tiež pohľad na otázky práv národnostných menšín, aj s poukazom na slovensko-maďarské vzťahy, cez optiku práva Európskej únie. Neodmysliteľnou súčasťou práva EÚ je právo občanov EÚ na voľný pohyb v rámci územia jej členských štátov. Príklad z nedávnej histórie slovensko-maďarských vzťahov postavil túto právnu úpravu do celkom nového svetla a otvoril otázku jej vzťahu k medzinárodnoprávnej úprave diplomatických vzťahov medzi štátmi. Záver tejto sekcie patrí analýze slovensko-maďarských vzťahov v oblasti justičnej spolupráce v civilných veciach v rámci Európskej únie, s dôrazom na skúmanie priestoru na uplatnenie dvojstrannej zmluvy o právnej pomoci medzi Maďarskom a Slovenskom.

Historickoprávna sekcia sa vo svojich prvých príspevkoch vracia k problematike postavenia Slovákov v Uhorsku pred rokom 1918. Príspevky zaoberajúce sa emigráciou Slovákov z Uhorska, a to najmä do Spojených štátov amerických, poukazujú na vplyv zahraničných myšlienok demokracie a slobodného národného vývoja na formovanie slovenského politického myslenia v 20. storočí. I napriek tomu, že napokon výsledok prvej svetovej vojny priniesol pragmatické spojenie Slovákov s Čechmi, práve v emigrantských kruhoch naďalej žila myšlienka slovenskej samostatnosti, ktorá sa napokon naplno prejavila až v roku 1993.

Slovenský národ totiž v podmienkach kontinentálnej Európy nebol v roku 1918 ešte v takej pozícii, ktorá by mu umožňovala realizovať plnú suverenitu ako národu a národnému štátu. V spojení s českým elementom videli Slováci možnosť vyhranenia sa a garancií samostatnosti proti historickému Uhorsku a Maďarsku. Rozchod s maďarskými elitami bývalého Uhorska však napriek tomu nebol jednoduchý ani bezbolestný – prejavilo sa to už pri vyhlásení Československa v roku 1918 a pri jeho vnútornej konsolidácii, ale i medzinárodnoprávne najmä v rokoch 1919-1920 pri potvrdzovaní nových ahistorických hraníc Československa s Maďarskom. Historická skúsenosť Slovákov sa však prejavovala i v následných obavách

z maďarského revizionizmu, a dodnes sa u niektorých Slovákov prejavuje v podobe prežívajúcej ostrážitosti a citlivého vnímania „schválnosti“ v politike Maďarska a jeho predstaviteľov vo vzťahu k Slovákom a Slovensku.

Aj postoj k spoločnej historickej minulosti je dodnes u týchto dvoch národov diametrálne odlišný. Maďarské elity po krátkej prestávke v roku 1918, kedy akceptovali myšlienku rozchodu s monarchistickou minulosťou, čoskoro pod vedením admirála Horthyho spravili oblúk naspäť k myšlienke historickej identity a continuity s historickým Uhorskom. Naopak, Slováci v Československu, ale aj v podmienkach dnešného samostatného Slovenska, trvajú na tom, že historické Uhorsko je minulosťou, ku ktorému by sa nemali hlásiť ani Maďari, ktorí sú tiež „iba“ nástupníkmi zaniknutej spoločnej monarchie.

Napriek tomuto slovenskému odmietaniu uhorského dedičstva slovami aj skutkami však rozchod s historickou minulosťou nebol ani u Slovákov po roku 1918 taký dôsledný, ako by sa to mohlo javiť z vyjadrení pochádzajúcich z odvetví ústavného a medzinárodného práva. V iných odvetviach vnútroštátneho právneho poriadku totiž bývalé uhorské právo stále prežívalo aj v podmienkach Československa a predstavovalo tak stále živé uhorské dedičstvo. Dokonca v niektorých odvetviach bolo bývalé uhorské právo otvorene považované za modernejšie, než bývalé rakúske právo platné na území českých krajín. Príkladom nám môže byť najmä trestné právo, ktoré bolo v Uhorsku liberálnejšie, a na ktorého základoch stálo toto odvetvie práva na území Slovenska až do roku 1950. Ba v určitých oblastiach – najmä správneho trestania – ovplyvňovalo podobu práva na Slovensku dokonca až do dôb ľudovej demokracie a socializmu, kedy sa aj vďaka proletárskemu internacionalizmu dočasne opustil dôraz na „nacionálny“ aspekt vo vnútroštátnom práve aj v medzinárodných vzťahoch stredovýchodnej Európy.

Z konferenčných príspevkov vznikli dva zborníky, v tlačenej verzii sú všetky príspevky v anglickom jazyku a v online zborníku sú príspevky v jazykoch, v ktorých ich autori pôvodne vyhotovili.

editori

**MEDZINÁRODNÉ A EURÓPSKE
PRÁVNE PERSPEKTÍVY
INTERNATIONAL AND
EUROPEAN LEGAL
PERSPECTIVES**

KOMPARÁCIA MIEROVÝCH ZMLÚV V KONTEXTE (ČESKO)SLOVENSKO-MAĎARSKÝCH VZŤAHOV

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Katedra medzinárodného práva a európskeho práva, Slovensko

Abstrakt

Cieľom príspevku je analýza mierových zmlúv uzavretých s Maďarskom a s ďalšími štátmi po oboch svetových vojnách z pohľadu medzinárodného zmluvného práva a z hľadiska prístupu víťazných mocností k porazeným štátom a ich spojencom.

Abstract

This paper analyzes the peace treaties concluded with Hungary and other states after both World Wars from the perspective of international treaty law and in terms of the approach taken by the victorious powers toward the defeated states and their allies.

Kľúčové slová

medzinárodné právo, Trianonská mierová zmluva, Versaillský systém, Slovensko, Maďarsko, medzinárodné organizácie

Keywords

international law, Treaty of Trianon, Versailles system, Slovakia, Hungary, international organizations

Úvod

Koniec komunistických vlád v štátoch strednej a východnej Európy nastal v roku 1989. Tento rok Nežná revolúcia priniesla zmenu spoločenských pomerov aj v Československu, nasledoval pád Železnej opony a vymanenie sa týchto štátov z područia Sovietskeho zväzu. Štáty začali budovať demokratickú spoločnosť a právny štát, ktorého základom je vláda práva, verejná moc je vykonávaná v súlade s ústavou a zákonmi a občanom sú garantované ľudské práva a základné slobody. Pre Československo to

bol začiatok jeho konca. V roku 1992 sa po voľbách do Federálneho zhromaždenia víťazné strany nezhodli na ďalšom spoločnom smerovaní a tak sa začali rozhovory o rozdelení Československa, ktoré zaniklo 31. decembra 1992. Prvého januára 1993 vznikli dva nové štáty a to Česká republika a Slovenská republika. Československo tak zaniklo krátko po 74. výročí svojho vzniku.

Oba nové štáty sukcedovali do práv a záväzkov po zaniknutom Československu. Slovensko sa stalo sukcesorom aj v spore o vodné dielo Gabčíkovo-Nagymaros, ktorý nakoniec na základe vzájomnej dohody Slovensko a Maďarsko v roku 1993 predložili Medzinárodnému súdnemu dvoru na rozhodnutie. Tento spor poznačil aj vzájomné vzťahy oboch štátov, ktoré sa snažili dostať ich na štandardnú úroveň aj rokovaniami o základnej politickej zmluve, ktorú nakoniec podpísali premiéri oboch štátov v Paríži 19. marca 1995¹. Spor o Gabčíkovo-Nagymaros rozhodol Medzinárodný súdny dvor v roku 1997². Vzájomné vzťahy sa znormalizovali, oba štáty sa postupne stali členmi Rady Európy, OECD, NATO či v roku 2004 členmi Európskej únie. Získať členstvo v posledných dvoch menovaných organizáciách bolo možné iba v prípade, že oba štáty vyznávali rovnaké hodnoty, mali svoje spory urovnané a ich vzájomné vzťahy boli na štandardnej úrovni. Dosiahnuť takéto vzťahy si vyžiadalo nasadenie úsilia každej strany. Pre lepšie objasnenie napätých vzťahov je vhodné sa pozrieť do minulosti, kam siahajú korene nie práve ukážkových vzájomných vzťahov medzi Československom a Maďarskom. Je to najmä obdobie po I. svetovej vojne, kedy po rozpade Rakúsko-Uhorska vzniklo viacero národných štátov, medzi nimi aj Československo. Vzťah novovzniknutého štátu a Maďarska ovplyvnila predovšetkým Trianonská zmluva, ktorej sto rokov od podpisu sme si pripomenuli 4. júna 2020³ ako aj mierová zmluva s Maďarskom uzavretá po II. svetovej vojne v rámci Parížskej mierovej konferencie v roku 1947⁴. Obe zmluvy znamenali stratu územia pre Maďarsko, pričom zásadnou bola strata vyplývajúca z Trianonskej zmluvy, ako aj odsun, resp. výmena obyvateľstva a z nich vyplývajúca potreba riešiť otázku postavenia a práv národnostných menšín, čo býva všeobecne interpretované ako dôvody nevyhovujúcich susedských vzťahov. Cieľom tohto príspevku nie je preto politická analýza mierových zmlúv uzavretých s Maďarskom ale

¹ Zmluva o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci medzi Slovenskou republikou a Maďarskou republikou (Paríž, 19. marca 1995), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 115/1997 Z. z.

² *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, p. 7*

³ Mierová zmluva medzi mocnosťami spojenými a združenými a Maďarskom (Trianon, 4. júna 1920), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 102/1922 Sb.

⁴ Mierová zmluva s Maďarskom (Paríž, 10. februára 1947), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 192/1947 Zb.

analýza týchto zmlúv ak aj zmlúv s ďalšími štátmi po oboch svetových vojnách z pohľadu medzinárodného zmluvného práva a z hľadiska prístupu víťazných mocností k porazeným štátom a ich spojencom. Možno hľadať aj odpoveď na otázku, či ustanovenia Trianonskej zmluvy sú príčinou dlhotrvajúcich napätých vzťahov medzi Maďarskom a Slovenskom.

1 Mierové zmluvy

Dohody štátov, znepriatelených strán medzinárodného ozbrojeného konfliktu, ktorých cieľom je ukončenie vojny resp. ozbrojeného konfliktu sa nazývajú mierové zmluvy (Peace Treaty)⁵. Mierové zmluvy častokrát okrem obnovenia mieru stanovovali aj nový politický poriadok, ktorého cieľom bolo zabezpečiť stabilitu vzájomných vzťahov. Dôkazom môže byť aj jedna z najstaršie zachovaných pamiatok medzinárodného práva a to spojenecká zmluva medzi egyptským faraónom Ramessom II. a chetitským kráľom Chattušilišom III. z roku 1273 pred. n.l., ktorú svojim obsahom môžeme považovať za zmluvu mierovú⁶. Historicky v novoveku boli mierové zmluvy dojednávane na medzinárodných kongresoch medzi víťaznými mocnosťami a porazenou stranou a obsahovali ustanovenia, ktorými vyjadrovali svoju vôľu zachovať dosiahnutý mier medzi stranami zmluvy, ale aj ustanovenia upravujúce amnestiu a odpustenie, vzájomné prepustenie vojnových zajatcov a reštitúciu do pôvodného vzťahu. Tento obsah mali zmluvy v období od 16. do polovice 19. storočia a treba podotknúť, že v rámci Európy neriešili ani otázku legality vojny, či oprávnenosť právnych nárokov znepriatelených strán.

V druhej polovici 19. storočia sa v mierových zmluvách objavujú okrem vyššie uvedených ustanovení aj represívne prvky, medzi ktoré patrila aj povinnosť porazeného štátu strpieť stratu svojho územia napr. Zmluva z Guadalupe Hidalgo – Zmluva o mieri, priateľstve, obmedzeniach a urovaní medzi USA a Mexickou republikou z 2. februára 1848⁷, ktorá ukončila vojnu medzi USA a Mexikom, ktoré bolo nútené prijať veľmi ťažké mierové podmienky. USA na základe tejto zmluvy získali územie Texasu severne od rieky Rio Grande, Kalifornie a Nové Mexiko⁸. Ďalším príkladom môže byť Parížska mierová zmluva z roku 1856 uzavretá po Krymskej vojne medzi Ruskom a koalíciou tvorenou Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie

⁵ KLEFFNER, J. K.: *Peace Treaties*. In RÜDIGER, W. (ed.): *The Max Planck encyclopedia of public international law* 8. Vol. 8 : [PA to SA], [1st ed.]. - Oxford : Oxford University Press, 2012. - XXV, 1138 p. - ISBN 978-0-19-929168-7, s.104-5

⁶ PAUL, V.: *Nejstarší památky mezinárodního práva*, 1. vyd. - Praha : Academia, 1996. - 305 s. - ISBN 80-200-0308-8., s. 20

⁷ *Ibid*

⁸ VESELÝ, Z.: *Smlouvy, pakty, dohody*, Nakladatelství Epoque, Praha 2006, Druhé rozšířené vydanie, 288 s., ISBN 80-86328-95-3, s.140-1

a Írska, Francúzskom, Sardíniou, Tureckom, Rakúskom a Pruskom. Táto zmluva obsahovala ustanovenia týkajúce sa dodržania mieru, vrátenia dobytého resp. obsadeného územia, amnestie pre poddaných, vzájomnej výmeny zajatcov, zákazu zasahovania do vnútorných záležitostí Ottoman-skej ríše, rôznych územných režimov (napr. neutralizácia Čierneho mora, režim na Dunaji) či bezpečnosti⁹.

2 Mierová konferencia po I. svetovej vojne.

Po uzavretí série prímerí víťazných mocností (USA, Veľká Británia, Francúzsko, Taliansko a Japonsko) s centrálnymi mocnosťami (Nemeckom, Rakúsko-Uhorskom, Tureckom a Bulharskom), čím došlo k ukončeniu I. svetovej vojny, sa pozornosť sústredila do Paríža, kde sa v období od 18. januára 1919 do 16. januára 1920 konala mierová konferencia, ktorej sa zúčastnilo 32 štátov (27 štátov, medzi nimi aj Československo a 5 britských domínií), medzi ktorými boli veľmoci (štáty so všeobecnými záujmami), zainteresované štáty (s obmedzenými záujmami), neutrálne štáty a novovznikajúce štáty. Na konferenčných rokovaníach sa v podstate nezúčastnili zástupcovia vyššie uvedených porazených štátov, čo malo vplyv aj na obsah rokovania ako aj samotných mierových zmlúv, ktorých uzavretie bolo výsledkom danej konferencie. Porazené mocnosti boli pozvané na konferenciu postupne až pred podpisom zmlúv, keď už boli víťaznými mocnosťami dohodnuté mierové podmienky obsiahnuté v zmluvách. Päť z viacerých uzavretých mierových zmlúv môžeme označiť za hlavné a boli podpísané s Nemeckom (Versaillská zmluva), ktorému sa oficiálne pripisovala hlavná vina za rozpútanie vojny¹⁰, Rakúskom (Saintgermainská zmluva)¹¹, Bulharskom (Neuillyská zmluva)¹², Maďarskom (Trianonská zmluva)¹³ a Tureckom (Sévreská zmluva). Zmluvy mali podobnú štruktúru, pričom vzorovou zmluvou bola Versaillská zmluva. Víťazné mocnosti nemali jednotný názor na povojnové usporiadania a preto rokovania neboli jednoduché, francúzsky premiér Georges Clemenceau to charakterizoval výrokom: „Je oveľa ľahšie viesť vojnu, ako zjednať mier.“ Na mierovej konferencii

⁹ ELGART, J.: *Mezinárodní právo v systematickém podání Fr. V. Liszta*, Praha, Spolek českých právníků „Všehrd“, 267 s., 1906. s. 204-210

¹⁰ Mierová zmluva medzi mocnosťami spojenými a združenými a Nemeckom (Versailles, 28. júna 1919), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 217/1921 Sb.

¹¹ Mierová zmluva medzi mocnosťami spojenými a združenými a Rakúskom (Saint-Germain-en-Leye, 10. septembra 1919), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 507/1921 Sb.

¹² Mierová zmluva medzi mocnosťami spojenými a združenými a Bulharskom (Neuilly-sur-Seine, 27. novembra 1919), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 274/1922 Sb.

¹³ Mierová zmluva medzi mocnosťami spojenými a združenými a Maďarskom (Trianon, 4. júna 1920), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 102/1922 Sb.

sa prvýkrát zúčastnili zástupcovia mocností z troch svetadielov Európa, Ázia, Amerika) a rokovacím jazykom bola angličtina, pričom zmluvy boli dojednané aj vo francúzštine. Úlohou zúčastnených zástupcov bolo posúdenie zodpovednosti štátov, ktoré vojnu vyvolali a zároveň určiť pre nich trest za spáchané zločiny.¹⁴ Mierové zmluvy dojednané a podpísané v rámci konferencie položili základ versaillského usporiadania Európy.

3 Mierová konferencia po II. svetovej vojne

Po ukončení druhej svetovej vojny bola zvolaná mierová konferencia do Paríža, ktorá sa konala od 29. júla 1946 do 15. októbra 1946 a jej hlavným cieľom bolo dohodnúť sa na zásadných ustanoveniach mierových zmlúv, ktoré mali byť uzavreté medzi víťaznými štátmi protihitlerovskej koalície a satelitmi Nemecka – Talianskom, Bulharskom, Maďarskom, Fínskom a Rumunskom. Predchádzala jej Postupimská konferencia (17. júla – 2. augusta 1945), na ktorej sa predstavitelia „Veľkej trojky“ dohodli najmä na povojnovej správe Nemecka, ktoré bolo rozdelené na štyri okupačné zóny (a mala sa na jeho území uskutočniť demilitarizácia, denacifikácia, demokratizácia a dekartelizácia), stanovili sa nové hranice niektorých štátov (napr. Československo stratilo Zakarpatskú Ukrajinu¹⁵) a dohodol sa odsun osôb s nemeckou národnosťou z územia Poľska, Československa a Maďarska. Okupačné mocnosti mali možnosť čerpať si vojnové reparácie zo svojej okupačnej zóny. Tieto a ďalšie skutočnosti tvorili obsah Postupimskej dohody, ktorá bola podpísaná formou komuniké a nemožno ju preto považovať za mierovú zmluvu v zmysle medzinárodného práva. Tieto otázky boli zmluvne upravené až v roku 1990 v tzv. Zmluve dva plus štyri, ktorá bola uzavretá v súlade s medzinárodným právom a je považovaná za rovnocennú s mierovou zmluvou¹⁶. Na Parížskej mierovej konferencii sa zúčastnilo päť veľmocí (stáli členovia Bezpečnostnej rady OSN) a ďalších 16 členských štátov OSN. Na konferencii platili zásady rokovania Valného zhromaždenia OSN, kde každý štát mal jeden hlas, bolo možné obmedziť lehotu na vystúpenie, pričom rokovania boli verejné. Na rozdiel od mierov-

¹⁴ JANCURA, V.: Paríž 1919: *Mierotvorcovia sledovali vlastné záujmy*, Pravda, 21.1.2019, dostupné 10.1.2021 na <https://zurnal.pravda.sk/neznama-historia/clanok/499004-pariz-1919-mierotvorcovia-sledovali-vlastne-zaujmyv/>

¹⁵ Zmluva medzi Československou republikou a Zväzom sovietskych socialistických republík o Zakarpatskej Ukrajine, Protokol k zmluve (Moskva, 29. júna 1945), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 186/1946 Sb.

¹⁶ Zmluva o konečnom usporiadaní vo vzťahu k Nemecku (Moskva, 12. september 1990), ktorú uzavreli Nemecká demokratická republika, Spolková republika Nemecko, Francúzsko, Spojené štáty americké, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska a Zväz sovietskych socialistických republík.
- VESELÝ, Z.: *Smlouvy, paktý, dohody*, Nakladatelství Epoque, Praha 2006, Druhé rozšírené vydanie, 288 s., ISBN 80-86328-95-3, s.94-5

vej konferencie 1919-20 mali všetci riadni účastníci mierovej konferencie 1946 rovnaké práva a neboli diskriminovaní. Zástupcovia porazených ako aj spojeneckých štátov nezastúpených na konferencii mohli byť vypočutí na plenárnych schôdzach a v niektorých komisiách, štáty pôvodne nepriateľské boli na konferenciu pozvané, aby predložili svoje stanovisko, ale nemali štatút rovnoprávných účastníkov konferencie a preto nemali právo vstupovať do jej rokovania. Okrem návrhov na zmenu mierovej zmluvy a dodatkov mohli zúčastnené ako aj porazené štáty predkladať svoje návrhy a vysvetlenia, ktoré vyplývali z rokovania¹⁷. Výsledkom konferencie boli mierové zmluvy podpísané 10. februára 1947 s Talianskom¹⁸, Bulharskom¹⁹, Fínskom²⁰, Rumunskom²¹ a Maďarskom²². Mierová zmluva s Nemeckom uzavretá nebola.

4 Komparácia mierových zmlúv

Hlavnou úlohou mierových zmlúv je *stricto sensu* v prvom rade trvalé ukončenie vojnového stavu medzi jej zmluvnými stranami – bojujúcimi štátmi a následné obnovenie priateľských vzťahov medzi nimi.

Mierové zmluvy, ktoré boli uzavreté po I. svetovej vojne v rámci Parížskej mierovej konferencie v rokoch 1919 až 1920, mali svoju špeciálnu štruktúru. Prvé ustanovenia tvoril Pakt Spoločnosti národov, zakladajúca listina novej medzinárodnej medzivládne organizácie Spoločnosti národov. Pakt bol prirodzenou súčasťou mierových zmlúv uzavretých po skončení I. svetovej vojny s Nemeckom, Rakúskom, Maďarskom, Bulharskom a Tureckom. Následne súčasťou týchto zmlúv boli aj ustanovenia týkajúce sa založenia Medzinárodnej organizácie práce (Ústava MOP), ktoré boli zaradené ako predposledná časť zmlúv. To už neplatí pri Charte OSN podpísanej 26. júna 1945, ktorá je samostatnou zmluvou, zakladajúcou listinou Organizácie Spojených národov a nebola po II. svetovej vojne zaradená do mierových zmlúv v tom čase uzavretých. Mohlo to spôsobiť viacero faktorov, jedným z nich mohla byť skutočnosť, že Charta nebola dojednaná na mierovej konferencii po ukončení vojny, ale už pred jej konaním. Ďalším dôvodom bola zrejme skutočnosť, že po II. svetovej vojne síce bola zvolaná mierová konferencia, no nebola na nej dojednaná komplexná mierová

¹⁷ ŠUTAJ, Š.: *Parížska mierová konferencia 1946 a mierová zmluva s Maďarskom*, Universitas.EU, s.r.o., Prešov, 2014, 403 s. ISBN 978-80-89046-85-0 s. 149-153, dostupné 10.1.2021 na <http://www.svusav.sk/data/uploads/publikacie/2015-sutaj-parizska-konferencia-1946.pdf>

¹⁸ Publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 5/1948 Sb.

¹⁹ Publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 207/1947 Sb.

²⁰ Publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 208/1947 Sb.

²¹ Publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 209/1947 Sb.

²² Publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 192/1947 Sb.

zmluva tak, ako tomu bolo na konferencii vo Versailles a nebola dojednaná mierová zmluva s Nemeckom ako s hlavným agresorom – strojom vojnového konfliktu²³, ale iba s jeho satelitmi, medzi ktoré patrilo Taliansko, Rumunsko, Maďarsko, Bulharsko a Fínsko. Za najdôležitejší dôvod možno asi označiť skutočnosť, že víťazné mocnosti sa zriekli princípu versaillskej kontinuity a odmietli sa odvolávať v texte zmlúv na mierové usporiadanie po prvej svetovej vojne. Tento postoj zrejme vychádzal aj zo sklamaní mocností, že Spoločnosť národov ako organizácia s cieľom chrániť mier a bezpečnosť zlyhala a II. svetová vojna bola toho dôkazom. Napriek týmto postojom mierové zmluvy z roku 1947 fakticky v mnohých sférach potvrdzovali stav nastolený po roku 1918²⁴. V preambulách mierových zmlúv nájdeme aj ich spojitosť s Chartou OSN a to vyjadrením, že mocnosti jednali v mene všetkých Spojených národov so štátmi, s ktorými boli vo vojne a uzavretie predmetných mierových zmlúv im umožní podporiť žiadosti týchto štátov o ich prijatie za člena Spojených národov. V rámci štruktúry je v mierových zmluvách uzavretých po I. svetovej vojne osobitosťou zaradenie príloh, ktoré nasledujú ihneď po ustanoveniach, ktorých sa týkajú. To už neplatí pri zmluvách uzavretých po II. svetovej vojne, kde sú prílohy zaradené z dnešného pohľadu štandardne na konci zmluvy.

Mierové zmluvy uzavreté po I. svetovej vojne neobsahovali na rozdiel od dovtedy uzavretých mierových zmlúv ani všeobecnú mierovú klauzulu, ako tomu bolo zvykom od neskorého stredoveku. Zároveň bolo zvykom, že porazený štát musel finančne odškodniť víťaza vojny za jeho vojnové náklady a spôsobené škody. Tieto kompenzácie mali svoj právny základ v *ius victoriae* ako súčasť koristi víťaza a nesúviseli s priznaním viny porazenej strany ako tomu bolo v mierových zmluvách po oboch svetových vojnách. Mierové zmluvy po I. svetovej vojne s výnimkou Sévreskej zmluvy uložili porazeným mocnostiam povinnosť odškodnenia aj za vojnové škody, ktoré utrpelo civilné obyvateľstvo, ale s výnimkou Belgicka nebolo požadované odškodné za vojnové náklady víťazných štátov.²⁵

Mierové zmluvy po oboch svetových vojnách boli odlišné od dovtedy uzatváraných mierových zmlúv a s tým súvisiacich územných zmien v rámci Európy aj z dôvodu, že ich zásadne uzavierali európske mocnosti. Mierové zmluvy po oboch svetových vojnách však boli uzavreté aj za prí-

²³ SCHEU, H. CH.: *Pařížské mírové smlouvy v kontextu mezinárodního práva*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1, Praha, 2013 s.299-310, (s.301)

²⁴ Konferencia, ktorá ukončila druhú svetovú vojnu, rozhovor s prof. Štefanom Šutajom, <https://historyweb.dennikn.sk/clanky/detail/konferencia-ktora-ukoncila-druhu-svetovu-vojnu> 19.01.2021

²⁵ LASAFFER, R., VAN DER LINDEN, M.: *Peace Treaties after World War I*, In RÜDIGER, W. (ed.): *The Max Planck encyclopedia of public international law* 8. Vol. 8 : [PA to SA], [1st ed.]. - Oxford : Oxford University Press, 2012. - XXV, 1138 p. - ISBN 978-0-19-929168-7, s.122

tomnosti mimoeurópskych mocností, z čoho vyplýva, že mier v Európe prestáva byť len otázkou regionálnou, ale stáva sa otázkou univerzálnou. Na neskôr uzavretých mierových zmluvách už väčšinou participovali medzinárodné organizácie, koncom 20. storočia je to najmä Bezpečnostná rada OSN²⁶.

Mierové zmluvy majú ešte jednu výraznú osobitosť na rozdiel od štandardných medzinárodných zmlúv. Spočíva v tom, že tieto zmluvy uzatvárajú bojujúce strany, čiže víťazi a porazení, z čoho vyplýva, že nie všetky ustanovenia zodpovedajú vôli oboch strán. Je to strana víťazná, ktorá má z danej zmluvy viac benefitov, t.j. v mierových zmluvách nie sú práva a povinnosti zmluvných strán recipročne upravené a ich miera konsenzuality je minimálna. Zároveň treba zdôrazniť, že dané zmluvy sú uzavreté na jednej strane „koalíciou“ štátov, víťazných mocností a ich spojencov a na strane druhej s každým porazeným štátom osobitne. A tu je potrebné upozorniť na myšlienky sira G.G. Fitzmaurica, ktorého štúdia „The Juridical Clauses of the Peace Treaties“²⁷ je považovaná za najrozsiahlejšiu a najdôslednejšiu analýzu mierových zmlúv, v ktorej upozorňuje na skutočnosť, že mierové zmluvy boli porazenej strane v podstate „vnútené“ a preto je potrebné sa zamyslieť, či ich možno považovať za platné v rámci medzinárodného práva. Pri uzavieraní mierových zmlúv po II. svetovej vojne (aj v súlade ustanovením čl. 2 ods. 4 Charty OSN) nebolo možné použiť hrozbu silou alebo použitie sily, pretože by sa stali neplatnými *ex tunc*. Politický nátlak sa však nepovažoval za okolnosť vyvolávajúcu neplatnosť zmluvy, i keď hranica medzi takýmto legitímnym nátlakom a hrozbou sily je veľmi krehká. Fitzmaurice taktiež tvrdil, že porazená strana mala na výber medzi výhodnejšou situáciou - podpisom mierovej zmluvy a situáciou bez mierovej zmluvy. Vzhľadom na tieto okolnosti je preto považovaná mierová zmluva za platnú. V súčasnosti, keď je zakázaná agresia voči inému subjektu medzinárodného práva, ak by sa víťazom vojnového konfliktu stal agresor, ním navrhnutá a následne dotknutými stranami podpísaná zmluva by sa nepovažovala za platnú. Možno súhlasiť s tvrdením, že agresia je protiprávny akt, z ktorého nemôžu agresorovi vyplývať žiadne práva. Platnou by bola zmluva, ktorú by navrhla a uzavrela víťazná strana – obeť agresie so svojim agresorom.²⁸

Vo vzťahu k podpisu a nadobudnutiu platnosti mierových zmlúv je zaujímavá komparácia medzi mierovými zmluvami uzavretými po I. a II. svetovej vojne. Kým pri zmluvách uzavretých po I. svetovej vojne sa nado-

²⁶ SCHEU, H. CH.: *Pařížské mírové smlouvy v kontextu mezinárodního práva*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1, Praha, 2013 s.299-310, (s.301)

²⁷ Recueil des Cours, Haagska akadémia medzinárodného práva, 1948

²⁸ SCHEU, H. CH.: *Pařížské mírové smlouvy v kontextu mezinárodního práva*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1, Praha, 2013 s.299-310, (s.303)

budnutie platnosti odvíja od uloženia ratifikačných listín troch mocností a štátu, s ktorým tieto mocnosti zmluvu uzavreli, pri zmluvách uzavretých po II. svetovej vojne to bolo zložitejšie. Záverečné ustanovenia stanovovali, že daná mierová zmluva bude ratifikovaná mocnosťami aj konkrétnym štátom, s ktorým bola uzavretá (porazená strana). Zmluva však nadobudla platnosť uložením ratifikačných listín Zväzu sovietskych socialistických republík, Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska a Spojených štátov amerických u depozitára – vlády ZSSR (pri zmluve mocností s Talianskom bolo potrebné uloženie ratifikačnej listiny aj Francúzska, pričom Francúzsko bolo zároveň aj depozitárom mierovej zmluvy s Talianskom, pri Fínsku sa vyžadovali na nadobudnutie platnosti zmluvy len ratifikačné listiny ZSSR a Veľkej Británie). Pre mocnosť, ktorá neskôr uložila ratifikačné listiny nadobudla táto zmluva platnosť dňom ich uloženia u depozitára. Zmluva nestanovuje, že by mala ratifikačnú listinu predložiť aj porazená strana a až odo dňa jej uloženia by zmluva nadobudla platnosť. Mierová zmluva teda nadobudla platnosť po uložení ratifikačných listín víťazných mocností a týmto dňom sa zároveň stala platnou aj pre porazenú stranu, bez ohľadu na to, či táto strana zmluvu ratifikovala alebo nie. Určite sa dá súhlasiť s Fitzmauricom, že mierovú zmluvu, ktorá by nebola záväzná pre porazenú stranu nemá zmysel uzatvárať. Tu možno polemizovať, prečo potom zmluva hovorí o ratifikácii zo strany porazenej strany, najmä ak Maďarsko a Rumunsko svoje zmluvy neratifikovali, pretože ratifikáciu považovali za čisto deklaratórny akt²⁹. Napriek tejto skutočnosti platnosť predmetných mierových zmlúv nie je spochybňovaná a zmluvné strany ich považujú za záväzné. Tu je opäť možné súhlasiť s Fitzmauricom a ním navrhnutým výkladom, podľa ktorého porazenému štátu vznikajú povinnosti už na základe samotného podpisu mierovej zmluvy³⁰. Zmluvy boli podpísané osobami, ktoré boli na to riadne splnomocnené (viď záverečná klauzula mierových zmlúv z roku 1947; pri mierových zmluvách uzavretých po I. svetovej vojne viď aj záver preambuly) a aj podpis zmluvy je jedným zo spôsobov, ktorým zmluvná strana vyjadruje svoju vôľu byť zmluvou viazaná. Jednou z možností je, že zaradenie ustanovenia o ratifikácii mierovej zmluvy porazenou stranou možno chápať aj ako ustanovenie, ktorého cieľom bolo naplniť jej vnútroštátny schvaľovací proces a tým po formálnej stránke splniť všetky obvyklé procesy potrebné na nadobudnutie platnosti takéhoto druhu medzinárodnej zmluvy.

²⁹ Bulharsko, Fínsko a Taliansko zmluvy ratifikovali, i keď v Talianskom parlamente bola diskusia veľmi búrlivá, pozri bližšie PUTTKAMER, E. von: *Peace Treaties of 1947*. In *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III, 1997, s. 953–960, 954.

³⁰ SCHEU, H. CH.: Pařížské mírové smlouvy v kontextu mezinárodního práva, *Acta Universitatis Carolinae – Juridica* 1, Praha, 2013 s.299-310, (s.309)

Z obsahového hľadiska mierové zmluvy obsahovali okrem už vyššie uvedených znakov aj ustanovenia, ktoré rozlišovali agresora a jeho obeť a zároveň ustanovovali medzinárodnoprávnu zodpovednosť agresora (čl. 231 Versaillskej zmluvy). Medzi ďalšie typické klauzuly, ktoré obsahujú mierové zmluvy zaraďujeme teritoriálne, politické, vojenské, ekonomicko-finančné a obchodné. Mierové zmluvy po prvej svetovej vojne mali širší teritoriálny záber. Parížske rokovanie v roku 1946 a mierové zmluvy podpísané v roku 1947 však tvoria aj v súčasnosti základ teritoriálnej stability európskych aj stredoeurópskych krajín.

4.1 Komparácia mierových zmlúv uzavretých po I. svetovej vojne

Na mierovej konferencii v Paríži v roku 1919 príprava a negóciácie textu Versaillskej zmluvy, ktorá sa stala modelovou pre ostatné mierové zmluvy, trvali štyri mesiace a následne bol návrh zmluvy predložený nemeckej strane, ktorá mala na preštudovanie a reakciu 15 dní. Podobná schéma prípravy textu bola použitá aj pri ostatných mierových zmluvách vrátane Trianonskej zmluvy. Pri rokovaníach s ústrednými mocnosťami tvorili spojenecké a pridružené mocnosti jednotný front. Napriek tomu, že od 16. storočia bolo zvykom, že bojujúce strany zahrnuli svojich spojencov a pomocníkov do svojich mierových zmlúv, víťazné mocnosti to na Parížskej mierovej konferencii porazeným štátom neumožnili a tie boli nútené uzavrieť mier so svojimi bývalými nepriateľmi osobitne. Aj keď sa v minulosti právne dôsledky doložiek o začlenení spojencov a pomocníkov do mierových zmlúv mohli líšiť, boli politicky dôležité, pretože bránili tomu, aby spojenci alebo pomocníci porazenej mocnosti čelili pomste bývalého nepriateľa po dosiahnutí separátneho mieru³¹.

Mierové zmluvy uzavreté po I. svetovej vojne majú rovnakú štruktúru a obsahujú veľa identických alebo podobných ustanovení. Skladajú sa minimálne z trinástich častí (Versaillská zmluva z 15 častí), pričom prvá časť obsahuje 26 článkov, ktoré tvoria Pakt Spoločnosti národov a Prílohy s vymenovaním zakladajúcich členov tejto spoločnosti, ktorí podpísali mierovú zmluvu (medzi nimi aj Československo), štátov, ktoré boli pozvané, aby pristúpili k Paktu a s menom prvého generálneho tajomníka. Druhá časť sa týka hraníc Nemecka s Belgickom, Luxemburskom, Francúzskom, Švajčiarskom, Rakúskom, Československom, Poľskom a Dánskom a tretia časť obsahuje politické teritoriálne klauzuly týkajúce sa území, ktoré Nemecko postúpilo svojim susedom (okrem Švajčiarska) a Rusku a výkonu štátnej moci nad danými územiami. V tejto časti je riešená aj otázka štátnej pris-

³¹ LASAFFER, R., VAN DER LINDEN, M.: *Peace Treaties after World War I*, In RÜDIGER, W. (ed.): *The Max Planck encyclopedia of public international law* 8. Vol. 8 : [PA to SA], [1st ed.]. - Oxford : Oxford University Press, 2012. - XXV, 1138 p. - ISBN 978-0-19-929168-7, s.121

lušnosti občanov Nemecka na postúpených územiach. Štvrtá časť sa týka práv a záujmov Nemecka mimo jeho územia v Európe (Čína, Libéria, Maroko, Egypt, Turecko, Bulharsko, provincia Šantun), pričom Nemecko sa vzdalo svojich zámorských dŕžav v prospech Čelných mocností spojených a združených. Piata časť obsahuje klauzuly vojenskej, námornej a vzducho-plaveckej a širokosiahle reštrikcie v daných oblastiach resp. povolený stav a početnosť jednotlivých armádnych štábov (obmedzenie ozbrojených síl na 100 000 mužov ako aj počtu delostrelectva, tankov, lietadiel a ponoriek lodí), šiesta časť upravuje otázky vojnových zajatcov a ich návratu do domova a starostlivosti o hroby padlých vojakov tak zo strany vlády Nemecka, ako aj vlád mocností spojených a združených. Siedma časť obsahuje trestné ustanovenia, ktorými mocnosti spojené a združené vznikli článkom č. 227 verejnú žalobu na Viliama II., nemeckého cisára a pruského kráľa, za najhrubšie porušenie zásad medzinárodnej mravnosti a posvätej autority zmlúv. Cisár mal byť súdený osobitným medzinárodným tribunálom, ale uchýlil sa do exilu v Holandsku, ktoré ho na súdne konanie nevydalo. Zároveň Nemecko dalo súhlas mocnostiam spojeným a združeným, aby súdili osoby obžalované z činov proti zákonom a zvykom vojnovým. Časť ôsma sa venuje náhrade škôd, pričom Nemecko uznalo svoju zodpovednosť za všetky straty a škody, ktoré utrpeli mocnosti spojené a združené a ich štátni príslušníci počas vojny s ním a jeho spojencami. Otázkou náhrady škody v prospech víťaza vojnového konfliktu³² nachádzame v čl. 231. Celková suma náhrady škody nebola v zmluve uvedená, čl. 235 určil, že Nemecko zaplatí preddavok dvadsať miliárd mariek dotedy, kým reparačná komisia určí konečnú výšku náhrady. Deviata časť obsahuje finančné klauzuly týkajúce sa najmä reparácii a desiatu časť hospodárske klauzuly, ktorých cieľom bola úprava budúcich ekonomických vzťahov napr. v oblasti obchodnej, rybolovu, plavby, nekalej súťaže, dlhom, majetkovým právam či zmluvnej základne Nemecka. Jedenásta časť zmluvy je venovaná vzduchoplavbe a dvanásta prístavom, vodným cestám (vyhlásenie riek Labe, Vltava, Odra, Neman a Dunaj za medzinárodné – čl. 331, prenájom prístavov v Hamburgu a Štetíne Československu na 99 rokov zo strany Nemecka – čl. 363) a železničiam. Trinástu časť tvorí Ústava Medzinárodnej organizácie práce (čl. 387 – 427). Štrnástu časť obsahuje záruky vykonávania mierovej zmluvy zo strany Nemecka, na ktoré budú dohliadať vojská mocností spojených a združených v období 15 rokov od nadobudnutia platnosti zmluvy. Záverečná pätnástu časť zmluvy sa týka rozličných klauzúl vrátane záverečných ustanovení zmluvy. Versaillská mierová zmluva má celkovo 440 článkov.

³² SCHEU, H. CH.: Pařížské mírové smlouvy v kontextu mezinárodního práva, Acta Universitatis Carolinae – Juridica 1, Praha, 2013 s.299-310, (s.300)

Štruktúra mierovej zmluvy s Rakúskom je takmer totožná s mierovou zmluvou s Nemeckom, má len o jednu časť menej (chýba časť týkajúca sa záruk vykonania mierovej zmluvy, pri zmluve s Nemeckom je to XIV. časť), pričom celkovo má 381 článkov. V rámci druhej časti sú okrem iných štátov stanovené aj hranice s Československom v rámci čl. 27 ods. 6. V tretej časti (Politické klauzuly európske) sa Rakúsko vzdáva časti svojho územia v prospech Talianska, Srbsko-chorvátsko-slovinského štátu, Československa, Rumunska, zároveň akceptuje územné zmeny vo vzťahu k Belgicku, Luxembursku, Šlesvicku, Turecku, Bulharsku a Rusku, zaväzuje sa k ochrane menšín a zaručuje obyvateľom niektoré zo základných ľudských práv (ochrana života, slobody bez ohľadu na ich pôvod, štátne občianstvo, jazyk, rasu alebo náboženstvo, sloboda vyznania, štátnym občanom rovnaké občianske a politické práva bez rozdielu). Zároveň sa v tejto časti rieši aj otázka udelovania štátneho občianstva tak na území Rakúska, ako aj na postúpených územiach. Vo štvrtnej časti sa Rakúsko vzdáva svojich práv, právnych nárokov a výsad vo vzťahu k všetkým svojim územiám mimo Európy, ktoré prináležali Rakúsko-Uhorsku alebo jeho spojencom (Maroko, Egypt, Siam, Čína). Piata časť obsahuje klauzulu povoľujúcu 30 000 mužov v armáde a obmedzenia počtu armádnej výstroje. Otázkou náhrady škody rieši ôsma časť, čl. 177, ktorým Rakúsko uznalo zodpovednosť svoju a svojich spojencov za všetky straty a škody spôsobené počas vojnového konfliktu. Presná výška náhrady škody v zmluve určená nebola, to bolo úlohou reparačnej komisie. Zmluva v čl. 179 stanovila, že suma, ktorú má zaplatiť Rakúsko sa bude odvíjať od schopnosti Nemeca zaplatiť saldo, ktoré určí reparačná komisia. Zmluva vo svojom čl. 88 ustanovuje aj povinnosť akceptovať nezávislosť Rakúska zo strany ostatných štátov (Rada Spoločnosti národov to môže svojím súhlasom zmeniť), pričom sa Rakúsko nemôže spojiť s inou mocnosťou pre prijatím za člena Spoločnosti národov. Toto ustanovenie má aj Versaillská mierová zmluva v čl. 80. Takéto ustanovenie ale vo vzťahu k Maďarsku obsahuje aj Trianonská zmluva vo svojom čl. 73

Mierová zmluva s Bulharskom má 296 článkov a v porovnaní so zmluvou s Nemeckom o dve časti menej. Chýbajú časti, ktoré by sa venovali záujmom mimo Bulharska a zárukám vykonania zmluvy (časť IV. a časť XIV. zmluvy s Nemeckom). Vo vzťahu k rieкам rieši tak ako aj zmluva s Rakúskom iba otázky súvisiace s riekou Dunaj. V druhej časti zmluvy sa určili hranice Bulharska so Srbsko-chorvátsko-slovinským štátom, Gréckom, Rumunskom a s územím, ktoré požadovali mocnosti spojené a združené a tretia časť (Politické klauzuly) obsahuje vzdanie sa určitej časti územia v prospech Srbsko-chorvátsko-slovinského štátu, Grécka, Turecka. Úprava ochrany menšín vrátane otázky štátneho občianstva je súčasťou štvrtého oddielu (čl. 49 a nasl.). V rámci povolenia maximálneho počtu

vojakov sa pre Bulharsko stanovila hranica 20 000 vojakov vrátane dôstojníkov (čl. 66). Bulharsko v čl. 121 uznalo, že pridaním sa k útočnej vojne je spoluzodpovedné za straty a obeť spôsobené vojnovým konfliktom a preto je povinné pristúpiť k náhrade škody. Vzhľadom na to, že mocnosti spojené a združené uznali, že Bulharsko nedisponuje dostatočnými zdrojmi, aby zaplatilo celú čiastku, bola mu stanovená dlžná suma vo výške dve miliardy a dvestopäťdesiat miliónov frankov v zlate.

Trianonská mierová zmluva s Maďarskom má štrnásť častí (v porovnaní so zmluvou s Nemeckom absentuje časť týkajúca sa záruk vykonávania mierovej zmluvy) a 363 článkov. Druhá časť určuje hranice Maďarska s Rakúskom, Srbsko-chorvátsko-slovinským štátom, Rumunskom a Československom. Tretia časť obsahujúca politické klauzuly európske stanovuje, že Maďarsko sa vzdáva svojich práv a právnych titulov na Rjecku a vo vzťahu k územia postúpenému v prospech Talianska, Srbsko-chorvátsko-slovinského štátu, Rumunska, Československa (čl. 48 až 52) a Rakúska. Ochrana menšín je riešená v rámci šiesteho oddielu a štátne občianstvo siedmym oddielom danej kapitoly. Vo štvrtej časti tejto zmluvy sa Maďarsko tak, ako aj vo Versaillskej zmluve Nemecko, vzdalo svojich námorských dŕžav (Maroko, Egypt, Siam, Čína) v prospech Čelných mocností spojených a združených. Piata časť podobne ako Versaillská zmluva obsahuje vojenské, námorné a vzduchoplavecké klauzuly, pričom hranica na počet členov armády bola stanovená na 35 000 osôb. Šiesta časť sa týka vojnových zajatcov a hrobov padlých vojakov a námorníkov. Siedmou časťou dáva Maďarsko súhlas mocnosti spojené a združené postavili pred svoje súdy obžalovaných z činov proti vojnovým zákonom a zvykom. Náhrada škody je riešená v ôsmej časti a je totožná s úpravou náhrady škody v zmluve s Rakúskom, presná čiastka ani v tejto zmluve nebola stanovená, to bolo úlohou reparačnej komisie. Deviata časť upravuje najmä reparácie a desiatu časť úpravu budúcich ekonomických vzťahov v rôznych oblastiach, podobne ako je to stanovené v zmluvách s Nemeckom a Rakúskom. Jedenásta časť zmluvy sa venuje vzduchoplavbe a dvanásť prístavom, vodným cestám a železniciam, pričom tak ako zmluva s Rakúskom obsahuje ustanovenia o Dunaji. Trinásť časť je tvorená Ústavou Medzinárodnej organizácie práce (čl. 315 – 355). Posledná štrnásť časť obsahuje rozličné ustanovenia.

Sévreská mierová zmluva mala 13 častí a 433 článkov. Turecko prišlo na základe zmluvy takmer o 4/5 svojho územia. Druhá časť zmluvy sa zaoberala hranicami Turecka v Európe ako aj v Ázii a to s Gréckom, Sýriou, Mezopotámiou, v rámci Čierneho a Marmarského mora. Tretia časť ustanovovala okrem iného slobodnú plavbu úžinami v čase mieru aj vojny pre obchodné aj vojnové plavidlá i lietadlá bez rozdielu vlajky. Účiny boli zverené pod správu Spoločnosti národov. Súčasťou boli aj ustanovenia týkajú-

ce sa území, ktoré Turecko postúpilo na základe ustanovení zmluvy (mesto Smyrna (Izmir), Kurdistan, Grécko, Arménsko, Sýrie, Mezopotámia či Palestína, Egypt, Sudán, Cyprus, Maroko, Tunis). Nemožno opomenúť ustanovenia o štátnom občianstve. Štvrtá časť sa venovala ochrane menšín, kde sa Turecko zaviazalo, že zabezpečí úplnú ochranu života a slobody všetkým obyvateľom bez rozdielu národnosti, jazyka, rasy alebo náboženstva. Piata časť obsahovala klauzuly vojenské, námorné a vzduchoplavecké a reštrikcie v daných oblastiach resp. povolený stav a početnosť jednotlivých armádnych štábov (obmedzenie ozbrojených síl na 50 000 mužov), šiesta časť upravuje otázky vojnových zajatcov a ich návratu do domova a starostlivosti o hroby padlých vojakov. V ôsmej časti Turecko uznalo svoju zodpovednosť za škody spôsobené vojnou, no mocnosti uznali, že zdroje Turecka sa výrazne zmenšili a nestačia na náhradu škody a preto sa vzdali nárokov na náhradu škody. Ostatné časti sú svojim charakterom podobné ustanoveniam ostatných mierových zmlúv. Sévreská zmluva bola zo strany Turecka napokon odmietnutá, turecký parlament ju neratifikoval a následne ju anulovali. V roku 1923 bola nahradená Lausannskou zmluvou.

4.2 Komparácia mierových zmlúv uzavretých po II. svetovej vojne

V apríli 1946 sa začalo rokovanie Rady ministrov zahraničných vecí, ktorých úlohou bola príprava návrhu textov mierových zmlúv a mierovej konferencie. Návrhy textov zmlúv boli pripravované ako univerzálne a použiteľné pre všetky porazené štáty. Najskôr bol pripravený návrh zmluvy s Talianskom, ktorá sa stala vzorovou pre ostatné návrhy zmlúv. Boli vždy pripravené dva varianty, prvý obsahoval návrh tej časti textu, ktorá bola špecifická pre konkrétny štát a druhý odkazoval na totožné články zmlúv s inými štátmi. Po pripomienkach bol pripravený konečný návrh zmluvy³³.

Koncept mierových zmlúv z ideového hľadiska vychádzal z túžby zdôrazniť politické a právne princípy OSN, potrebu demokratizácie porazených krajín a presadzovania základných ľudských práva a slobôd ako aj zákaz obnovenia fašistických a militaristických hnutí. Na ustanovenia týkajúce sa vojnových zločinov vidno vplyv norimberských princípov. Štruktúra zmlúv bola veľmi podobná mierovým zmluvám z Versaillskeho systému. Preambula zmluvy s Talianskom poukázala na jeho zodpovednosť za agresiu po boku Nemecka a Japonska a následne na uzavretie prímeria v septembri 1943 a účasť na vojne proti Nemecku³⁴. Zmluva s Talianskom

³³ ŠUTAJ, Š.: *Parížska mierová konferencia 1946 a mierová zmluva s Maďarskom*, Univerzum.EU, s.r.o., Prešov, 2014, 403 s. ISBN 978-80-89046-85-0 s. 136-7, dostupné 10.1.2021 na <http://www.svusav.sk/data/uploads/publikacie/2015-sutaj-parizska-konferencia-1946.pdf>,

³⁴ PUTTKAMER, E. von: *Peace Treaties (1947)*, In RÜDIGER, W. (ed.): *The Max Planck encyclopedia of public international law* 8. Vol. 8 : [PA to SA], [1st ed.]. - Oxford :

má 11 častí, 90 článkov a 17 príloh. V prvej časti (Územné klauzuly) sú stanovené hranice Talianska rovnaké, aké boli 1. januára 1938 s určitými úpravami vo vzťahu k Francúzsku, Juhoslávii, Terstu (zriadenie Slobodného územia Terst pod správou BR OSN) a Grécku (zásada permanentnej demilitarizácie postúpených ostrovov). Druhou časťou (Politické klauzuly) sa Taliansko zaviazalo zaistiť osobám pod svojou jurisdikciou dodržiavanie základných ľudských práv a slobôd, určili sa podmienky nadobudnutia ako aj straty štátneho občianstva talianskych občanov na postúpených územiach, Taliansko sa zrieklo všetkých práva a nárokov na svoje kolónie v Afrike (Líbya, Eritrea, Somálsko) a uznalo nezávislosť Albánska a Etiópie. Obsah tretej časti (Vojnoví zločinci) je ovplyvnený norimberskými princípmi a zaväzuje Taliansko, aby prijalo opatrenia na zatknutie a vydanie súdu obvinených osôb zo spáchania vojnových zločinov (war crimes) a zločinov proti mieru a ľudskosti. Námorné, vojenské a letecké klauzuly vo štvrtej časti stanovujú zničenie všetkých vojenských opevnení pozdĺž hraníc s Francúzskom a Juhosláviou, obmedzenie počtu vojakov v armáde celkovo na 250 000 vrátane karabinierov (bojové jednotky 185 000 a karabinieri 65 000) a repatriáciu vojnových zajatcov. Zároveň sa Taliansko muselo zapojiť do čistenia európskych vôd od mín a zaručiť demilitarizáciu ostrovov Pantellaria, Lampedusa, Lampione, Linosa a Pianosa. V piatej časti je upravený postup stiahnutia spojeneckých síl z územia Talianska. Nárokom vzniknutým z vojny je venovaná šiesta časť, kde je Taliansko povinné zaplatiť Albánsku, Etiópii, Grécku, Juhoslávii a Sovietskemu zväzu reparácie v celkovej výške 360 miliónov amerických dolárov a vrátiť všetok odvlčený majetok z územia ktoréhokoľvek členského štátu OSN. Zároveň sa Taliansko zrieklo svojich nárokov voči mocnostiam spojených a združených vzniknutých v období po vypuknutí II. svetovej vojny bez ohľadu, či daná mocnosť bola vo vojne s Talianskom. Časť VII (Majetok, práva a záujmy) stanovuje povinnosť Talianska obnoviť všetky zákonné práva a záujmy Spojených národov a ich príslušníkov a vrátiť im ich majetok, ktorý sa nachádza v Taliansku. Zároveň si Taliansko a jeho občania nemôžu nárokovat' na svoj majetok, ktorý sa nachádza na území členských štátov OSN pokiaľ neprevyšuje čiastku ich nároku v rámci reparácie. Taliansko je zároveň povinné odškodniť aj svojich občanov, ktorých majetok sa použije na zníženie výšky reparácie. Zároveň bola potvrdená platnosť predvojnových dlhov a záväzkov. Ustanovenia týkajúce sa pravidiel pre budúce hospodárske styky sú predmetom ôsmej časti zmluvy. Otázka riešenia sporov je upravená v deviatej časti a stanovuje, že spory vzniknuté pri aplikácii špecifických ustanovení tejto zmluvy (čl. 83) budú predložené zmierovacej komisii, ktorej rozhodnutie je pre strany konečné a záväzné. Zaujímavé je kreovanie komisie, do ktorej najprv menuje každá strana svojho zástupcu,

ak sa nedohodnú na vyriešení sporu, tak spoločne menujú tretieho člena komisie, v prípade neúspechu v menovaní požiadajú o vymenovanie veľvyslancov ZSSR, Spojeného kráľovstva, USA a Francúzska v Ríme. Ak zlyhá aj tento spôsob, môže jedna zo strán požiadať o menovanie tretieho člena generálneho tajomníka OSN. Desiatu časť je venovaná rôznym hospodárskym ustanoveniam a jedenásta záverečným klauzulám. Tu je zaujímavý ďalší mechanizmus riešenia iného druhu sporov vzniknutých pri výklade alebo vykonávaní zmluvy (čl. 87), ktorý má tiež niekoľko fáz, od priamych diplomatických rokovaní, cez predloženie sporu štyrom veľvyslancom (rokujúcim podľa čl. 86), v prípade ich neúspechu komisii zloženej zo zástupcu každej strany a tretieho člena zvoleného dohodou oboch strán. V prípade nedohody o treťom členovi môže byť tento menovaný generálnym tajomníkom OSN na žiadosť jednej zo strán. Vzhľadom na vyššie uvedené môžeme do určitej miery hovoriť o duálnom riešení sporov.

Mierová zmluva s Fínskom sa skladá zo 6 častí, 36 článkov a 6 príloh. Napriek tomu, že sa na prvý pohľad zdá rozsahom aj štruktúrou odlišná, obsahovo je miestami totožná resp. veľmi podobná zmluve s Talianskom, preto sa zameriame len na zásadné obsahové odlišnosti tejto zmluvy od vyššie uvedených ustanovení zmluvy s Talianskom. Hranice Fínska sú stanovené podľa stavu k 1. januáru 1941 s výnimkou Petsamskej oblasti, ktorá bola vrátená Sovietskemu zväzu a oblasti Porkkala Udd, ktorá mu bola prenajatá na 50 rokov z dôvodu zriadenia námornej základne. Aalandské ostrovy zostali demilitarizované. Povoľený limit pre počet osôb v armáde bolo 41 500. Tak ako od Talianska aj od Fínska sa vyžadovalo odmietanie európskych vôd, na čo mohlo Fínsko dočasne použiť o 1500 mužov navyše. Zmluva na rozdiel od ostatných neobsahuje ustanovenie o stiahnutí sa spojeneckých síl z územia Fínska. Tak ako Taliansko ani Fínsko nesmie vyrábať ani skúšať žiadnu atómovú zbraň. Vo vzťahu k reparáciám Fínsko zaplatí 300 miliónov amerických dolárov Sovietskemu zväzu a vráti mu aj všetky cenné predmety a materiál. Zároveň Fínsko uznalo nárok Sovietskeho zväzu na majetok Nemecka, ktorý sa nachádza na jeho území a bol potvrdený nárok Fínska na jeho majetok, ktorý sa nachádza na území Nemecka. Dualizmus pri riešení sporov možno nájsť aj v tejto zmluve a to s odvolaním sa na čl. 31 (zmierovacia komisia bez kroku vo vzťahu k veľvyslancom) a čl. 35 (spor predložený len dvom veľvyslancom – ZSSR a Spojené kráľovstvo -pôsobiacim v Helsinkách).

Mierová zmluva s Bulharskom má 8 častí, 38 článkov a 6 príloh, rozsahom aj obsahom sa podobá zmluve s Fínskom. Hranice Bulharska budú určené tak, ako boli k 1. januáru 1941. Počet osôb v armáde je stanovený na 65 500. Zmluva obsahuje kapitolu o stiahnutí spojeneckých síl z územia Bulharska. Reparácie vo výške 70 miliónov amerických dolárov malo vyplatiť Grécku a Juhoslávii. Muselo tiež vrátiť majetok odvečnený z územia

patriaceho niektorému z členov OSN. Bulharsko uznalo aj nárok ZSSR na nemecký majetok, ktorý sa nachádzal na jeho území a zároveň mu bol priznaný nárok na navrátenie jeho majetku, ktorý bol násilím odvečený do Nemecka. Spôsob riešenia sporov je totožný s fínskym spôsobom (čl. 31 a 36). Zmluva s Bulharskom obsahuje aj osobitnú časť týkajúcu sa Dunaja, ktorá zaručuje slobodnú a voľnú plavbu pre občanov, obchodné plavidlá a tovar všetkých štátov sveta, nie je však dovolená kabotáž.

Mierová zmluva s Rumunskom má 8 častí, 40 článkov a 6 príloh, rozsahom aj obsahom je veľmi podobná zmluve s Bulharskom. Hranice Rumunska zostávajú rovnaké, ako boli k 1. januáru 1941 okrem hranice so ZSSR, ktorá je stanovená podľa dohôd ZSSR s Rumunskom a Československom. Zmluva obsahuje aj ustanovenie o nulitnosti Viedenskej arbitráži a obnovení hranice s Maďarskom k stavu, aký platil 1. januára 1938. V súlade s čl. 3 je Rumunsko povinné zaistiť osobám pod jeho jurisdikciou dodržiavanie základných ľudských práv a slobôd. Zaujímavý je ods. 2 tohto článku, ktorý výslovne zakazuje diskriminovať rumunských občanov z dôvodu rasy, pohlavia, jazyka alebo náboženstva a to vo vzťahu k osobám, majetku, zamestnaniu, či k iným otázkam. Počet osôb v armáde je stanovený na 138 000. Štvrtá časť upravuje stiahnutie spojeneckých síl z územia Rumunska a v piatej časti sa stanovuje výška reparácie Rumunska pre ZSSR na sumu 300 miliónov amerických dolárov. ZSSR má nárok na nemecký majetok aj v Rumunsku. Riešenie sporov je upravené v čl. 32 a 38 (obsahovo totožné so zmluvou s Bulharskom), ale aj v čl. 33, ktorý sa týka sporov o ceny za tovar vo vzťahu k reparáciám, pričom pri neúspechu rôznych foriem riešenia sporov je konečným štádiom menovanie arbitra generálnym tajomníkom OSN. Zmluva s Rumunskom obsahuje tiež ustanovenia o Dunaji totožné so zmluvou s Bulharskom.

Mierová zmluva s Maďarskom má 8 častí, 42 článkov a 6 príloh, rozsahom aj obsahom je veľmi podobná zmluvám s Rumunskom resp. Bulharskom. Hranice Maďarska s Rumunskom a Juhosláviou zostávajú rovnaké, ako boli k 1. januáru 1938 okrem hranice s Československom (menšia zmena v prospech ČSR) a ZSSR, ktorá je stanovená v tejto zmluve. Zmluva obsahuje aj ustanovenie o nulitnosti Viedenskej arbitráže a obnovení hranice s Maďarskom k stavu, aký platil 1. januára 1938. V súlade s čl. 2 je Maďarsko podobne ako Rumunsko povinné zaistiť osobám pod jeho jurisdikciou dodržiavanie základných ľudských práv a slobôd. Zaujímavý je ods. 2 daného článku, ktorý výslovne zakazuje diskrimináciu maďarských občanov z dôvodu rasy, pohlavia, jazyka alebo náboženstva a to vo vzťahu k osobám, majetku, zamestnaniu, či k iným otázkam. Maďarsko sa zaviazalo rokovať s Československom z dôvodu vyriešenia postavenia obyvateľov maďarskej národnosti, ktorí žijú v ČSR. Maďarsko sa zaviazalo vydať Československu a Juhoslávii ich kultúrne dedičstvo, ktoré je v maďarskej

držbe už od polovice 19. storočia. Počet osôb v armáde je stanovený na 70 000. Zmluva tak ako ostatné mierové zmluvy okrem Fínska obsahuje úpravu stiahnutia spojeneckých síl z územia, Maďarsko však ponecháva ZSSR právo ponechať si svoje ozbrojené sily na jeho území na účely udržania spojov Sovietskej armády so sovietskym okupačným pásmom v Rakúsku (čl. 22). Reparácie malo Maďarsko zaplatiť Československu, Juhoslávii a ZSSR vo výške 300 miliónov amerických dolárov a na reštitúcie platili v zásade tie základné princípy ako aj pri tu opísaných krajinách. Riešenie sporov je upravené obdobne ako pri Bulharsku³⁵.

Záver

Komparácia mierových zmlúv uzavretých po I. a II. svetovej vojne dokázala, že medzinárodné právo sa vyvíja a v rozsahu približne 30 rokov zaznamenal pokrok najmä v oblasti ľudských práv, zločinov podľa medzinárodného práva a súvislosťou medzi agresorom a jeho zodpovednosťou za spáchané činy i zločiny a náhradou škody. Kým po I. svetovej vojny ide o zodpovednosť za spáchanie vojnových zločinov, po II. svetovej vojne je to nová kategória zločinov podľa medzinárodného práva. Tu vidno zmenu oproti tradičnému právu, kde pri uzavretí mierovej zmluvy došlo automaticky aj k amnestii a odpusteniu bezprávia. Zároveň je možné pozorovať aj vývoj medzinárodného spoločenstva, ktoré sa poučilo zo svojich chýb, ktoré urobilo pri mierových zmluvách po I. svetovej vojne a nemalo už potrebu totálnej izolácie Nemecka, ako hlavného agresora oboch svetových vojen ako aj jeho spojencov, ktorými v oboch prípadoch bolo Maďarsko a Bulharsko a jednotlivo aj ďalšie krajiny. Vážnym deficitom mierového procesu v tomto období bola skutočnosť, že sa neuzavrela mierová zmluva s Nemeckom, hlavným strojcom vojnového konfliktu, iba s jeho satelitmi. Vývojom prešla obsahová štruktúra mierových zmlúv, ktorá už v zmluvách uzavretých v polovici storočia dáva prednosť prehľadnému a viac monotematickému obsahu (bez zakladajúcich zmlúv medzinárodných organizácií).

Výsledky mierových konferencií ovplyvnili medzinárodné vzťahy v Európe, tak bilaterálne ako aj multilaterálne. Zmenila sa politická mapa Európy, po I. svetovej vojne sa rozpadlo Nemecké cisárstvo, Rakúsko-Uhorsko a Osmanská ríša. Porazené štáty museli uzavrieť mierové zmluvy, v rámci ktorých postúpili značnú časť svojho územia susedským či nástupníckym štátom a kolónie víťazným mocnostiam a uznali nezávislosť novovzniknutých štátov. Po II. svetovej vojne porazené štáty okrem

³⁵ V súvislosti s mechanizmom menovania zástupcu štátu do komisie na riešení sporov vo vzťahu k Bulharsku, Rumunsku a Maďarsku pozri aj poradný posudok MSD: *Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1950, p. 65* a *Interpretation of Peace Treaties (second phase), Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1950, p. 221*

postúpenia niektorých území museli aj vrátiť územia, ktoré si privlastnili v rozpore s medzinárodným právom pred alebo počas vojny. Do popredia sa dostáva dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd ako aj zákaz diskriminácie, ktoré sa uplatňujú aj v rámci menšinových práv. Samostatnou kapitolou je otázka nadobúdania štátneho občianstva na postúpených územiach ako aj postavenia národnostných menšín, ktorej sa venujú mierové zmluvy po oboch konfliktoch. Na obsah mierových zmlúv po II. svetovej vojne mala v týchto otázkach vplyv tak Charta OSN ako aj v tom čase pripravovaná Všeobecná deklarácia ľudských práv.

Vzhľadom na vývoj bilaterálnych vzťahov medzi Československom a Maďarskom je potrebné poukázať na to, že v mierových zmluvách uzavretých po oboch vojnových konfliktoch malo Maďarsko veľmi podobné zaobchádzanie a postavenie ako Rakúsko resp. Rumunsko. Cez úpravu hraníc v oboch zmluvách s Maďarskom ako aj v zmluve s Rumunskom možno vyvodiť záver, že pre Maďarsko bolo po uzavretí Trianonskej zmluvy dôležité získať aspoň časť z postúpeného územia späť, pričom Viedenská arbitráž mu to umožnila vo vzťahu k územiu Československa a Rumunska. Mierové zmluvy po II. svetovej vojne len konštatovali nulitu Viedenskej arbitráže a obnovenie maďarsko-rumunskej hranice pred tejto udalosti, t.j. v súlade s Trianonom. Vo vzťahu k hranici s Československom však dochádza opätovne k určitým, i keď vôbec nie rozsiahlym územným zmenám vrátane výmeny obyvateľstva, čo mohlo byť dôvodom oveľa napätejších vzťahov medzi Československom a Maďarskom.

Conclusion

A comparison of the peace treaties concluded after both World Wars provides evidence of the evolution of international law and how it had made progress over the not quite three decades between the treaties ending the First World War and ending the Second World War, particularly in human rights, crimes under international law and joining aggression with responsibility for crimes and reparations. While after the First World War, it concerned more responsibility for committing war crimes, the end of the Second World War saw a new category of serious crimes under international law. This illustrates a change compared to traditional law, where the conclusion of a peace treaty automatically resulted in an amnesty and forgiveness of injustice. Yet it is also possible to observe the international community developing and how it had learned from its mistakes in the peace treaties after World War I and no longer needed to totally isolate either Germany as the main aggressor of both World Wars or its allies, which in both cases were Hungary and Bulgaria among other countries. A serious shortcoming in the peace process during the late 1940s was the lack of a peace treaty with Germany, the main instigator of the conflict, but only

with its Axis coalition satellites. The structure of peace treaties had also evolved and the treaties concluded in the mid-20th century favored a clear and more monothematic content (no founding treaties of international organizations).

The results from the peace conferences affected international relations in Europe, both bilaterally and multilaterally. The political map of Europe also changed, with the empires of Germany, Austria-Hungary and Ottoman Turkey collapsing. The defeated states had to conclude peace treaties that ceded much of their territory to neighboring or successor states and transferred their colonies to the victorious powers, while they also recognized the independence of the newly formed states. After World War II, the defeated states had to both cede territory and return territory they had annexed either in violation of international law or during the war. Respect for human rights and fundamental freedoms were put in the forefront, along with prohibiting discrimination, which also applies to minority rights. A separate chapter discusses the issue of acquiring nationality in transferred territories and also the status of national minorities, which was addressed in the peace treaties that were drafted after both conflicts. Both the UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights had an impact on these issues and were reflected in the peace treaties ending World War II.

Given the development of bilateral relations between Czechoslovakia and Hungary, it is necessary to point out that the peace treaties concluded after both wars treated Hungary similarly and held it in the same standing as Austria and Romania. Drawing a conclusion from the adjustment of frontiers both in the peace treaties both with Hungary and Romania, it was important for Hungary after the Treaty of Trianon to recover part of the territory it had ceded, which the Vienna Award allowed it in the case of Czechoslovakia and Romania. The peace treaties after the Second World War nullified the Vienna Award and restored the border between Hungary and Romania to what it had been before the war, upholding the Treaty of Trianon. However, in relation to the border with Czechoslovakia, there were certain, albeit not extensive, territorial changes including population exchanges, which may have been the reason for much tenser relations between Czechoslovakia and Hungary.

Literatúra

[1] ELGART, J.: *Mezinárodní právo v systematickém podání Fr. V. Liszta*, Praha, Spolek českých právníků „Všehrd“, 267 s., 1906.

[2] JANCURA, V.: *Paríž 1919: Mierotvorcovia sledovali vlastné záujmy*, Pravda, 21.1.2019, dostupné 10.1.2021 na <https://zurnal.pravda.sk/neznama-historia/clanok/499004-pariz-1919-mierotvorcovia-sledovali-vlastne-zaujmyv/>

- [3] LASAFFER, R., VAN DER LINDEN, M.: *Peace Treaties after World War I*, In RÜDIGER, W. (ed.): *The Max Planck encyclopedia of public international law* 8. Vol. 8 : [PA to SA], [1st ed.]. - Oxford : Oxford University Press, 2012. - XXV, 1138 p. - ISBN 978-0-19-929168-7,
- [4] KLEFFNER, J. K.: *Peace Treaties*. In RÜDIGER, W. (ed.): *The Max Planck encyclopedia of public international law* 8. Vol. 8 : [PA to SA], [1st ed.]. - Oxford : Oxford University Press, 2012. - XXV, 1138 p. - ISBN 978-0-19-929168-7,
- [5] PAUL, V.: *Nejstarší památky mezinárodního práva*, 1. vyd. - Praha : Academia, 1996. - 305 s. - ISBN 80-200-0308-8.,
- [6] PUTTKAMER, E. von: *Peace Treaties of 1947*. In *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III, 1997,
- [7] PUTTKAMER, E. von: *Peace Treaties (1947)*, In RÜDIGER, W. (ed.): *The Max Planck encyclopedia of public international law* 8. Vol. 8 : [PA to SA], [1st ed.]. - Oxford : Oxford University Press, 2012. - XXV, 1138 p. - ISBN 978-0-19-929168-7,
- [8] SCHEU, H.CH.: *Pařížské mírové smlouvy v kontextu mezinárodního práva*, Acta Universitates Carolinae – Iuridica 1, Praha, 2013 s.299-310,
- [9] ŠUTAJ, Š.: *Parížska mierová konferencia 1946 a mierová zmluva s Maďarskom*, Universum.EU, s.r.o., Prešov, 2014, 403 s. ISBN 978-80-89046-85-0 s. 136-7, dostupné 10.1.2021 na <http://www.svusav.sk/data/uploads/publikacie/2015-sutaj-parizska-konferencia-1946.pdf>,
- [10] VESELÝ, Z.: *Smlouvy, paktý, dohody*, Nakladatelství Epoque, Praha 2006, Druhé rozšířené vydanie, 288 s., ISBN 80-86328-95-3,
- [11] Konferencia, ktorá ukončila druhú svetovú vojnu, rozhovor s prof. Štefanom Šutajom, <https://historyweb.dennikn.sk/clanky/detail/konferencia-ktora-ukončila-druhu-svetovu-voju>
- [12] *Recueil des Cours*, Haagska akadémia medzinárodného práva, 1948
- [13] *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, p. 7*
- [14] *Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1950, p. 65 a Interpretation of Peace Treaties (second phase), Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1950, p. 221*
- [15] Zmluva o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci medzi Slovenskou republikou a Maďarskou republikou (Paríž, 19. marca 1995), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 115/1997 Z. z.
- [16] Zmluva medzi Československou republikou a Zväzom sovietskych socialistických republík o Zakarpatskej Ukrajine, Protokol k zmluve (Moskva, 29. júna 1945), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 186/1946 Sb.
- [17] Mierová zmluva medzi mocnosťami spojenými a združenými a Nemeckom (Versailles, 28. júna 1919), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 217/1921 Sb.
- [18] Mierová zmluva medzi mocnosťami spojenými a združenými a Rakúskom (Saint-Germain-en-Leye, 10. septembra 1919), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 507/1921 Sb.

[19] Mierová zmluva medzi mocnosťami spojenými a združenými a Bulharskom (Neuilly-sur-Seine, 27. novembra 1919), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 274/1922 Sb.

[20] Mierová zmluva medzi mocnosťami spojenými a združenými a Maďarskom (Trianon, 4. júna 1920), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 102/1922 Sb.

[21] Mierová zmluva s Maďarskom (Paríž, 10. februára 1947), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 192/1947 Zb.

[22] Mierová zmluva s Talianskom (Paríž, 10. februára 1947), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 5/1948 Sb.

[23] Mierová zmluva s Bulharskom (Paríž, 10. februára 1947), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 207/1947 Sb.

[24] Mierová zmluva s Fínskom (Paríž, 10. februára 1947), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 208/1947 Sb.

[25] Mierová zmluva s Rumunskom (Paríž, 10. februára 1947), publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 209/1947 Sb.

Email: dagmar.lantajova@truni.sk

RIGHT OF OPTION AND THE TRIANON PEACE TREATY

Mónika GANCZER, PhD, associate professor,

Széchenyi István University, Győr, Hungary; research fellow, Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence, Institute for Legal Studies, Budapest, Hungary

Abstract

Having been on the losing side at the end of World War I, Hungary had to relinquish approximately two-thirds of its former territory to neighboring states under the terms of the Trianon Peace Treaty of June 4, 1920. The change of sovereignty over the transferred territories inevitably had an impact on the nationality of the persons concerned, as well. However, the interpretation and implementation of the treaty articles concerning nationality were highly ambiguous. The peace treaty provided an opportunity for persons affected by the state succession to choose their nationality, namely the right of option. This study seeks to explore the theoretical background, the interpretation, the practical application and the judicial treatment of articles concerning the right of option in the Trianon Peace Treaty.

Keywords

right of option, nationality, statelessness, rights of citizenship (in a commune), state succession, transferred territories, Trianon Peace Treaty

Introduction

The Trianon Peace Treaty,¹ which formally terminated the state of war with Hungary, set forth the clauses relating to nationality in Part III, Section VII. The interpretation of these clauses was far from unequivocal. The treaty text was supplemented and further detailed by Hungarian Royal

¹ Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Hungary, and Protocol and Declaration, Trianon, 4 June 1920 (Trianon Peace Treaty, 1920). For more on the analysis of the treaty, see ROMSICS, I. *A trianoni békeszerződés* [Trianon Peace Treaty]. Budapest: Osiris, 2005; ZEIDLER, M, ed. *Trianon* [Trianon]. Budapest: Osiris, 2008; Jakab, A. Trianon Peace Treaty (1920). In: R. WOLFRUM, ed. *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. X. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 88-92.

Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 on the Exposition and Implementation of Nationality Provisions Contained in the Trianon Peace Treaty, the domestic laws and practices of neighboring states, as well by related case law.²

In the wake of the Trianon Peace Treaty, persons living in the transferred territories lost their Hungarian nationality and acquired the nationality of the given successor state in line with their rights of citizenship (rights of citizenship in a commune), the so-called *pertinenza*. This change took place without a naturalization process or an official act on the day of entry into force of the peace treaty, on July 26, 1921, simultaneously with the replacement of one state by another in the sovereignty over the territories concerned.³ Pursuant to Article 61, those persons who possessed rights of citizenship on a territory which formed part of the territories of the former Austro-Hungarian Monarchy obtained “*ipso facto* to the exclusion of Hungarian nationality” the nationality of the successor state exercising state sovereignty over such territory. Besides, Article 62 established an exception to the automatic change of nationality.⁴

Persons affected by the automatic change of nationality under Article 61 and persons who possessed rights of citizenship in a territory which formed part of the former Austro-Hungarian Monarchy, and differed “in

² See GANCZER, M. Állampolgárság és államutódlás [Nationality and State Succession]. Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2013, pp. 201-206 and 212-213; GANCZER, M. Hungarian Territorial Changes and Nationality Issues Following World War I. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2020, 8(1), 120-135.

³ For more on the theory of an automatic change of nationality in cases of state succession, see KELSEN, H. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945, p. 239; JELLINEK, H. *Der automatische Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit durch Völkerrechtliche Vorgänge, zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Staatensukzession*. Berlin: Carl Heymanns Verlag, 1951, pp. 50-59; SCELLE, G. *Cours de droit international public*. Paris: Domat-Montchrestien, 1948, pp. 132, 136; OPPENHEIM, L. *International Law, Vol. 1*: New York, London, Bombay: Longmans, Green, and Co., 1905, p. 273; BUZA, L. *A nemzetközi jog tankönyve* [Textbook of International Law]. Budapest: Politzer Zsigmond és Fia, 1935, p. 147.

⁴ According to this provision, persons who acquired rights of citizenship after 1 January 1910 in territories transferred to the Serb-Croat-Slovene State or to the Czecho-Slovak State could only acquire the Serb-Croat-Slovene or the Czecho-Slovak nationality with a permission of the successor state. If their application was not made or was refused, persons automatically acquired the nationality of the state which exercised sovereignty over the territory in which they had rights of citizenship on 1 January 1910. Trianon Peace Treaty, 1920, Article 62. For example, a Hungarian national who acquired the rights of citizenship in Pozsony after January 1, 1920 remained a Hungarian national, if he or she did not apply for Czechoslovak nationality. JACOBI, R. and PEREGRINY, G. *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet* [Hungarian Citizenship, Rights of Citizenship and Foreign Police]. Budapest: Phönix Irodalmi Társaság, 1930, p. 34.

race and language from the majority of the population of such territory”⁵ had the right of option to choose their nationality.

1 Right of Option in General

The purpose of the right of option is to provide an opportunity for persons affected by state succession to choose their nationality.⁶ The fundamental idea underlying the theory of the will of the individual is that persons may not be deemed *glebae adscripti*, therefore, their nationality may not change against their free will.⁷ A judge of the International Court of Justice also stated – in another context – that territory may not determine the fate of its inhabitants.⁸ One part of this theory suggests that an explicit request or an implicit consent of the inhabitants of the territory is necessary for the acquisition of the nationality of the successor state.⁹ The other part recognizes the principle of automatic change of nationality on the condition that the right of option has to be afforded to affected persons to enable them to reacquire their former nationality.¹⁰

2 Beneficiaries of the Right of Option

2.1 Right of Option under Article 63

The provisions concerning the right of option of the Trianon Peace Treaty was formulated in vain of the latter part of the abovementioned theory. Both the texts of Article 61 (“to the exclusion of Hungarian nationality”) and Article 63 (“losing their Hungarian nationality”) denote that persons who had rights of citizenship on the transferred territories lost their Hungarian nationality *ipso facto* with the entry into force of the peace treaty. Article 63 afforded the right of option to persons over 18 years of age “losing their Hungarian nationality and obtaining *ipso facto* a new nationality under Article 61” within a period of one year from the entry

⁵ Trianon Peace Treaty, 1920, Article 64.

⁶ See GANCZER, M. Az optáláshoz való jog a nemzetközi jogban [The Right of Option in International Law]. Állam- és Jogtudomány, 2013, 54(3-4), pp. 55-80.

⁷ See GRAUPNER, R. Nationality and State Succession. General Principles of the Effect of Territorial Changes on Individuals in International Law. *Transactions for the Year - Grotius Society*, 1946, 32, p. 90.

⁸ *Western Sahara*, Advisory Opinion of 16 September 1975. ICJ Reports 1975. (Separate Opinion of Judge Dillard), p. 114.

⁹ HALLECK, H. W. *International Law; or, Rules Regulating the Intercourse of States in Peace and War*. New York: D. van Nostrand, 1861, p. 816.

¹⁰ AUDINET, E. Les Changements de nationalité résultant des récents Traités de Paix. *Journal du Droit International Privé*, 1921, 48, p. 383; GETTYS, L. The Effect of Changes of Sovereignty on Nationality. *American Journal of International Law*, 1927, 21(2), p. 268.

into force of the treaty.¹¹ The wording of the treaty seemed unambiguous: persons concerned lost their nationality automatically and they reacquired their former nationality based on their option.

Hungarian practice nevertheless interpreted that option as having a retrospective effect,¹² reaching back to the change of sovereignty. Hence, persons who made a declaration of option had to be considered as not having lost their former nationality and not having acquired the nationality of the successor state.¹³ This was explicitly confirmed by the Czechoslovak-Hungarian Mixed Arbitral Tribunal, which decided that in case of an option, the individual concerned had to be considered a Hungarian national even in respect of the period prior to the option, since by providing for that right, the peace treaty had offered him or her the Hungarian rather than the Czechoslovak nationality. The Tribunal also held that, by virtue of the exercise of the right of option, individuals had to be considered as never having lost their Hungarian nationality.¹⁴ In other words, the option had a retrospective effect, and the principle of automatic loss of nationality, although expressly laid down in the treaty, could be rebutted by exercising the right of option. Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 on the Exposition and Implementation of Nationality Provisions Contained in the Trianon Peace Treaty also referred to this interpretation, when it used the phrase “preservation of Hungarian nationality”.¹⁵ This may be the reason why the relevant Hungarian scholarly literature took a stand for the retro-

¹¹ The declaration of the right of option could be withdrawn within the given time limit. Bródy, A. and Bán, K. *Állampolgárság és illetőség. A Magyarországon érvényben lévő jogszabályok összefoglaló ismertetése, különös tekintettel a belügyminisztérium és a közigazgatási bíróság legújabb gyakorlatára* [Citizenship and Rights of Citizenship. A Summarized Review of the Laws in Force in Hungary with Special Regard to the Recent Practice of the Ministry of Interior and of the Administrative Court]. Budapest: Published by Aladár Bródy and Kálmán Bán, 1938, p. 25.

¹² See about the retrospective effect of the option BUZA, L. and HAJDU, Gy. *Nemzetközi jog* [International Law]. Budapest: Tankönyvkiadó, 1968, p. 179; ZORN, A. *Grundzüge des Völkerrechts*. Leipzig: Verlagbuchhandlung von J. J. Weber, 1903, p. 62; KUNZ, J. L. *Die völkerrechtliche Option I*. Breslau: Hirt, 1925, p. 153; RONEN, Y. Option of Nationality. In: R. WOLFRUM, ed. *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law VII*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 998.

¹³ See WESTLAKE, J. *International Law I*. Cambridge: Cambridge University Press, 1902, p. 73.

¹⁴ *Ladislav Chira Fils v. Czechoslovak State*, Czechoslovak-Hungarian Mixed Arbitral Tribunal (Schreiber, Szladits, Hora), July 9, 1929. *Annual Digest of Public International Law Cases* 5, 1929-1930. Case No. 149, p. 246.

¹⁵ Hun. Roy. Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 on the Exposition and Implementation of Nationality Provisions Contained in the Trianon Peace Treaty, Section 3.

spective effect of the option.¹⁶ Hungarian case-law, therefore, ran counter to the text of the peace treaty.

This theory of the retrospective effect of the right of option has numerous followers,¹⁷ notwithstanding the fact that it can hardly be substantiated. The negative consequences of the retrospective effect on the status of individuals are obvious,¹⁸ particularly because it may be problematic from the point of view of rights and obligations assumed in the period between the state succession and the option. If the rights and obligations assumed in the period between these two dates are upheld,¹⁹ it seems rather doubtful whether the individual can properly be seen as not having changed his or her previous nationality. If the point of departure is the preservation of nationality, the validity of rights and obligations assumed while the individual appeared to have been a national of the successor state becomes rather dubious.²⁰

The retrospective effect of option does not and cannot secure the interest of the individual regarding the certainty of his or her status and the rights and obligations flowing from that status. For that reason, the solution laid down in the text of the peace treaty seems to have been more workable: the loss of Hungarian nationality with the transfer of territory and the reacquisition of that nationality by exercising the right of option. But this solution was also far from perfect. In this case, nationality would have changed twice; this was simply unacceptable to some commentators,²¹ while others pointed out that these rapid changes of nationality would not have been accompanied by an actual change in the allegiance of the individual.²² The allegiance to the successor state would certainly not have formed, had the individual wished to exercise his or her right of option. George Scelle held that this was in effect a renaturalization upon a declaration or a preferential naturalization, while the acquisition of a new nationality upon

¹⁶ BUZA and HAJDU, ref. 12, p. 179.

¹⁷ See KUNZ, ref. 12, pp. 156-157.

¹⁸ LAUTERPACHT, H. Nationality of Denationalized Persons. *The Jewish Yearbook of International Law*, 1948, p. 168.

¹⁹ SZLECHTER, E. *Les Options conventionnelles de nationalité à la suite de cessions de territoires*. Paris: Recueil Sirey, 1948, p. 334.

²⁰ George Scelle also refers to the use of the retrospective effect as it undermines the legal certainty. SCELLE, G. *Précis de droit des gens: principes et systématique II*. Paris: Sirey, 1934, p. 161.

²¹ SCELLE, ref. 20, p. 161.

²² COGORDAN, G. *Droit des gens. La nationalité au point de vue des rapports internationaux*. Paris: L. Larose, Libraire-Éditeur, 1879, p. 305.

state succession was to be considered a temporary naturalization.²³ Having taken all these factors into account, the least disadvantageous solution for the individual would have been the reacquisition of the former nationality by exercising the right of option. This appraisal also finds support in the conceptualization of the right of option as a ‘reparation’.²⁴

2.2 Right of Option Under Article 64

Under Article 64 of the peace treaty “[p]ersons possessing rights of citizenship in a territory forming part of the former Austro-Hungarian Monarchy, and differing in race and language from the majority of the population of such territory” were entitled to exercise their right of option within six months after the entry into force of the treaty with a view to acquire Hungarian nationality, if they were of the same race and language as the majority of the population of Hungary.²⁵ Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 made it absolutely clear that this was a ‘gaining’ of Hungarian nationality, irrespective of the prevailing nationality of the individual.²⁶ Meanwhile, persons of a different ‘race’ and language and possessing rights of citizenship on Hungarian territory were likewise entitled to opt for Austria, Italy, Poland, Romania, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes or Czechoslovakia.²⁷ Thus, persons within the scope of Article 64 had the right of option, provided they met the conditions, regardless of whether or not their nationality had changed in the wake of territorial changes.

3 Rights of Citizenship

The determination of affected persons and beneficiaries of the right of option was explicitly based on a particular criterion, the “rights of citizenship”, the so-called *pertinenza*. The ‘rights of citizenship’ or the ‘rights of citizenship in the commune’ are known as ‘*Heimatrecht*’, ‘*Gemeindezuständigkeit*’ or ‘*Pertinenza*’ in German, ‘*pertinenza*’ in Italian, ‘*l’indigénat*’ in French, and ‘*illetőség*’ or ‘*községi illetőség*’ in Hungarian. Even though the expression ‘rights of citizenship’ came into general use in English, it is worth noting that the equivalent of ‘*Heimatrecht*’ would be ‘communal

²³ George Scelle also thinks that it undermines the stability of law. SCELLE, ref. 20, p. 161.

²⁴ KISTELEKI, K. *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának fejlődése. Konceptiók és alapmodellek Európában és Magyarországon* [Development of the Definition and Legal Regulation of Citizenship. Concepts and Basic Models in Europe and in Hungary]. Budapest: Martin Opitz, 2011, p. 202.

²⁵ Trianon Peace Treaty 1920, Article 64.

²⁶ Hun. Roy. Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 on the Exposition and Implementation of Nationality Provisions Contained in the Trianon Peace Treaty, Section 4.

²⁷ Trianon Peace Treaty 1920, Article 64.

rights' rather than 'rights of citizenship', as the latter can also mean the right to nationality.²⁸

The application of this term was proposed by the delegations of Austria and Czechoslovakia at the negotiations of the Peace Treaty of St. Germain-en-Laye,²⁹ since they considered it to be more definite than residence or habitual residence as contained by the Peace Treaty of Versailles.³⁰ However, the 'rights of citizenship' was not defined by the peace treaties, and as such, they were endowed with meaning by the domestic regulation of the states concerned. Numerous problems arose from the differences of regulation within the Austro-Hungarian Monarchy: (1) there were separate legal rules in the Austrian and Hungarian territories,³¹ (2) a combination of these rules was in force in the Croatian-Slovenian territories,³² and (3) rights of citizenship did not exist in Bosnia and Herzegovina.³³ Therefore interpretation of the rights of citizenship was different in the successor states.³⁴

Notwithstanding the fact that the rights of citizenship appeared on its own in the text of the peace treaty, it was obviously hinged on nationality,

²⁸ MOLONY, W. O. *Nationality and Peace Treaties*. London: George Allen & Unwin Ltd., 1934, p. 149.

²⁹ Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Austria, St. Germain-en-Laye, September 10, 1919.

³⁰ Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany, Versailles, June 28, 1919. Bentwich, N. Statelessness through the Peace Treaties After the First World-War. *British Year Book of International Law*, 1944, 21, p. 172; Molony, ref. 28, p. 163.

³¹ Act of December 2, 1863 on the regulation of the legal relationship of the rights of citizenship, as amended by the Act of December 5, 1896, was in force at the time of the state succession, and as such, it was applicable for the determination of the rights of citizenship of the Austrian nationals. Act XXII of 1886 on municipalities was in force at the time of the Trianon Peace Treaty and regulated the rights of citizenship in Hungarian territory. It is worth mentioning that this legal relationship only ceased to exist in the Hungarian legal system with Act LXI of 1948 on the termination of the rights of citizenship. See GANCZER, M. The Effects of the Differences between the Austrian and the Hungarian Regulation of the Rights of Citizenship in a Commune (Heimatrecht, Indigénat, Pertinenza, Illetőség) on the Nationality of the Successor States of the Austro-Hungarian Monarchy. *Journal on European History of Law*, 2017, 8(2), pp. 100-107.

³² See MOLONY, ref. 28, pp. 151-152 and 160.

³³ See NAPIER, W. Nationality in the Succession of States of Austria-Hungary. *Transactions of the Grotius Society*, 1932, 18, p. 2; Graupner, R. Statelessness as a Consequence of Sovereignty over Territory after the Last War, In: World Jewish Congress British Section, *The Problem of Statelessness*, No. 12. London: British Section of the World Jewish Congress, 1944, p. 33; MOLONY, ref. 28, p. 152; VICHNIAC, M. Le statut international des apatrides. *Recueil des Cours*, 1933, 43(I), pp. 151-152.

³⁴ BENTWICH, ref. 30, p. 172.

since only nationals could possess rights of citizenship at the time of the aforementioned cases of state succession.³⁵ The rights of citizenship formed not only a legal right, but also an obligation, since every national had to belong to a municipality. Each person could possess one set of rights of citizenship only; consequently, former rights of citizenship were replaced upon the acquisition of new rights of citizenship in another municipality. An interesting characteristic of the rights of citizenship was that they were not necessarily tied to the place of habitual residence. The ways of acquisition were rather similar to the grounds for acquiring nationality.³⁶ For example, children's rights of citizenship were based on descent, and as such, the rights of citizenship of legitimate or legitimized children followed the rights of citizenship of the father, and the rights of citizenship of illegitimate children followed the rights of citizenship of the mother.³⁷ Furthermore, a married woman acquired her husband's rights of citizenship upon marriage.³⁸

The main difference between the relevant Hungarian and Austrian rules, which caused serious problems in the event of state succession, was the acquisition of the rights of citizenship by persons on their own right, through settling and residence. Persons could only acquire rights of citizenship by settling upon a request and an explicit admittance by the municipality in Austrian territory.³⁹ According to the Hungarian Act, the acquisition of the rights of citizenship could only be applied for after settling in the municipality, but the rights of citizenship could also automatically⁴⁰ change due to a four year-long continuous residence and the payment of tax.⁴¹ Further difficulties emerged from two Czechoslovak judgments,

³⁵ Act XXII of 1886, Section 15; Judgement No. 1080/1935 K. of the Administrative Court, cited by Bródy and Bán, ref. 11, p. 52; Gesetz vom 5. Dezember 1896, Artikel I(5).

³⁶ KROMBACH, D. *Erstabgrenzungen im Staatsangehörigkeitsrecht im 19. Jahrhundert und am Anfang des 20. Jahrhunderts*. München: Bauknecht-Dissertations-Druckerei, 1967, p. 22.

³⁷ Gesetz vom 3. Dezember 1863, Section 6; Act XXII of 1886, Section 6.

³⁸ Gesetz vom 3. Dezember 1863, Section 7; Act XXII of 1886, Section 7.

³⁹ Gesetz vom 5. Dezember 1896, Artikel I(1).

⁴⁰ Act XXII of 1886, Section 10; exception: if in the municipality from where he or she moved in, he or she continuously provided contribution to the municipality, or if without such a contribution, he or she intended to maintain her previous rights of citizenship in the municipality with the consent of that same municipality. For a similar opinion, see Napier, ref. 33, p. 9; Graupner, ref. 33, p. 33. For more details, see Népies Irodalmi Társaság. *Magyar-román békeszerződés magyarázata* [The Commentary of the Hungarian-Romanian Peace Treaty]. Budapest: Népies Irodalmi Társaság, 1921, p. 12.

⁴¹ The rule of four years was introduced by Section 6 of the Act V of 1876. Paragraph a) of Section 10 of Act XVIII of 1871 only contained two years. In line with Hungarian judicial practice, it was sufficient to only pay tax once to meet the requirement of tax pay-

which set conditions for the acquisition of the rights of citizenship which deviated from the Hungarian regulation and practice. One of these judgments stated in 1921 that the rights of citizenship ensued on the condition that the contributions provided to the municipality had been continuous during a period of four years.⁴² The other judgment, which was delivered in 1923, pronounced that an explicit declaration on the admittance of a person by a municipality was also necessary in addition to residence and continuous contributions.⁴³ This judgment appears to have interpreted the erstwhile nature of the Hungarian rights of citizenship in a rather peculiar manner which ran counter to the technique of automatic acquisition. A number of persons were unable to meet this requirement due to the earlier practice of automatic acquisition. The automatic creation of the rights of citizenship also entailed that records were not always kept as up-to-date in the old Hungarian municipalities as in Austria. Due to the deficiencies of these records, there were persons who theoretically possessed rights of citizenship, but had no means to prove it.

It was not easy to achieve recognition of the rights of citizenship in the municipalities. Moreover, it was particularly difficult for persons belonging to minorities in the states concerned. Their documents were thoroughly examined even if they possessed all the necessary certificates, with special attention paid to those who were about to become pensioners, or whose admittance created financial obligations for the municipality.⁴⁴ De-

ment, and it could even be performed in kind. Judgements Nos. 999/1924, 1676/1922, 4285/1926 K. of the Administrative Court, cited by CZEBE, J. *Útmutató honosítási, visszahonosítási, elbocsátási és illetőségi ügyekben. Kiegészítve az elszakított területeken érvényben lévő állampolgársági rendelkezésekkel és jogesetekkel* [Guidelines for Cases of Naturalization, Repatriation, Expatriation and Rights of Citizenship. Supplemented by Nationality Regulations in Force in Transferred Territories and Judicial Cases]. Budapest: Székesfőváros Tanácsa, 1930, p. 35; and Bródy and BÁN, ref. 11, p. 60. Judgement No. 3268/1910 K. of the Administrative Court, cited by Pongrácz, J. *Magyar állampolgárság és községi illetőség. Törvények, rendeletek, elvi határozatok, díjak és illetékek, magyarázat, iratminták* [The Hungarian Citizenship and the Rights of Citizenship. Acts, Decrees, Decisions on Principal Issues, Fees and Duties, Commentary, Sample Documents]. Budapest: Magyar Törvénykezés, 1938, p. 64. Besides, the amount collected as sales tax qualified as a public burden. Népies Irodalmi Társaság, ref. 40, p. 12.

⁴² Rights of Citizenship (Establishment of Czechoslovak Nationality) Case, Czechoslovakia, Supreme Administrative Court (No. 16.748.), December 15, 1921. *Annual Digest of Public International Law Cases*, Vol. 1, 1919-1922, Case No. 6, p. 17; Napier, ref. 33, p. 9.

⁴³ Supreme Administrative Court of Czechoslovakia, Decision of December 6, 1923, cited by WATSON, S. *Slovakia, Then and Now. A Political Survey*. London, Prague: George Allen & Unwin Ltd., Orbis Publishing Co., 1931, p. 56; Napier, ref. 33, p. 9; Czebe, ref. 41, p. 62.

⁴⁴ NAPIER, ref. 33, p. 2.

bates between two or more municipalities concerning the rights of citizenship posed a particularly serious problem if these municipalities happened to be in different states following the transfer of territories. Since municipalities were not necessarily interested in determining that a person belongs to them, the situation could become exacerbated. The same held true for persons who resided elsewhere. In these cases, the municipalities were often reluctant to stand up for such persons, even if it could be proven that their rights of citizenship pertained to the municipality.⁴⁵

4 Principle of Family Unity

The peace treaty envisaged that an “[o]ption by a husband will cover his wife and option by parents will cover their children under 18 years of age”,⁴⁶ in accordance with the principle of family unity. A similar provision in the Peace Treaty of Saint-Germain with Austria⁴⁷ was at times interpreted so narrowly that a woman possessing rights of citizenship in Czechoslovakia, and married to a man missing in the wake of the war, was not allowed to exercise her right of option with a view to reacquire her Austrian nationality in her husband’s absence, since they had never divorced, so the reasoning of the court.⁴⁸ Divorce could have taken place in the course of the period open for option, following which the woman could obviously have exercised her right of option of her own accord.⁴⁹ In Hungarian law, the aforementioned provision of the peace treaty was construed in a way that the nationality of a husband determined that of his wife only if she “lived together with him”,⁵⁰ meaning that both marriage and cohabitation were required for any adjustment of the nationality of a woman. This is also confirmed by a Hungarian decision, which allowed for a distinct treatment of the wife’s nationality in case of a separation of considerable duration.⁵¹ The status of children under the age of 18 and under

⁴⁵ MOLONY, ref. 28, p. 165.

⁴⁶ Trianon Peace Treaty 1920, Article 63.

⁴⁷ Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Austria, St. Germain-en-Laye, September 10, 1919, Article 78.

⁴⁸ *Kugler v (Austrian) Federal Ministry for the Interior*, Austria, Administrative Court (Vervaltungsgewichtshof), Vienna. September 29, 1921. (No. 12.891 A.), *Annual Digest of Public International Law Cases*, Vol. 1, 1919-1922, Case No. 153, pp. 220-221.

⁴⁹ *A. P. v Federal Ministry of the Interior*, Austrian Administrative Court, October 6, 1925, *Annual Digest of Public International Law Cases* 4, 1927-1928, Case No. 212, p. 318.

⁵⁰ Hun. Roy. Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 on the Exposition and Implementation of Nationality Provisions Contained in the Trianon Peace Treaty, Section 9.

⁵¹ *Julianna M. v Josef Sch.*, Supreme Court of Hungary, December 14, 1927, *Annual Digest of Public International Law Cases* 4, 1927-1928, Case No. 203, p. 309.

the power of a father was determined by the father's declaration of option. The declaration of option was made by the legal representative of children under the age of 18 and not under the power of a father or of persons under custodianship, for they had no capacity to act. At the same time, children who had already reached the age of 12 had to be heard prior to the declaration of option.⁵²

5 Forms and Characteristics of the Declaration of Option

The declaration of option had to be made in written form; if the declaration was made orally, it had to be recorded.⁵³ It is worth mentioning that nationality was preserved or acquired by option at the point when the minister of interior determined that the requirements of the right of option were fulfilled. Hence neither the declaration of option, nor the certificate issued thereupon by the authority resulted in a change of nationality.⁵⁴ The exercise of the right of option was, in essence, a claim (referred to as *'igény'*⁵⁵ in Hungarian) for the preservation or acquisition of nationality, and as such, the declaration was not unilateral. It was the state that made the final decision concerning the exercise of that right, and the declaration of the individual was followed by an act of acceptance on the side of the state.

6 Deadline for the Exercise of the Right Option

There was generally a deadline for the exercise of the right of option. In this period, the individual only had to make a declaration, since the right of option was, in fact, exercised by making such a declaration. Nevertheless, the periods of one year and of six months as lay down in the peace treaty proved to be too short. Persons affected by territorial changes could only acquire Hungarian nationality following the expiration of the deadline by way of preferential renaturalization offered under Act XVII of 1922.⁵⁶

⁵² See Hun. Roy. Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 on the Exposition and Implementation of Nationality Provisions Contained in the Trianon Peace Treaty, Section 5; Bródy and Bán, ref. 11, p. 25.

⁵³ See Hun. Roy. Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 on the Exposition and Implementation of Nationality Provisions Contained in the Trianon Peace Treaty, Section 11.

⁵⁴ Hun. Roy. Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 on the Exposition and Implementation of Nationality Provisions Contained in the Trianon Peace Treaty, Section 12.

⁵⁵ Trianon Peace Treaty 1920, Article 63 [Hungarian version]. See Halász, I. and Schweitzer, G. 69. § [Állampolgárság] [§ 69 [Citizenship]]. In: A. Jakab, ed. *Az Alkotmány kommentárja II.* [Commentary of the Constitution II]. Budapest: Századvég, 2009, p. 2436.

⁵⁶ Act XVII of 1922 on covering of public burdens and expenditures of the state in first six months of the fiscal year 1922/23, Section 24.

7 Withdrawal of the Option

There are different views as to the withdrawal of the option. Some authors believe that the option could be withdrawn before the deadline for option.⁵⁷ Others, however, are convinced that the declaration could not be withdrawn,⁵⁸ and that the former nationality could only be reacquired through naturalization.⁵⁹ The possibility of withdrawal was included in the Hungarian Royal Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921, but only for certain groups of individuals. Persons who reached the age of 18 before the deadline could withdraw the declaration of option made by a legal representative, as well as those who previously had no capacity to act, but its grounds had lapsed in the meantime.⁶⁰

8 Consequences of the Option

In order to safeguard the interests of the individual, it was essential to regulate the consequences of option, as well. The peace treaty stated that persons who had opted for another state had to transfer their place of residence to the state whose nationality they acquired within one year after the making of the declaration. They could carry with themselves all their movable property without any export or import duties, and they could either retain or sell their immovable property.⁶¹ Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 was more lenient than the peace treaty in two respects. Firstly, it formulated the deadline in the following manner: “within one year following [...] the expiry of the period of time open for option”.⁶² Second, it added that the persons concerned were allowed to retain, along with their immovables, any “equipment necessary for their cultivation and use”.⁶³ However, the peace treaty failed to regulate the public service employment, milita-

⁵⁷ BRÓDY and BÁN, ref. 11, p. 25.

⁵⁸ *Dittmann v Governor of Pomorze (Pomerania)*, Poland, Supreme Administrative Court, June 16, 1924, *Annual Digest of Public International Law Cases* 2, 1923-1924, Case No. 139, pp. 255-256; *J. E. v Federal Ministry of the Army*, Austrian Administrative Court, 6 October 1925. (No. 13.981 A.), *Annual Digest of Public International Law Cases* 4, 1927-1928, Case No. 213, p. 319.

⁵⁹ *Dittmann v Governor of Pomorze (Pomerania)*, Poland, Supreme Administrative Court, June 16, 1924, *Annual Digest of Public International Law Cases* 2, 1923-1924, Case No. 139, p. 256; *Option of Nationality (Austria) Case*, Austria, Administrative Court, May 17, 1932, *Annual Digest of Public International Law Cases* 6, 1931-1932, Case No. 131, p. 259.

⁶⁰ Hun. Roy. Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 on the Exposition and Implementation of Nationality Provisions Contained in the Trianon Peace Treaty, Section 5.

⁶¹ Trianon Peace Treaty 1920, Article 63.

⁶² Hun. Roy. Ministerial Decree 6.500 M. E. of 1921 on the Exposition and Implementation of Nationality Provisions Contained in the Trianon Peace Treaty, Section 6.

⁶³ *Id.* Section 7.

ry obligations, pension, and widow and orphan care of individuals who exercised their right of option. These issues were settled e.g., by Austria and Hungary in a separate treaty.⁶⁴

Conclusion

The right of option was, on the one hand, offered to persons affected by an automatic change of nationality on the basis of their former nationality and rights of citizenship. The peace treaty spoke of the reacquisition of Hungarian nationality, but the Hungarian practice resulted in a retention of nationality as the option was applied with retrospective effect to the entry into force of the treaty. The retention of nationality was brought about by an administrative decision concerning the declaration of option by virtue of which the individual had to be considered as not having lost his or her Hungarian nationality. The right of option, on the other hand, was also offered to persons on the basis of their rights of citizenship in the former Austro-Hungarian Monarchy, depending on 'race and language' to enable them to acquire the nationality of their respective kin states; this came to be known as 'ethnic option'.

The most important criterion for the determination of nationality and of the exercise of the right of option was the possession of rights of citizenship, which was governed by the domestic laws of the states concerned. The Acts set forth that everyone had to have rights of citizenship, but it was not always realized. Some persons did not possess rights of citizenship, some could not prove their rights of citizenship by presenting the required documents, and the place of the rights of citizenship of some was debated. It caused difficulties that the successor states did not always interpret the rights of citizenship similarly to the relevant regulation of the predecessor state. First, the automatic change of rights of citizenship was not necessarily recognized by the successor states in a way that was similar to the Hungarian regulation. The automatic creation of the rights of citizenship also entailed that records were not always kept as up-to-date in the old Hungarian municipalities as in Austria. For these reasons, a number of persons did not possess or could not prove the rights of citizenship. The peculiar interpretation of the conditions of the rights of citizenship by certain courts had a result that tens of thousands of Hungarian nationals

⁶⁴ Staatsvertrag zwischen der Republik Österreich und dem Königreich Ungarn über die Behandlung von Angestellten, Pensionisten, Witwen und Waisen aus dem auf Grund der Staatsverträge von Saint-Germain-en Laye und von Trianon von Ungarn an Österreich abgetretenen Gebiete samt Zusatzprotokoll vom 31. März 1924, BGBl. Nr. 138/1925, p. 581; Zusatzprotokoll zu dem am 12. Jänner 1924 zwischen der Republik Österreich und dem Königreich Ungarn abgeschlossenen Staatsvertrag, BGBl. Nr. 139/1925, p. 591. See Schwartz, I. Zur Lehre von der Staatensukzession. *Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht*, 1933-1934, pp. 166-176.

became stateless, and their number was still around twenty or thirty thousand in 1926,⁶⁵ the preferential naturalization in Czechoslovakia and the renaturalization in Hungary notwithstanding.

The nationality of spouses and children were only regulated in the context of option. The nationality of women living in marriage and minors under 18 years of age followed the option of the head of the family in accordance with the principle of family unity. Hence, married women were not entitled to exercise their right of option of their own accord, although in some cases it was permitted on grounds of prolonged separation. Foreigners and stateless persons living in transferred territories were not entitled to become nationals of the successor state. Divergent interpretations of, and difficulties in the determination of the rights of citizenship resulted in statelessness on a massive scale. Stateless persons could only become Hungarian nationals if they were born within the Trianon borders and later acquired rights of citizenship in transferred territories. Their situation was ameliorated under Act XVII of 1922, which authorized their preferential renaturalization.

Even though a century has passed since the post-war territorial changes, their profound impact on nationality can still be detected, as shown by the 2010 amendment of Act LV of 1993 on Hungarian Citizenship.⁶⁶ The amended act provides for the preferential naturalization of a non-Hungarian citizen “whose ascendant was a Hungarian citizen, or who demonstrates the plausibility of his or her descent from Hungary and provides proof of his or her knowledge of the Hungarian language”,⁶⁷ irrespective of his or her place of residence.

⁶⁵ WATSON, ref. 43, p. 57.

⁶⁶ See GANCZER, M. International Law and Dual Nationality of Hungarians Living Outside the Borders. *Acta Juridica Hungarica*, 2012, 53(4), pp. 316-333; GANCZER, M. The Recent Amendment of the Hungarian Citizenship Act. In: P. SMUK, ed. *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, Széchenyi István University, 2013, pp. 69-80; GANCZER, M. Hungarians outside Hungary – the twisted story of dual citizenship in Central and Eastern Europe. *Verfassungsblog (VerfBlog)*, 8 October 2014, at www.verfassungsblog.de/en/hungarians-outside-hungary-twisted-story-dual-citizenship-central-eastern-europe/; GANCZER, M. A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig [International and Domestic Legal Aspects of Dual Nationality of Hungarians Living Abroad: From Collective Loss to Preferential Acquisition]. *Jog-Állam-Politika*, 2011, 3(3), pp. 45-61; GANCZER, M. Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014, 63, pp. 1-18.

⁶⁷ Act LV of 1993 on Hungarian Citizenship, Section 4(3).

References

- [1] AUDINET, E.: Les Changements de nationalité résultant des récents Traités de Paix. *Journal du Droit International Privé*, 1921, 48, pp. 377-388.
- [2] BENTWICH, N.: Statelessness through the Peace Treaties After the First World-War. *British Year Book of International Law*, 1944, 21, pp. 171-176.
- [3] BRÓDY, A., BÁN, K.: Állampolgárság és illetőség. A Magyarországon érvényben lévő jogszabályok összefoglaló ismertetése, különös tekintettel a belügyminisztérium és a közigazgatási bíróság legújabb gyakorlatára [Citizenship and Rights of Citizenship. A Summarized Review of the Laws in Force in Hungary with Special Regard to the Recent Practice of the Ministry of Interior and of the Administrative Court]. Budapest: Published by Aladár Bródy and Kálmán Bán, 1938.
- [4] BUZA, L.: *A nemzetközi jog tankönyve* [Textbook of International Law]. Budapest: Politzer Zsigmond és Fia, 1935.
- [5] BUZA, L., HAJDU, GY.: *Nemzetközi jog* [International Law]. Budapest: Tankönyvkiadó, 1968.
- [6] COGORDAN, G.: *Droit des gens. La nationalité au point de vue des rapports internationaux*. Paris: L. Larose, Libraire-Éditeur, 1879.
- [7] CZEBE, J.: Útmutató honosítási, visszahonosítási, elbocsátási és illetőségi ügyekben. Kiegészítve az elszakított területeken érvényben lévő állampolgársági rendelkezésekkel és jogesetekkel [Guidelines for Cases of Naturalisation, Repatriation, Expatriation and Rights of Citizenship. Supplemented by Nationality Regulations in Force in Transferred Territories and Judicial Cases]. Budapest: Székesfőváros Tanácsa, 1930.
- [8] GANCZER, M.: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig [International and Domestic Legal Aspects of Dual Nationality of Hungarians Living Abroad: From Collective Loss to Preferential Acquisition]. *Jog-Állam-Politika*, 2011, 3(3), pp. 45-61.
- [9] GANCZER, M.: Állampolgárság és államutódlás [Nationality and State Succession]. Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2013.
- [10] GANCZER, M.: Az optáláshoz való jog a nemzetközi jogban [The Right of Option in International Law]. *Állam- és Jogtudomány*, 2013, 54(3-4), pp. 55-80.
- [11] GANCZER, M.: Hungarians outside Hungary – the twisted story of dual citizenship in Central and Eastern Europe. *Verfassungsblog (VerfBlog)*, 8 October 2014, at www.verfassungsblog.de/en/hungarians-outside-hungary-twisted-story-dual-citizenship-central-eastern-europe/.
- [12] GANCZER, M.: Hungarian Territorial Changes and Nationality Issues Following World War I. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2020, 8(1), 120-135.
- [13] GANCZER, M.: International Law and Dual Nationality of Hungarians Living Outside the Borders. *Acta Juridica Hungarica*, 2012, 53(4), pp. 316-333.

- [14] GANCZER, M.: Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014, 63, pp. 1-18.
- [15] GANCZER, M.: The Effects of the Differences between the Austrian and the Hungarian Regulation of the Rights of Citizenship in a Commune (Heimatrecht, Indigénat, Pertinenza, Illetőség) on the Nationality of the Successor States of the Austro-Hungarian Monarchy. *Journal on European History of Law*, 2017, 8(2), pp. 100-107.
- [16] GANCZER, M.: The Recent Amendment of the Hungarian Citizenship Act. In: P. Smuk, ed. *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, Széchenyi István University, 2013, pp. 69-80.
- [17] GETTYS, L.: The Effect of Changes of Sovereignty on Nationality. *American Journal of International Law*, 1927, 21(2), pp. 268-278.
- [18] GRAUPNER, R.: Nationality and State Succession. General Principles of the Effect of Territorial Changes on Individuals in International Law. *Transactions for the Year - Grotius Society*, 1946, 32, pp. 87-120.
- [19] GRAUPNER, R.: Statelessness as a Consequence of Sovereignty over Territory after the Last War, In: World Jewish Congress British Section, *The Problem of Statelessness*, No. 12. London: British Section of the World Jewish Congress, 1944, pp. 27-40.
- [20] HALÁSZ, I., SCHWEITZER, G.: 69. § [Állampolgárság] [§ 69 [Citizenship]]. In: Jakab, A. ed. *Az Alkotmány kommentárja II.* [Commentary of the Constitution II]. Budapest: Századvég, 2009, pp. 2432-2470.
- [21] HALLECK, H. W.: *International Law; or, Rules Regulating the Intercourse of States in Peace and War*. New York: D. van Nostrand, 1861.
- [22] JACOBI, R., PEREGRINY, G.: *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet* [Hungarian Citizenship, Rights of Citizenship and Foreign Police]. Budapest: Phönix Irodalmi Társaság, 1930.
- [23] JAKAB, A.: Trianon Peace Treaty (1920). In: R. Wolfrum, ed. *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. X. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 88-92.
- [24] JELLINEK, H.: *Der automatische Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit durch Völkerrechtliche Vorgänge, zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Staaten-sukzession*. Berlin: Carl Heymanns Verlag, 1951.
- [25] KELSEN, H.: *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945.
- [26] KISTELEKI, K.: *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának fejlődése. Konceptiók és alapmodellek Európában és Magyarországon* [Development of the Definition and Legal Regulation of Citizenship. Concepts and Basic Models in Europe and in Hungary]. Budapest: Martin Opitz, 2011.
- [27] KROMBACH, D.: *Erstabgrenzungen im Staatsangehörigkeitsrecht im 19. Jahrhundert und am Anfang des 20. Jahrhunderts*. München: Bauknecht-Dissertations-Druckerei, 1967.
- [28] KUNZ, J. L.: *Die völkerrechtliche Option I*. Breslau: Hirt, 1925.

- [29] LAUTERPACHT, H.: Nationality of Denationalized Persons. *The Jewish Yearbook of International Law*, 1948, pp. 164-185.
- [30] MOLONY, W. O.: *Nationality and Peace Treaties*. London: George Allen & Unwin Ltd., 1934.
- [31] NAPIER, W.: Nationality in the Succession of States of Austria-Hungary. *Transactions of the Grotius Society*, 1932, 18, pp. 1-16.
- [32] Népies Irodalmi Társaság. *Magyar-román békeszerződés magyarázata* [The Commentary of the Hungarian-Romanian Peace Treaty]. Budapest: Népies Irodalmi Társaság, 1921.
- [33] OPPENHEIM, L.: *International Law, Vol. 1*: New York, London, Bombay: Longmans, Green, and Co., 1905.
- [34] PONGRÁCZ, J.: *Magyar állampolgárság és községi illetőség. Törvények, rendeletek, elvi határozatok, díjak és illetékek, magyarázat, iratminták* [The Hungarian Citizenship and the Rights of Citizenship. Acts, Decrees, Decisions on Principal Issues, Fees and Duties, Commentary, Sample Documents]. Budapest: Magyar Törvénykezés, 1938.
- [35] ROMSICS, I.: *A trianoni békeszerződés* [Trianon Peace Treaty]. Budapest: Osiris, 2005.
- [36] RONEN, Y.: Option of Nationality. In: R. Wolfrum, ed. *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law VII*. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 995-1000.
- [37] SCELLE, G.: *Cours de droit international public*. Paris: Domat-Montchrestien, 1948.
- [38] SCELLE, G.: *Précis de droit des gens: principes et systématique II*. Paris: Sirey, 1934.
- [39] SCHWARTZ, I.: Zur Lehre von der Staatensukzession. *Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht*, 1933-1934, pp. 166-176.
- [40] SZLECHTER, E.: *Les Options conventionnelles de nationalité à la suite de cessions de territoires*. Paris: Recueil Sirey, 1948.
- [41] VICHNIAC, M.: Le statut international des apatrides. *Recueil des Cours*, 1933, 43(I), pp. 115-246.
- [42] WATSON, S. *SLOVAKIA, THEN AND NOW. A POLITICAL SURVEY*. LONDON, PRAGUE: George Allen & Unwin Ltd., Orbis Publishing Co., 1931.
- [43] WESTLAKE, J.: *International Law I*. Cambridge: Cambridge University Press, 1902.
- [44] ZEIDLER, M, ED.: *Trianon* [Trianon]. Budapest: Osiris, 2008.
- [45] ZORN, A.: *Grundzüge des Völkerrechts*. Leipzig: Verlagbuchhandlung von J. J. Weber, 1903.

Email: Ganczer.Monika@tk.hu

SYSTÉM OCHRANY PRÁV PRÍSLUŠNÍKOV MENŠÍN SPOLOČNOSTI NÁRODOV AKO POTENCIÁLNY POZITÍVNY PODPORNÝ PRVOK ROZVOJA SLOVENSKO-MAĎARSKÝCH VZŤAHOV PO PRIJATÍ TRIANONSKEJ ZMLUVY

doc. JUDr. Juraj Jankuv, Ph.D.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a teórie práva, Slovensko

Abstrakt: Tento príspevok je venovaný problematike systému ochrany práv príslušníkov menších Spoločnosti národov a identifikácii odpovede na hypotézu či tento systém ochrany práv príslušníkov menších mohol slúžiť ako pozitívny podporný prvok rozvoja slovensko-maďarských vzťahov po prijatí Trianonskej zmluvy.

Abstract

This paper is devoted to the issue of the system of protection of the rights of persons belonging to minorities of the League of Nations and the identification of the answer to the hypothesis whether this system of protecting them could serve as a positive supporting element of Slovak-Hungarian relations after the adoption of the Treaty of Trianon.

Kľúčové slová

medzinárodné právo verejné, Spoločnosť národov, menšiny, práva príslušníkov menších, *Československo*, Slovensko, Maďarsko, Trianonská zmluva, Saintgermainská zmluva, Versailleský mierový systém.

Keywords

Public international law, League of Nations, minorities, rights of persons belonging to minorities, Czechoslovakia, Slovakia, Hungary, Treaty of Trianon, Treaty of Saint-Germain, Versailles peace system.

Úvod

Otázka ochrany práv príslušníkov etnických, jazykových, kultúrnych a národnostných menších v medzinárodnom práve má svoju historickú, ale

aj veľmi súčasnej dimenzii. Má svojím spôsobom univerzálny význam, keďže sa vzťahuje na všetkých príslušníkov menšín v rámci existujúcich suverénnych štátov.¹ Odhady počtu menšín vo svete sa rôznia od stoviek až po tisíce. Podľa viacerých názorov vedy je, i v súčasnosti, minimálne v 99 krajinách ohrozená aspoň jedna menšina.² Vzhľadom túto situáciu rastie význam ich ochrany prostriedkami vnútroštátneho, ale i medzinárodného práva. Po skončení prvej svetovej vojny sa otázka ochrany práv príslušníkov menšín stal osobitne aktuálnou. Po rozpade Rakúsko-Uhorska, vznikol celá rad nástupníckych štátov vrátane bývalého Československa a Maďarska. V uvedených nástupníckych štátoch následkom tohto procesu vznikli veľké menšinové spoločenstvá.

V nadväznosti na tieto problémy a v dôsledku ohrozenia príslušníkov menšín zmenami hraníc štátov po prvej svetovej vojne, ako aj v rámci procesu dekolonizácie, medzinárodné spoločenstvo vytvorilo prvý ucelený systém ochrany práv príslušníkov menšín, vychádzajúci z ich kolektívneho chápania. Tento systém bol vytvorený na *Parížskej mierovej konferencii* po prvej svetovej vojne a garantovaný prvou Spoločnosťou národov.³ Spočíval na nie celkom spravodlivom, asymetrickom modeli záväzkov nových a rozšírených štátov strednej a východnej Európy chrániť a poskytovať taxatívne určené práva príslušníkom menšín. Príslušníci menšín mali i petičné právo vo vzťahu k Rade Spoločnosti národov. Tento systém mal svoje pozitíva i výrazné slabiny, najmä kvôli asymetrickému charakteru záväzkov a kolektívnemu charakteru práv, ktoré boli v rámci tohto systému menšinám poskytované. Mal však i nesporné pozitíva a to najmä v rovine formulovania celého radu špecializovaných práv príslušníkov menšín ako aj kontrolného mechanizmu ich dodržiavania.

¹ Porovnaj MRÁZEK, J. Ochrana menšín z hľadiska medzinárodného práva. In: *Právnik*, č.6, 1993. s.478. ISSN 0231-6625.

² GURR,T.R., SCARRIT, J.R. Minorities at risk: A global Survey. In: *Human Rights Quarterly*, No.3, 1989. s.375. ISSN 0275-0392.

³ K problematike ochrany práv príslušníkov menšín v rámci Spoločnosti národov bližšie pozri MRÁZEK,J. Ochrana menšín z hľadiska medzinárodného práva. In: *Právnik*, č.6, 1993. s.478. ISSN 0231-6625 a THORNBERRY, P. *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press, 1994. s.38-52. ISBN 0-19-825829-1. HOBZA,A. *Úvod do medzinárodného práva mírového. Díl II*. Praha, 1935. s.368-380, SCHEU,H. CH. *Ochrana menšín podle medzinárodného práva*. Praha: Karolinum,1998. s.10-22. ISBN 80-7184-632-5, JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna ochrana práv príslušníkov menšín*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s.40-46. ISBN 978-80-7380-210-3, LERNER, N. The Evolution of Minority Rights in International Law. In.: BRÖLMAN, C.M. et al (ed.). *Peoples and Minorities*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. s.77-101. ISBN 978-0792323150 a WELLER,M. (ed.). *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*. Oxford: Oxford University Press, 2007. s. 4-12. ISBN 978-0-19-920851-7.

Cieľom tohto príspevku je preskúmať podstatu systému ochrany práv príslušníkov menšín Spoločnosti národov a identifikovať či tento systém ochrany práv príslušníkov menšín mohol slúžiť ako pozitívny podporný prvok rozvoja slovensko-maďarských vzťahov po prijatí Trianonskej zmluvy.

1 Systém ochrany práv príslušníkov menšín Spoločnosti národov

Po prevej svetovej vojne víťazné mocnosti prijali komplex zmlúv týkajúcich sa ochrany práv príslušníkov menšín. Tieto zmluvy boli vypracované na *Parížskej mierovej konferencii* (1919-21). V rámci tejto konferencie bol vytvorený nový systém ochrany práv príslušníkov menšín.⁴ Práva príslušníkov menšín boli v zakotvené v *mierových zmluvách* (*St. Germainská, Trianonská, Neuillyská, Lausanneská*) víťazných mocností s Rakúskom (1919), Bulharskom (1919), Maďarskom (1920) a Tureckom (1923), v *zvláštnych zmluvách týkajúcich sa práv príslušníkov menšín* uzavretými medzi víťaznými mocnosťami a Poľskom, Juhosláviou, Československom, Rumunskom a Gréckom,⁵ v *jednostranných prehláseniach štátov voči Rade Spoločnosti Národov*, ktoré urobili Albánsko (1921), Estónsko (1923), Litva (1922) a Lotyšsko (1923) a v rôznych *dvojstranných zmluvách* ako bola, napr. *Dohoda medzi Poľskom a slobodným mestom Gdansk* (1920), švédsko-fínska zmluva, týkajúca sa ostrovov Alandy, nemecko-poľská zmluva o hornom Sliezsku (1922) a *zmluva medzi spojencami a Litvou ohľadom Memellandu* (1924).⁶ Garantom tohto systému bola *Spoločnosť národov* (angl. League of Nations), prvá univerzálna medzinárodná organizácia politického charakteru, rovnako vytvorená na Parížskej mierovej konferencii. V jej rámci sa vytvoril i osobitný kontrolný systém dodržiavania uvedených zmluvných a jednostranných záväzkov. Existencia tohto kontrolného systému bola osobitne spomenutá v uvedených zmluvných i jednostranných normách. Na druhej strane v rámci Spoločnosti národov neboli prijaté žiadne všeobecné deklarácie alebo dohovory na ochranu národnostných menšín. Ani *Pakt Spoločnosti národov* (1919)⁷ neobsahoval

⁴ JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna ochrana práv príslušníkov menšín*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s.40. ISBN 978-80-7380-210-3.

⁵ Texty zmlúv pozri o.i. v diele *International Legislation*, Vol.I, Hudson, New York, 1970. Podrobné komentáre k týmto zmluvám bližšie pozri v diele Peška, Z. *Národné menšiny a Československo*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 1932. s.11-115.

⁶ SCHEU, H. CH. *Ochrana menšín podle mezinárodního práva*. Praha: Karolinum, 1998. s. 11. ISBN 80-7184-632-5 a LERNER, N.: *The Evolution of Minority Rights in International Law*, In: BRÖLMAN, C.M. et al (ed.). *Peoples and Minorities*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. s. 253-287.

⁷ Tento pakt je obsiahnutý ako prvá časť mierovej zmluvy Versailleskej, Veľkej saint germainskej, Trianonskej a Neuillyskej. Pôvodný text vyšiel v Zbierke zákonov pod

v žiadnom zo svojich článkov všeobecne záväzné ustanovenia pre ochranu práv príslušníkov menšín. Uvedené zmluvné a jednostranné záväzky štátov takto zostali vo svojom bezprostrednom pôsobení obmedzené na použitie v úzkej geografickej oblasti.⁸

Ustanovenia o ochrane práv menšín v jednotlivých zmluvách či jednostranných prehláseniach boli v určitých ohľadoch typologicky veľmi podobné a niekedy dokonca úplne totožné.⁹ Pre ilustráciu charakteru menšinových záväzkov v rámci Spoločnosti národov a v nadväznosti na cieľ tohto príspevku budeme venovať pozornosť medzinárodnoprávnym záväzkom Maďarska a prvej Československej republiky.

Úprava ochrany práv príslušníkov menšín v rámci Maďarska bola regulovaná *Mierovou zmluvou mocnosťami spojenými a združenými a Maďarskom* (1920),¹⁰ nazývanou aj *Trianonská zmluva*. Táto zmluva obsahuje záväzky Maďarska v oblasti ochrany práv príslušníkov menšín v VI. Oddieli nazvanom „Ochrana menšín“ (články 54 až 60). Podľa článku 54 sa Maďarsko zaviazalo, že ustanovenia obsiahnuté v tomto Oddieli budú uznané za základné zákony, že žiadny zákon, žiadne nariadenie ani žiadny úradný úkon nebudú v rozpore alebo nesúlade s týmito ustanoveniami a že žiadny zákon, žiadne nariadenie ani žiadny úradný úkon proti nim nebude mať platnosť. Článok 55 zakotvuje nediskriminačnú klauzulu, podľa ktorej sa Maďarsko zaväzuje, že poskytne všetkým obyvateľom Maďarska úplnú a bezpodmienečnú ochranu ich života a ich slobody bez ohľadu na ich pôvod, štátne občianstvo, jazyk, rasu alebo náboženstvo. Všetci obyvatelia Maďarska budú mať právo, aby slobodne vyznávali, ako verejne tak aj súkromne akékoľvek vyznanie, náboženstvo alebo vieru, ktorých vykonávanie nebude v nesúlade s verejným poriadkom a dobrými mravmi. Články 56 a 57 sa týkajú štátneho občianstva príslušníkov menšín. Podľa ich ustanovení Maďarsko uznáva za maďarských štátnych príslušníkov *ipso facto* a bez akejkoľvek formality všetky osoby, ktoré majú bydlisko na maďarskom území v dobe, kedy táto zmluva nadobudne záväznosť, a nie sú štátnymi príslušníkmi iného štátu. Maďarské štátne občianstvo nadobudne *ipso facto* aktom narodenia na maďarskom území každá osoba, ktorá nenadobúda štátne občianstvo iného štátu.

č. 217/1921 Zb. z. a n., spolu s francúzskym a anglickým autentickým textom. Zmeny pozri pod č. 132/1927 Zb. z. a n.

⁸ SCHEU, H. CH. *Ochrana menšín podľa medzinárodného práva*. Praha: Karolinum, 1998. s. 11. ISBN 80-7184-632-5.

⁹ Bližšie pozri SCHEU, H. CH. *Ochrana menšín podľa medzinárodného práva*. Praha: Karolinum, 1998. s. 12-15. ISBN 80-7184-632-5.

¹⁰ Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Hungary (1920). Bližšie pozri na webránke <https://www.dipublico.org/100759/treaty-of-trianon-treaty-of-peace-between-the-allied-and-associated-powers-and-hungary/>

Články 58 a 59 zakotvujú práva menšín. Podľa článku 58 si všetci maďarskí štátni občania budú rovni pred zákonom a budú požívať rovnaké občianske a politické práva bez ohľadu na rasu, jazyk alebo náboženstvo. Rozdiel v náboženstve, viere alebo vyznaní nemôže byť žiadnemu maďarskému štátnemu občanovi na ujmu, pokiaľ ide o užívanie občianskych a politických práv a hlavne pokiaľ ide o prístup do verejnej služby, úradov a k hodnostiam alebo o vykonávanie akejkoľvek živnosti alebo povolania. Maďarským štátnym občanom nebudú ukladané žiadne obmedzenia, pokiaľ ide o slobodné užívanie akéhokoľvek jazyka či už v súkromných alebo obchodných stykoch, vo veciach, týkajúcich sa náboženstva, tlače alebo verejných prejavov akéhokoľvek druhu a v rámci verejných zhromaždení. Ak by maďarská vláda zaviedla nejaký oficiálny jazyk, bude i napriek tomu to poskytnutá maďarským štátnym príslušníkom používajúcim iný jazyk ako maďarský primeraná možnosť, aby používali svoj jazyk ako ústne, tak písomne pred súdmi. S maďarskými štátnymi príslušníkom, patriacim k menšinám etnickým, náboženským alebo jazykovým, bude podľa práva a v skutočnosti za rovnakých záruk zaobchádzané rovnako ako s ostatnými maďarskými štátnymi občanmi. Osobitne tieto osoby budú mať rovnaké právo, aby na vlastné náklady zakladali, riadili a pod mali pod dozorom ľudomilné, náboženské alebo sociálne ústavy, školy a iné výchovné ústavy s právom používať tam slobodne svoj jazyk a slobodne tam vykonávať svoje náboženstvo. Článok 59 ustanovuje, že pre účely verejného vyučovania, poskytne maďarská vláda v mestách a okresoch, v ktorých je usadený značný zlomok maďarských štátnych príslušníkov iného jazyka než maďarského, primerané možnosti zabezpečujúce, aby deťom týchto maďarských štátnych príslušníkom bolo poskytnuté vyučovanie vo všeobecných školách v ich vlastnej reči. Toto ustanovenie nebude maďarskej vláde brániť, aby v daných školách ustanovila povinným vyučovanie maďarského jazyka. V mestách a okresoch, v ktorých je usadený značný zlomok maďarských štátnych príslušníkov, patriacich k etnickým, náboženským alebo jazykovým menšinám, zabezpečí sa týmto menšinám slušný podiel v požitkoch a v použití čiastok, z verejných fondov podľa štátneho rozpočtu, obecných rozpočtov alebo iných rozpočtov, ktoré majú byť vynaložené na výchovu, náboženstvo alebo ľudomilné aktivity.

Znenie článku 60 reagovalo na existenciu kontrolného mechanizmu dodržiavania ustanovení tejto zmluvy Spoločnosti národov. Maďarsko v duchu tohto článku súhlasilo s tým, že ustanovenia predchádzajúcich článkov tohto oddielu, pokiaľ sa týkajú príslušníkov rasovej, náboženskej alebo jazykovej menšiny, zakladajú záväzky medzinárodného záujmu a budú požívať záruky Spoločnosti národov. Nesmú byť menené bez súhlasu väčšiny v Rada Spoločnosti národov. Mocnosti spojené a združené zastúpené v Rade sa zaväzujú, že neodopru svoj súhlas takým zmenám daných

článkov, ktoré schváli väčšina Rady Spoločnosti národov v predpísanej forme.

Maďarsko taktiež v duchu tohto článku súhlasilo s tým, že každý člen Rady Spoločnosti národov bude mať právo obrátiť pozornosť Rady na každé už vzniknuté alebo hroziace porušenie ktoréhokoľvek z týchto záväzkov a že Rada bude môcť zvoliť postup a vydať také pokyny, aké sa jej za daných okolností budú zdať vhodné a účinné.

Maďarsko ďalej súhlasilo s tým, aby každý rozpor, ktorý by vznikol o právnych alebo skutkových otázkach, súvisiacich s uvedenými článkami, medzi maďarskou vládou a ktoroukoľvek z mocností spojených a združených alebo ktoroukoľvek inou mocnosťou, ktorá je členom Rady Spoločnosti národov, bol pokladaný za spor medzinárodného charakteru podľa znenia článku 14 Paktu Spoločnosti národov. Maďarská vláda súhlasila, aby každý takýto spor, ako o to bude žiadať druhá strana, bol postúpený Stálemu dvoru medzinárodnej spravodlivosti, ktorého rozhodnutie bude konečné a bude požívať rovnakú záväznosť a účinnosť ako rozhodnutia podľa článku 13 Paktu Spoločnosti národov.

Úprava ochrany práv príslušníkov menšín v rámci Československa bola upravená viacerými ďalšími medzinárodnými zmluvami. Bola to *Mierová zmluva medzi mocnosťami spojenými a združenými a Rakúskom* (1919)¹¹ nazývaná aj Saintgermainskou zmluvou, *Zmluva medzi Čelnými mocnosťami spojenými a združenými a Česko-Slovenskom* (1919),¹² nazývaná aj Malou Saintgermainskou zmluvou, a dvojstranné zmluvy Československa s Rakúskom, Nemeckom a Poľskom.¹³ Úprava obsiahnutá v medzinárodných zmluvách bola základom právneho postavenia menšín v Československu. Od tejto úpravy sa potom odvíjala vnútroštátna právna úprava. Prvým dôležitým ustanovením v tomto smere je článok 57, *Mierovej zmluvy medzi mocnosťami spojenými a združenými a Rakúskom* „, z 19.septembra 1919. Článok 57 zakotvil povinnosť Československa prijať v osobitnej zmluve ustanovenia na ochranu záujmov tých obyvateľov československého štátu, ktorí sa od väčšiny líšili rasou, používaným jazykom a vyznávaným náboženstvom.

¹¹ Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Austria (1919). Bližšie pozri na webstránke <https://www.dipublico.org/100758/treaty-of-st-germain-treaty-of-peace-between-the-allied-and-associated-powers-and-austria/>. Táto zmluva bola uverejnená v Zbierke zákonov pod č. 507/1921 Zb.z. a n.

¹² Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Czechoslovakia (1919). Bližšie pozri na webstránke: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1919Parisv13/ch30>. Táto zmluva bola uverejnená v Zbierke zákonov pod č. 508/1921 Zb.z. a n.

¹³ PEŠKA, Z. *Národní menšiny a Československo*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 1932. s. 6-7.

Tento záväzok bol realizovaný a podrobne rozpracovaný v *Zmluve medzi Čelnými mocnosťami spojenými a združenými a Česko-Slovenskom*, z 19. septembra 1919. Podľa článku 1 tejto zmluvy sa ČSR zaviazala uznať ustanovenia týkajúce sa menšín uvedené v článkoch 2 až 8 zmluvy za základné zákony, t. j. zakotviť ich do vnútroštátneho poriadku a zabezpečiť, aby žiaden zákon, nariadenie alebo úradný úkon nebol v rozpore s týmito ustanoveniami. Články 2 až 8, zahŕňali špeciálne menšinové práva, ale aj ustanovenia riešiace otázku štátneho občianstva osôb nemeckého, rakúskeho a maďarského pôvodu. Menšinové práva zahŕňali právo na ochranu života a slobody obyvateľstva bez ohľadu na pôvod, jazyk, rasu a náboženstvo (čl.2), právo na slobodu viery a náboženstva v súlade s verejným poriadkom a dobrými mravmi (čl.2), zásadu rovnosti občanov ČSR pred zákonom a v používaní občianskych a politických práv bez ohľadu na rasu, jazyk a náboženstvo (čl.7), právo na slobodu používania menšinového jazyka v súkromí, obchodných stykoch, pri náboženských úkonoch, v tlači ako aj pri verejných prejavoch na verejných zhromaždeniach (čl.7), právo na používanie menšinového jazyka v konaní pred súdmi (čl.7), právo zakladať menšinové školy a vzdelávacie ústavy ako aj inštitúcie ľudomilného, náboženského a sociálneho charakteru (čl.8), právo na vzdelávanie v menšinovom jazyku v oblastiach, kde sídli značný počet inojazyčnej populácie (čl.9), právo prístupu menšín k štátnym a obecným financiam na vzdelávanie, náboženstvo a ľudomilné účely (čl.9). Ustanovenia o štátnom občianstve zakotvovali povinnosť ČSR uznať osoby nemeckého, rakúskeho a maďarského pôvodu s bydliskom alebo domovským právom na území ČSR za štátnych občanov (čl.3), slobodu opcie akéhokoľvek iného štátneho občianstva, ktoré im bude prístupné, pre osoby nemeckého, rakúskeho a maďarského pôvodu staršie ako 18 rokov, spolu s ich maloletými deťmi (čl.3,4,5). Malá Saintgermainská zmluva osobitne riešila i postavenie Rusínov (čl.10-13), ktorým sa ČSR zaviazala vytvoriť samosprávnú jednotku s čo najširšou autonómiou, s vlastným snemom a guvernérom menovaným prezidentom ČSR.

V zmysle článku 14 zmluvy, ďalej ČSR súhlasila s tým, že uvedené menšinové práva bude garantovať Spoločnosť Národov a akceptovala i právo členov Rady Spoločnosti národov obrátiť pozornosť na každé už vzniknuté alebo hroziace porušenie uvedených záväzkov ako aj právo Rady vydať pokyny pre riešenie vecí. Akceptovala tým systém ochrany menšín vyvinutý Spoločnosťou národov vrátane petičného práva menšín. ČSR v danom článku súhlasila i s tým, že každý rozpor medzi ČSR a ktorýmkoľvek členským štátom Spoločnosti národov, ohľadom uvedených menšinových záväzkov, bude pokladaný za spor medzinárodný a akceptovala i právo protistrany predložiť daný spor Stálemu dvoru medzinárodnej spravodlivosti.

Ustanovenia článku 14 Malej Saintgermainskej zmluvy a Trianonskej zmluvy do určitej miery načrtávajú i spomenutý *kontrolný systém* dodržiavania záväzkov štátov v oblasti práv príslušníkov menšín Spoločnosti národov (ďalej SN). Obdobné ustanovenie mali i ostatné menšinové zmluvy z tohto obdobia, pričom z chronologického hľadiska bol prvým článok 12 Poľskej menšinovej zmluvy, ktorý sa stal vzorom pre všetky ostatné, vrátane uvedenej Malej Saintgermainskej zmluvy. Tento systém sa realizoval v rámci konania dvoch hlavných orgánov SN, a to Rady Spoločnosti národov (ďalej Rada SN) a v konaní pred Stálym dvorom medzinárodnej spravodlivosti (ďalej SDMS). Rada SN sa mohla zaoberať porušením menšinových práv buď z podnetu člena Rady SN alebo na základe individuálnych alebo kolektívnych petícií príslušníkov menšiny. Rada SN spočiatku nemala procesné normy pre petičné konanie a preto postupom času v tejto oblasti prijala celý rad rezolúcií.¹⁴

Prvou z nich bola *Rezolúcia z 25. októbra 1920*, ktorou sa vytvoril, tzv. Výbor troch (franc. Comité de Trois), pre skúmanie petícií menšín. Tento Výbor pozostával z predsedu Rady SN a dvoch ním prizvaných členov a rozhodoval či je daná vec prijateľnou pre posúdenie Radou SN. Touto rezolúciou sa v praxi *de facto* kreoval inštitút petícií menšín. Príslušníci menšín mali možnosť petičného práva pred Radou SN pre prípad porušenia zakotvených práv. Petičné právo príslušníkov menšiny malo povahu „kolektívneho práva“, pričom sa vopred vylučovali petície smerujúce k secesii. Podanie petície však nemalo právne účinky automatického začatia konania vo veci Radou SN. Generálny tajomník SN, ktorému mala byť sťažnosť smerovaná mal povinnosť oznámiť vec členom Rady SN, bez vlastného komentára. Postupom času sa vyvinula prax, že daná vec sa oznámila všetkým členom SN. V prípade naliehavých vecí mal generálny tajomník SN oznámiť vec Rade SN v čo najkratšej lehote.

Ďalšia *Rezolúcia z 5. septembra 1923* Rady SN stanovila podmienky prijateľnosti sťažnosti, ktoré sa po druhej svetovej vojne objavili (v obmenenej podobe) v procesnom konaní medzinárodných orgánov súdnej a kvázi súdnej povahy zaoberajúcimi sa ochranou ľudských práv. Išlo o požiadavky a) pôvodu petície - sťažnosť nesmela byť anonymná, b) formy petície - podanie malo byť písané slušným tónom, c) obsahu petície - predmetom musela byť ochrana menšín v zmysle platných medzinárodných menšinových zmlúv a noriem, jej obsahom nemohlo byť odtrhnutie od materského štátu, sťažnosť mala obsahovať údaje a fakty, ktoré neboli predmetom inej súbežne prerokovávanej sťažnosti. Ďalšia *Rezolúcia z 27. júna 1921*,

¹⁴ K uvedeným rezolúciám ako aj k celému systému ochrany práv príslušníkov menšín v rámci Spoločnosti národov bližšie pozri dielo PEŠKA, Z. *Národní menšiny a Československo*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 1932. s. 107-118.

stanovila osobitné procesné podmienky pre prípad petícií zo strany štátu, ktorý nebol členom SN. *Rezolúcia z 10. júna 1925* vymedzuje negatívnym spôsobom členstvo vo Výbore troch, v ktorom nemohli byť, zástupca štátu, kde žije poškodená menšina, zástupca susedného štátu a zástupca štátu, v ktorom je väčšina obyvateľstva etnicky totožná s poškodenou menšinou. *Rezolúcia z 13. júna 1929*, obsahovala ustanovenia o možnosti informovania sťažovateľa o nedostatkoch v náležitostiach petície, ďalej možnosť rozšírenia Výboru troch na 5 členov vo výnimočných prípadoch, možnosť zvolať zasadnutie Výboru troch i medzi zasadnutiami Rady SN, ak to prípad vyžaduje, povinnosť Generálneho tajomníka SN informovať raz ročne o došlých podaniach, povinnosť Výboru troch informovať členov Rady SN o podaniach, ktoré neodporučil na prerokovanie Radou SN, ako aj ustanovenia o uverejňovaní výsledkov práce Výboru troch, ako aj údajov o počte petícií a spôsobe ich riešenia. Konanie pred Radou SN malo povahu konania zmierovacieho a mohlo viesť nanajvýš k odporúčaniam Rady SN.

Príslušníci menšinových spoločenstiev v hojnej miere využívali petičné právo, o čom svedčia stovky petícií od príslušníkov maďarskej menšiny proti Rumunsku, nemeckých menšín proti Poľsku a bývalému Československu i maďarskej menšiny proti Československu. Niektoré z prípadov boli prevzaté za svoje suverénnymi štátmi a boli predložené SDMS. V rokoch 1920 až 1939 bolo menšinovej sekcii predložených asi 883 petícií. Avšak iba 16 z 395 petícií považovaných za prijateľných sa dostalo do pozornosti Rady a z nich v 16 prípadoch Rada odsúdila obvinený štát za nesprávne zaobchádzanie iba v štyroch prípadoch.¹⁵

V prípade ak sa v rámci zmierovacieho konania vo veci tej ktorej petície nedosiahlo riešenie, Rada SN mala právo postúpiť celú vec SDMS. V prípade predloženia sporu Radou SN bola jurisdikcia SDMS obligatórnou. SDMS takéto spory riešil a vydal v otázke ochrany práv príslušníkov menšín i viacero posudkov na základe žiadosti Rady SN. Táto jeho judikatúra je významná a podnetná najmä z hľadiska výkladu jednotlivých zmlúv zakotvujúcich práva príslušníkov menšín.

2 Petície osôb maďarskej národnosti s československým štátnym občianstvom v rámci zmierovacieho konania Rady Spoločnosti národov voči Československu

Z hľadiska cieľa tohto príspevku je vhodné poukázať na petície maďarskej menšiny proti Československu. Podľa dostupných informácií podali príslušníci maďarskej menšiny celkovo 26 petícií proti bývalému Česko-

¹⁵ Summary of Petition of Railroad Workers of Hungarian Origin and Protection of Minorities in Czechoslovakia. Pozri <https://www.wdl.org/en/item/11569/>

slovensku.¹⁶ Z hľadiska obsahu petícií je veľmi dobre dostupná petícia 18 železničných robotníkov maďarského pôvodu, občanov Československa, proti Československu z roku 1932.¹⁷ Pracovníci, všetci predtým zamestnaní na železničiach Rakúsko-Uhorska, tvrdili, že boli prepustení z práce a zamietli im dôchodky na základe ich štátnej príslušnosti. V odpovedi na petíciu Výbor troch, zložený zo zástupcov Guatemaly, Nórska a Španielska, dospel k záveru, že pracovníci neboli diskriminovaní. Navrhol však, aby československá vláda zvážila, či je možné nájsť spôsob, ako by muži mohli dostávať dôchodky za svoje zamestnanie pred rokom 1918. Odpoveď bola v mnohých ohľadoch typická pre prístup orgánov riešiacich petície, ktorým bolo zabrániť priamemu odsúdeniu štátov za diskrimináciu pri snahe o odstránenie problémov pomocou neformálnych riešení.

Viacero petícií osôb maďarskej národnosti s československým štátnym občianstvom proti Československu sa týkalo otázky autonómie Podkarpatskej Rusi. K vytvoreniu tejto autonómie sa Československo medzinárodnoprávne zaviazalo. K písaniu petícií tohto charakteru podnecovala sťažovateľov najmä maďarská vláda s nádejou, že samospráv regiónu by mohla vytvoriť cestu k postupnému pričleneniu regiónu k Maďarsku na základe jeho vlastnej vôle. Tieto petície však neuspeli. Rada Spoločnosti národov po prešetrení petícií iba poukázala na fakt, že Československo síce vyprodukovalo viacero optimistických štúdií ohľadom územnej autonómie Podkarpatskej Rusi, ale nikde túto autonómiu nevytvorilo.¹⁸

O niečo úspešnejšie končili petície smerujúce proti pozemkovým reformám, ktoré podľa sťažovateľov posilňovali ekonomickú a politickú moc vláduceho národa (vtedy československého národa) na úkor príslušníkov maďarskej menšiny. Tomuto druhu petícií zo strany osôb maďarskej národnosti Československo čelilo dlhé roky. Rada Spoločnosti národov v tejto súvislosti akceptovala československé argumenty ako aj záväzok, že bude distribuovať vyvlastnené pozemky spôsobom, ktorý bude spravodlivý a proporcionálny vo vzťahu k menšinovej populácii.¹⁹

¹⁶ ZEIDLER, M. The League of Nations and Hungarian Minority Petitions. In: EILER, F., HÁJKOVÁ, D. et al. *Czech and Hungarian Minority Policy in Central Europe 1918-1938*. Praha, Budapest: Masarykův ústav a Archiv AV ČR a MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2009. s.110. ISBN 978-80-86495-54-5.

¹⁷ Summary of Petition of Railroad Workers of Hungarian Origin and Protection of Minorities in Czechoslovakia. Pozri <https://www.wdl.org/en/item/11569/>

¹⁸ ZEIDLER, M. The League of Nations and Hungarian Minority Petitions. In: EILER, F., HÁJKOVÁ, D. et al. *Czech and Hungarian Minority Policy in Central Europe 1918-1938*. Praha, Budapest: Masarykův ústav a Archiv AV ČR a MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2009. s.111. ISBN 978-80-86495-54-5.

¹⁹ ZEIDLER, M. The League of Nations and Hungarian Minority Petitions. In: EILER, F., HÁJKOVÁ, D. et al. *Czech and Hungarian Minority Policy in Central Europe 1918-*

3 Judikatúra Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti v oblasti ochrany práv príslušníkov menšín

Judikatúru Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti v oblasti ochrany práv príslušníkov menšín prispela k výkladu existujúcich záväzkov v rámci systému ochrany práv príslušníkov menšín v rámci Spoločenosti národov. Stálemu dvoru medzinárodnej spravodlivosti boli Radou spoločnosti národov postúpené tri prípady medzištátnych sporov, z ktorých vzišlo iba jedno rozhodnutie v prípade *Práva menšín v Hornom Sliezsku (menšinové školstvo, 1928)*.²⁰ Okolnosti prípadu boli relatívne zložité. Spor vznikol na území poľskej časti tzv. Horného Sliezska, ktoré bolo pridelené Poľsku, na základe výsledkov hlasovania obyvateľstva z 20. marca 1921, rozhodnutím Konferencie veľvyslancov z 20. októbra 1921. Toto rozhodnutie vychádzalo názoru Rady Spoločnosti Národov. V tomto rozhodnutí bolo o. i. stanovené, že Poľsko a Nemecko majú uzavrieť dvojstrannú zmluvu týkajúcu sa rozdeleného územia Horného Sliezska pričom táto zmluva mala rešpektovať ustanovenia tzv. *Poľskej menšinovej zmluvy* z 28. júna 1919, ktorú Poľsko uzavrelo z víťaznými mocnosťami prvej svetovej vojny, a ktorá obsahovala celý rad záväzkov z oblasti ochrany práv príslušníkov menšín. Ako už bolo uvedené obe krajiny takúto zmluvu uzatvorili 15. mája 1922. Táto zmluva je označovaná aj ako Ženevský dohovor týkajúci sa Horného Sliezska (ďalej Ženevský dohovor).²¹ V nadväznosti na Ženevský dohovor bola vytvorená *Zmiešaná komisia pre Horné Sliezsko a Arbitrážny tribunál*. Oba tieto orgány mali právomoc pre riešenie sporov pri aplikácii zmluvy.

Samotná podstata sporu vznikla pri aplikácii ustanovení článkov 106 a 131 Ženevského dohovoru poľskými štátnymi orgánmi. Článok 106 zakotvuje možnosť vytvorenia menšinových škôl na žiadosť štátneho občana, podporenú osobami právne zodpovednými za vzdelávania aspoň 40 detí patriacich k jazykovej menšine, pričom tieto deti sú rovnako štátnymi občanmi Poľska, patria k danému školskému obvodu, majú predpísaný vek pre povinnú školskú dochádzku so zámerom, že tieto deti budú navštevovať danú školu. Článok 131 zakotvuje právo osoby právne zodpovednej za dieťa na ústne alebo písomné vyhlásenie o určení jazyka žiaka či dieťaťa.

1938. Praha, Budapest: Masarykův ústav a Archiv AV ČR a MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2009. s.111. ISBN 978-80-86495-54-5.

²⁰ Rights of Minorities in Upper Silesia, Permanent Court of International Justice (PCIJ), Ser. A, No 15, 26.04.1928

²¹ German-Polish Convention Concerning Upper Silesia (1922), franc. Convention germano-polonaise relative à la Haute Silésie (1922), nem. Deutsch-Polnisches Abkommen über Oberschlesien(1922) Bližšie pozri webstránku <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=drb&datum=1922&page=266&size=45>, kde je tento dohovor publikovaný vo francúzskom a nemeckom jazyku.

Takéto vyhlásenie nesmie byť verifikované alebo spochybňované vzdelávacími inštitúciami.

Poľské štátne orgány v nadväznosti na uvedené ustanovenia nariadili v roku 1926 správne vyšetrovanie aby preverili autenticitu žiadostí o prijatí do nemeckých menšinových škôl, aby zistili, či takéto žiadosti pochádzajú od osôb, ktoré boli na to oprávnené a aby overili či nastali okolnosti predpokladané článkami 106 a 131 Ženevského dohovoru. V dôsledku vyšetrovania bolo za nulitné alebo neplatné vyhlásených celkovo 7114 záznamov detí v registroch menšinových škôl z rôznych dôvodov. V dôsledku tohto v školskom roku 1926-1927 boli uvedené deti presunuté na poľské verejné školy. Rodičia a osoby právne zodpovedné za tieto deti odmietli poslať deti do škôl s poľským vyučovacím jazykom. Polícia mnohých z uvedených rodičov a zákonných zástupcov v dôsledku tohto predvolávala a udeľovala im pokuty za porušovanie poľských vnútroštátnych zákonov týkajúcich sa povinnej školskej dochádzky. V nadväznosti na tieto udalosti organizácia nemeckej menšiny v Hornom Sliezsku *Nemecký ľudový zväz pre Poľské Horné Sliezsko (Deutscher Volksbund für Polnisch Oberschlesien)* poslala 25. septembra 1926 petíciu správnym orgánom pre poľské Sliezsko so žiadosťou aby boli výmazy záznamov žiakov z registrov nemeckých menšinových škôl zrušené. Vojvoda Sliezska tejto petícii nevyhovel a preto sa celá vec postupne dostala cez Zmiešanú komisiu pre Horné Sliezsko a neskôr cez poľskú vládu až pred Radu spoločnosti Národov. Rad spoločnosti Národov prijala vo veci Rezolúciu z 12. Marca 1927, kde naznačila určité riešenie prípadu. Nemecko však nebolo spokojné s vykonaním tejto rezolúcie zo strany Poľska a podalo 2. Januára 1927 žalobu proti Poľsku v danej veci na základe článku 72 ods. 3 Ženevského dohovoru, ktorý založil pre riešenie sporov z tejto zmluvy povinnú jurisdikciu Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti (ďalej SDMS). Poľská strana podala predbežnú námietku vo vzťahu k jurisdikcii SDMS s odôvodnením, že odlišnosti v názoroch na výklad článkov Ženevského dohovoru, ktoré označila nemecká strán nezakladajú dôvod pre založenie jurisdikcie súdu, resp. s argumentom, že vo veci by mala rozhodnúť rada Spoločnosti Národov, ktorá je podľa poľskej strany konečnou inštanciou pre rozhodnutie vo veci.

Nemecko v žalobe požadovalo aby SDMS vyniesol rozsudok, že články 74, 106 a 131 Ženevského dohovoru (1922) vytvárajú neobmedzenú slobodu jednotlivca vyhlásiť podľa vlastného svedomia a vlastnej osobnej zodpovednosti, že patrí alebo nepatrí k rasovej, jazykovej alebo náboženskej menšine a tiež neobmedzenú slobodu vybrať si jazyk vzdelávania a zodpovedajúcu školu pre žiaka alebo dieťa, za ktorého vzdelanie je právne zodpovedný, že uvedené vyhlásenie nesmie byť predmetom verifikácie, sporu, tlaku alebo nátlaku v akejkoľvek forme zo strany štátnych orgánov, a že akékoľvek opatrenia poškodzujúce vyberané menšinové školy nie sú v sú-

lade s článkami 65, 68, 72 ods.2 a Preambuly Časti II Ženevského dohovoru.

Poľsko požadovalo zamietnutie nemeckého nároku alebo alternatívne rozhodnutie SDMS v znení, že články 69, 74, 106 a 131 Ženevského dohovoru zakotvujú slobodu každého štátneho občana podľa vlastného svedomia a vlastnej osobnej zodpovednosti, že patrí alebo nepatrí k rasovej, jazykovej alebo náboženskej menšine a tiež slobodu vyhlásiť aký je jazyk dieťaťa alebo žiaka za ktorého vzdelanie je zodpovedný. Článok 65 zakotvuje, že ustanovenia článkov 66 až 68 nesmú byť za žiadnych okolností zmenené zákonom, nariadením alebo úradným konaním. Článok 68 zakotvuje právo príslušníkov menšín na rovnosť s ostatnými občanmi a právo na vytváranie, udržiavanie a kontrolu charitatívnych, náboženských a sociálnych inštitúcií, škôl a iných vzdelávacích zariadení na vlastné náklady s právom na používanie ich vlastného jazyka a na výkon ich náboženstva. Článok 69 zakotvuje záväzok zmluvných strán vytvoriť v rámci vzdelávacieho systému v mestách a okresoch s primeranou časťou poľských občanov s iným než poľským jazykom, adekvátne možnosti v rámci základných škôl, pre zabezpečenie vyučovania prostredníctvom ich vlastného jazyka. Tento záväzok nebráni vláde zaviesť povinné vyučovanie štátneho jazyka a na uvedených školách. Článok 72 ods.2 zakotvuje, že každý člen Spoločnosti národov sa môže obrátiť na Radu Spoločnosti národov v prípade ak je ohrozené vykonávanie záväzkov podľa Ženevského dohovoru. Článok 74 zakotvuje, že otázka, či osoba patrí alebo nepatrí k rasovej, jazykovej alebo náboženskej menšine nesmie byť verifikovaná alebo spochybnená štátnymi orgánmi.

SDMS rozhodol, že odmieta predbežné námietky Poľska voči jurisdikcii SDMS. SDMS ďalej rozhodol, že články 74, 106 a 131 Nemecko-poľského dohovoru (1922) poskytujú slobodu každého štátneho občana podľa vlastného svedomia a vlastnej osobnej zodpovednosti, vyhlásiť, že patrí alebo nepatrí k rasovej, jazykovej alebo náboženskej menšine a tiež slobodu vyhlásiť aký je jazyk dieťaťa alebo žiaka za ktorého vzdelanie je zodpovedný. Uvedené vyhlásenia musia ustanovovať, čo ich autor pokladá za pravdivý prístup k podstate otázky, a že právo slobodne vyhlásiť aký je jazyk dieťaťa alebo žiaka, neobsahuje neobmedzené právo na výber jazyka v ktorom má byť poskytované vyučovanie alebo príslušnej školy. Vyhlásenia podľa článku 131 dohovoru a tiež otázka či osoba patrí alebo nepatrí k rasovej, jazykovej alebo náboženskej menšine nesmú byť predmetom žiadnej verifikácie, sporu, tlaku alebo obmedzení zo strany štátnych orgánov. SDMS konštatoval, že nie je oprávnený rozhodnúť o tej časti podania Nemecka podľa ktorej akékoľvek opatrenia poškodzujúce vyberané menšinové školy nie sú v súlade s článkami 65, 68, 72 ods.2 a Preambuly Čas-

ti II Ženevského dohovoru. Nemecko totiž neoznačilo žiadne konkrétne opatrenie Poľska, ktoré by malo byť s uvedenými ustanoveniami v rozpore.

Rada SN si pri riešení petícií menšín mohla pomôcť žiadosťou o posudok SDMS. Túto možnosť v praxi aj viackrát využila. SDMS v nadväznosti na tieto žiadosti rady SN vydal v tejto súvislosti viacero posudkov (angl. advisory opinions). Posudok z 10. septembra 1923, *Otázky týkajúce sa usadlíkov nemeckého pôvodu na území postúpenom Poľsku*²², sa týkal otázky platnosti zmlúv o prenájme pôdy nemeckých usadlíkov, ktorí získali štátne občianstvo Poľska po postúpení územia, na ktorom sídlili Poľsku, v dôsledku Versilleskej mierovej zmluvy (1919). Poľská strana v tomto prípade tvrdila, že uvedené zmluvy stratili postúpením územia platnosť. SDMS v posudku konštatoval opak t. j. potvrdil, že zmluvy by mali naďalej zostať v platnosti až do doby ukončenia ich platnosti alebo právne dohodnutej zmeny. Daný posudok je osobitne významný i tým, že SDMS tu vyložil otázku pojmov „rovnosť“ a „nediskriminácia“ obsiahnutý v článku 8, tzv. *Poľskej menšinovej zmluvy*.²³ SDMS tu uviedol, že v tomto smere musí existovať faktická rovnosť, ako aj formálna právna rovnosť v zmysle absencie diskriminácie v zmysle ustanovení práva.²⁴

Posudok SDMS *Nadobudnutie Poľského občianstva (otázka týkajúca sa nadobudnutia poľského občianstva, 1923)*,²⁵ sa týkal otázky nadobudnutia poľského občianstva osobami nemeckého pôvodu na postúpenom území. Poľská vláda odmietala priznať štátne občianstvo osobám nemeckého pôvodu, ktorých rodičia nemali na postúpenom území bežný (angl. habitual) pobyt. Takýmto osobám následne nenáležali výhody vyplývajúce z už spomenutej *Poľskej menšinovej zmluvy*.²⁶ SDMS v tomto smere dal za pravdu poľskej strane, pričom občianstvo podľa článku 4 uvedenej zmluvy náležalo len deťom osôb majúcich bežný pobyt na danom území v čase narodenia dieťaťa. Na druhej strane SDMS vyložil pojem menšina extenzívne, pričom za jeho súčasť považuje všetky osoby nemeckého pôvodu bez ohľadu na to, či majú štátne občianstvo alebo nie.

²² Questions relating to settlers of German origin in the territory ceded by Germany to Poland, PCIJ, Ser. B, No.6.10.09.1923

²³ Treaty between the United States of America, the British Empire, France, Italy, Japan and Poland, Versailles, June 28th, 1919. Bližšie pozri v diele THORNBERRY, P. International Law and the Rights of Minorities. Oxford: Clarendon Press, 1994. s.399-403. ISBN 0-19-825829-1.

²⁴ Bližšie pozri SCHEU, H. CH. Ochrana národnostných menšín podle mezinárodního práva. Praha: Karolinum 1998. s.19. ISBN 80-7184-632-5.

²⁵ Acquisition of Polish nationality (Question concerning the acquisition of Polish Nationality), PCIJ, Ser. B, No.7, 15.09.1923

²⁶ Text zmluvy bližšie pozri v diele THORNBERRY, P. International Law and the Rights of Minorities. Oxford: Clarendon Press, 1994. s.399-403. ISBN 0-19-825829-1.

Posudok SDMS *Grécko - bulharské komunity* (1930),²⁷ sa týkal otázky výkladu *grécko-bulharskej zmluvy o imigrácii* z 27. novembra 1919, ktorá sa týkala dobrovoľnej recipročnej imigrácie príslušníkov menšín žijúcich v oboch štátoch. SDMS tu reagoval na otázky Zmiešanej grécko-bulharskej komisie zriadenej na základe tejto zmluvy, bulharskej vlády i gréckej vlády. Tieto otázky sa týkali definície pojmu komunita, ktorá v danom prípade predstavovala menšinové spoločenstvá, ktorých sa týkala imigrácia a tiež otázky ich rozpustenia a majetkových práv komunity ako celku. SDMS v rámci posudku poskytol zaujímavú definíciu pojmu komunita a poskytol detailné usmernenia ohľadom rozpustenia a majetkových práv týchto komunit v prípade presídlenia. O menšinách sa v posudku hovorí ako o „komunitách“ (angl. communities). Komunita (menšina) je tu pokladaná za „...skupinu osôb žijúcich v danej krajine alebo v danej lokalite, ktoré majú spoločnú rasu, náboženstvo, jazyk a tradície, zachovávajú si svoju formu bohoslužieb, zaisťujú výučbu a výchovu svojich detí v duchu a tradíciách svojej rasy a poskytujú si pritom vzájomnú pomoc...“.

Posudok SDMS *Prístup k nemeckým menšinovým školám v Hornom Sliezske* (1931),²⁸ obsahuje veľmi zaujímavý pohľad sudcu na otázku, čo vytvára jazyk jednotlivca. V podstate išlo o odpoveď na otázku, či mohli negatívne výsledky jazykových testov znemožniť prístup dieťaťa k nemeckého menšinovému školstvu. SDMS tu poznamenal, že odlišnosti v dialekte neznamenaajú, že dieťa už nepatrí k menšine. SDMS teda potvrdil právo detí, ktoré neuspeli v teste na prístup k menšinovým školám vyučujúcim v nemeckom jazyku. Na druhej strane slobodná voľba rodiča o príslušnosti dieťaťa k menšine neznamenaá absolútne právo vybrať si jazyk v ktorom má byť dieťa vyučované v konkrétnej škole.

Posudok SDMS *Zaobchádzanie s poľskými štátnymi občanmi a inými osobami poľského pôvodu, či reči na území Gdanska* (1932),²⁹ vykazuje určitú súvislosť s prípadom Nadobudnutie poľského občianstva. V tomto prípade išlo o to, či zaobchádzanie s osobami poľského pôvodu v Gdansku má byť realizované iba podľa medzinárodných zmlúv platných pre Poľsko a Gdansk alebo aj podľa Ústavy Gdanska. Otázkou bol tiež spôsob výkladu príslušných ustanovení zmluvných záväzkov štátov. SDMS konštatoval, že v tomto smere má prednosť zmluvná úprava, pričom jej ustanovenie vyložil extenzívne.

Posudok SDMS *Menšinové školy v Albánsku* (1935),³⁰ sa týkal jazykových práv gréckej menšiny. V tomto prípade SDMS posudzoval platnosť

²⁷ Greco-Bulgarian Communities Case, PCIJ, Ser. B, No. 17, 30.07.1930

²⁸ Access to German Minority Schools in Upper Silesia, PCIJ, Ser. A/B, No. 40, 15.05.1931

²⁹ Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory, PCIJ, Ser.A/B, No.44, 04.02.1932

³⁰ Minority Schools in Albania, PCIJ, Ser. A/B, No. 64, 06.04.1935

albánskeho zákona, ktorý rušil všetky súkromné školy v krajine. SDMS v posudku potvrdil právo príslušníkov menšín na vyučovanie v menšinovom jazyku na súkromných školách i napriek tomu, že vyučovanie v gréckom jazyku zostalo zachované na školách verejných. SDMS sa tu opätovne vrátil i k pojmom „rovnosť“ a „nediskriminácia“, kde v tejto súvislosti konštatuje: „Rovnosť pred zákonom vylučuje diskrimináciu akéhokoľvek druhu; s ohľadom nato faktická rovnosť môže zahŕňať nevyhnutnosť odlišného zaobchádzania tak, aby bol dosiahnutý výsledok, ktorý vytvorí rovnováhu medzi rôznymi situáciami.“ Touto argumentáciou podporujúcou nevyhnutnosť určitého nerovnakého zaobchádzania k dosiahnutiu rovnováhy vytvoril SDMS základ pre aplikáciu princípu, tzv. „pozitívnej diskriminácie“. Tento princíp sa vo vzťahu k ochrane práv príslušníkov menšín používa aj do súčasnosti. Posudok Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti *Menšinové školy v Albánsku* (1935)³¹ zmenil prístup k definícii uvedenej v prípade *Grécko-Bulharské komunity* (1930),³² keď hovorí o občanoch (angl. nationals) patriacim k rasovým, náboženským alebo jazykovým menšinám v Albánsku.

Ako je zreteľné z predchádzajúcich informácií, SDMS v rámci posudkového konania vyložil viacero sporných ustanovení menšinových zmlúv týkajúcich sa práv príslušníkov menšín či iných zmlúv.³³ Súdna ochrana menšín v rámci SN ako celok však nebola univerzálna ani dokonalá. Ako už bolo povedané, normy tvoriace systém ochrany práv príslušníkov menšín Spoločnosti národov obsahovali asymetrický model záväzkov len pre nové a porazené štáty, ktoré postupom času začali aj z tohto dôvodu napádať celý systém ochrany menšín požadujúc jeho zrušenie alebo zrovnoprávnenie. Odhliadnuc od týchto nedostatkov možno uvedeným zmluvám vyčítať značnú nekonkrétnosť a vágnosť pri formulácii pojmov. Okrem týchto nedostatkov je potrebné spomenúť, že i samotné konanie pred orgánmi SN bolo často veľmi zdĺhavé a zložité.

Záver

Systém ochrany práv príslušníkov menšín Spoločnosti národov bol vytvorený na Parížskej mierovej konferencii po prvej svetovej vojne a bol ňou aj garantovaný. Spočíval na nie celkom spravodlivom asymetrickom modeli záväzkov nových a rozšírených štátov strednej a východnej Európy chrániť a poskytovať taxatívne určené práva príslušníkom menšín. Príslušníci menšín mali i petičné právo vo vzťahu k Rade Spoločnosti národov.

³¹ Minority Schools in Albania Case, P.C.I.J., Ser.A/B, No.64/06.04. 1935

³² Greco-Bulgarian Communities Case, P.C.I.J., Ser.B, No.17, 30.07.1930, s.19.

³³ SCHEU, H. CH. Ochrana národnostních menšín podle mezinárodního práva. Praha: Karolinum, 1998. s.18-19. ISBN 80-7184-632-5.

Vec mohla skončiť až pre Stálym dvorom medzinárodnej spravodlivosti ak mu ho postúpila Rada Spoločnosti národov. Tento orgán mohol požiadať Stály dvor medzinárodnej spravodlivosti i o posudok v danej veci. Historický význam celého systému nemožno poprieť. Systém ochrany práv príslušníkov menších Spoločnosti Národov v praxi totiž skutočne zaručoval rešpektovanie niektorých významných práv príslušníkov menších. Bol to fakticky prvý medzinárodnoprávny systém v histórii, ktorý sa systematicky zaoberal problematikou menších. Bol to dôležitý a zaujímavý experiment. Tento systém mal teda pozitíva najmä v zakotvení pokrokového katalógu práv príslušníkov menších, vo vytvorení zaujímavého kontrolného mechanizmu, ktorý umožnil vyvinúť Stálemu dvoru medzinárodnej spravodlivosti vedecky zaujímavú a významnú judikatúru.

Systém ochrany práv príslušníkov menších Spoločnosti národov mal tiež za cieľ odstrániť existujúce chyby pri aplikácii medzinárodnoprávných záväzkov v danej oblasti a vzdelávať členov tejto organizácie umeniu mierového spolužitia. Mal takto vytvárať rámec pre pochopenie demokracie a humanizmu. Spory týkajúce sa menších v rámci zmierovacieho konania pred Radou Spoločnosti národov i pred Stálym dvorom medzinárodnej spravodlivosti sa však postupne stávali novým zdrojom rozporov medzi štátmi.³⁴ Celý tento systém však mal navyše výrazné slabiny najmä kvôli asymetrickému charakteru záväzkov a kolektívnemu charakteru práv, ktoré boli v rámci tohto systému menšinám poskytované. Z uvedených dôvodov bol tento systém kritizovaný z mnohých strán a napokon zanikol spolu so Spoločnosťou národov. V konečnom dôsledku celý systém zlyhal najmä z vonkajších, politických dôvodov úzko spätých s celým Versailleským systémom.

Na druhej strane tento systém ochrany práv príslušníkov menších predstavuje v konečnom dôsledku predsa len určitý náznak pozitívneho rozvoja slovensko-maďarských vzťahov po prijatí Trianonskej zmluvy. Zabezpečil totiž solídny štandard práv pre príslušníkov maďarskej menšiny na území Slovenska, ktoré bolo v danom období súčasťou prvej Československej republiky, ale rovnako i určitý štandard práv pre príslušníkov slovenskej menšiny na území Maďarska. Ako Československo tak i Maďarsko, podľa existujúcich názorov vedy medzinárodného práva, sa k svojim medzinárodnoprávnym záväzkom v oblasti ochrany práv menších podľa jednotlivých medzinárodných zmlúv, stavali priaznivo³⁵ o čom svedčí i fakt, že

³⁴ Bližšie pozri ZEIDLER, M. *The League of Nations and Hungarian Minority Petitions*. In: EILER, F., HÁJKOVÁ, D. et al. *Czech and Hungarian Minority Policy in Central Europe 1918-1938*. Praha, Budapest: Masarykův ústav a Archiv AV ČR a MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézets, 2009. s.112-113. ISBN 978-80-86495-54-5.

³⁵ PETRÁŠ, R., PETRŮV, H., SCHEU, H. CH. *Menšiny a právo v České republice*. Praha. Auditorium, 2009. s.78. ISBN 978-80-87284-00-1.

medzi Maďarskom a Československom nevznikol žiaden spor, ktorý by bol postúpený Stálemu dvoru medzinárodnej spravodlivosti.

Je všeobecne známe, že v dôsledku Trianonskej zmluvy sa na území Československa ocitlo približne 600 tisíc osôb maďarskej národnosti. Na území Maďarska sa ocitlo 400 tisíc osôb slovenskej národnosti.³⁶ Systém ochrany práv príslušníkov menšín Spoločnosti národov im zabezpečil určitý právny a právne vynútiteľný štandard práv potrebný na zachovanie ich identity v medzivojnovom období. Nakoľko bol uvedený štandard oboma štátmi dodržiavaný je už otázka iná, presahujúca rámec tohto príspevku.

Conclusion

The system of protection of the rights of people belonging to minorities was created at the Paris Peace Conference following the First World War and it also guaranteed them. The system rested on an asymmetric model, not entirely fair, of the obligations by the new and enlarged states of Central and Eastern Europe to protect and grant exhaustively determined rights to persons belonging to minorities. They were also given the right to petition the Council of the League of Nations. A case could only end up before the Permanent Court of International Justice if it had been referred to it by the Council of the League of Nations, which could also request the PCIJ for an advisory opinion. The historical significance of the entire system cannot be denied. In practice, it did actually guarantee respect for some of the important rights of persons belonging to minorities and was, in fact, the first international legal system in history to have systematically addressed the issue of minorities. It was both a monumental and remarkable experiment. This system was particularly positive in establishing a progressive catalogue of the rights of persons belonging to minorities and creating an instructive control mechanism that enabled the PCIJ to develop scientifically interesting and relevant case law.

The League of Nations' system of protection of minority rights also sought to remove existing errors there in the application of international legal obligations and to educate members of the League in the art of peaceful coexistence. In this way, it created a framework for understanding democracy and humanism. Nonetheless, minority-related disputes brought before the Council of the League of Nations and the Permanent Court of International Justice were slowly to turn into a new source of conflict

³⁶ JANKUV, J. Slovak-Hungarian Tensions over the Hungarian Minority. In: KIRCHNER, E. J., WRIGHT, K., SYNDENHAM, S. *Conference proceedings. The Integration of Central and Western Europe: Legal, Economic and Security Dimensions. University of Essex, June 15-18, 1995.* Colchester: Forum on Central and Eastern Europe and Centre for European Studies of the University of Essex, 1996. s. 172.

between states.³⁷ The entire system had significant weaknesses, mainly due to the asymmetric nature of the commitments and the collective nature of the rights granted to minorities under it. For these reasons, it was criticized by many and eventually disappeared along with the League of Nations. The whole system ultimately failed, mainly due to external, political reasons closely linked to the whole Versailles system.

Nevertheless, this system of protection of the rights of persons belonging to minorities represents, in the final analysis, a certain indication of how Slovak-Hungarian relationships have positively developed since the Treaty of Trianon. It ensured a solid standard of rights for members of the Hungarian minority in Slovakia, then part of the First Czechoslovak Republic and, at the same time, a certain standard of rights for members of the Slovak minority in Hungary, too. As expressed in existing views about the science of international law, both Czechoslovakia and Hungary favored upholding their international obligations to protect minority rights enshrined in international treaties,³⁸ as evidenced by no dispute ever having arisen between Hungary and Czechoslovakia in the scope of the proceedings before the Permanent Court of International Justice.

It is generally well known that the Treaty of Trianon put approximately 600,000 people of Hungarian nationality in Czechoslovak territory, while 400,000 people of Slovak nationality found themselves in Hungary.³⁹ The system of protecting the rights of persons belonging to minorities established by the League of Nations provided them with the certain legal, and legally enforceable, standard necessary to preserve their identity in the interbellum period. Whether both countries met this standard, it has become itself a different issue beyond the scope of this paper.

Literatúra

[1] EILER, F., HÁJKOVÁ, D. et al. *Czech and Hungarian Minority Policy in Central Europe 1918-1938*. Prague, Budapest: Masarykův ústav a Archiv AV ČR a MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézets, 2009. 209 p. ISBN 978-80-86495-54-5.

³⁷ ZEIDLER, M. The League of Nations and Hungarian Minority Petitions, in EILER, F., HÁJKOVÁ, D. et al. *Czech and Hungarian Minority Policy in Central Europe 1918-1938*. Prague, Budapest: Masarykův ústav a Archiv AV ČR and MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézets, 2009. p. 112-113. ISBN 978-80-86495-54-5.

³⁸ PETRÁŠ, R., PETRŮV, H., SCHEU, H.CH. *Menšiny a právo v České republice*. Prague. Auditorium, 2009. p.78. ISBN 978-80-87284-00-1.

³⁹ JANKUV, J. Slovak-Hungarian Tensions over the Hungarian Minority. in KIRCHNER, E.J., WRIGHT, K., SYNDENHAM, S. *Conference proceedings. The Integration of Central and Western Europe: Legal, Economic and Security Dimensions*. University of Essex, June 15-18, 1995. Colchester: Forum on Central and Eastern Europe and Centre for European Studies of the University of Essex, 1996. p. 172.

- [2] GURR, T.R., SCARRIT, J.R. *Minorities at risk: a global survey*, in *Human Rights Quarterly*, No.3, 1989. p. 375-405. ISSN 0275-0392.
- [3] HOBZA, A. Úvod do *mezinárodního práva mírového*. Část I. Prague, 1933. 262 p.
- [4] HOBZA, A. Úvod do *mezinárodního práva mírového*. Část II. Prague, 1933. 523 p.
- [5] JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna ochrana práv príslušníkov menšín*. Pilsen: Aleš Čeněk, 2009. p. 40-46. ISBN 978-80-7380-210-3.
- [6] JANKUV, J. Slovak-Hungarian Tensions over the Hungarian Minority, in KIRCHNER, E.J., WRIGHT, K., SYNDENHAM, S. (eds.). *Conference proceedings. The Integration of Central and Western Europe: Legal, Economic and Security Dimensions. University of Essex, June 15-18, 1995*. Colchester: Forum on Central and Eastern Europe and Centre for European Studies of the University of Essex, 1996. p. 171-186.
- [7] LERNER, N. The Evolution of Minority Rights in International Law, in BRÖLMAN, C.M. et al (ed.). *Peoples and Minorities*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 77-101. ISBN 978-0792323150.
- [8] PEŠKA, Z. *Národní menšiny a Československo*. Bratislava: Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, 1932 233 p.
- [9] PETRÁŠ, R., PETRŮV, H., SCHEU, H.CH. *Menšiny a právo v České republice*. Prague. Auditorium, 2009. 507 p. ISBN 978-80-87284-00-1.
- [10] SCHEU, H. CH. *Ochrana menšín podle mezinárodního práva*. Prague: Karolinum, 1998. 100 p. ISBN 80-7184-632-5.
- [11] THORNBERRY, P. *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press, 1994. 451 p. ISBN 0-19-825829-1.
- [12] WELLER, M. (ed.). *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*. Oxford: Oxford University Press, 2007. 525 p. ISBN 978-0-19-920851-7.
- [13] ZEIDLER, M. The League of Nations and Hungarian Minority Petitions, in EILER, F., HÁJKOVÁ, D. et al. *Czech and Hungarian Minority Policy in Central Europe 1918-1938*. Prague, Budapest: Masarykův ústav a Archiv AV ČR and MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutatató Intézet, 2009. p. 85-116. ISBN 978-80-86495-54-5.

Email: juraj.jankuv@truni.sk

OVERCOMING THE LEGACY OF TRIANON - THE EUROPEAN PROTECTION OF MINORITIES

JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD.

Pan-European University, Faculty of Law, Department of International and European Law, Slovakia

Abstract

Why is a hundred-year-old peace treaty still troubling Hungarians and many other Europeans today? Contrary to the hopes of President Woodrow Wilson, this peace failed to create a better version of Central Europe and rather threw further discord among the people of the region and created serious hostility between Hungary and its neighbors. The position of the Hungarians suddenly finding themselves involuntarily confined into different countries as a minority was worse than the status of non-Hungarian minorities in pre-war Hungary. While this status (and minority rights in general) has significantly improved in the past 100 years, the situation is still far from ideal. Many Hungarians have decided to move to the truncated motherland, many have naturally assimilated through the generations, but most have remained – minorities in their homeland. It is a delicate situation and the solution has to be one of the future, but it is time to approach this historical topic from a modern perspective and shift the focus on a human rights solution.

Keywords

Trianon, minority rights, human rights, national minorities, Minority SafePack, ECI, European Citizens' Initiative

Introduction

Trianon is the name of two palaces in the park at Versailles, France. However, it is perhaps better known among Hungarians than the French, since it was the place where on June 4, 1920, the Hungarian delegation to the Paris Peace Conference was forced to sign the non-negotiable Treaty of Trianon, arguably the most severe of all the post-World War I settlements concluded at the conference. The treaty put an end to the state of war between Hungary and the allied powers in 1920. A war, that resulted

in over 500,000 Hungarian lives lost and much more¹. The treaty partitioned the thousand-year-old Kingdom of Hungary between its (either newly established or significantly enlarged) neighbors with a piece of the territory given even to its vanquished partner, Austria. Hungary was left with a quarter of its former territory and one third of its population - this fact is repeated to every Hungarian child during history lessons, often raised in political debates and sadly commemorated by many Hungarians on the anniversary of the event.

One might think that an event that occurred over a hundred years ago should be discussed among legal historians as a shadow of the past. It was undoubtedly a major historical event, which is still considered to be a gross violation of the principle of self-determination and a national tragedy.² Surely, it was an unusually harsh treaty from a Hungarian perspective that left Hungary as a landlocked state and resulted in 3.3 million ethnic Hungarians involuntarily confined into neighboring states with a minority status. While the conditions of the treaty were ruthless, the question still arises – were 100 years not enough to “get over it”? As a Hungarian born in Slovakia, I have to argue that for those of us born into minority status, the legacy of Trianon is very much part of our daily lives, even today – 101 years later. This is why I find it incredibly important to discuss minority rights and the protection of persons belonging to national and linguistic minorities and hopefully find a way to diminish the negative bequest and damaging impact of Trianon and help preserving minority cultures and languages. While I am sure most submissions to this conference will discuss the past, I find it equally as important to look towards the future and give minorities protection worthy of the 21st century. It is indeed very hard to discuss an event like Trianon without emotions – especially for those personally affected by it; however, I believe the only way forward is to shift the discussion and start focusing on a human rights approach.

¹ Estimates of the total losses of the Austro-Hungarian armed forces range from 1.1 to 1.2 million in addition to 450,000 deceased prisoners of war and 300,000 soldiers who remained missing after the war. More on the military losses of the World War I.: SCHMIED-KOWARZIK, A.: War Losses (Austria-Hungary), in: 1914-1918-online. International Encyclopedia of the First World War, ed. by DANIEL, U., GATRELL, P., JANZ, O., JONES, H., KEENE, J., KRAMER, A., NASSON, B.: issued by Freie Universität Berlin, Berlin 2016-09-16. DOI: 10.15463/ie1418.10964.

² Research conducted by the Hungarian Academy of Sciences in 2020. Detailed research results available online: http://trianon100.hu/attachment/0003/2255_trianon_lakossagi_survey_elemzes_final_honlapra.pdf, Retrieved> 1.19.2021

Minority SafePack

There are many facets of the European protection of minorities to which I could devote this article. However, the events of January 2021 compel me to raise the topic of the Minority SafePack initiative.

We live in the 21st century and Europe, as we know it today, is based on a strong commitment to promoting and protecting human rights, democracy and the rule of law worldwide. As such, discrimination, should have no place today on the old continent. European governments have an obligation to protect their autochthonous and traditional ethnic minorities from discrimination and assimilatory politics. Beyond that, European countries should help historical minorities preserve and develop their unique cultural wealth and identity. There are a hundred million members of indigenous minorities, ethnic communities, nationalities, regional and linguistic groups currently in Europe and their protection cannot be left solely to the internal jurisdiction of the states. A strengthened legal framework is needed to protect these minorities across Europe and create favorable conditions for guarding their diversity in Europe. All minorities should have the right to speak, study and work in their native tongues, exercise their cultural and educational rights autonomously, regardless of borders. This is the main reason the Minority SafePack was created.

Minority rights have long been a serious gap in the European Union, even before the Minority SafePack. Even though minority protection has been an EU priority as a conditional criterion for candidate countries to accede to the European Union, there is no European legal framework post-accession. The Member States have sole discretion on defining who minorities are and the state's obligations toward them. While there are regional and international monitoring bodies, their recommendations are often delayed and there is no guarantee the Member States appropriately implement these recommendations.

Discrimination is explicitly prohibited by Article 21 of the EU Charter of Fundamental Rights on the grounds of race, ethnic origin, religion or belief, language or membership of a national minority.³ Currently, however, a comprehensive EU approach on how to address the challenges of minority protection is severely lacking.

One of the most noteworthy standards on minority protection is the Framework Convention for the Protection of National Minorities, a multi-lateral treaty of the Council of Europe aimed at protecting the rights of minorities, which entered into force in February 1998. While the Convention has been ratified by a total of 39 states, not all EU Member States are party to it. Some EU member states have neither signed, nor ratified it (like Fran-

³ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01)

ce) and some have signed it, but not ratified due to their derogations on the definition of national minorities (such as Greece, Luxembourg or Belgium).⁴ Even though the convention has its territorial limitations, it is still considered an important tool in setting standards in minority protection.

Several human rights groups and civil society groups raised their concerns regarding minority rights after the 2004 enlargement of the EU. The concerns were shared by EU policy makers. The application of the Copenhagen criteria became the obligatory standard for the accession of new Member States, but concerns were expressed regarding the lack of minority standards post accession. The lack of any EU level framework or post-accession safeguards creates a very tough situation in which the minority rights are seemingly only a priority before accession, but after that they are left to the discretion of the Member States. This gap is referred to as the Copenhagen dilemma.⁵

The concerns of civil society groups were mostly with regards to the treatment of the Roma minority in Central Europe. These groups, including the Local Government and Public Service Reform Initiative launched by the Board of the Open Society Institute, as well as the Eurac Research (a private research center based in Bolzano) issued the Bolzano Declaration in 2004 on the Protection of Minorities in the Enlarged European Union.

The Declaration deals with the status of minorities after the accession of the new Member States in 2004 and it highlights the importance of heightened minority protection, especially since with the enlargement of the EU by 10 new Member States when the number of minorities doubled. The Declaration saw the enlargement of the EU as an opportunity to improve minority protection and set the European comprehensive protection in motion.⁶

Ten years later, another effort by civil society actors was created – the Minority SafePack Initiative. The Federal Union of European Nationalities developed the EU-oriented initiative to convince the EU to improve the protection of persons belonging to national and linguistic minorities and strengthen cultural diversity of the European Union. The initiative calls upon the European Union to enact a legal framework to protect minorities

⁴ Council of Europe - State parties to the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Available online: <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie>, Retrieved: 20.1.2021

⁵ References to the Copenhagen dilemma were discussed for example in the Plenary debate on the political situation in Romania, statement by V. Reding, September 12, 2012.

⁶ The BOLZANO/BOZEN DECLARATION on the protection of minorities in the enlarged European Union, 1.5.2004 Available online: https://www.academia.edu/30427126/The_BOLZANO_BOZEN_DECLARATION_on_the_protection_of_minorities_in_the_enlarged_European_Union_1_5_2004, Retrieved: 21.1.2021

and includes legal proposals in the areas of minority and regional languages, minority education and culture, regional policy, equal participation, research funding, audio-visual and other media content and regional support.

The Minority SafePack operates with the terms - historical, national, traditional or autochthonous minorities. All of these terms generally refer to communities whose members have a distinct language and culture of their own, who became minorities as a consequence of the changes of state borders and other historical events that effectively meant their settlement area changing from the sovereignty of one country to another.

There are more than 400 European minorities, ethnic groups and nationalities today.⁷ Naturally, the needs of these groups vary greatly and the way their governments treat them is heterogeneous as well. As such, the questions of minority protection cannot have a one-size fits-all approach, we should not aim to establish uniform rules in all areas of public life, but there is a definite and pressing need for a framework recognizing universal principles of minority protection. This was the main catalyst for the creation of the Minority SafePack. In 2011, the Federal Union of European Nationalities (FUEN), the Hungarian Democratic Union of Romania (DAHR), the South Tyrolean People's Party (Südtiroler Volkspartei, SVP) and the Youth of European Nationalities) jointly launched a European initiative for the protection of minorities. The required one million signatures were collected within a year. The registration of the European initiative, submitted on July 16, 2013, was rejected by the European Commission on September 13, 2013, because it considered that the proposed legislation did not fall within its legislative competence and it should be implemented at Member State level. The European Commission acknowledged that respect for the rights of persons belonging to minorities is one of the values of the Union but added that neither the Treaty of the EU nor the Lisbon Treaty provides a legal basis for legislation on persons belonging to minorities. The authors appealed the refusal in court on the grounds that the Commission did not take into account the package of measures annexed to the initiative or the safeguard clause allowing the use of various elements of the measure. The General Court annulled the Commission's decision in February 2017, ruled in favor of the partial registration of the European Citizens' Initiative on March 29, 2017, containing nine of the original eleven proposals.⁸ The collection of signatures was launched again in May of

⁷ Map of Minorities & Regional and Minority Languages in Europe, Available online: <http://language-diversity.eu/en/products/lehrrmaterial/karte-der-minderheiten-sowie-der-regional-und-minderheitensprachen-europas/>, Retrieved 19.1.2021

⁸ Judgment Of The General Court (First Chamber) 3 February 2017 (Law governing the institutions — European citizens' initiative — Protection of national and lingu-

2017. In June 2017, the Romanian government of Grindeanu filed a lawsuit against the European Commission in the European Court of Justice and sought the annulment of the decision to register the Minority SafePack.⁹ This was also supported by Slovakia.¹⁰ Both countries expressed their concerns about the registration of the European citizens' initiative Minority SafePack and sought to prevent the European Union from extending its legislative competences to the protection of the rights of persons belonging to national minorities.

The petition campaign for the Minority SafePack was a success and managed to gather 1,320,000 statements of support and reached the threshold in 11 Member States (Romania, Slovakia, Hungary, Latvia, Spain, Croatia, Denmark, Bulgaria, Slovenia, Lithuania, Italy before the April 3, 2018 deadline.¹¹ The European Citizens' Initiative is a European Union mechanism aimed at increasing direct democracy by enabling "EU citizens to participate directly in the development of EU policies".¹² The mechanism itself was introduced with the Treaty of Lisbon in 2007 and it essentially enables EU citizens to call directly on the Commission to propose a new legislation. For the initiative to be eligible for consideration, at least one million signatures are required from at least one quarter of the Member States. The Minority SafePack surpassed the minimum threshold quite significantly. The legal basis of the European citizens' initiative is set out in Article 11, Paragraph 4 of the Treaty on European Union and Article 24, paragraph 1 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

After the petition campaign, 1,123,422 statements of support were validated by the competent authorities and were registered online at the European Commission in January 2020¹³. A public hearing was scheduled to

istic minorities and strengthening of cultural and linguistic diversity in the European Union — Refusal of registration — Commission manifestly lacking legislative powers — Obligation to state reasons — Article 4(2)(b) and (3) of Regulation (EU) No 211/2011) In Case T-646/13, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe

⁹ KISS ELOD Gergely: Románia megtámadta az EU bíróságán a Minority SafePack bejegyzését Available online: <https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/romania-megtamada-az-eu-birosagan-a-minority-safepack-bejegyzeset/>, Retrieved 19.1.2021

¹⁰ Slovensko sa angažuje v žalobe proti občianskej iniciatíve s menšinovou tematikou. Available online: <https://euractiv.sk/section/kultura-a-media/news/slovensko-sa-angažuje-v-zalobe-proti-obcianskej-iniciative-s-mensinovou-tematikou/>. Retrieved: 19.1.2021

¹¹ Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe.. Available online: https://www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_iR4huwGd_MSPI_Booklet_A4_v3.pdf, Retrieved: 20.1.2021

¹² European Citizens' Initiative. European Commission. Available online: <https://europa.eu/citizens-initiative/select-language?destination=/home>. Retrieved 19.1.2021.

¹³ *Ibid.*

October 15, 2020 (public hearings are to be held within 6 months after the registration of valid signatures, this had to be extended due to the coronavirus pandemic in 2020). The public hearing was positive, 30 members of the European Parliament took the floor – mostly greatly supportive of the initiative.

The authors of the initiative presented their legislative proposals. The Minority SafePack focuses on nine main proposals all promoting the rights of national and linguistic minorities at EU level. The authors conclude that even though the EU Treaty lists the respect for rights of persons belonging to minorities as an EU value, EU action and EU legal measures for protecting national and linguistic minorities are absent. The proposals and requests presented in the Minority SafePack Initiative are:

1. Effective policy measures regarding education in regional or minority language in educational institutions, special curricula and textbooks through effective language, education and culture policies for national and linguistic minorities in the Member States;
2. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a European Language Diversity Center to carry out activities in the areas of: collection, analysis and dissemination of objective, reliable and comparable information and data on the situation and level of protection of regional and minority languages; the creation and coordination of a European network of organizations. The Center would provide expertise and support to the EU institutions and Member State agencies on the promotion of linguistic diversity within the EU and the protection and promotion of the use of regional or minority languages;
3. Adjusting cohesion policy to take account of the situation of persons belonging to national minorities and the role of cultural and linguistic diversity – this should be carried out by paying special attention to national and linguistic minorities during the spending cycles of the European Regional Development Fund and the European Social Fund. Funding programs should be adapted so that they become accessible for small regional and minority language communities;
4. Research into the added value of minorities to social and economic development in Europe – this should be achieved by amending the Horizon Grant Program to include minority research opportunities;
5. Approximating equality for stateless minorities, e.g., Roma – mass statelessness is a long-term issue in many European countries and while EU law has come a long way in granting the right to work, reside or to participate in local and European elections to all European Union citizens in all Member States other than their own. However, EU law

does not grant these rights to stateless persons residing in the Union so the approximation of rights of stateless minorities is inevitable. Guaranteeing approximately equal treatment for stateless persons and citizens of the Union would improve the situation of many members of minorities, especially Roma;

6. Improving cross-border access to audiovisual media services and contents – this would mean unrestricted cross-border broadcasting as well as funding media which would publish and broadcast in regional or minority languages. The Commission should also ensure freedom of service and freedom of reception of audio-visual content in those regions where national minorities live;
7. Adjustment of EU state aid rules for the promotion of cultural and linguistic diversity – this would include funding to promote minority cultures in books, movies, newspapers, television and other media.
8. Access to cultural life in regional or minority languages;
9. Publishing official documents in minority languages, promoting the use of regional or minority languages in public administration, public services and the judiciary, in commerce and consumer protection.¹⁴

Besides the main proposals, the Minority SafePack also recommends that the Commission monitors Member State actions with regards to the protection of national minorities and the implementation of their national strategies, action plans and integrated measures. The Initiative proposes program rules to promote multilingualism and custom measures to create equal opportunities for minorities thus improving their skills and employability. The Minority SafePack focuses on the promotion and respect of cultural diversity as enshrined in Article 167 TEU.¹⁵ The initiative acknowledges the Roma inclusion as the biggest challenge for the European Union.

As mentioned above, the public hearing in the European Parliament was scheduled for October 15, 2020. Thirty Members of the European Parliament spoke up in support of the initiative. On behalf of the initiative, Hans Heinrich Hansen presented the road to submitting the initiative, the intent of the authors and the proposed legislation.¹⁶ One of the most frequ-

¹⁴ Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe. Legislative Proposals. Available online: https://www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_iR4huwGd_MSPI_Booklet_A4_v3.pdf, Retrieved: 20.1.2021

¹⁵ More on the interpretation of the article in: AHMED T.: *The Impact of EU Law on Minority Rights*, Hart, Oxford/Portland, 2011. ISBN-10: 184113872X, ISBN-13: 978-1841138725, 245 p.

¹⁶ Public Hearing: European Citizens' Initiative: "Minority Safepack" Organised by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) and the Committee

ent arguments for supporting the initiative was that there is indeed a void in EU legislation.

The motto of the European Union “United in Diversity” should become reality. Unfortunately, right now, it is merely an empty phrase. Some Member States believe that diversity in this context means diversity between the states, not necessarily within them. Even though minority rights are part of fundamental rights and they are a European value, there are no legal measures or actions in place at a European level that would protect national minorities or ethnic communities. Diversity is the *raison d’être* of the European Union and it is time to take action to protect this diversity, so that the national and ethnic minorities of the region feel protected and equal. By supporting the initiative, two important goals could be achieved. For one, it would mean a significant improvement in minority rights – and could lead to an effective legal framework of protection for ethnic diversity, in its multiple expressions. Besides that, the adoption of these measures would also strengthen the citizens’ initiative as an important tool of democracy, ultimately strengthening the legitimacy of the European Union. In most EU countries, elections to the European Parliament have been repeatedly unable to capture the public’s interest. In most countries, the turnout remains way behind the national and local elections, according to surveys due to the lack of public trust in the European Parliament.¹⁷ Having a tool of direct democracy that would allow the public to have a say in European politics could lead to strengthening the legitimacy of the European project. Over 1.3 million citizens of the EU came together to support the initiative and called on the Parliament and the Commission to protect national and ethnic diversity, a fundamental value of the Union.

Some voices against the initiative were arguing that the protection of minorities should stay at a national level.¹⁸ Unfortunately, many Member States fail in protecting cultural diversity and multilingualism. Even though it is Europe’s heritage and the very reason for the Union’s existence, it is under a threat. Minorities still face discrimination, intolerance, assimilation

on Culture and Education (CULT) Available online: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212116/programme-hearing-eci.pdf>, Retrieved: 21.1.2021

¹⁷ CLARK, Nicholas. (2014). Explaining Low Turnout in European Elections: The Role of Issue Salience and Institutional Perceptions in Elections to the European Parliament. *Journal of European Integration*. 36. 10.1080/07036337.2013.841680.

¹⁸ Judgment Of The General Court (First Chamber) 3 February 2017 (Law governing the institutions — European citizens’ initiative — Protection of national and linguistic minorities and strengthening of cultural and linguistic diversity in the European Union — Refusal of registration — Commission manifestly lacking legislative powers — Obligation to state reasons — Article 4(2)(b) and (3) of Regulation (EU) No 211/2011) In Case T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority Safe-Pack* — one million signatures for diversity in Europe

latory politics in many Member States and the national protection is not enough to protect them and help them thrive. The EU has a responsibility towards these minorities and defend their rich cultural and linguistic heritage.

Besides the Members of the European Parliament, many other speakers took the floor – representatives of the Council of Europe, the EU Agency for Fundamental Rights, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Council.

After the public hearing, the European Parliament organized a plenary debate on the initiative on December 14, 2020 and voted on a resolution on December 17, 2020. In the Resolution, the European Parliament acknowledges that the protection of national and linguistic minorities is the primary responsibility of the Member States' authorities; points out, however, that the Union has a powerful role to play in supporting the Member States' authorities in this endeavor. The European Parliament expressed its support for the Minority SafePack Initiative and called on the Commission to act on it and to propose legal acts based on the Treaties and the ECI Regulation, and in accordance with the principles of subsidiarity and proportionality. The Parliament also pointed out that the initiative registered by the Commission calls for legislative proposals in nine distinct areas and suggested that each individual proposal be verified and assessed on its own merit.¹⁹

The UN Special Rapporteur on minority issues, Fernand de Varennes, welcomed the Resolution by the European Parliament and called it “one of the most important developments in decades for minorities.”²⁰ The resolution underlines the threat of increasing discrimination, hate crime, racism, hate speech and intolerance directed at members of national and linguistic minorities in Europe. The Rapporteur also highlighted the fact that there seems to be a step backwards on minority protection, with some countries and governments debating matters that should have long been uncontroversial – like the unconditional right to mother tongue education. Many minority rights are under a threat directly or indirectly and the human rights of minorities are ignored or even violated in many Member States of the EU. This is why the Initiative and the subsequent EP resolution are much needed developments in the field of minority rights.

¹⁹ European Parliament resolution of 17 December 2020 on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe' (2020/2846(RSP))

²⁰ UN expert applauds European Parliament's moves to protect national and linguistic minorities. Available online: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26622&LangID=E>, Retrieved 20.1.2021

After all this positivity – the final update on the Initiative came just last week (at the time of writing this paper). On January 14, 2021, the European Commission rejected the request, despite having more than 1.3 million signatures collected across Europe and the European Parliament’s backing of the initiative. According to the Commission’s statement, a wide range of measures had been taken to address the issues outlined in the initiative since it was originally launched in 2013. The Statement reads: “While no further legal acts are proposed, the full implementation of legislation and policies already in place provides a powerful arsenal to support the Initiative’s goals.”²¹

The statement is a let-down to 50 million EU citizens that belong to minority groups. Even more than that, it further discredits the legitimacy of the EU by ignoring the only instrument of participatory democracy of the EU – the European Citizens’ Initiative, a mechanism coined by the Treaty of Lisbon in 2007. The Minority SafePack is the fifth successful initiative – the Commission refused to take legislative action on all of them so far. Ignoring the vox populi and the European Parliament’s support of the initiative as well – the statement of the Commission is deepening the gap between majority and minority groups across Europe. Millions of EU citizens live in the EU facing discrimination, inequality and violence in their homelands. The Commission failed to see the added value of developing a democratic rule of law and fundamental rights-based approach to the protection of minorities in the EU legal system and it also deepened the EU’s democratic deficit further.

Conclusion

Trianon is a defining historical event that significantly impacted not only Hungary, but the geographical, cultural and political landscape of Europe for many years to come. Besides the huge territorial and other losses, what made the treaty particularly painful for Hungarians was the fact that three and a half million people, Hungarian in language and consciousness, were involuntarily detached from Hungary and assigned to a neighboring country without a plebiscite. This created a lot of hostility between the majority nations and the newly created Hungarian minority. While the situation and the relationships between these countries are much better than immediately after the treaty was signed, the impact of Trianon lingers on today. It is affecting the daily lives of the people who chose to continue to live in their homeland, after the borders were redrawn, millions of people who overnight became a minority. Over a hundred years later, we are still

²¹ European Citizens’ Initiative: European Commission replies to ‘Minority Safepack’ initiative. Available online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_81. Retrieved: 21.1.2021

discussing the status and protection of these traditional and autochthonous minorities.

Europe of the 21st century should see all its citizens truly equal. The history of the 20th century has highlighted the fact that historic events will often lead to borders shifting and creating new minorities. Traditional and autochthonous people, who lived in their homelands for hundreds of years, can wake up one day and find themselves as minorities. They often chose to continue to live where their ancestors lived for many generations, despite facing inequality and discrimination. Their diversity, cultural wealth, national languages and traditions should be protected and preserved. We cannot turn back time and erase historical events such as Trianon, but it is our collective responsibility to help members of minorities keep their identity in spite of the state borders shifting. The European Union should play a leading role in setting higher standards of minority protection than those provided by regional and international law.

The European Commission has declared that it “has no general power as regards minorities”²², despite being entrusted with the role guardian of democracy, the rule of law, dignity and justice. The Commission does assess minority issues prior to accession, but it all ends there. The Commission stated that it has no competences in “the recognition of the status of minorities; their self-determination and autonomy; the regime governing the use of regional or minority languages”.²³ This leaves a glaring gap in the fabric of minority protection, because it leaves the issue with the Member States and assumes that they will keep complying with minority protection standards. However, previous research has shown that minority and fundamental rights protection are particularly compromised during periods of crisis or other emergencies.²⁴

The European Union should be a trendsetter in democracy globally, but when we look at the question of minority rights – there are huge gaps to be filled on EU level. Minority protection challenges should be comprehensively addressed by the EU. The issue of national minorities cannot fall through the cracks and it is the EU’s responsibility to the 50 million citizens who are members of a minority to develop a democratic rule of law and fundamental rights-based approach to the protection of minorities in

²² Website of the European Commission. Available online: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/minorities/index_en.htm, Retrieved: 21.1.2021

²³ Ibid.

²⁴ GUILD, E., CARRERA, S., VOSYLIŪTĖ, L., GROENENDIJK, K., BROUWER, E., BIGO, D., JEANDESBOZ, J., MARTIN-MAZÉ, M.: “An Analysis of the Schengen Area in the Wake of Recent Developments”, Study for the Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2016. Available online: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU\(2016\)571356_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf), Retrieved 21.1.2021

the EU legal system. Preserving Europe's cultural heritage and linguistic diversity sounds like an empty phrase when there is no legislation to back it. The topic of minority protection resonates very vividly even a hundred years after Trianon – because 50 million citizens of the European Union belong to national minorities today. Even though the Commission rejected the Minority SafePack initiative, it is my personal hope to witness a truly 21st century Europe, where the status of minorities is not treated like a political question or an economic issue, but primarily an issue of fundamental human rights and basic human dignity; a Europe where all communities and languages are equal, respected and cherished.

References

- [1] AHMED T.: *The Impact of EU Law on Minority Rights*, Hart, Oxford/Portland, 2011. ISBN-10: 184113872X, ISBN-13: 978-1841138725, 245 p.
- [2] CLARK, N.: (2014). Explaining Low Turnout in European Elections: The Role of Issue Salience and Institutional Perceptions in Elections to the European Parliament. *Journal of European Integration*. 36. 10.1080/07036337.2013.841680.
- [3] GUILD, E., CARRERA, S., VOSYLIŪTĖ, L., GROENENDIJK, K., BROUWER, E., BIGO, D., JEANDESBOZ, J., MARTIN-MAZÉ, M.: "An Analysis of the Schengen Area in the Wake of Recent Developments", Study for the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2016. Available online: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU\(2016\)571356_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf), Retrieved 21.1.2021
- [4] SCHMIED-KOWARZIK, A.: War Losses (Austria-Hungary) In: 1914-1918-online. *International Encyclopedia of the First World War*, ed. by DANIEL, U., GATRELL, P., JANZ, O., JONES, H., KEENE, J., KRAMER, A., NASSON, B.: issued by Freie Universität Berlin, Berlin 2016-09-16. DOI: 10.15463/ie1418.10964.
- [5] Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01)
- [6] Council of Europe - State parties to the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Available online: <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie>,
- [7] European Citizens' Initiative. European Commission. Available online: <https://europa.eu/citizens-initiative/select-language?destination=/home>.
- [8] European Citizens' Initiative: European Commission replies to 'Minority SafePack' initiative. Available online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_81.
- [9] European Parliament resolution of 17 December 2020 on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe' (2020/2846(RSP))
- [10] Judgment Of The General Court (First Chamber) 3 February 2017 (Law governing the institutions — European citizens' initiative — Protection of national and linguistic minorities and strengthening of cultural and linguistic diver-

- sity in the European Union — Refusal of registration — Commission manifestly lacking legislative powers — Obligation to state reasons — Article 4(2)(b) and (3) of Regulation (EU) No 211/2011 In Case T-646/13, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe
- [11] KISS E. G.: Románia megtámadta az EU bíróságán a Minority SafePack bejegyzését Available online: <https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/romania-megtamadta-az-eu-birosagan-a-minority-safepack-bejegyzeset#>),
- [12] Map of Minorities & Regional and Minority Languages in Europe, Available online: <http://language-diversity.eu/en/products/lehrmaterial/karte-der-minderheiten-sowie-der-regional-und-minderheitensprachen-europas/>,
- [13] Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe. Legislative Proposals. Available online: https://www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_iR4huwGd_MSPI_Booklet_A4_v3.pdf,
- [14] Plenary debate on the political situation in Romania, statement by V. Reding, 12 September 2012.
- [15] Public Hearing: European Citizens’ Initiative: “Minority Safepack” Organised by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) and the Committee on Culture and Education (CULT) Available online: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212116/programme-hearing-eci.pdf>,
- [16] Research conducted by the Hungarian Academy of Sciences in 2020. Detailed research results available online: http://trianon100.hu/attachment/0003/2255_trianon_lakossagi_survey_elemzes_final_honlapra.pdf,
- [17] Slovensko sa angažuje v žalobe proti občianskej iniciatíve s menšinovou tematikou. Available online: <https://euractiv.sk/section/kultura-a-media/news/slovensko-sa-angazuje-v-zalobe-proti-obcianskej-iniative-s-mensinovou-tematikou/>.
- [18] The Bolzano/Bozen Declaration on the protection of minorities in the enlarged European Union, 1.5.2004 Available online: https://www.academia.edu/30427126/The_BOLZANO_BOZEN_DECLARATION_on_the_protection_of_minorities_in_the_enlarged_European_Union_1_5_2004,
- [19] UN expert applauds European Parliament’s moves to protect national and linguistic minorities. Available online: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26622&LangID=E>,
- [20] Website of the European Commission. Available online: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/minorities/index_en.htm, Retrieved: 21.1.2021
- [21] Website of the Federal Union of European Nationalities. Available online: <https://www.fuen.org/en>,

Email: lilla.garayova@paneurouni.com

FREE MOVEMENT OF PERSONS WITHIN THE EUROPEAN UNION IN SLOVAK-HUNGARIAN RELATIONS

doc. JUDr. Peter Varga, PhD.

Trnava University in Trnava, Faculty of Law, Department of International Law and European Law, Slovakia

Abstract

This article deals with the legal regulation of free movement of persons in the law of the European Union. It explains the personal and material scope of the European Union's right to free movement of persons, focusing on the right to enter the territory of another Member State of the European Union. The author presents the conclusions of the Court of Justice of the European Union arising from case C-364/10, Hungary against the Slovak Republic. In that judgment, the Court of Justice analyzed the position of the head of state and the restriction on the right of the head of state to enter the territory of another Member State freely on the basis of Article 21 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

Keywords

Free movement of persons; EU citizenship, Article 21 TFEU; Directive 2004/38

Introduction

Free movement of persons is a right that includes the right of a citizen of the European Union („EU“) to move within the EU Member States. This is a right that is one of the fundamental rights of the internal market. The free movement of persons and integration within this freedom has been significantly more sensitive in the integration process, for example, compared to the free movement of goods, as the movement of persons is often linked to security issues, social security but also cultural differences. This was also the reason why the free movement of persons and its legislation was originally strictly linked to the economic freedoms of the internal market. From practical experience, economically active citizens have pro-

vided many impulses for economic development, as this freedom is widely used by highly qualified employees who carry out activities related to innovation and the subsequent development of the economy. It is important to note that the free movement of persons only concerns the citizens of the European Union and does not apply to third-country nationals (exception applies to family members who are third-country nationals, however, they derive their rights from an EU citizen who exercises his or her right to free movement and residence within the EU).

1 Free movement of persons in EU law

Free movement of persons is regulated in both primary and secondary EU law, and since the Maastricht Treaty, which introduced EU citizenship, the right to move and reside freely within the territory of the Member States has been an EU citizen's right¹. The right to move and reside freely within the territory of other EU Member States has thus acquired a political dimension, which has also been reflected in the case law of the Court of Justice of the EU.

Primary law does not allow the free movement of persons without any restrictions. Some conditions must be met for citizens of EU Member States to be able to exercise their right to free movement of persons. The first condition is that natural persons must be citizens of the European Union. The second condition is that these persons must carry out a certain economic activity which is required by EU law: whether as a worker (Articles 45-48 TFEU), self-employed persons, companies, branches or subsidiaries (Articles 49-55 TFEU) or as providers or recipients of services (Articles 56-62 TFEU). Persons carrying out one of these activities may exercise the right to free movement of persons. The free movement of persons is, in fact, a requirement for the realization of the freedoms of the internal market. However, this freedom may be subject to certain restrictions consisting of public policy, public security, protection of health or, where appropriate, restrictions on employment in the public and civil service.

The prohibition of discrimination on grounds of nationality is a characteristic feature of the freedom of the internal market. This means that a person from one Member State has the right to the same treatment in a comparable situation as a person from the home Member².

The first reason why Member States included these provisions in primary law was to ensure the free movement of economically active persons

¹ Article 21(1) TFEU: Every citizen of the Union shall have the right to move and reside freely within the territory of the Member States, subject to the limitations and conditions laid down in the Treaties and by the measures adopted to give them effect.

² Article 18 TFEU establishes the general principle of non-discrimination on grounds of nationality.

(persons who contribute to economic development) without any obstacles. The intention was to balance the cost of labor within the EU, to enable people to move to areas where there is a need for work and thus to ensure prosperity throughout the EU. This intention was achieved gradually, as only a small number of EU citizens enjoyed the free movement of persons in the first years. There were several reasons for this, in particular the need to ensure free movement for family members and social security guarantees when EU citizens decided to exercise their freedom of movement. However, there are other social, cultural or linguistic constraints that have become significant since the EU enlargement.

The EU has taken steps to combat various restrictions on the free movement of persons. This was done in particular with the adoption of secondary legislation in the 1960s and 1970s. The content of secondary law has been significantly influenced by the case law of the Court of Justice. A shift from an understanding of the free movement of persons from a strictly economic concept to a political concept can be seen in the secondary legislation, especially after the Maastricht Treaty introduced the concept of EU citizenship. The Maastricht Treaty introduced the political concept of EU citizenship and introduced new political rights for EU citizens³.

2 Legislation governing the free movement of persons

EU citizenship grants every citizen of any EU Member State the right to move and reside freely within the territory of the EU Member States. The free movement of persons is one of the fundamental freedoms of the internal market, which includes an area without internal borders. Therefore, it is necessary to enact the instruments for application of these rights into the EU law. Besides the Treaties, the most important instrument of the secondary legislation is Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, amending Regulation (EEC) No. 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC⁴ (hereinafter as “Directive 2004/38”).

This directive was adopted with a view to reviewing and amending the fragmented legislation that applied specifically to workers, the self-employed, as well as students and other economically inactive people. Another aim was to simplify and strengthen the right of free movement and residence of all EU members, together with their family members. Di-

³ See Article 9 TEU and Article 20 TEU, which guarantee the right of movement and residence within the EU Member States.

⁴ The Directive was published in the OJ L 158, 30.4.2004, p. 77–123.

rective 2004/38 is based on the principle that the longer an EU citizen stays in another Member State, the more rights he or she acquires. An EU citizen does not have to prove any economic relationship in connection with his or her stay in another Member State if the stay is shorter than three months or longer than five years. This is clear evidence of how the EU has moved away from the original roots of integration, specifically related to the internal market, towards civil rights.

2.1 Personal scope of the free movement of persons

Personal scope of the free movement of persons includes a person who intends to exercise his or her right to free movement of persons. Such a person must be a citizen of an EU Member State⁵ other than the Member State of which he or she is a national, and may be joined by a family member⁶.

2.2 Material scope of the free movement of persons

Material scope means, what rights are acknowledged to the EU citizen by EU law when he or she exercises the right to free movement of persons.

As mentioned above, Directive 2004/38 applies to all EU citizens moving or residing in a Member State other than that of which they are nationals⁷. The Member States are obliged to enable the EU citizens (including their family members) the entry and residence. No entry visa or equivalent formality may be imposed on EU citizens.

2.2.1 Refusal of entry

Refusal of entry to a state is considered to be the most draconian step a state can take against migrants⁸. It is a principle of international law that

⁵ The EU Member States set their own criteria for acquiring citizenship. In order for a person to be able to enjoy rights under EU law, it is important that he or she is a national of an EU Member State. Member States are not entitled to examine the intention, manner or other circumstances before a person acquires the citizenship of another EU Member State.(see the judgment of the Court of Justice C-200/02, Kunqian Zhu, Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department (ECLI:EU:C:2004:639), point 37: „Nevertheless, under international law, it is for each Member State, having due regard to Community law, to lay down the conditions for the acquisition and loss of nationality“.

⁶ Article 3(1) of the Directive 2004/38. Free movement of persons within the EU would not be possible if the free movement of family members of the primary beneficiary who wishes to exercise the rights associated with the functioning of the internal market were not allowed. The rights of family members are derived from the rights of an EU citizen who exercises one of the freedoms of the internal market.

⁷ See Article 3(1) of the Directive 2004/38.

⁸ See BARNARD, C.: The substantive law of the EU: the four freedoms. - 3rd ed. - Oxford: Oxford University Press, 2010. - CIII, 674 p. - ISBN 978-0-19-956224-4. p.236

a state cannot refuse its own nationals the right of entry or residence⁹, i.e., the refusal of entry may only be applied to migrants¹⁰ and such derogations may only be found on grounds of public policy, public security and public health. The state which adopts a measure of refusal of entry must prove that such a measure is appropriate and necessary¹¹ and compatible with human rights¹².

The following part of the article analyzes the EU law aspects of the case where the Slovak Republic denied entry to Slovakia to the president of Hungary:

3 Case C-364/10 - Hungary v Slovakia

3.1 Political background of the case

The case arose as a consequence of the tensions in Slovak-Hungarian relations in 2009. The tension in relations was caused by amendment of Act No. 270/1995 Coll., on State Language, which was criticized by the

⁹ See Judgment of the Court of Justice of 4 December 1974, 41/74, Yvonne van Duyn proti Home Office (ECLI:EU:C:1974:133), point 22.

¹⁰ *Ibid.*, point 23: *It follows that a Member State, for reasons of public policy, can, where it deems, necessary, refuse a national of another Member State the benefit of the principle of freedom of movement for workers in a case where such a national proposes to take up a particular offer of employment even though the Member State does not place a similar restriction upon its own nationals.*

¹¹ See judgment of the Court of Justice of 1 February 2001, C-108/96 (ECLI:EU:C:2001:67), point 31: *That being so, it is necessary to consider whether the prohibition under challenge is necessary and proportionate to secure the objective of attaining a high level of health protection.*

¹² See Judgment of the Court of Justice of 27 April 2006, C-441/02, Commission of the European Communities against Federal Republic of Germany (ECLI:EU:C:2006:253), point 108, 109: *it is necessary to take into account the fundamental rights whose observance the Court ensures. Reasons of public interest may be invoked to justify a national measure which is likely to obstruct the exercise of the fundamental freedoms guaranteed by the Treaty only if the measure in question takes account of such rights. In that context, the importance of ensuring protection of the family life of Community nationals in order to eliminate obstacles to the exercise of the fundamental freedoms guaranteed by the Treaty has been recognised under Community law. It is established, in particular, that the removal of a person from the country where close members of his family are living may amount to an infringement of the right to respect for family life as guaranteed by Article 8 of the ECHR, which is among the fundamental rights which, according to the Court's settled case-law, are protected in Community law (see, in particular, the ruling of the European Court of Human Rights of 2 August 2001 in Orfanopoulos and Oliveri, paragraph 98). Such interference will infringe the ECHR if it does not meet the requirements of Article 8(2), that is, unless it is 'in accordance with the law', motivated by one or more of the legitimate aims under that paragraph and 'necessary in a democratic society', that is to say, justified by a pressing social need and, in particular, proportionate to the legitimate aim pursued.*

government of Hungary. Subsequently, the Hungarian president was invited by the municipality of Komárno to a ceremony to unveil a statue of St. Stephen I, the first king of Hungary, in Komárno on August 21, 2009 while the Slovak state officials were not invited. One day before the ceremony, the Slovak state representatives (the president, the prime minister and the president of the parliament) issued a joint written statement saying that Hungarian President Sólyom was not a welcome guest in Slovakia on August 21. The statement also stipulated the reasons why the visit was not welcomed. Besides the amendment of the State Language Act, August 21 was specified as a sensitive date as it is an anniversary of the invasion of Czechoslovakia by most Warsaw Pact countries in 1968, including troops from Hungary. Hungarian president did not respond by cancelling his visit to Slovakia. So, the Slovak Ministry of Foreign Affairs conveyed an official message to the Hungarian president asking him to disregard the invitation to Komárno and not to enter Slovakia. The ban of the Hungarian president was based and justified by Directive 2004/38, as well as provisions of the Slovak law, specifically, the stay of foreign nationals and the national police force. The Hungarian president did not cross the border on August 21, 2009, but instead convened a press conference on the Hungarian side of the bridge which joins Hungarian Komárom and Slovak Komárno, where he criticized the prohibition, referring to it as an unprecedented measure in mutual relations between Slovakia and Hungary. After the press conference, he turned around and returned to Komárom.

3.2 Diplomatic hot lines on both sides of Danube river

Hungarian Ministry of Foreign Affairs expressed disapproval of the action on the border to the Slovak ambassador in Budapest. Slovak diplomacy contended that the planned visit of the Hungarian president breached several diplomatic conventions and standards of international practice, including the president's critical remarks about Slovakia and the fact that the Slovak Ministry of Foreign Affairs was informed about the program of the visit only three days in advance, the purpose of this private visit was to make a political public speech, no Slovak counterparts were present during the visit and the plea of Slovak officials related to the sensitivity of this day was ignored. Hungary announced that this action will be resolved at the EU level and that Hungary will file an action against Slovak Republic for the breach of EU law.

The Hungarian authorities argued that Directive 2004/38 could not form a valid legal basis to justify the refusal of the Slovak Republic to allow the president of Hungary to enter its territory and insufficient reasons had been given to refuse the access to Komárno. The Hungarian authorities insisted that the Slovak Republic had breached EU law. Slovak authorities

replied to the Hungarian note of August 24, 2009 that the application of Directive 2004/38 had been the 'last chance' to stop the president of Hungary from entering the territory of the Slovak Republic, and that they had not acted in any way contrary to EU law.

3.2.1 Involvement of the European Commission

Hungarian minister of foreign affairs sent a letter to the vice-president of the Commission of the European Communities seeking the Commission's opinion on the possible breach of EU law by the Slovak Republic. The vice-president of the Commission summed up the rules for restriction of free movement of persons according to Directive 2004/38. Any restriction must observe the principle of proportionality and must be based on the personal conduct of the individual concerned and the person concerned must be notified, in the manner prescribed in Article 30, of that restriction and be given a full and precise explanation of the reasons. Subsequently, the Hungarian minister of foreign affairs requested the Commission to examine whether it was appropriate to initiate infringement proceedings against the Slovak Republic under Article 258 TFEU for breach of Article 21 TFEU and Directive 2004/38. In a letter of December 11, 2009, the Commission expressed a view that EU citizens are entitled to move and reside freely within the territory of the Member States, but that under international law, the Member States reserve the right to control the access of a foreign head of state to their territory, regardless of whether that head of state is an EU citizen or not. The European Commission stated that the Member States arrange official visits through bilateral political channels, which means that this is not a sphere in which EU law applies. However, the head of state may decide to visit another Member State as a private individual. In this case, there was a disagreement between Slovakia and Hungary as to the nature of the visit in Komárno. The Commission came to a conclusion that Slovakia did not breach EU law, even though that it has wrongly argued by relying on Directive 2004/38 and on the legislation adopted for its implementation in national laws. Subsequently, Slovakia and Hungary presented their observations at a hearing arranged by the Commission and the Commission expressed its view in a reasoned opinion in which it stated that visits made by the head of one Member State to the territory of another Member State do not fall within the field of application of free movement of persons. As the Hungarian government did not agree with the legal conclusions of the European Commission, it brought an action against the Slovak Republic.

3.3 The action and findings of the Court

3.3.1 Competence of the Court of Justice to hear the case

During the action, the Slovak Republic contended that the Court has no jurisdiction to hear and determine the present dispute, on the basis that EU law does not apply to a situation such as that in the present case¹³. Hungary considered that the Court of Justice of the European Union has sole jurisdiction to hear and determine a dispute between two Member States concerning the interpretation of EU law, in particular when a Member State takes the view that another Member State is in breach of EU law. The Court of Justice stated that the question whether EU law is applicable to the present case is a matter fully within the jurisdiction of the Court.

3.3.2 Infringement of the free movement of persons

Hungary stated that Slovakia has breached its obligation arising from Article 21(1) TFEU and Directive 2004/38 when it refused the president of Hungary entry into its territory. Hungary argued that the (i) free movement of persons is applicable to all EU citizens, including the heads of state, and to all types of visits, that is to say, both official and private, (ii) the scope of the right of free movement of persons cannot be restrictively interpreted and may be limited only for grounds specified by Directive 2004/38 (public-policy or public-security measures if they are based exclusively on the personal conduct of the individual concerned, while observing the principle of proportionality), (iii) breach of procedural regime consisting in failing the notification of the grounds for any restrictive measure and no possible remedies were available.

Slovakia argued that the visit was not a private visit of an EU citizen but the visit of a head of state to the territory of another Member State. The crucial question was whether Article 21 TFEU and Directive 2004/38 are applicable to heads of state of the Member States. Slovakia argued that the movement of heads of states within the EU falls within the sphere of diplomatic relations between the Member States, as governed by customary international law and by international conventions. The sovereignty of the Member State is represented by and vested in the head of state who may only enter another sovereign State with the latter's knowledge and consent.

3.3.3 Findings of the Court

The EU Court of Justice considered the status of Hungarian president, who is an EU national and who enjoys all the rights of an EU national. At the same time, the Court of Justice confirmed that EU law must be

¹³ *Ibid.*, point 22.

interpreted in the light of the relevant rules of international law, since international law is part of the European Union legal order and is binding on the institutions¹⁴. It was crucial in this case to determine whether the Hungarian president was carrying out, at the material time, the duties of the Hungarian head of state. If this is so, this can constitute a limitation, on the basis of international law, on the application of the right of free movement conferred on him by Article 21 TFEU¹⁵. According to customary rules of general international law and multilateral agreements, the head of state enjoys a particular status in international relations which entails, inter alia, privileges and immunities while on the territory of a foreign State. The status of head of state has a specific character, resulting from the fact that it is governed by international law, with the consequence that the conduct of such a person internationally, such as that person's presence in another State, comes under that law, in particular the law governing diplomatic relations¹⁶. Such a specific character is capable of distinguishing the person who enjoys that status from all other Union citizens, with the result that that person's access to the territory of another Member State is not governed by the same conditions as those applicable to other citizens¹⁷. Accordingly, the fact that a Union citizen performs the duties of a head of state is such as to justify a limitation, based on international law, on the exercise of the right of free movement conferred on that person by Article 21 TFEU¹⁸. The Court decided that neither Article 21 TFEU nor, a fortiori, Directive 2004/38 obliged the Slovak Republic to guarantee access to its territory to the president of Hungary¹⁹.

3.3.4 Character of the *note verbale*

Hungary claimed that the Slovak Republic breached Directive 2004/38 and that the very fact of basing the *note verbale* of August 21, 2009 on that directive comes under the concept of the abuse of rights, and that the grounds of public policy or public security referred to in Directive 2004/38 cannot be invoked in order to pursue political aims.

The Court of Justice stated that the Slovak Republic was wrong to refer to Directive 2004/38 in its *note verbale* of August 21, 2009. This was, however, not sufficient to prove an abuse of rights by the Slovak Republic²⁰. The

¹⁴ *Ibid.*, point 44.

¹⁵ *Ibid.*, point 45.

¹⁶ *Ibid.*, point 49.

¹⁷ *Ibid.*, point 50.

¹⁸ *Ibid.*, point 51.

¹⁹ *Ibid.*, point 52.

²⁰ *Ibid.*, point 57.

conditions for the application of Directive 2004/38 were not formally complied with and the reference to that directive in the *note verbale* of August 21, 2009 from the Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic to the Ambassador of Hungary in the Slovak Republic cannot be considered as a decision for the purposes of Article 27 of Directive 2004/38²¹.

Conclusion

The right to move and reside freely within the territory of the Member States is one of the rights guaranteed by EU law. This right has both a political dimension (these are rights related to EU citizenship) and an economic dimension (freedom of the internal market). This article provides an overview of EU legislation on the free movement of persons and stipulates the rights of EU citizens arising from this legislation. Moreover, this article analyzes an important ruling of the Court of Justice of the EU, which interprets the right to enter another EU Member State by a president of another EU Member State. The subject of the dispute was the banned entry of the Hungarian president to the Slovak Republic due to several reasons that were specified by the Slovak Ministry of Foreign Affairs. The Hungarian president did not enter the Slovak territory, which was the ground why Hungary decided to file an action against the Slovak Republic according to Article 259 TFEU. The procedure is designed to obtain a declaration whether a specific conduct of a Member State is in breach of EU law and to terminate such illegal conduct, i.e., the purpose of the procedure is to eliminate any infringement by a Member State and its consequences.

The analyzed decision of the Court of Justice confirms that a head of state enjoys a particular status in international relations which entails, inter alia, privileges and immunities according to the relevant rules of international law. The legal status of a president as a head of a Member State has a specific character as his or hers stay in the territory of another EU Member State is governed by international law, in particular the law governing diplomatic relations. This special character distinguishes the head of state from all other EU citizens who do not enjoy a special regime guaranteed to them by international law. The fact, that an EU citizen can also act as a head of state justifies the limitation on the exercise of the right of movement conferred on that person by EU law.

References

- [1] BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. C.H.Beck, Praha 2011

²¹ *Ibid.*, point 59.

- [2] CRAIG, P., DE BÚRCA G.: EU Law, Text, Cases and Materials, 5th edition, Oxford University Press, Oxford 2011
- [3] FOSTER, N.: Foster on EU Law. Oxford University Press, 3rd edition, Oxford 2011
- [4] KARAS, V., KRÁLIK, A.: Právo Európskej únie. C.H.Beck, Praha 2012
- [5] MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Lisabonská zmluva: ústavný systém a súdna ochrana. - 1. vyd. - Bratislava, Iura Edition, 2011
- [6] STEHLÍK, V.: Aplikace národních procesních předpisů v kontextu práva Evropské unie. - 1. vyd. - Praha: Leges, 2012
- [7] TICHÝ, L., RAINER, A., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T.: Evropské právo, 4. vydanie. C.H.Beck, Praha 2009
- [8] TICHÝ, L. a kol.: Dokumenty ke studiu evropského práva – 2. přepracované a doplněné vydání. Linde, Praha 2002
- [9] TRIDIMAS, T.: The General Principles of EU Law, 2nd edition, Oxford EC Library 2009
- [10] VARGA, P.: Fundamentals of European Union Law. Constitutional and Institutional Framework. Aleš Čeněk, Plzeň 2011
- [11] WEATHERILL, S.: Cases and Materials on EU Law, 9th edition, Oxford University Press, Oxford 2010
- [12] Zmluva o Európskej únii a Zmluva o fungovaní Európskej únie v platnom znení (Ú.v. C 115 z 9.5.2008)

Email: vargapeter01@hotmail.com

BILATERAL COOPERATION BETWEEN HUNGARY AND SLOVAKIA IN CIVIL AND COMMERCIAL MATTERS

Mgr. Bc. Martin Bulla, PhD.

Trnava University in Trnava, Faculty of Law, Department of International Law and European Law, Slovakia

Abstract

The paper outlines the scope for the application of the Treaty on Legal Aid between Slovakia and Hungary in a situation where both countries are members of the European Union. The treaty has a developed system of sources in private international law and the paper examines the relations between the sources of EU secondary law and international treaties at a general level. It also discusses the relationship with specific EU regulations and gradually identifies the individual areas in which the application of the treaty is possible.

Key words

Mutual Legal Assistance Treaty (MLA), EU Private International Law, Relations between Sources of Law, Brussels I, Rome I, Rome II, Service of Documents Abroad, Taking of Evidence Abroad, Civil and Commercial Matters

Introduction

In the years since the Treaty of Amsterdam came into force in 1999 and created a solid foundation for legislative activity of the EU (then the European Community) in the area of judicial cooperation in civil matters, a legislative boom has swiftly followed and brought about what is now known as European Union private international law. This area of EU law has grown rapidly and at present encompasses a wide range of instruments with remarkable scope of application. At the same time, Slovakia maintains a relatively broad spectrum of bilateral treaties on mutual legal assistance (MLA), including treaties with other EU member states. This raises a question of relationships between these treaties and particularly, whether

bilateral treaties between member states of the European Union still have a role to play. The centenary of the Treaty of Trianon appears an appropriate opportunity to examine bilateral relations between Slovakia and Hungary in civil matters.

The Treaty between the Czechoslovak Socialist Republic and the People's Republic of Hungary on Legal Assistance and Regulation of Legal Relations in Civil, Family and Criminal Matters was signed at Bratislava on March 28, 1989.¹ The instruments of ratification were exchanged in Budapest on January 13, 1990 and, in accordance with Article 93, the treaty entered into force on February 12, 1990. On that date it replaced the Treaty between the Czechoslovak Socialist Republic and the Hungarian People's Republic on the Regulation of Legal Relations in Civil, Family and Criminal Matters, which had been signed on November 2, 1961 (91/1962 Coll.). Both Hungary and Slovakia joined the European Union on the same day – May 1, 2004 and their accession fundamentally changed the legal landscape for further application of the treaty.

Article 351 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) governs relations between EU law and international treaties, whereby “...*agreements concluded before January 1, 1958 or, for acceding States, before the date of their accession, between one or more Member States on the one hand, and one or more third countries on the other, shall not be affected by the provisions of the Treaties.*” This provision, however, clearly does not affect bilateral treaties concluded exclusively between member states. Although there is no provision in EU primary law equivalent to Article 351 of the TFEU that would concern agreements exclusively between member states, there are still several provisions referring to treaties between member states. Most notably Article 350 of the TFEU, which mentions regional unions between specific member states. However, there is no general rule defining the relations between sources of EU private international law on the one hand and bilateral MLA treaties concluded exclusively between member states on the other. The solution will need to be found individually – in each respective EU regulation which potentially overlaps with the scope of application of the bilateral treaty. This paper will thus attempt to outline possible areas in which the MLA treaty with Hungary may still be helpful, but it by no means aspires to be exhaustive, given the limited space provided by a conference proceeding.

¹ SK: Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Maďarskou ľudovou republikou o právnej pomoci a úprave právnych vzťahov v občianskych, rodinných a trestných veciach. Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 63/1990 Zb.

1 Jurisdiction in civil and commercial matters

The treaty contains a wide spectrum of rules on jurisdiction in various matters, dispersed throughout the whole text of the treaty. Nonetheless it has strong competition in EU law from the Recast Brussels I Regulation² (hereinafter “*Brussels I Regulation*”). It is therefore imperative to determine the relationship between these two instruments. As a rule, relations between sources of EU secondary law and international treaties are handled in individual regulations. The Brussels I Regulation tackles these issues quite extensively. Article 69 stipulates the following:

“Subject to Articles 70 and 71, this Regulation shall, as between the Member States, supersede the conventions that cover the same matters as those to which this Regulation applies. In particular, the conventions included in the list established by the Commission pursuant to point (c) of Article 76(1) and Article 76(2) shall be superseded.”

Article 70 continues:

1. *The conventions referred to in Article 69 shall continue to have effect in relation to matters to which this Regulation does not apply.*
2. *They shall continue to have effect in respect of judgments given, authentic instruments formally drawn up or registered and court settlements approved or concluded before the date of entry into force of Regulation (EC) No 44/2001.*

Finally, Article 71 gives priority to international agreements governing jurisdiction or the recognition or enforcement of judgments in *particular matters*. As a typical mutual legal assistance treaty, the treaty with Hungary can by no means be considered to present a *lex specialis* vis-à-vis the Brussels I Regulation, so this provision will not apply to this situation.

Given the above, the treaty can still apply in matters falling outside the scope of application of the Brussels I Regulation. In this respect, especially the material and personal scopes are of significance. As regards territorial scope, it will be only applied by courts of EU member states. Since both Slovakia and Hungary joined the EU in 2004 and the treaty is only binding for these two countries, there is no space for application of the treaty due to lack of territorial scope of the regulation. Concerning the temporal scope, Articles 81 and 66 provide for the regulation to apply to legal proceedings instituted, to authentic instruments formally drawn up or registered and to court settlements approved or concluded on or after January 10, 2015.³

² Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters

³ The original Brussels I Regulation (EC) No 44/2001 continues to apply to judgments given in legal proceedings instituted, to authentic instruments formally drawn up or

1.1 Personal scope

The personal scope of the Brussels I Regulation is defined in Article 4, applying in situations where the defendant is domiciled on the territory of a member state of the European Union. This applies even if the defendant is not EU citizen. As long as the defendant is not domiciled in the EU,⁴ the regulation is not applicable and thus the treaty comes into play.⁵ However, there are several exceptions to this rule. Provisions therein governing exclusive jurisdiction (Article 24) and prorogation of jurisdiction (Article 25) remain applicable even if the defendant is not domiciled in the territory of the European Union.⁶ The same is true for certain provisions of so called protective jurisdictional rules – namely (i) Article 18(1), according to which consumer may bring proceedings against the other party to a contract in the courts for the place where the consumer is domiciled and (ii) Article 21(2), which stipulates where an employee may bring a lawsuit against his or her employer.⁷ Thus, if the defendant is not domiciled in the EU, there is no prorogation agreement between the parties, the case does not fall under exclusive jurisdiction and it does not concern a situation when the consumer or employee brings an action against the stronger party, the Brussels I Regulation will not be applicable. Article 6(2) stipulates, that in such a case (i.e. if the defendant is not domiciled in the EU), any person domiciled in a Member State may, whatever his nationality, avail himself in that Member State of the *rules of jurisdiction there in force* against a defendant not domiciled in the EU in the same way as nationals of that Member State. This provision makes express reference in particular to jurisdictional rules

registered and to court settlements approved or concluded before January 10, 2015 which fall within the scope thereof. Regulation No 44/2001 has applied in Slovakia since May 1, 2004, the date when the country joined the European Union.

- ⁴ The regulation defines domicile of legal entities in Article 63 as a place of statutory seat, central administration or principal place of business. However, when it comes to domicile of natural persons, it does not provide a uniform definition but instead refers to the national law of the country whose court has been seized (Article 62).
- ⁵ However, this is the case only with respect to rules on jurisdiction (Chapter II). As regards provisions on recognition and enforcement of foreign judgements (Chapter III) and authentic instruments and court settlements (chapter IV), the regulation will apply regardless of whether the defendant is domiciled on the territory of the EU or not. For this purpose, it is crucial that the judgement was by a court of an EU member state.
- ⁶ Article 6(1) of the Brussels I Regulation.
- ⁷ According to Article 21(2), which refers to Article 21(1)(b) of the Brussels I Regulation, an employer not domiciled in a the EU may be sued in a court of a member state where or from where the employee habitually carries out his work (or in the courts for the last place where he did so) or if the employee does not or did not habitually carry out his work in any one country, in the courts for the place where the business which engaged the employee is or was situated.

of which the Member States are to notify the European Commission pursuant to point (a) of Article 76(1).⁸ For this purposes Slovakia notified that Sections 37 and 37e of the Act No 97/1963 Coll. on Private International Law and the Rules of Procedure are to be applied.⁹

However, reference to *rules of jurisdiction in force in a member state* means that jurisdictional rules contained in international treaties may apply as well, if they are in force in a particular member state, all the more so given the provision in Section 2 of Act No 97/1963 Coll., according to which provisions thereof shall only apply if the international treaty binding the Slovak Republic or the implementing legislation thereto do not provide otherwise. Furthermore, the mention of rules notified by member states under point (a) of Article 76(1) is by no means exclusive, it is merely used as an example (see the wording “*in particular*”) of jurisdictional rules in force in a member state.¹⁰

On the other hand, the MLA treaty with Hungary does not define its personal scope. Nevertheless, it is reasonable to assume that it will apply to citizens of the parties to the treaty. Hence for it to apply where the regulation lacks personal scope, it would require a situation such as a Hungarian national residing in Slovakia, bringing a lawsuit against a Slovak national domiciled in Serbia. Thus, the defendant (the Slovak national) would not be domiciled in an EU member state (but in Serbia), whilst the plaintiff would be domiciled in the EU (Slovakia), as prescribed by Article 6(2) of the Regulation. Provided the defendant had property in Slovakia, jurisdiction of Slovak courts could be established as a place where the plaintiff is domiciled, so long as the case concerned contractual matters (third sentence of Article 38, paragraph 3).

1.2 Material scope

Material scope of the Brussels I Regulation covers civil and commercial matters, within the meaning of the (quite wide) interpretation of the

⁸ The Member States shall notify the Commission of: (a) the rules of jurisdiction referred to in Articles 5(2) and 6(2);

⁹ Notices from Member States. First update of the information referring to Article 76 of Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (2015/C 390/06). Official Journal of the European Union C 390/10 - C 390/23. CELEX number: 52015XG1124(01).

¹⁰ The same document, summarising notices from member states specifically mentions the treaty between Czechoslovakia and Hungary, in “List 3”, containing notifications pursuant to Article 69 of the Brussels I Regulation. The treaty was notified by Slovakia, Hungary and Czech Republic as well. CELEX: 52015XG1124(01).

Court of Justice of the EU.¹¹ The treaty determines its material scope as covering civil, family and criminal matters. Article 1(4) of the treaty defines civil matters as including employment matters and membership relations of cooperative associations as well. Since positive definitions of material scope in both instruments do more or less match, an examination of exceptions from the material scope will be crucial in order to identify some space for application of the treaty.

First of all, the regulation will not apply to revenue, customs, administrative matters and to the liability of the state for acts and omissions in the exercise of state authority (*acta iure imperii*),¹² since these do not fall under the concept of civil and commercial matters. However, it does not follow from the treaty that it would apply to these matters either.

According to Article 1(2) (a), the Brussels I Regulation does not apply to the status or legal capacity of natural persons. This is clearly an area to which the treaty may apply, since it contains special provisions on matters concerning personal status in Title 2 of Part II. Articles 22 – 24 address jurisdiction in matters of restriction or deprivation of legal capacity and Article 25 concerns jurisdiction in matters of declaration of death.

Furthermore, the regulation is not applicable to the rights in property arising out of a matrimonial relationship or out of a relationship deemed by the law applicable to such relationship to have comparable effects to marriage.¹³ These matters would normally be governed by Regulation 2016/1103¹⁴ and Regulation 2016/1104¹⁵ however, neither Slovakia nor Hungary participates on these regulations, which were adopted under the so-called enhanced cooperation¹⁶ mechanism. Therefore, the scope again

¹¹ The term “Civil and commercial matters” is an autonomous concept of EU law and as such may not be interpreted by the national law of each member state, but instead must be construed in a uniform fashion in all EU member states. The Court of Justice of the EU developed in its case law a very wide interpretation of this term, which in essence encompasses all legal relationships that are of a private law nature as opposed to public law. See decisions of the court of Justice of the EU in e.g. LTU/Eurocontrol 29-76), or the more recent decision in Pula Parking d.o.o. v Tederahn (Case C-551/15). See also: VAN CALSTER, G. *European Private International Law*. 2nd edition. Portland: Hart Publishing, 2016, p. 24.

¹² See article 1(1) second sentence of the Brussels I Regulation.

¹³ Article 1(2) (a) of the Brussels I Regulation.

¹⁴ Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes.

¹⁵ Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships

¹⁶ Articles 20 and 326 – 334 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

opens for application of the bilateral treaty, which tackles these matters in Title 3.

The Brussels I Regulation also excludes from its scope matters concerning bankruptcy, proceedings relating to the winding-up of insolvent companies or other legal persons, judicial arrangements, compositions and analogous proceedings (Article 1, paragraph 2b). The treaty, however, does not regulate these issues, which is possibly due to the fact that the treaty was for the most part negotiated before the revolutions of 1989.

Further, it does not apply to social security matters (Article 1, Paragraph 2 c), which are again not covered by the treaty either.

As regards arbitration, which is also excluded from the material scope of the Brussels I Regulation (Article 1, paragraph 2d), the treaty only provides in Article 58 with respect to recognition and enforcement that the parties to the treaty (i.e. Hungary and Slovakia) shall recognize and enforce valid decisions of arbitration tribunals issued after the entry into force of the treaty, as well as settlements concluded before such tribunals, provided that the terms of the arbitration agreement or clause are in accordance with the law of both parties.

Finally, the material scope of the regulation does not apply to maintenance obligations arising from a family relationship, parentage, marriage or affinity (Article 1, paragraph 2e), as well as wills and succession, including maintenance obligations arising by reason of death (Article 1 paragraph 2f). However, there are special instruments of EU law governing these matters; for the first category it is the Maintenance Regulation¹⁷ and for the second category it is the Succession Regulation.¹⁸

The Maintenance Regulation has very broad material scope,¹⁹ covering all types of maintenance obligations arising from a family relationship, parentage, marriage or affinity.²⁰ It does not define any exclusions from its material scope, nor does it contain any restrictions concerning personal scope. According to Pauknerová, the regulation may be applied even to negative declaratory actions of a potential obligor²¹ and most probably also to

¹⁷ Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations.

¹⁸ Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession.

¹⁹ The regulation applies from June 18, 2011 and does not define any limitations regarding its personal scope.

²⁰ Article 1(1) of the Maintenance Regulation.

²¹ PAUKNEROVÁ, M. *Evropské mezinárodní právo soukromé*. 2. vydání. Prague: C. H. Beck, 2013, p. 257

claims from unmarried cohabitation and partnerships.²² Obviously, it takes precedence over treaties between EU member states.²³ Therefore, there is not much space for application of the treaty with respect to maintenance obligations.

Thus, in the area of jurisdiction in civil and commercial matters, the key domain for the application of the treaty will be personal status and the legal capacity of natural persons.

2 Jurisdiction in family and matrimonial matters

Part 2, Title 3 of the treaty governs family matters quite extensively, covering marriage, personal and property matters between spouses, divorce, marriage annulment, legal relations between parents and children, maintenance obligations, adoption, guardianship and curatorship.

At the European Union level, jurisdiction in family and matrimonial matters is covered by the Brussels II bis Regulation,²⁴ which tackles its relationship to other instruments in a very similar fashion to the Brussels I Regulation.

According to Article 59(1) of the Brussels II bis Regulation:

Subject to the provisions of Articles 60, 63, 64 and paragraph 2 of this Article, this Regulation shall, for the Member States, supersede conventions existing at the time of entry into force of this Regulation which have been concluded between two or more Member States and relate to matters governed by this Regulation.

However, under Article 62(1) of the Brussels II bis Regulation:

The agreements and conventions referred to in Articles 59(1), 60 and 61 shall continue to have effect in relation to matters not governed by this Regulation.

Therefore, it is again necessary to explore the material scope²⁵ of the regulation in order to identify some space for application of the treaty. It governs jurisdiction in civil matters relating to: (i.) divorce, legal separation or marriage annulment and (ii.) the attribution, exercise, delegation,

²² *Ibidem*, p. 257.

²³ Article 69(2) of the Maintenance Regulation 4/2009.

²⁴ Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000.

²⁵ The Brussels II bis Regulation applies as of March 1, 2005 (Slovakia and Hungary applied the previous Brussels II Regulation (No 1347/2000) from the date of their accession to the EU – May 1, 2004), but it does not define its personal scope. See more in: PAUKNEROVÁ, M. *Evropské mezinárodní právo soukromé*. 2nd edition. Prague: C. H. Beck, 2013, p. 133.

restriction or termination of parental responsibility. The material scope of the Regulation specifically does not cover:²⁶

- a) Establishment or contesting of a parent-child relationship;
- b) Decisions on adoption, measures preparatory to adoption, or the annulment or revocation of adoption;
- c) Name and forenames of the child;
- d) Emancipation;
- e) Maintenance obligations;
- f) Trusts or succession;
- g) Measures taken as a result of criminal offences committed by children.

The treaty may be applied primarily to matters under (a) and (b):

- a) Establishment or contesting of a parent-child relationship – these matters are covered in Article 30(4);
- b) Decisions on adoption, measures preparatory to adoption, or the annulment or revocation of adoption – governed by Article 32(4) and (5).

The situation gets more complicated in relation to the rest of the exceptions:

- a) The treaty contains no specific provisions on a child's name (given and family names), so possible application of the treaty will be a question of characterization;
- b) As regards emancipation of a child, the treaty again is silent on the issue, however, this could be in all probability classified as a matter of personal status, which is covered by Part 2, Title 2 of the treaty;
- c) Maintenance matters are primarily covered by the EU Maintenance Regulation (4/2009);
- d) Trusts and succession – Slovak legislation does not recognize this legal institute, therefore again it will be a matter of characterizing the provisions of the treaty that could be applied to these matters. Successions are governed in the EU law by the Succession Regulation (650/2012);
- e) The issues of measures taken as a result of criminal offences committed by children are not covered by the treaty.

3 Succession matters

Part II, Title 5 of the treaty contains quite a detailed regulation of succession matters covering all aspects of inheritance law from jurisdiction and applicable law, through escheat, regulation of wills, notification of de-

²⁶ Article 1(3) of the Brussels II bis Regulation.

ath, interim measures, release of the inheritance and even the competence of a diplomatic mission or consular office in matters of succession.

The Succession Regulation,²⁷ however, is even more detailed. Similar to the Maintenance Regulation, it governs both jurisdiction, recognition and enforcement of decisions as well as the determination of the law applicable. As expected, in relations between EU member states, the regulation takes precedence over bilateral or multilateral treaties concluded exclusively between two or more of them in so far as such treaties concern matters governed by it.²⁸ As a result, bilateral treaties between member states may be applied in matters falling outside the scope of the regulation.²⁹ The list of exclusions from the material scope of the regulation in the article, beside what is mandatory - revenue, customs or administrative matters,³⁰ includes also:³¹

- a) *the status of natural persons, as well as family relationships and relationships deemed by the law applicable to such relationships to have comparable effects;*

Matters concerning personal status of natural persons are covered comprehensively by the treaty in Part II, Title 2 of the treaty. Jurisdiction in family relationships will be governed by the Brussels II bis Regulation (or Maintenance Regulation).

As regards the law applicable, the Hague Child Protection Convention would apply³² in respect of parental responsibility. However, the treaty could still apply with regard to matters excluded from the scope of the convention, such as the establishment or contesting of a parent-child relationship and also in matrimonial matters.

- b) *the legal capacity of natural persons, without prejudice to point (c) of Article 23(2) and to Article 26;*

Part II, Title 2 of the treaty will be applicable.

²⁷ Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession.

²⁸ Article 75(2) of the Succession Regulation.

²⁹ Article 75(1) of the Succession Regulation.

³⁰ Article 1 (1) of the Succession Regulation.

³¹ Article 1(2) of the Succession Regulation.

³² The Convention of 19 October 1996 on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children (HCCH 1996 Child Protection Convention). The convention applies in Slovakia as of January 1, 2002 (344/2002 Coll.). The convention would take precedence over the treaty as a result of both *lex specialis derogat legi generali* and *lex posterior derogat legi priori* principles.

- c) *questions relating to the disappearance, absence or presumed death of a natural person;*

Article 25 of the treaty would apply.

- d) *questions relating to matrimonial property regimes and property regimes of relationships deemed by the law applicable to such relationships to have comparable effects to marriage;*

The treaty would apply to these issues (Article 27), since neither Slovakia nor Hungary participate in EU Regulations 2016/1103 and 2016/1104.

- e) *maintenance obligations other than those arising by reason of death;*

The Maintenance Regulation would apply.

- f) *the formal validity of dispositions of property upon death made orally;*

Article 43(2) of the treaty would apply.

- g) *property rights, interests and assets created or transferred otherwise than by succession, for instance by way of gifts, joint ownership with a right of survivorship, pension plans, insurance contracts and arrangements of a similar nature, without prejudice to point (i) of Article 23(2);*

Part II, Title 4 of the treaty could apply.

- h) *questions governed by the law of companies and other bodies, corporate or unincorporated, such as clauses in the memoranda of association and articles of association of companies and other bodies, corporate or unincorporated, which determine what will happen to the shares upon the death of the members;*

The treaty does not contain any special regulation on these issues. However, the process of characterization may result in (at least some of) them being deemed to constitute matters of personal status.

- i) *the dissolution, extinction and merger of companies and other bodies, corporate or unincorporated;*

Issues concerning personal status of legal entities are covered by Article 21(2) of the treaty.

- j) *the creation, administration and dissolution of trusts;*

The treaty does not address such issues specifically.

- k) *the nature of rights in rem; and*

The purpose of this exception is to make sure that a member state will not be required to recognize rights *in rem* to a property located in its territory, which is not known to the law of this member state.³³ Since this

³³ IMRICH BREZNOŠČÁKOVÁ, M.: *Cezhraničné dedenie. Nariadenie EÚ č. 650/2012 o cezhraničných dedičstvách*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, p. 48.

provision is closely related to the operation of the Succession Regulation, it does not create space for the application of other sources of law.

- l) *any recording in a register of rights in immovable or movable property, including the legal requirements for such recording, and the effects of recording or failing to record such rights in a register.*

These questions will be governed by the law of the country which maintains the register.³⁴

4 Mutual Cooperation and Judicial Assistance between Courts

Part I of the treaty contains also provisions on legal aid and cooperation between judicial authorities. It provides for direct liaison between competent authorities and covers acts of legal aid, in particular writing, sending and delivering documents; conducting inspections; taking and transmitting factual evidence; obtaining and carrying out expert opinions; questioning participants, defendants, witnesses, experts and other persons; and enforcing decisions.

At the level of EU law, matters of judicial cooperation are governed by the Service Regulation³⁵ and the Taking of Evidence Regulation.³⁶ Both regulations stipulate their precedence³⁷ over multilateral conventions,³⁸ however, they do not preclude the application of bilateral agreements between member states, as long as they further facilitate (expedite or simplify) judicial cooperation between member states and are compatible with the regulations.³⁹ Member states are required by both regulations to send

³⁴ *Ibid*, p. 48.

³⁵ Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000.

³⁶ Council Regulation (EC) No 1206/2001 of 28 May 2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters.

³⁷ Article 20(1) of the Service Regulation and Article 21(1) of the Taking of Evidence Regulation.

³⁸ i.e. The Hague Convention of 15 November 1965 on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil or Commercial Matters (HCCH 1965 Service Convention) and The Hague Convention of 18 March 1970 on the Taking of Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters (HCCH 1970 Evidence Convention). Both Slovakia and Hungary are parties to both of these conventions, see: <https://www.hcch.net>

³⁹ Article 20(2) of the Service Regulation and Article 21 (2) of the Taking of Evidence Regulation. See also: LYSINA, P., ĎURIŠ, M., HAŤAPKA, M. et al. *Medzinárodné právo súkromné*. 2nd edition. Bratislava: C.H. Beck, 2016, p. 461.

copies of such bilateral agreements to the European Commission,⁴⁰ which according to Miloš Haťapka led to an remarkable situation, when Slovakia notified the bilateral treaty with Hungary with respect to both regulations, while Hungary did not.⁴¹ This opens a question concerning the nature of the effects of the notification to the European Commission; whether they are merely declaratory or constitutive and whether such a treaty may be applied if either or both states failed to communicate the treaty to the European Commission.⁴²

Nevertheless, the scope for application of the treaty is not too wide, since both regulations contain very detailed and modern rules on judicial cooperation and both instruments have broad scope of application, with few exceptions. One interesting example, however, is the detection of addresses. The regulations do not oblige member states to provide cooperation to each other when it comes to detecting addresses of persons residing on their territories. The Service Regulation even states that it does not apply where the address of the person to be served with the document is not known (Article 1, paragraph 2). Unlike these regulations, the treaty with Hungary stipulates in Article 14(1) that the judicial authorities of the parties to the treaty shall, upon request, assist each other in ascertaining the addresses of persons staying in their territories, if this is necessary to exercise the rights of their nationals.

The treaty in general contains extensive rules on mutual provision of information. With respect to maintenance claims the treaty provides for assistance in ascertaining the employer of the person liable to pay the maintenance and the amount of his or her income (Article 14, paragraph 2). Article 16 enables transmission of extracts from civil registers (of births, marriages and deaths). Article 17 provides for forwarding of copies of decisions concerning the personal status of nationals of the other party to the treaty.

Very significant is Article 15(2) which effectively abolishes any requirements for superlegalization or legalization of public documents, by providing that documents which are considered authentic in the territory of one treaty party shall have the probative value of authentic instruments in the territory of the other.

⁴⁰ Article 20(3) of the Service Regulation and Article 21 (3) of the Taking of Evidence Regulation.

⁴¹ LYSINA, P., ĎURIŠ, M., HAŤAPKA, M. et al. *Medzinárodné právo súkromné*. 2nd edition. Bratislava: C.H. Beck, 2016, p. 461.

⁴² *Ibid*, p. 461.

5 The Law Applicable to Contractual Obligations

Article 38 of the treaty deals with contractual matters. It consists of just three paragraphs, whereas one of them addresses jurisdiction. On the other hand, contractual obligations are governed in EU law by the Rome I Regulation,⁴³ which provides very detailed rules. Traditionally, it prevails over bilateral treaties between member states, which can only be applied to matters not covered by it.⁴⁴ The treaty could thus apply to matters (i.) explicitly excluded from the scope of the regulation and (ii.) matters that are not explicitly excluded, but the regulation does not stipulate any rules on them.

In addition to revenue, customs and administrative matters, the Rome I Regulation contains quite a long list of exceptions from its material scope:

- a) *questions involving the status or legal capacity of natural persons, without prejudice to Article 13;*

These are not *per se* contractual matters, but they certainly may be closely connecting with a contract, for example, in the form of a preliminary question. As mentioned before, the treaty contains relatively detailed rules on personal status in Part II, Title 2, which can be relied upon in the absence of rules in the Rome I Regulation.

- b) *obligations arising out of family relationships and relationships deemed by the law applicable to such relationships to have comparable effects, including maintenance obligations;*

With the exception of the Maintenance Regulation, the EU has not yet unified rules on determination of the law applicable in family matters, opening space for the bilateral treaty to tackle these matters in Part II, Title 3. However, there is still the Hague Child Protection Convention (see above), which is applicable with respect to issues concerning parental responsibility. The bilateral treaty would thus apply only to matters not governed by the Hague Convention, such as matrimonial matters or the establishment or contesting of a parent-child relationship.

- c) *obligations arising out of matrimonial property regimes, property regimes of relationships deemed by the law applicable to such relationships to have comparable effects to marriage, and wills and succession;*

This is the domain of two special EU regulations⁴⁵ adopted under the mechanism of enhanced cooperation, which, however, do not apply in Slo-

⁴³ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I).

⁴⁴ Article 25(2) of the Rome I Regulation.

⁴⁵ Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of

vakia and Hungary. The treaty addresses these matters in Article 27 thereof.

- d) *obligations arising under bills of exchange, checks and promissory notes and other negotiable instruments to the extent that the obligations under such other negotiable instruments arise out of their negotiable character;*

The treaty contains no provisions concerning securities.

- e) *arbitration agreements and agreements on the choice of court;*

These matters are not covered by the treaty.

- f) *questions governed by the law of companies and other bodies, corporate or unincorporated, such as the creation, by registration or otherwise, legal capacity, internal organization or winding-up of companies and other bodies, corporate or unincorporated, and the personal liability of officers and members as such for the obligations of the company or body;*

The treaty covers the personal status of legal entities in Article 21(2) and uses the incorporation theory as the connecting factor.

- g) *the question whether an agent is able to bind a principal, or an organ to bind a company or other body corporate or unincorporated, in relation to a third party;*

Given the character of the treaty it naturally does not address such specific issues.

- h) *the constitution of trusts and the relationship between settlors, trustees and beneficiaries;*

The treaty does not specifically deal with these matters.

- i) *obligations arising out of dealings prior to the conclusion of a contract;*

Culpa in contrahendo is governed by the Rome II Regulation.

- j) *insurance contracts arising out of operations carried out by organizations other than undertakings referred to in Article 2 of Directive 2002/83/EC of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 concerning life assurance (14) the object of which is to provide benefits for employed or self-employed persons belonging to an undertaking or group of undertakings, or to a trade or group of trades, in the event of death or survival or of discontinuance or curtailment of activity, or of sickness related to work or accidents at work.*

decisions in matters of matrimonial property regimes and Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships.

Understandably the treaty does not mention such a specific type of insurance contracts. However, the treaty does cover contracts in general and, in the absence of explicit derogation and absence of other applicable legislation in EU law and international law, the treaty could theoretically apply.

6 The Law Applicable to Non-Contractual Obligations

Analogously to contractual obligations, the treaty with Hungary contains a concise treatment of non-contractual obligations, or to be precise - liability for damage (Article 39). EU law has much more complex legislation in the form of the Rome II Regulation.⁴⁶ Once more, it takes precedence over bilateral treaties between EU member states, but the treaty may continue to apply with respect to matters not governed by the regulation.⁴⁷ The list of exceptions from the material scope of the regulation also reflects quite closely the list in the Rome I Regulation. Worth mentioning is that it does not apply to non-contractual obligations arising out of violations of privacy and rights relating to personality, including defamation.⁴⁸ Since the treaty with Hungary does not exclude these matters from its scope, it could potentially apply.

7 Matters not regulated by EU law

Finally, the bilateral treaty with Hungary could also apply to matters that have so far escaped the remit of the EU's legislative activity and which are not yet regulated at the European level. This category includes, in particular, the law applicable to rights *in rem* in immovable property (Article 37 of the treaty), and formal validity of legal acts (Article 36 of the treaty). In the latter case, however, the treaty would only apply as *lex generalis* in the absence of special rules, such as in Rome I Regulation with respect to formal validity of contracts (Article 11) or in the Succession Regulation with regard to formal validity of dispositions of property upon death made in writing (Article 27) or of a declaration concerning acceptance or waiver (Article 28).

Conclusions

Concise overview of the most important instruments of the system of private international law in the European Union demonstrated that these legal tools are not all-embracing, and they still provide space for application of bilateral treaties between EU member states on mutual legal assis-

⁴⁶ Regulation (EC) No 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II).

⁴⁷ Article 28(2) of the Rome II Regulation.

⁴⁸ Article 1(2) g) of the Rome II Regulation.

tance. Even though there is no general rule in EU primary law governing relations between these two types of sources of law, the relational rules in individual regulations follow the same logic. EU regulations will take precedence over the MLA treaty with Hungary when it comes to matters falling within the scope of application of individual regulations. There are therefore two main areas in which the treaty may still apply: (i.) matters explicitly excluded from the scope of application of individual regulations and (ii.) matters not yet subjected to unification at the EU level. However, it should be noted that these two areas often overlap in practice.

The most notable area which is (for the moment) excluded from the material scope of the European unification is personal status and legal capacity of natural persons. These matters are explicitly excluded from the scopes of both the Brussels I bis Regulation (jurisdiction and recognition and enforcement of judgments) and Rome I Regulation (determination of the law applicable). At the same time, the MLA treaty with Hungary contains relatively detailed provisions on personal status of natural persons in terms of both jurisdiction and the law applicable, which makes this area an ideal candidate for further application alongside instruments of EU private international law.

Another noteworthy area are obligations arising out of matrimonial property regimes. The European Union has embarked on enhanced cooperation in this domain, but Hungary and Slovakia decided to stay aside, since they did not appreciate the direction into which the new legislative instruments were heading. This not only again creates space for application of the bilateral agreement, but it also shows that bilateral cooperation between EU member states may even have future. If member states for whatever reasons do not wish to participate in an EU-wide unification of rules in certain areas or are not happy with the direction of specific instruments which are eventually adopted under the umbrella of enhanced cooperation, as was the case with Regulations 2016/1103⁴⁹ and 2016/1104,⁵⁰ where interests of Slovakia and Hungary aligned, there is still space for bilateral cooperation. The MLA treaty between Slovakia and Hungary may therefore not just keep surviving and slowly fading out, but there is space for the treaty to flourish and, if adjusted strategically to cover areas vacated by EU regulations, it can still have a rosy future ahead.

⁴⁹ Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes.

⁵⁰ Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships.

References

- [1] BĚLOHLÁVEK, A. J. *Rome Convention, Rome I Regulation. Commentary. New EU Conflict-of-Laws Rules for Contractual Obligations*. Huntington: JURIS, 2010. ISBN: 978-1-57823-322-9.
- [2] DE MIGUEL ASENSIO, P. A.: *International Conventions and European Instruments of Private International Law: Interrelation and Codification*. In: DE MIGUEL ASENSIO, P. A., BERGÉ, J. S. *The place of International agreements and European Law in a European code of private international law* (chapter). Peter Lang, Frankfurt am Main, pp. 185-212. ISBN 978-90-5201-823-2
- [3] IMRICH BREZNOŠČÁKOVÁ, M.: *Cezhraničné dedenie. Nariadenie EÚ č. 650/2012 o cezhraničných dedičstvách*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2015. ISBN: 978-808168-206-3.
- [4] LYSINA, P., ĎURIŠ, M., HAŤAPKA, M. ET AL.: *Medzinárodné právo súkromné [Private International Law]*. 2nd edition. Bratislava: C.H. Beck, 2016. ISBN: 978-80-89603-43-5.
- [5] MAGNUS, P., MANKOWSKI, U. (EDS.): *Brussels I Regulation*. 2nd Revised Edition. Munich: Selier European Law Publishers, 2012. ISBN: 978-3-86653-142-0.
- [6] PAUKNEROVÁ, M.: *Evropské mezinárodní právo soukromé [European Private International Law]*. 2nd edition. Prague: C. H. Beck, 2013. ISBN: 978-80-7400-504-6.
- [7] ROSAS, A.: *The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States*. In: *Fordham International Law Journal*, Volume 34, Issue 5, 2011, pp 1304 – 1345.
- [8] ROZEHNALOVÁ, N., VALDHANS, J., DRLIČKOVÁ, K., KYSELOVSKÁ, T.: *Mezinárodní právo soukromé Evropské unie [European Union Private International Law]*. 2nd edition, Prague: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN: 978-80-7598-123-3.
- [9] VAN CALSTER, G.: *European Private International Law*. 2nd edition. Portland: Hart Publishing, 2016. ISBN: 9781849466721.

Legislation

The Treaty between the Czechoslovak Socialist Republic and the People's Republic of Hungary on Legal Assistance and Regulation of Legal Relations in Civil, Family and Criminal Matters, signed at Bratislava on March 28, 1989

Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters

Notices from Member States. First update of the information referring to Article 76 of Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council on jurisdiction and the recognition and enforcement

of judgments in civil and commercial matters (2015/C 390/06). Official Journal of the European Union C 390/10 - C 390/23. CELEX number: 52015XG1124(01).

Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations.

Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession.

Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000.

The Convention of 19 October 1996 on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children (HCCH 1996 Child Protection Convention).

Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I).

Regulation (EC) No 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II).

Email: martin.bulla@truni.sk

**HISTORICKÉ PERSPEKTÍVY
HISTORICAL PERSPECTIVES**

FAREWELL TO THE MONARCHY: TRANS-ATLANTIC VIEWS ON SLOVAK POLITICAL IDENTITY¹

prof. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA

Trnava University in Trnava, Faculty of Law, Department of History of Law, Slovakia

Abstract

This paper provides insights into the history of Slovak political thinking on both sides of the Atlantic. It helps to better understand the rise of the mass/popular political movement among Slovaks in the USA and the birth of the idea of independent Slovakia prior to any such movement in Europe. It was the democratic atmosphere in the USA that helped Slovaks to formulate their political stance towards the Hungarian Kingdom as well as towards cooperation with Czechs in mutual attempts to create Czechoslovakia.

Keywords

Slovakia, Hungarian Kingdom, Slovak Americans, American Slovaks

Introduction

While Slovakia was a part of the Hungarian Kingdom, Slovak population was politically inactive. Slovaks lacked proper education and any mass political awareness at all. However, due to massive migration to the USA, this has dramatically changed – under the influence of societal and political system in the USA, Slovak immigrants got politically reborn into “Slovak citizens” even before Czechoslovakia and Slovakia were established as independent states. The immigrants then substantially – both politically and financially – contributed to the “liberation” of their European nationals from the Hungarian Kingdom in 1918. Still, immediately after the establishment of Czechoslovakia, many Slovak Americans, unsatisfied with the status of Slovaks in Czechoslovakia, kept developing the Slovak poli-

¹ This paper is a partial research outcome of the project APVV-15-0349 Individuum a spoločnosť – ich vzájomná reflexia v historickom procese [Individual and the Society – Mutual Reflection in Historical Process].

tical idea further – towards Slovak independence, this being an evidence par excellence as to existence of an independent Slovak political identity.

Slovak emigrants in the USA: Neglected Chapter of Slovak Legal History

During the times when Slovakia was a part of the Hungarian Kingdom, Slovak population was in fact prevented from taking part in the administration or governing of the state. Slovaks lacked respective education, actual economic influence and any mass political awareness. Upon leaving Europe for the USA, this has dramatically changed, though. Gradually getting acquainted with democracy, equality, liberty, and with self-governance in their fraternal organizations, Slovaks (and Czechs) living in the USA became the driving force behind the idea of independent Czechoslovakia and later Slovakia. Under the influence of the US societal and legal system, Slovak Americans were transformed into “Slovak citizens” even before Czechoslovakia and Slovakia were established as independent states. Still, the details of this evolution of political and legal thought of Slovak Americans has been rather neglected in the scholarship of legal history and history of political thought so far in spite of the fact that the emigration of Slovaks from Hungary has received relatively much attention in the past in the works of Slovak and Hungarian as well as other foreign historians.²

² Cf. e.g. PUSKÁS, J. From Hungary to the United States (1880-1914). In MUCSI, F. (ed.). *Studia Historica Academiae Scientiarum Hungaricae*, no. 184. Budapest : Akadémiai Kiadó, 1982; STOLARIK, M. M. *Where is my home? Slovak Immigration to North America 1870 - 2010*. Bern : Peter Lang AG 2012; STOLARIK, M. M. From Field to Factory. The Historiography of Slovak Immigration to the United States. In *International Migration Review*, 10, 1976, č. 1, p. 81-102; STOLARIK, M. M. The Role of Slovak Émigrés in North America in the Emancipation of the Slovak Nation. In *Društvena istraživanja. Časopis za opća društvena pitanja. Journal for General Social Issues*, 33-34, 1998, p. 75-88; STOLARIK, M. M. Slovenskí prisťahovalci v Amerike a ich postoje v rokoch 1885-1919. In *Historický časopis*, 37, 1989, no. 6, p. 806-819; GRANATIR ALEXANDER, J. *Ethnic Pride, American Patriotism: Slovaks and other Immigrants in the Interwar Era*. Philadelphia : Temple University Press, 2004; GRANATIR ALEXANDER, J. *The Immigrant Church and Community. Pittsburgh's Slovak Catholics and Lutherans, 1880-1915*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1987; JAKEŠOVÁ, E. Uhorské zákonodarstvo a vysťahovalectvo Slovákov. In *Historické štúdie*, 36, 1995; JAKEŠOVÁ, E. Imigračná politika USA a Kanady a slovenské vysťahovalectvo (1918-1938). In *Slováci v zahraničí*, 16, 1990, p. 13-33; HARUŠŤÁK, I. Obraz “Nového sveta” a fenomén slovenskej emigrácie z Uhorska do Spojených štátov amerických v slovenskej tlači v roku 1890. In *Spoločnosť, kultúra a každodennosť v dejinách Slovenska. Zborník štúdií*. Košice : Filozofická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2012, p. 312-321; BIELIK, F. Slovak Emigration in the Years 1880-1939 and Problems Involved in Its Study. In *Overseas Migration from East-Central and Southeastern Europe 1880-1940*. Budapest : Akadémiai Kiadó, 1990, p. 59-73; TAJTÁK, L. Slovak Emigration: Its Causes and Consequences. In *Overseas Migration from East-Central and Southeastern Europe 1880-1940*. Budapest : Akadémiai Kiadó 1990, p.

However, the view of legal historians mostly focuses only on the basic documents of the joint Czech-Slovak resistance (Cleveland Agreement, Pittsburgh Agreement) and often omits the development and documents that preceded this union of Czech and Slovak forces in the USA; independent “Slovak” programs and documents were passed in silence, perhaps with the exception of the memorandum of the Slovak League in America from 1914.³ It is true that the Slovak political thought in the USA peaked only in the connection with the Czechs and especially with the personality of T. G. Masaryk, which ultimately contributed to the conviction of the highest political representation of the USA to support the Czech-Slovak ideas about the future of Central Europe, specifically through the so-called 14 points of President Wilson as an expression of the US goals in World War I, which also included a certain degree of independence / autonomy / self-determination for the peoples of Austria-Hungary.

However, this culmination was preceded (before the war, during the war, as well as after the establishment of Czechoslovakia) by independent Slovak efforts and ideas about the future of Slovakia and Slovaks in Europe. A detailed picture of the “birth” of an independent political and legal thought among Slovak immigrants is still impossible to draw yet, though. What we know so far is that unlike Czech immigrants, Slovaks lacked any official tools of getting acquainted with the US political and legal system

74-88; GLETTLER, M. The Hungarian Government Position on Slovak Emigration, 1885-1914. In *Overseas Migration from East-Central and Southeastern Europe 1880-1940*. Budapest : Akadémiai Kiadó 1990, p. 107-118; MAJERIKOVÁ-MOLITORIS, M. Americkí Slováci v boji za národné práva Slovákov na severnom Spiši a hornej Orave. In *Slováci v zahraničí*. Martin : Matica slovenská, 2012, p. 96-105; LIŠČÁK, M. Vystaňovalectvo do USA z oblasti východných Kysúc v období prvej štvrtiny 20. storočia. In HALLON, E. (ed.). *Kysuce v XX. storočí*. Čadca : Historický ústav SAV - Kysucké múzeum v Čadci - Žilinský samosprávny kraj, 2012, p. 155-191; HANZLIK, J. Začiatky vystaňovalectva zo Slovenska do USA a jeho priebeh až do roku 1918, jeho príčiny a následky. In POLIŠENSKÝ, J. (ed.). *Začiatky českej a slovenskej emigrácie do USA*. Bratislava : SAV, 1970; GETTING, M. Americkí Slováci a vývin československej myšlienky v rokoch 1914-1918. Masaryktown : Sokol, 1933; FERENCE, G. C. The Slavic Diaspora Library : The Slovak-American Example. In FERENCE, G. C. – SCHAFFNER, B. L. *Books, Bibliographies, and Pugs*. Bloomington : Slavica, 2006, p. 73-85; FERENCE, G. C. Slovak Immigration to the United States in Light of American, Czech, and Slovak History. In *Nebraska History*, Fall/Winter 1993; ČULEN, K. *Dejiny Slovákov v Amerike I, II*. Bratislava : Nakladateľstvo Slovenskej ligy, 1942; ČULEN, K. *Slovenské časopisy v Amerike*. Cleveland : Prvá katolícka slovenská jednota, 1970; BODNAR, J. *Immigration and Industrialization: Ethnicity in an American Milltown*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1977; BODNAR, J. *The Transplanted: A History of Immigrants in Urban America*. Bloomington : Indiana University Press, 1985.

³ BEŇA, J. – GÁBRIŠ, T. *Dejiny práva na území Slovenska I. (do roku 1918)*. Bratislava : VO PraF UK, 2008.

until the 1920s and 1930s. It was only during these decades when the first Slovak handbooks and brochures were published with information on the US political and legal system. Nevertheless, there were some unofficial channels used even prior to the 1920s, such as pubs, bars and saloons, as well as Slovak immigrant's newspapers. Additionally, the perceived absence of "direct legal barriers" known from the Hungarian Kingdom, must have also exerted positive influence and a source for the "birth" of the idea of Slovak "citizenship". The well-known Cleveland Agreement of 1915 and Pittsburgh Agreement of 1918 concluded between American Czechs and Slovaks represent a clear witness to this evolution. Add direct influence of democracy and liberalism in the United States, and one can immediately see in clearer and more comprehensible terms the courage of American Slovaks to formulate their own demands and programs, whether in relation to their status in the USA (e.g., establishing their own associations, defending their interests before the local authorities⁴), or - more important for this paper - programs in relation to the fate of Slovakia and Slovaks in Europe. The absence of political and legal oppression known in Europe prior to 1918 and the positive role model of the US system thus equally contributed to the birth of the idea of "Slovak Americans", giving rise to the independent Slovak political thinking and then keeping it alive even during the existence of Czechoslovakia.

In the following lines, we will present the birth of political and legal thinking of American Slovaks, as well as some major breakthroughs in the development of their political and legal thought until 1918. This attempt is hoped to open up a wide field of possible further research of previously neglected aspects of "Slovak legal history", which in our opinion deserve their place in our textbooks, syntheses, and also in individual scholarly outputs.

Political programs of American Slovaks and their relationship to Hungary

With their association policy (forming of associations, clubs and lodges), Slovaks in the US responded not only to their primary life needs in the United States (insurance, legal advice, co-financing of funerals, and maintaining their parishes), but soon began to consciously voice the demands for the rights of their wives, siblings, parents, and other relatives living in Hungary,⁵ who could not defend themselves at all or at least not effectively

⁴ This was the purpose of existence of the Slovak Republican Club, established already in 1893 in Cleveland. Cf. PANKUCH, J. *Dejiny clevelandských a lakewoodských Slováků*. Cleveland : Ján Pankuch, 1930, p. 24-25.

⁵ GÁBRIŠ, T. – PATAKYOVÁ, M. Slovakia: The Right of a Nation. In *First Fundamental Rights Documents in Europe : Commemorating 800 years of Magna Carta*. Cambridge

against the oppression perceived by Slovaks in the Hungarian Kingdom. However, American Slovaks also responded to the efforts to influence and control the Slovaks in the US, by the official Hungarian authorities (including the Catholic Church). These efforts took mostly the form of sending Hungarian-speaking priests to Slovak parishes in the United States, but also of appealing to the US authorities to prevent anti-Hungarian propaganda.⁶ In contrast, there was a direct pro-Hungarian propaganda being promoted in the USA – for example, in the form of repeated visits by Counts Apponyi and Károlyi in the USA, or even in the form of sending a bag of soil from the Hungarian land and the Hungarian flag to the USA,⁷ whereby the representatives of American Slovaks successfully opposed the duty-free admission of this consignment into the USA.⁸ A special chapter in this context is also represented by the Hungarian support for the pro-Hungarian, so-called Sloviak movement, developed in the USA, similarly to the later establishment of the Hungarian-backed Sloviak Republic established in eastern Slovakia by Hungarian forces when the Czechoslovakia proclaimed its independence in 1918. There were even direct conflicts between Slovak and Hungarian parishioners and priests, as well as between parishioners themselves, which often ended in physical clashes,⁹ paradoxically resulting not only in strengthening Slovak national awareness among emigrants and thus strengthening their will to get politically activated, but it also had the side effect of involving the American public (especially the police in parishes), and subsequently local American politicians into the “racial issue” of Hungary (Austria-Hungary) - e.g. when Slovaks protested in Cleveland against the erection of the Kossuth statue in the city center.¹⁰ Finally, measures against the possible import of the American spirit of freedom into Hungary were also taken by the Hungarian authorities in Hungary, e.g. in the form of banning the shipment of American Slovak press. This was circumvented by the Slovaks in America by sending newspaper clippings to relatives in Europe in envelopes together with private letters.¹¹

: Intersentia, 2015, p. 309 ff.

⁶ PANKUCH, J. *Dejiny clevelandských a lakewoodských Slovákov*. Cleveland : Ján Pankuch, 1930, p. 90.

⁷ *Ibid.*, s. 60-62, s. 90-103.

⁸ MINÁR, I. *Príspevok k dejinám odboja vedeného Slovenskou ligou v Amerike 1907-1920*. Bratislava : Epos, 2011, p. 72-73.

⁹ Cf. PANKUCH, J. *Dejiny clevelandských a lakewoodských Slovákov*. Cleveland : Ján Pankuch, 1930, p. 12-13.

¹⁰ *Ibid.*, p. 45 ff.

¹¹ The most detailed work on American Slovaks so far is the one authored by K. Čulen. Cf. ČULEN, K. *Dejiny Slovákov v Amerike I., II*. Bratislava : Nakladateľstvo Slovenskej ligy, 1942.

The need, and on the other hand the actual possibility to defend their national interests, eventually led American Slovaks to formulate their own programs and demands, peaking in an antagonistic relationship to their original homeland - (Austria-)Hungary. The democratic climate in the USA namely enabled Slovak emigrants to openly develop political and legal ideas regarding the position of Slovaks and Slovakia either on the platform of Hungary, or even outside Hungary – e.g., on the platform of another, new state unit, which was to become Czechoslovakia. The political views of Slovaks were not formulated for the first time in the already mentioned and well-known Memorandum of the Slovak League in America from 1914. From among the earlier important documents that American Slovaks have formulated before the Memorandum – either in relation to the protection of the interests of Slovaks in the US or in Hungary – one can mention in particular the Memorandum of 1904, intended for the session of interparliamentary union in St. Louis. This 1904 Memorandum was addressed to the Count Apponyi participating in the session. In the Memorandum, Štefan Ambrose and other American Slovaks living in New York called attention to the current poor status of Slovaks in Hungary, for which they blamed the Count.¹²

After the police shooting into Slovak villagers in Černová in October 1907, Hungarian Slovaks were taken note of by the global press and they became the subject matter of world public opinion. American Slovaks thereby adopted a resolution already in February of the same year at a meeting in Binghamton (NY), where they pointed to the escalating oppression and pressure exerted by the Hungarian elites on Slovaks in Hungary.¹³

The establishment of the Slovak League in America, a joint umbrella organization of American Slovaks (alongside local self-help associations, such as the National Slovak Society, or Jednota - First Catholic Slovak Union), falls in the same period as the above-mentioned resolution. It was established on May 30, 1907, in order to take over the initiative in nationwide actions such as responding to the visits of Count Apponyi¹⁴ and Count Károlyi¹⁵ to the USA. The League representatives publicly expressed their dissatisfaction with the situation in Hungary and with the Counts' answers to questions concerning the future of Hungary and of the Slovaks.

¹² MINÁR, I.: *Americkí Slováci a Slovensko 1880-1980*. Bratislava : Bradlo, 1994, p. 84-85.

¹³ MAZÁR, I.: *Dejiny binghamtonských Slovákov za dobu štyridsať rokov, 1879-1919*. Binghamton, N.Y. : Slovak League of America, 1919, p. 19 ff.

¹⁴ STOLÁRIK, M. M.: The Role of American Slovaks in the Creation of Czechoslovakia, 1914-1918. In: *Slovak Studies VIII, Historica B*. Cleveland, Rome : Slovak Institute, 1968, s. 20-21.

¹⁵ *Ibid.*, p. 22.

It was the Slovak League in America that also played a leading role in the formulation of the already mentioned Memorandum of 1914 (conceived by Ivan Daxner,¹⁶ son of Š. M. Daxner, the drafter of the Slovak Memorandum of 1861), requesting for the first time: “*complete self-government and the freedom of self-determination for the Slovak nation in the political, cultural and economic fields.*” (The English version of the Memorandum uses altogether three terms to denote the demands of Slovaks: “freedom to work out its own destiny”, “self-government” and “self-destination”¹⁷).

According to Mamatey,¹⁸ President of the Slovak League in America, the Memorandum was signed by representatives of 20 Slovak associations in the United States, numbering more than 100,000 members, by publishers of 22 Slovak dailies and weeklies and about a hundred Catholic and Protestant priests. The Memorandum was distributed to Allied diplomats and politicians (Russia, France and England), as well as to major dailies published in these countries. It was also sent to important representatives of social life in the USA and even to leading political circles and newspapers in Germany and Austria-Hungary.¹⁹

It is not without interest that the text of this memorandum had several versions.²⁰ Originally, it was less radical, when at first the draft of its text only demanded autonomy for the Slovaks, similarly to the Slovak memorandum of 1861. In particular, Milan Getting²¹ and Ignác Gessay²² from among American Slovaks, spoke out against this first draft of memorandum. On September 11, 1914, they were commissioned, along with other personalities, to change the modest demands for autonomy to bolder demands for the Slovak nation’s right to self-determination. The final version

¹⁶ Ivan Daxner (1860-1935).

¹⁷ „*We demand for the Slovak nation a self-government and a freedom to work out its own destiny politically, educationally and economically. The idea of national identity, the principle of self-destination and self-government of and by every nation is stirring the world, and today no statesman, no state organization can oppose it with impunity or without detrimental consequences to the entire community.*“ English version differs from the Slovak version. See the Slovak version in: Memorandum Slovenskej ligy v Amerike. Pittsburgh 10. 9. 1914. In BARNOVSKÝ, M. at al.: *Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti. I.* Bratislava : Národné literárne centrum, 1998, p. 437.

¹⁸ Albert Pavol Mamatej/Mamatey (1870-1923).

¹⁹ MAMATEY, A.: The Situation in Austria-Hungary. *J. Race Dev.*, 1915, 6, p. 217.

²⁰ On details cf. MINÁR, I.: *Americkí Slováci a Slovensko 1880-1980.* Bratislava : Bradlo, 1994, p. 97-100.

²¹ Milan Alexander Getting (1878-1951).

²² Ignác Gessay (1875-1928).

of the Memorandum was finally published in Slovak newspapers printed in the USA on September 23 and 24, 1914.²³

Still, according to contemporary records, we can clearly identify two currents of public opinion among American Slovaks in relation to the future of Slovakia and Slovaks in Europe: one stream of thought, prevalent in New York and Chicago, was Czechoslovakism, and the other, prevalent around Pittsburgh and Cleveland, was oriented rather to Slovak independence.²⁴ It was the Slovak bastions, and especially the Catholic believers, that were the ones who opposed closer cooperation with the Czechs, both in the framework of the joint struggle in the USA as well as with regard to a possible future post-war statehood. In this spirit, most of the Slovak League in America was reticent in relation to the Czechs, including the aforementioned Mamatey and Daxner. Only the success of Masaryk and his Czechoslovak National Council in Paris gradually convinced them of the need for cooperation with the Czechs, starting from 1917 onwards.²⁵ The result was the signing of a “closer cooperation” agreement with the Czechs – on May 30, 1918 in Pittsburgh, the so-called Pittsburgh Agreement was signed.

Despite the signing of the Pittsburgh Agreement, which explicitly provided for the creation of a common state of Czechs and Slovaks with the autonomy of Slovakia, however, individuals, especially in the Pittsburgh-Cleveland region, still largely remained on the positions of independent Slovakia outside Hungary. As an example, and evidence to this, we can cite the memoirs of Ignác Čurik from the years 1894-1919, who was an American Slovak and who participated in military interventions in the uniforms of Czechoslovak legions. He despaired that instead of the Slovak emblem, he had to wear the Czechoslovak inscription on his uniform. He felt he wanted to fight primarily for the independence of Slovakia, not to create Czechoslovakia.²⁶ However, in the end, a unitary Czechoslovak Republic was the result of the Czech and Slovak diplomatic and military efforts.

Still, the ideas of independent or at least autonomous Slovakia within Czechoslovakia persisted. As early as March 1919, Jozef Hušek, editor

²³ FERENCE, G. C.: *The attitudes and actions of the Slovaks in the United States from 1914 to the Cleveland Agreement in October, 1915* (dissertation). Bloomington : Indiana University, 1988, p. 253-263.

²⁴ Getting Family Papers, Box 1, minutes authored by I. Daxner, p. 8.

²⁵ An example of a Czechoslovakist resolution from 1917 is the New York Resolution – „Resolúcia prijatá valným zhromaždením Slovákov v New Yorku dňa 15. februára 1917 v miestnosti pod čís. 420-424 vých. 71. ul.“ It was signed by Juraj Mareček Sr., Juraj Mareček Jr., J. M. Pleteník and Rudolf Voras. In: Getting Family Papers, Box 1.

²⁶ Slovak Gymnastic Union Sokol, Lodge 255, Leechburg, Pa., Box 1: Memoir 1894-1919 by Ignac Curic (Ignatz Churic, Churik). In the Archives of Industrial Society, University of Pittsburgh, Pittsburgh.

of the magazine *Jednota*, published by the First Catholic Slovak Union (FCSU), was sent by the Slovak League in America and by the FCSU to Slovakia for 10 weeks to inform the public about the Pittsburgh Agreement and about the promised autonomous status of Slovakia in Czechoslovakia. After returning to the USA, on the XII. Congress of the Slovak League in America (SLA), which took place on May 29, 1919 in Scranton, Pennsylvania, two delegates reported on the situation in Slovakia: Jozef Hušek and Milan Getting. The conclusion resulting from J. Hušek's speech was that in the current situation the autonomy of Slovakia would be in favor of the Hungarian irredentist efforts. However, he did not give up on Slovakia's claim to autonomy, but suggested to postpone its application to a period when the situation in Slovakia would be consolidated. On the other hand, M. Getting did not even mention the autonomy of Slovakia.²⁷

Ignác Gessay was another who reported to the American Slovaks about the situation in Slovakia immediately after the end of the First World War. In his paper at a meeting of the SLA Central Committee on October 24, 1919 in Pittsburgh, he also recommended that American Slovaks take a neutral position on the immediate execution of Slovak autonomy. He saw the presence of the Hungarian element and the threat of Hungarian revisionism even in the autonomist Slovak People's Party. Therefore, Gessay only proposed a gradual implementation of the Pittsburgh Agreement and, like Hušek, warned that the immediate introduction of autonomy in Slovakia would be fatal for the Czechoslovak Republic.²⁸

Similarly, in the years 1919-1920 (December 10, 1919 - March 14, 1920) Albert Mamatey, President of the Slovak League in America, personally visited Czechoslovakia with a copy of the Pittsburgh Agreement. He met with President T. G. Masaryk, Minister of Foreign Affairs E. Beneš, Minister with Power for the Administration of Slovakia V. Šrobár, and others. In February 1920, he also attended a meeting of the Club of Slovak Deputies in the Czechoslovak National Assembly. Almost everyone with whom he negotiated agreed that Slovakia's autonomy with a special assembly would be fatal for Slovakia at the time.²⁹ The meeting with M. Hodža was also held in the same mood.

²⁷ Zázpisnica XII. Kongressu Slov. Lígy v Am. vydržíavaného v Casino Halle v meste Scranton, Pa., dňa 29. mája, 1919, Pittsburgh, [b. r.], p. 24. Quoted from KUCÍK, Š.: Americkí Slováci a autonomistické hnutie na Slovensku (1918–1938). In *Dvacáté stoloť*. Praha : Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, 2013, p. 83.

²⁸ *Ibid.*, p. 84. Kucik draws from GESSAY, I.: *Slovensko po oslobodení*. Cleveland [s. d.], p. 26-28, 37-38.

²⁹ KUCÍK, Š.: Americkí Slováci a autonomistické hnutie na Slovensku (1918–1938). In *Dvacáté stoloť*. Praha : Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, 2013, p. 86.

Still, not everyone accepted the idea of postponing the autonomy or federalization of Czechoslovakia. From October 24 to November 7, 1919, several resolutions of Czechs and Slovaks originated in the USA (ČSNR in the USA, SLA) in favor of the autonomy of Slovakia, which were sent to Europe. In November 1919, a meeting of Catholic priests was held in Pittsburgh, and in 1921 the Association of Slovak Catholics (ZSK) was formed, which spoke out against Czechoslovakism and for Slovakia's autonomy.³⁰ On November 22, 1922, the Resolution of the XIV. SLA Congress, as well as the previous opinion of May 12, 1921 from Washington, reiterated the demand to include the autonomy of Slovakia in the Czechoslovak constitution.

Even in the following years, until 1934, the SLA's efforts in the form of sending memoranda to Prague, requesting the autonomy for Slovakia did not cease at all.³¹ During this period, the SLA also began to openly support the Slovak People's Party, which it initially perceived rather skeptically. In 1926, Andrej Hlinka, the leader of the Party, even became an honorary member of the SLA.³²

However, not all-American Slovaks were in favor of Slovakia's autonomy. The counter-reaction on US soil was the resolution of December 3, 1922 from New York, against the abuse of the Pittsburgh Agreement. This event was – unsurprisingly – organized by supporters of the Czechoslovak idea, respectively of the Czechoslovakism.

On April 28-29, 1938, the XX. SLA Congress took place in Pittsburgh. Although the American Slovaks present at the Congress adopted a statement in which they declared their loyalty to the Czechoslovak state, and spoke in favor of the integrity of the Czechoslovak Republic, expressing a desire for understanding between the Czech and Slovak nations, still, they called for the immediate settlement of the Slovak issue in the Czechoslovak Republic in the way of granting autonomy to Slovakia and by the recognition of national individuality of Slovaks. In their statement, American Slovaks also demanded that a Slovak school council be established in Slovakia with the authority to appoint all teachers in elementary and secondary schools, they requested the "slovakization" of the Comenius University, the introduction of Slovak as the language of instruction in Slovakia, and that teachers and professors be all Slovaks, they requested the abolition of censorship, replacement of Czech officials in Slovakia by Slovaks, proportional representation of Slovaks in the diplomatic service

³⁰ Getting Family Papers, Box 1, document Slováci v Amerike, p. 17.

³¹ Cf. KUCÍK, Š.: *Americkí Slováci a autonomistické hnutie na Slovensku (1918–1938)*. In *Dvacáté stololetí*. Praha : Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, 2013, p. 88 ff.

³² STOLÁRIK, M. M.: *Where is my Home? Slovak Immigration to North America (1870–2010)*. Bern-Berlin : Peter Lang, 2012, p. 95 ff.

and in the leadership of the army and renewal of industry in Slovakia. They concluded by declaring their agreement with the position and activities of the Slovak People's Party on the issue of Slovakia's autonomy, expressing support for the Slovak autonomist movement led by any of the political parties in Slovakia.

Still, the SLA, led by Hušek, otherwise an advocate of autonomy, was not inclined to immediate declaration of independence of Slovakia in 1939. SLA warned against declaring an independent Slovak state³³ at the moment; Hušek himself still preferred the Czechoslovak federation. However, following the declaration of the independent Slovak state on March 14, 1939, the SLA accepted it as a minor evil. This was also helped by the message of J. Tiso published on May 23, 1939. Earlier, in a letter dated April 24, 1939, Hušek even asked President Roosevelt to recognize the Slovak state, which Roosevelt refused.

Even after the establishment of the Slovak state, however, there were still supporters of Czechoslovakia in the USA - although these came primarily from Protestant circles. The local associations of Slovaks also partially maintained the awareness of Czechoslovak reciprocity and, for example, on May 28, 1939, they invited Juraj Slávik, the former envoy of the Czechoslovak Republic to Poland, to their picnic in Uniontown.³⁴

However, after the US entered the war with Germany, even the SLA could no longer openly support the Slovak state, being the German ally. On September 14, 1942, the War Information Office organized a meeting with Slovak organizations and persuaded them to reject the existence of the Slovak state and to take the oath of allegiance to the United States. In December 1942, this was one of the reasons why J. Hušek resigned as President of the SLA. In February 1943, he was replaced by Msgr. Jozef Duboš, who after the war supported the Košice governmental program (in the so-called Washington Declaration), and thus the idea of rebuilding Czechoslovakia. However, subsequently, the XXVII. SLA Congress held in October 1945 rejected the Washington Declaration and elected the more radical Peter P. Jurčák (Yurchak), an American lawyer of Slovak origin, as Duboš's replacement. Under his leadership, the League rejected the renewed Czechoslovakia, which even more intensified with the gradual inclusion of Czechoslovakia into the Eastern bloc, especially after February 1948.³⁵

³³ V telegramě Karolovi Sidorovi zo 14. marca 1939. Therein.

³⁴ Zápísnica z tretej riadnej schodze 6. okresu N.S.S. „Ján Kollár“ zasedavšej v nedelu dňa 28 mája 1919. In: Archives of Industrial Society, University of Pittsburgh, Pittsburgh, National Slovak Society, District 6, Box 1.

³⁵ STOLÁRIK, M. M.: *Where is my Home? Slovak Immigration to North America (1870–2010)*. Bern-Berlin : Peter Lang, 2012, p. 95 ff.

At the same time, the autonomy program became completely pointless for the Slovak League – on the contrary, it began to fight for Slovak independence, both under the impression of experience with independent war-time Slovak state as well as under the influence of a new wave of emigrants from among the former Slovak state leaders. This corresponds to the later explicit rejection of the Pittsburgh Agreement by the SLA itself. In 1968, on the 50th anniversary of the agreement, the SLA President, Stephen J. Tkach, declared that the League was rejecting the agreement³⁶ “*Repudiates this agreement because of the insincerity and untrustworthiness of its Czech authors, ... the Czech leadership never intended, and does not intend even today to recognize the Slovaks ever as a distinct, separate ethnic culture.*” The SLA thus preferred to fully focus on the struggle for Slovak independence, which it eagerly expected until 1993.

In parallel with the indicated “internal view”, significant political and diplomatic processes also took place at another, “external” level. It was the external perspective of American government circles (President Wilson and his administration) that was ultimately crucial both for the future of Slovaks in the USA and in Hungary (respectively for the future of Czechoslovakia³⁷) as well as for the future of the whole Europe (suffice to mention the Versailles peace system, as well as the creation of the League of Nations).

Masaryk’s diplomatic activities, made possible through his family ties in the United States, but also backed by the coordinated diplomacy of resistance fighters from among numerous other non-Hungarian nations of Hungarian Kingdom, celebrated success in the end of the day. This was indicated foremost by including the fate of the Austro-Hungarian nations among the US war goals expressed in President Wilson’s 14 points on January 8, 1918. However, it must be acknowledged that the original wording of these US military objectives still only spoke of autonomy for the nations, and not of their right to self-determination: “*The people of Austria-Hungary, whose place among the nations we wish to see safeguarded and assured, should be accorded the freest opportunity of autonomous development.*” (paragraph 10). As early as on February 11, 1918, a little over a month, however, in his position to Congress, President Wilson slightly modified these goals so that, in essence, in relation to the peoples of Austria-Hungary he

³⁶ TKACH, S. J.: An Agreement which was never realized. *Slovakia*, 41, 1968, p. 2-3.

³⁷ On recognition of the Czechoslovak National Council as a de facto government and Czechoslovak legions as allies, cf. CHENEY HYDE, Ch. The Recognition of the Czechoslovaks as Belligerents. In *The American Journal of International Law*, Vol. 13, 1919, No. 1, p. 93-95. On other similar documents cf. ČAPEK, T.: *Origins of the Czechoslovak State*. New York : Revell Press, 1926.

already spoke of the right to self-determination (although he did not use exactly this term):

“...Second, that peoples and provinces are not to be bartered about from sovereignty to sovereignty, as if they were mere chattels and pawns in a game, even the great game, now forever discredited, of the balance of power; but that,

Third, every territorial settlement involved in this war must be made in the interest and for the benefit of the populations concerned, and not as a part of any mere adjustment or compromise of claims among rival states; and,

Fourth, that all well-defined national aspirations shall be accorded the utmost satisfaction that can be accorded them without introducing new or perpetuating old elements of discord and antagonism that would be likely in time to break the peace of Europe and consequently of the world.”³⁸

Finally, on October 18, 1918, in the reply of State Secretary Robert Lansing to the Austro-Hungarian note probing the end of the state of war, the State Secretary, on behalf of President Wilson, confirmed that the original 10th point was no longer valid:

“Among the fourteen terms of peace which the President formulated at that time, the following has occurred: “X. The peoples of Austria-Hungary whose place among the nations we wish to see safeguarded and assured, should be accorded the freest opportunity of autonomous development.” Since that sentence was written and uttered to the Congress of the United States, the Government of the United States has recognized that a state of belligerency exists between the Czechoslovaks and the German and Austro-Hungarian Empires and that the Czechoslovak National Council is a de facto belligerent government clothed with proper authority to direct the military and political affairs of the Czechoslovaks. It has also recognized in the fullest manner the justice of the nationalistic aspirations of the Yugoslavs for freedom. The President is, therefore, no longer at liberty to accept the mere „autonomy“ of these peoples as a basis of peace, but is obliged to insist that they, and not he, shall be the judges of what action on the part of the Austro-Hungarian Government will satisfy their aspirations and their conception of their rights and destiny as members of the family of nations.”³⁹

The diplomacy of the Czechoslovak National Council (and other nations of Hungary) thus celebrated the triumph, although no doubt due to - and probably even especially - thanks to the activity of a wide stream of emigrant associations in the USA (as well as emigrants in many allied Eu-

³⁸ WILSON, W. *Guarantees of Peace. Messages and Addresses to the Congress and the People, Jan. 31, 1918, to Dec. 2, 1918. Together with the Peace Notes to Germany and Austria.* New York, London : Harper & Brothers Publishers, 1919, p. 18.

³⁹ NOSEK, V. *Independent Bohemia.* London, Toronto : J. M. Dent & Sons, 1918, p. 175.

ropean countries), which gave Masaryk and his associates legitimacy in the eyes of the USA, and last but not least, financial (million-dollar collection) and military (legions) assistance.

Still, from the point of view of at least a part of American Slovaks, the establishment of Czechoslovakia in 1918 remained only the “second best solution”. The ideal for them was an independent Slovakia, which was the idea living among American Slovaks already before the Great War, during the war, but even after the war, after the establishment of Czechoslovakia – actually, way before the establishment of the independent Slovak Republic on January 1, 1993. The establishment of today’s Slovak Republic thus may seem to have confirmed the rightfulness of political efforts of American Slovaks formulated many decades before. In fact, however, it must be acknowledged that although their ultimate goal was achieved in 1993, it is questionable whether it was really possible to be achieved and materialized as early as in 1918, or by maintaining the war-time Slovak state of 1939-1945. In both cases, in 1918 and in 1945, Slovaks living in Europe, in the territory of present-day Slovakia, participated largely in the rejection and non-realization of Slovak state independence - whether we evaluate it as the pragmatism and rationality of their policy, or vice versa as a passivity or weakness. The fact is that although emigrants abroad contributed to the establishment of Czechoslovakia, the final form of relations between Czechs and Slovaks could only be decided by the nationals of Austria-Hungary, or subsequently Czechoslovakia, who finally chose such a path to Slovakia’s independence, which was slower and more tortuous than their fellow citizens in the USA imagined.

Conclusions

An indispensable part of the legal history of Slovakia and Slovaks is also the legal history of American Slovaks, i.e., Slovaks living and working in the USA. When researching the legal history of American Slovaks as part of “Slovak legal history”, we are generally offered two main options for how to proceed. The first is to examine the everyday problems of Slovak immigrants in the USA in individual branches of law (criminal law, labor law, etc.), or, conversely, to examine the “grand” political, state history. In this paper, we took the latter option. It was namely in the environment of Slovaks in the USA that Slovak democratic political thinking was formed for the first time in real life, and for the first time when political and constitutional efforts were articulated among Slovaks not belonging to intellectual elites. It was in the conditions of American democracy (if compared to Hungary, undoubtedly it was a more democratic regime) that the active will to free Slovakia and Slovaks from Hungary and to create their own state – be it an independent Slovak state, or a common statehood

with the Czechs in the form of Czechoslovakia. The outbreak of the First World War and the declaration of loyalty and passivity by the domestic Slovak political elites left it for the American Slovaks to formulate political concepts on the future of Slovakia and Slovaks, often in cooperation with Czech emigrants in the USA and their movement. In such a way it was easier to target joint efforts and projects in the boldest direction - towards a common independent state, which was to emerge on the ruins of Austria-Hungary. Representatives of the Czechoslovak National Council were able to persuade the leaders of the Allied states of this idea, mostly thanks to the cooperation with the popular emigrant movement, which was willing to finance the efforts and even to form armed units (legions) fighting for the vision of an independent state, proving thus the legitimacy of the emigrant elites and of their political programs.

References

- [1] BARNOVSKÝ, M. at al.: *Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti*. I. Bratislava : Národné literárne centrum, 1998, p. 437.
- [2] BEŇA, J. – GÁBRIŠ, T. *Dejiny práva na území Slovenska I. (do roku 1918)*. Bratislava : VO PraF UK, 2008.
- [3] BIELIK, F. Slovak Emigration in the Years 1880-1939 and Problems Involved in Its Study. In *Overseas Migration from East-Central and Southeastern Europe 1880-1940*. Budapest : Akadémiai Kiadó, 1990, p. 59-73;
- [4] BODNAR, J. *Immigration and Industrialization: Ethnicity in an American Milltown*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1977;
- [5] BODNAR, J. *The Transplanted: A History of Immigrants in Urban America*. Bloomington : Indiana University Press, 1985.
- [6] ČAPEK, T.: *Origins of the Czechoslovak State*. New York : Revell Press, 1926.
- [7] ČULEN, K. *Dejiny Slovákov v Amerike I., II*. Bratislava : Nakladateľstvo Slovenskej ligy, 1942;
- [8] ČULEN, K. *Slovenské časopisy v Amerike*. Cleveland : Prvá katolícka slovenská jednota, 1970;
- [9] FERENEC, G. C. The Slavic Diaspora Library : The Slovak-American Example. In FERENEC, G. C. – FERENEC, G. C. Slovak Immigration to the United States in Light of American, Czech, and Slovak History. In *Nebraska History*, Fall/Winter 1993;
- [10] FERENEC, G. C.: *The attitudes and actions of the Slovaks in the United States from 1914 to the Cleveland Agreement in October, 1915* (dissertation). Bloomington : Indiana University, 1988,
- [11] GÁBRIŠ, T. – PATAKYOVÁ, M. Slovakia: The Right of a Nation. In *First Fundamental Rights Documents in Europe : Commemorating 800 years of Magna Carta*. Cambridge : Intersentia, 2015,

- [12] GESSAY, I.: *Slovensko po oslobodení*. Cleveland [s. d.],
- [13] GETTING, M. Americkí Slováci a vývin československej myšlienky v rokoch 1914-1918. Masaryktown : Sokol, 1933;
- [14] GLETTLER, M. The Hungarian Government Position on Slovak Emigration, 1885-1914. In *Overseas Migration from East-Central and Southeastern Europe 1880-1940*. Budapest : Akadémiai Kiadó 1990, p. 107-118; GRANATIR ALEXANDER, J. *Ethnic Pride, American Patriotism: Slovaks and other Immigrants in the Interwar Era*. Philadelphia : Temple University Press, 2004;
- [15] GRANATIR ALEXANDER, J. *The Immigrant Church and Community. Pittsburgh's Slovak Catholics and Lutherans, 1880-1915*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1987;
- [16] HANZLIK, J. Začiatky vysťahovalectva zo Slovenska do USA a jeho priebeh až do roku 1918, jeho príčiny a následky. In POLIŠENSKÝ, J. (ed.). *Začiatky českej a slovenskej emigrácie do USA*. Bratislava : SAV, 1970;
- [17] HARUŠŤÁK, I. Obraz "Nového sveta" a fenomén slovenskej emigrácie z Uhorska do Spojených štátov amerických v slovenskej tlači v roku 1890. In *Spoločnosť, kultúra a každodennosť v dejinách Slovenska. Zborník štúdií*. Košice : Filozofická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2012, p. 312-321;
- [18] CHENEY HYDE, Ch. The Recognition of the Czecho-Slovaks as Belligerents. In *The American Journal of International Law*, Vol. 13, 1919, No. 1, p. 93-95.
- [19] JAKEŠOVÁ, E. Uhorské zákonodarstvo a vysťahovalectvo Slovákov. In *Historické štúdie*, 36, 1995; JAKEŠOVÁ, E. Imigračná politika USA a Kanady a slovenské vysťahovalectvo (1918-1938). In *Slováci v zahraničí*, 16, 1990, p. 13-33;
- [20] KUCÍK, Š.: Americkí Slováci a autonomistické hnutie na Slovensku (1918–1938). In *Dvacáté stololetí*. Praha : Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, 2013,
- [21] LIŠČÁK, M. Vysťahovalectvo do USA z oblasti východných Kysúc v období prvej štvrtiny 20. storočia. In HALLON, L. (ed.). *Kysuce v XX. storočí*. Čadca : Historický ústav SAV - Kysucké múzeum v Čadci - Žilinský samosprávny kraj, 2012, p. 155-191;
- [22] MAJERIKOVÁ-MOLITORIS, M. Americkí Slováci v boji za národné práva Slovákov na severnom Spiši a hornej Orave. In *Slováci v zahraničí*. Martin : Matica slovenská, 2012, p. 96-105;
- [23] MAMATEY, A.: The Situation in Austria-Hungary. *J. Race Dev.*, 1915, 6,
- [24] MAZÁR, I.: *Dejiny binghamtonských Slovákov za dobu štyridsať rokov, 1879-1919*. Binghamton, N.Y. : Slovak League of America, 1919,
- [25] MINÁR, I.: *Americkí Slováci a Slovensko 1880-1980*. Bratislava : Bradlo, 1994,
- [26] MINÁR, I. *Príspevok k dejinám odboja vedeného Slovenskou ligou v Amerike 1907-1920*. Bratislava : Epos, 2011,
- [27] NOSEK, V. *Independent Bohemia*. London, Toronto : J. M. Dent & Sons, 1918,
- [28] PANKUCH, J. *Dejiny clevelandských a lakewoodskych Slovákov*. Cleveland : Ján Pankuch, 1930,

- [29] PUSKÁS, J. From Hungary to the United States (1880-1914). In MUCSI, F. (ed.). *Studia Historica Academiae*
- [30] *Scientiarum Hungaricae*, no. 184. Budapest : Akadémiai Kiadó, 1982;
- [31] SCHAFFNER, B. L. *Books, Bibliographies, and Pugs*. Bloomington : Slavica, 2006,
- [32] STOLARIK, M. M. *Where is my home? Slovak Immigration to North America 1870 - 2010*. Bern : Peter Lang AG 2012;
- [33] STOLARIK, M. M. From Field to Factory. The Historiography of Slovak Immigration to the United States. In *International Migration Review*, 10, 1976, č. 1, p. 81-102;
- [34] STOLARIK, M. M. The Role of Slovak Émigrés in North America in the Emancipation of the Slovak Nation. In *Društvena istraživanja. Časopis za opća društvena pitanja. Journal for General Social Issues*, 33-34, 1998, p. 75-88;
- [35] STOLARIK, M. M. Slovenskí prisťahovalci v Amerike a ich postoje v rokoch 1885-1919. In *Historický časopis*, 37, 1989, no. 6, p. 806-819;
- [36] STOLÁRIK, M. M.: The Role of American Slovaks in the Creation of Czechoslovakia, 1914-1918. In: *Slovak Studies VIII, Historica B*. Cleveland, Rome : Slovak Institute, 1968, s. 20-21
- [37] TAJTÁK, L. Slovak Emigration: Its Causes and Consequences. In *Overseas Migration from East-Central and Southeastern Europe 1880-1940*. Budapest : Akadémiai Kiadó 1990, p. 74-88;
- [38] TKACH, S. J.: An Agreement which was never realized. *Slovakia*, 41, 1968,
- [39] WILSON, W. *Guarantees of Peace. Messages and Addresses to the Congress and the People, Jan. 31, 1918, to Dec. 2, 1918. Together with the Peace Notes to Germany and Austria*. New York, London : Harper & Brothers Publishers, 1919,

Email: tomas.gabris@truni.sk

SLOVAK EMIGRATION: FROM THE LIBERAL HUNGARIAN ERA TO THE TOTALITARIAN CZECHOSLOVAKIA

JUDr. Ingrid Lanczová, PhD.,

Trnava University in Trnava, Faculty of Law, Department of History of Law, Slovakia

Abstract

The author provides an insight into the emigration waves of the Slovaks in the 19th and 20th centuries. The study has four parts. It describes the migration from the Hungarian Kingdom, i.e., before the establishment of Czechoslovakia (-1918), the migration from democratic Czechoslovakia (1918-1938), the migration from the war Slovak State (1939-1945), and the migration from the totalitarian Czechoslovakia (1948-1989). Each part provides information about the estimated number of emigrants and their destination countries and a brief reconstruction of some interesting facts of each historical era. The essential is, nevertheless, the insight into the development of legal acts that regulated emigration. The primary focus is on the liberal Hungarian laws, taken over by the Czechoslovak legal order after the establishment of Czechoslovakia. The Czechoslovak legal acts, adopted shortly after the establishment of Czechoslovakia, recognized more restrictions compared to the Hungarian laws. Those adopted after the Victorious February criminalized migration from Czechoslovakia.

Key Words

Emigration; Hungarian Kingdom; Czechoslovakia; Slovak State, Hungarian Laws; Czechoslovak Laws.

Most Slovaks left their homeland at the end of the 19th century, i.e., decades before the establishment of Czechoslovakia.¹ Back in those times, the serfdom was already abolished, freedom of movement was recogni-

¹ Slovaks lived in the Hungarian Kingdom since the 10th century/in the Hungarian part of the Austro-Hungarian Empire after the Austro-Hungarian Compromise of 1867.

zed by liberal European constitutions, the masses started to acquire geographical knowledge, the telegraph and telephone were invented, and high-speed printers could already print thousands of cheap newspapers with travel advertisements promoting the much-decreased travel time and costs.² *“Slovakia was struck by real emigration fever from 1890 to 1910. Countrymen spoke with love and expertise about America, the El Dorado of the poor diligent people. Children listened to the Americans so carefully that they forgot to breathe and knew more about the United States than their own country. The people, who became rich in the USA, promoted their intelligence, showed off, wore American clothes, built fashionable houses, bought new farm machines...”*³ The highest number of inhabitants left the Slovak counties from 1900 to 1914 due to economic reasons, social reasons, and the strengthening Magyarization that weakened the bond towards the homeland and often hastened the decision to leave. It concerned approximately 430,000 inhabitants⁴, 97-99% of whom headed to the USA.⁵ The rate was naturally only approximate, and the newspapers published daily news about inhabitants who left without passports (*“...And how many of them left without passports!”*⁶). Journalists often reported about the necessity to leave the country. For example: *“Hundreds of thousands of our emigrants get used to living in America. Their wives and children follow them, they settle there, and we lose them forever. On the other hand, many of them are not satisfied there anymore. They do not want to return home, and they search for different places where to go. Actually, more than a thousand Slovaks living in the USA want to go to Russia. Mr. Matlák, born in Biely Potok (Orava), was sent by these American Slovaks to Russia to find out more about living possibilities there. I talked to him. He said that there were too many people in America with no future in the Kingdom of Hungary. He is looking for lands to buy in Russia. However, the Act of 1887 prevents foreigners from buying lands. Therefore, he asked to abolish this Act and claimed that Slovaks were never foreigners for Russians. He said that the Slovak emigrants had a fortune of up to USD 200,000 (some Polish journalists claimed it was*

² SALLAI, Az első ki- és bevándorlási törvény gondolatának megszületésétől a kihirdetéséig.

³ ŠTEFÁNEK, Základy sociografie Slovenska, pp. 242-243.

⁴ The overall number of emigrants from the Hungarian Kingdom was approx. 1 600 000 in this period and approx. 260 000 from 1890 to 1899. The overall number of Slovaks in the Hungarian Kingdom was approx. 2 600 000-2 900 000 between the years 1890-1910. See: BAHNA, Migrácia zo Slovenska po vstupe do Európskej únie, p. 178.

⁵ ŠTEFÁNEK, Základy sociografie Slovenska, p. 246, p. 251.

⁶ Novinky. Sťahovanie do Ameriky, in Ludové noviny Nr. 32 v. 1899, p. 255.

USD 300,000) and that for a land there, they would even accept the Russian serfdom.”⁷

The Hungarian legal acts only slightly restricted emigration. Law no. XXXVIII of 1881 on Migration Agents introduced higher protection of emigrants. The policy for migration agents became stricter, and the record-keeping more precise. In 1903, the lawmaker already intended to reduce emigration, and therefore Law no. IV of 1903 on Emigration was adopted. It contained a legal definition of emigrant, emigration restrictions,⁸ and passport requirements. It recognized the possibility of banning emigration, if the country was dangerous for life, health, morals, or assets of Hungarian nationals. It recognized the possibility of state bodies to decide on the best migration path.⁹ Law no. VI of 1903 on Passports contained exceptions to the right to obtain a passport, passport requirements, and relevant sanctions. Under Law no. VIII of 1903 on Boundary Police, the newly established Boundary Police gained inspection competencies. Law no. II of 1909 on Emigration recognized more emigration restrictions,¹⁰ tightened the policy for migration agents, and introduced higher sanctions. Law no. LXIII of 1912 on War Emergency Measures entitled the Minister of Interior to be the only competent body to issue passports. Since 1914, it was obligatory to present a passport upon crossing the inner boundary between the Hungarian and Austrian part of the Monarchy.¹¹ It had not been necessary before and, under the Dresden Convention of 1850, people without passports left the Monarchy to Germany and further. Law no. XXX of 1912 on Military Service contained emigration restrictions for men eligible for military service.

To sum it up, only World War I and stricter immigration policy overseas helped decreasing the number of Slovaks leaving their country.

If emigrants did not meet the legal requirements, they did not commit a crime. However, if they stayed abroad for more than ten years, they would have lost their Hungarian nationality (Law no. L of 1879 on Acquisition and Loss of Nationality). Emigration with intent to dodge the mandatory military service was a crime, though.

⁷ Vystáhovaliectvo, in *Ludové noviny* Nr. 35 v. 1901, p. 307.

⁸ For example, persons in civil service, persons sentenced to prison, minors, parents of minors younger than 15 years of age, insolvent persons, persons who were not welcome to enter the destination country.

⁹ Competency of the Ministry of Interior.

¹⁰ Restricted were minors, mentally-handicapped people, military officers, accused persons who could be sentenced to prison or fined, persons who did not financially secure people named by Law, insolvent persons, and persons named in other legal acts.

¹¹ BENCSIK, *A magyar úti okmányok története 1867-1945*, p. 35.

Czechoslovakia, as the joint democratic State of the Czechs and Slovaks, was established in 1918. The end of the war emergency regime led to the second emigration wave between 1922 and 1930, with peaks in the first two years and the last two years. The official estimated number of Slovaks who emigrated in the second wave reached approx. 127,000. It was significantly less than from the Hungarian Kingdom. Another important distinction was that only 65% of the emigrants headed to the USA, while the remaining 35% chose countries such as Canada, Argentina, and Australia.¹² The newspaper from 1923 named the following reasons for emigration: *“lack of satisfaction in the newly established state (for example, see the confession of Mr. Belloni, a Slovak who was outraged at the arrogance of the Czech officers who, shortly after the establishment of Czechoslovakia, ripped down his Hungarian insignia upon return from the USA¹³), surrender to incitement by the enemy and anti-Czechoslovakism agitators, discontent with low incomes and the impression that America is the same promised land as it was years ago - the land where the alimentation is cheaper and the dollars are heavier.”* The same newspaper published a confession of emigrants in Argentina who *“kindly asked the editorial board to help them raise money for their return home.”* The emigrants complained that they had to leave the Emigrant hotel (built solely for the emigrants) fourteen days after their arrival. They claimed that finding work without knowledge of the Spanish language was very difficult, and everybody answered *nokomprendo* (Slovak phonetic transcription of Spanish “no comprendo”). The employer accommodated them in Indian huts, and they only received the minimum payment. The newspaper warned the readers that: *“while New York, Cleveland, and Pittsburg were well known to everybody even in the tiniest Czechoslovak village, the scarcely inhabited South America was only suitable for the healthiest, the most solvent, and the most persistent men of will and extraordinary abilities.”*¹⁴

After 1918, the Hungarian legal acts continued to be effective in the Slovak part of Czechoslovakia and the Austrian ones in the Czech countries. The regime of the newly established State was democratic. Therefore, the Constitution of 1920¹⁵ allowed emigration, as amended by the later adopted Acts. The legal dualism (effectiveness of both Hungarian and Austrian legal acts) was abolished in emigration matters¹⁶ when Law no. 71 of 1922 Coll. on Emigration was adopted. However, when compared

¹² For the yearly statistics see ŠTEFÁNEK, *Základy sociografie Slovenska*, p. 247, p. 257.

¹³ STOLÁRIK, *Slovenské prisťahovalectvo do Severnej Ameriky (1870-2010)*, p. 6.

¹⁴ *Naše vysťahovalectvo*, in *Slovenská žena*, Nr. 8 v. 1923, pp. 85-87.

¹⁵ Law no. 121/1920 Coll.

¹⁶ Legal dualism generally existed until 1949/1950.

to the previous Hungarian Laws, it introduced no radical changes. The legal definition of emigrant became slightly broader (“*One who leaves Czechoslovakia to get employed or settle in another country with no intent to return, as well as each family member who accompanies or follows them*”).¹⁷ The general migration restrictions did not change. It was still necessary to identify oneself with a travel permit. The state bodies could still influence the emigration route. Though, the emigration restrictions for individuals reflected the new restrictive immigration policy overseas. It was possible to ban emigration of insolvent people unable to work due to high age/disease/limitation on physical functioning and other individuals not welcome under immigration laws of the destination. Law no. 55 of 1928 Coll. on Passports included more reasons for non-issuance of a passport than the Hungarian Law no. VI of 1903 (restrictions under national law, restriction of legal capacity,¹⁸ charge/conviction/sentence for a crime punishable by imprisonment, military duty). The Czechoslovak Law recognized: charge/conviction/sentence for a crime punishable by a fine, restriction of freedom of movement by the decision of a court or a state body, being a threat to national security or to economic interests of the State, unnecessary globetrotting, unsecured high tax debts or public debts which could threaten the State or public corporations, including failure to overthrow respective doubts. In real life, the Czechoslovak officers did not impede emigration. Nay, they wanted to profit from it.¹⁹ However, they did not support the political emigration of Communists to the USSR before 1934²⁰.

Even if people emigrated without meeting the legal requirements, they did not commit a crime. After ten years, though, they could lose their Czechoslovak nationality (Law no. L of 1879 as amended by Law no. 236 of 1920 Coll.). If the emigrant left the country intending to dodge the compulsory military service, he committed a misdemeanor punishable by imprisonment for a term of up to one year and a fine (Law no. 193 of 1920 Coll. on Czechoslovak Military Service).

¹⁷ According to the Hungarian Law, a person who left the country of origin to work in another European country and stayed there less than a year did not have the status of an emigrant.

¹⁸ Consent of the legal representative needed.

¹⁹ Institute for Economic Relations Involving Emigration and Settlement affiliated to Masaryk Academy of Labour established in 1923 supported the Czechoslovak enterprising abroad. Czech Colonial Association, established in 1928, researched the opportunities for Czechoslovak nationals to settle abroad. BROUČEK, Nad kritickými hlasy vztahu meziválečné ČSR k Čechům a Slovákům v zahraničí, p. 11.

²⁰ RYCHLÍK, Překračování hranic a emigrace v Československu a východní Evropě ve 20. století, p. 14.

People stopped leaving Slovakia during the economic crisis at the beginning of the 1930s.²¹ Nevertheless, many people left the country when the political situation in Czechoslovakia radically changed. In 1937, around 8,600 people left the country, followed by another approx. 6,600 people in 1938.²² As a consequence of the Munich Agreement,²³ Edvard Beneš resigned as President of Czechoslovakia and left to exile in London,²⁴ together with many other political emigrants. Subsequently, the relocation of many people happened due to the Vienna Award. Historical statistics provide information on 930,000 inhabitants who lived on ceded territories. As one of them stated: “*We belonged nowhere. Hungarians named us *büdös Tót* (Hung. “stinky Slav”), Slovaks named us *calculative Czechs*, Czechs and Moravians called us *dumb Slovaks*.*”²⁵ Furthermore, the intense pressure of society led to the supported emigration of some solvent Jewish families.²⁶

²¹ The estimated number of Slovak emigrants was approx. 2,400 in 1932. It was 96% less than in 1905 when around 54,000 emigrants left the Slovak districts. See ŠTEFÁNEK, *Základy sociografie Slovenska* (The Bases of Slovak Sociography), p.247, p. 251.

²² HOLOTÍK, *Príspevky k dejinám východného Slovenska*, p. 301.

²³ An agreement concluded in Munich on September 29, 1938, by Germany, Great Britain, France, and Italy, according to which “the Sudeten German territory” of Czechoslovakia had to be ceded to Germany. It was an act of disrespect for the State sovereignty, which infringed the principle of non-interference in internal affairs of the State and the principles of international law (especially *res inter alios acta*). It was followed by the First Vienna Award when Czechoslovakia had to cede southern Slovakia to Hungary on November 2, 1938.

²⁴ For more information on this historical era, see e.g., MOSNÝ-LACLAVÍKOVÁ, *Dejiny štátu a práva na území Slovenska II. (1848-1948)*, pp. 60-68.

²⁵ KMEŤ-LEHOTSKÝ, *70 rokov historických návratov* and URSÍNÝ, *Príručka zemepisných prehľadov a štatistiky*, p.76.

²⁶ Nazi Allies first supported the fleeing of Jews. See *Národné Noviny*, Nr. 169 v. 1938, p. 5: “Germany Wants to Export the Jews: *He (Ribbentrop) said Germany had space only for its 80 million inhabitants. There is no space for Jews. Other states with a low density of the Jewish population are obliged to take over the residual Jews from other states. If these states do not fulfil their social responsibility, they have no right to become embittered with the German way of handling Jews.*” See also *Národné noviny*, Nr. 3 v. 1938, p. 2: “Should We Support Jewish Emigrants? *...Czechoslovakia, the liberal State with a stable legal order, tempts emigrants from all over the world. The majority of immigrants in our country are of Jewish origin. Many people today dislike the Jewish invasion and keep questioning how long they will stay in our country. Nobody wants to expel them without reason. But we have orders to tailor the migration; hence, it would be foolish to remain idle. Germans in Germany say that we keep the German Jews here to irritate Hitler, and to silently tolerate their rebellion against Berlin. If our relation to Germany shall significantly improve upon the expulsion of Jews, we should think about it and opt for warm relations with Germany. On the other hand, such a decision would irritate the French, English, and American Jews who are very influential mainly overseas, in the American public and financial sector. London would also look at us suspiciously if we handled the Jews differently...But Jewish immigrants cannot live at the expense of our*

The newspaper of 1939 informed that “*only half of the nation lives in the homeland and the rest is scattered throughout the world...*”²⁷ In 1937, the number of Slovaks who headed overseas was equivalent to the number of Slovaks who settled in other European countries.²⁸

In March 1939, the Prime Minister of the Autonomous Slovak Region, Jozef Tiso, accepted the invitation of Hitler to come to Berlin. There, he urged Tiso to proclaim the independence of Slovakia. Especially political emigrants left the newly established Slovak Republic (also known as the Slovak State) and mostly headed to countries of Anti-Hitler coalition and neutral countries. There are no reliable historical records on the number of emigrants during this era because of war and the Slovak totalitarian regime. However, according to the Institute of Informatics and Statistics, “the estimated emigration loss from 1938 to 1945 reached approx. 373,000 inhabitants.”²⁹ This number includes forced emigrations, deportations, and non-registered deaths.³⁰ The national newspaper of 1939 informed about “*almost two million Slovaks watching their homeland from abroad.*”³¹

A hastened political and forced emigration took place after the establishment of the Slovak State. It regarded numerous Czech officers,³² opponents of the regime and the last Jewish inhabitants who managed to leave the country. After long decades, the advertising of emigration ceased (for example, the periodically published advertisement for the *United States Lines* and its boats *President Harding*, *Washington*, *President Roosevelt*, and *Manhattan* was for the last time published in June 1939, advertising the

nationals forever. The international Jewish community should concentrate all the homeless Jews in a place where they would not hinder. Madagascar, South America, the USA, Soviet Russia...even the French Morocco and Algeria have been mentioned lately...”

²⁷ Matica slovenská Archives, fund Matica slovenská II. 1919-1948, Nr. 27/Am-1939.

²⁸ HOLOTÍK, Príspevky k dejinám východného Slovenska, p. 301.

²⁹ ŠPROCHA-TIŠLIAR, Demografický obraz Slovenska v rokoch 1938 – 1945, p. 126.

³⁰ To better understand the number provided, it is appropriate to state that the estimated number of deported Jews was 70,000. The estimated number of Romani Holocaust victims is less precise (“Gypsies had no identity documents in the war Slovak State...”). Chairperson of the Romani Parliament Fízik spoke about 13,000 Slovak victims of Gypsy origin.

See HUBENÁK, Rasové zákonodarstvo na Slovensku, 1939-1945, p. 97 and KREMPASKÝ, Fízik: Počas rómskeho holokaustu zomrelo 13 tisíc slovenských Rómov and ÚSTAV PAMÄTI NÁRODA, Rómsky holokaust.

³¹ In 1940, the Slovak State had approx. 2,656,000 inhabitants of Slovak ethnicity. See ŠTEFÁNEK, Základy sociografie Slovenska, p. 178.

Za tú našu Slovenčinu v širom svete, in *Národné noviny* Nr. 102 v. 1939, p. 2.

³² Approx. 9000 from 1938 to 1939. See GALLOVÁ KRIGLEROVÁ-VYLITOVÁ, Migranti, p. 190.

July and August departures).³³ Despite the promoted need to keep in touch with emigrants,³⁴ the American Slovaks complained about the contrary. It is clear from both the correspondence (for instance: “*The sad thing is that we have not received a single note from the State officers yet. I keep on writing letters each day, I keep on sending telegrams, I keep on asking for information, but I get no response. I wrote to my good friend Ďurčanský,³⁵ I wrote to Černák too,³⁶ but I have not received any word indeed. It does not make me feel very well...*”)³⁷ and archival sources.³⁸ There was a call for re-migration during this time (“*We have no unemployed people. Many Slovaks left for Germany, but we will call back some 25,000 of them, we need to have them at home.*”³⁹). Newspaper of 1941⁴⁰ only reported about Slovaks who lived in Hungary, Romania, Yugoslavia, and the USA. No mention of the American Slovaks was in the *Národné noviny*⁴¹ newspapers after the attack on Pearl Harbor. It is easy to recognize that the researched periodical published less political news since 1942 and reserved more space for lighter topics such as women’s fashion.⁴²

The establishment of the First Slovak Republic was very hasty. Hence, the jurisprudential reception was, again, the best option for the legal order. Naturally, the adoption of ideologically convenient legal norms took place from 1939 to 1945 too. The Constitution of the Slovak Republic (Law no. 185 of 1939 Coll.) recognized some fundamental rights within the section called “Duties and Rights,” but the freedom of movement already lacked. Furthermore, it was a duty of each male citizen to become subject to conscription and to carry out military service or labor service and in such a way to defend the State. As a consequence, any travel abroad was only

³³ *Národné noviny* Nr. 100 v. 1939.

³⁴ See *Za tú našu Slovenčinu v širom svete*, in *Národné noviny* Nr. 102 v. 1939, p. 2.

³⁵ Ministry of Justice and Ministry of Healthcare and Social Care from 1938 to 1939, later Ministry of Public Labour and Transport.

³⁶ Slovak politician and diplomat.

³⁷ Matica slovenská Archives, fund Matica slovenská II. 1919-1948, Nr. AMS D.X./25-1938.

³⁸ For instance: “*The American Slovaks are mentioned in each important speech. The wrong thing is that nobody tells them.*” Also: “*Naturally, after 1939, it became very problematic to keep in touch with the Slovaks abroad.*” In Matica slovenská Archives, fund Matica slovenská II. 1919-1948, vol. 1939, Nr. 45/Am-1939 and no. 34/Am-1939.

³⁹ Matica slovenská Archives, fund Matica slovenská II. 1919-1948, vol. 1939 – Hronský’s letter for Hletko about the actual situation in Slovakia.

⁴⁰ *Naši v zahraničí*, in *Národné noviny* Nr. 2 v. 1941, p. 3.

⁴¹ *Národné Noviny* [National Newspaper] was the Slovak political newspaper with the longest continuous tradition, issued 3-6 times per week. In the war Slovak State, the critics of the totalitarian regime published their opinions there.

⁴² *Pre ženy*, in *Národné noviny* Nr. 22 v. 1942, p. 7.

possible with special travel permission attached to the passport. This permission could solely be issued by the Ministry of Interior (later by district authorities subordinated to the Department of State Security⁴³) for a maximum of 4 to 6 weeks and only for a single destination.⁴⁴ The Czechoslovak Laws of 1922 and 1928 on emigration and passports remained in force, but the adoption of many new criminal acts happened too. Well-known is the heroic story of Imrich Gablech (and his fellow soldiers), who stole a plane to emigrate. As he said: “I was not satisfied with the Slovak State, so I flew away from them.”⁴⁵ He was convicted in absentia and sentenced for espionage according to newly adopted Law no. 320 of 1940 Coll. on Crimes against the State, first for twenty years of imprisonment and then to life imprisonment.⁴⁶ Another criminal legal act was Regulation⁴⁷ no. 229 of 1944 on Punishment of Enemies of the State and More Severe Punishment of Forgery. Under this Regulation, a person was liable to a term of imprisonment of up to 15 years if they: forged an identity document, damaged an authentic document to misuse it, procured a forged or damaged identity document for another person to misuse it, handed over an identity document to misuse it, or used a forged, damaged or false identity document. Interesting is that according to Law no. 20 of 1940 Coll. on Military Service and later Law no. 30 of 1943 Coll. on Military Service, emigration to dodge the military service was punishable in the same way as it had been before the outbreak of World War II. In contrast with this, Law no. 255 of 1939 Coll. on Nationality introduced a radical change, as each person who left the country immediately lost their Slovak nationality.

The Circuit Letter of the Ministry of Foreign Affairs (1942) clearly stated that travelling abroad was only allowed in exceptional and well-reasoned cases.⁴⁸ The restriction of freedom of movement radically concerned the Communists and Jews (see the Work Plan of the Department of State Security from 1942).⁴⁹ The most significant Anti-Jewish legal acts which

⁴³ Department at the Ministry of Interior was superior to all the police forces and cooperated with Gestapo.

⁴⁴ JAKUBEC-ŠTEMBERK, *Zahraniční cestovní ruch*, p. 242.
Order of Ministry of National Defence no. 118 of 1941 Coll. (Subject to conscription were males aged 17-60).

⁴⁵ Svet o Slovensku: Hororový útek dezertérov sa podaril, in *Dnes* 24 v. 2019.
Note: Gablech flew to Poland and was arrested by the Red Army on his way to Romania. After the invasion of the Soviet Union in 1941, Gablech was freed and went to Great Britain. Later he returned to Czechoslovakia.

⁴⁶ The new trial as an extraordinary remedial measure was allowed in 1947.
See Decision of the Supreme Administrative Court no. 18/47 from March 6, 1947.

⁴⁷ In the Slovak State, the number of secondary legal acts was higher than of the primary.

⁴⁸ JAKUBEC-ŠTEMBERK, *Zahraniční cestovní ruch*, p. 243.

⁴⁹ Work Plan available at https://www.upn.gov.sk/data/USB_1942.pdf

restricted the freedom of movement were: Regulation no. 215 of 1940 Coll. on Obligation of Jews to Submit Passports,⁵⁰ Regulation no. 198 of 1941 Coll. on Legal Status of Jews (Jewish Code),⁵¹ Law no. 68 of 1942 Coll. on Expatriation of Jews⁵² and Regulation no. 58 of 1943 Coll. on Execution of Law on Expatriation of Jews.⁵³

The end of World War II led to the restoration of Czechoslovakia, including its pre-Munich legal order, following the Yalta and Potsdam conferences and respective divisions of Europe. The emigration flow got significantly high due to post-war population changes⁵⁴ and due to rising concern over the strengthening of the Communist Party, which seized power on “Victorious February” in 1948.

*“The Communists captured the Czechoslovaks and bound them by a spiked wire fence. People were no longer free to move. If they wanted to evade political persecution, they had to try to flee. The effort of the officials to spare life at the border was evanescent. Guns of the Boundary Policemen, electric barricades, land mines, and specially trained dogs prevented fleeing. During the communist regime, around 500 people of various ethnicities were killed on the Czechoslovak side of the iron curtain.”*⁵⁵ “In the view of the com-

⁵⁰ Jews were bound to submit their passports at the district office/police station within eight days since its promulgation. If they were abroad, they were bound to return their passports in eight days from their arrival. The failure to meet this obligation was punishable by imprisonment or a fine.

⁵¹ It restricted the means of transportation for Jews. Furthermore, it transferred the competency to issue passports for Jews, with a limited validity of a maximum of one year, to the Ministry of Interior.

⁵² Exempted were: Jews who became Christians before 1939, Jews important for the economy, Jews exempted by the President. This exemption concerned the spouse, minor children, and parents of the exempted Jew too. At the same time, expatriation meant a loss of nationality and forfeiture of property.

⁵³ It broadened the term “expatriated Jew” and applied it to emigrated Jews, Jews with unknown whereabouts for more than three months, and unregistered Jews.

⁵⁴ Again, mainly forced relocations: around 90,000 people were relocated to Hungary from 1946 to 1948, more than 32,000 people were relocated to Germany and Austria after 1946, around 4,000 people left to the USSR, etc. Many of the survived Jews emigrated due to the consequences of WW II and ongoing anti-Semitic moods (see the Topolčany Pogrom or the Kolbasov Tragedy).

See SÁPOSOVÁ-ŠUTAJ, *Povoijnové migrácie a výmena obyvateľstva medzi Československom a Maďarskom*, pp. 73-75.

⁵⁵ ÚSTAV PAMÄTI NÁRODA, *Úteky za hranice*.

Visit also for reading the real stories, e.g.:

Juraj Anoškin said to his friend, who intended to emigrate, which part of the State boundary was the least guarded. For this, he was charged with treason. He carried out his sentence in the Jáchymov mines for four years. *Imrich Danko* was convicted as an accomplice of his brother, who emigrated to Austria. He was sentenced to prison for eight years.

munist officers, the emigrant, who left the country with the knowledge of local conditions, industry, strategic companies, the location and focus of military formations and hence, was dangerous.”⁵⁶ Therefore, a shadow of a general criminalization of emigration hangs over this period, with only a few granted exceptions to leave the country.

Approximately 126,000-136,000 Slovaks emigrated between 1948 and 1989.⁵⁷ The official statistics, though, stated just a few hundreds of legal emigrants per year. Emigrants headed to “the free world behind the iron curtain,” especially West Germany, Switzerland, Sweden, Italy, Canada, USA, Australia, South Africa, Israel,⁵⁸ and Austria as the buffer zone.

Newly adopted People’s Democratic Constitution (Law no. 150 of 1948 Coll.) allowed restriction of freedom of movement based on later adopted laws. According to Law no. 53 of 1949 Coll. on Passports, crossing the State border and travelling abroad was only possible with a valid passport and an individual travel permit. However, there was no legal entitlement to have the passport issued. Furthermore, it recognized the possibility to withdraw the passports from their holders or to invalidate them. Failure to meet these legal requirements was considered an infringement, however, punishable much severely than it had been before (compare 5,000 vs. 50,000 Crowns fine and up to 14 days vs. 6 months-long imprisonment). Also Law no. 92 of 1949 Coll. on Military Service introduced more severe punishment (compare 10,000 vs. 50,000 Crowns fine and up to 1 year vs. 6 months-2 years-long imprisonment).⁵⁹ More importantly, “unlawful emigration and disobedience of an order to return” became a crime according to Law no. 231 of 1948 Coll. on Protection of Democratic People’s Republic; According to Art. 40: “*Czechoslovak citizen who unlawfully leaves the country intending to damage the reputation of Czechoslovakia or*

František Granec was convicted of abetting the emigration as a member of the anti-Communist White Legion. As he was underage, he carried out his sentence in various penitentiary facilities.

Milan Krajčovič attempted to leave the country multiple times but with no success. As a result, he was repeatedly sentenced to imprisonment and forced labor.

Štefan Kršňa left the country hidden in a barrel. He stayed in Germany for two years, where he waited for a visa to the USA for two years.

⁵⁶ LUTHER, E/Migrácie a Slovensko. Diverzita ako faktor transformácií identít, p. 41.

⁵⁷ Estimated number of all the inhabitants of Czechoslovakia who emigrated from 1948 to 1989 was 440,000. See GYURGYÍK, Demografický vývoj maďarskej menšinovej komunity na Slovensku v 20. storočí, p. 89.

⁵⁸ Especially Jews who were supported to leave in 1948/1949.

In 1951, the International Zionist Organization stated that approx. 10,000 Jews left the country. Consequently, many Jews left the country in 1968/1969 and the 1980s. See VRZGULOVÁ, Reflexie holokaustu, pp. 34-35 and LUTHER, E/Migrácie a Slovensko. Diverzita ako faktor transformácií identít, p. 43.

⁵⁹ It was up to 5 years and 100,000 Crowns during the wartime military service.

who, with the same intention, disobeys an order to return shall be liable to a term of imprisonment of 1 to 5 years.” Perpetrators also lost their nationality and their sentence could under no circumstances be suspended. Under Criminal Code of 1950 (Law no. 86 of 1950 Coll.), leaving the country was punishable even if the perpetrator did not defame Czechoslovakia abroad. Yet more often, the perpetrators were convicted of treason and punished with life imprisonment or death penalty.

In 1960, the Czechoslovak Communist Party declared that *socialism had won* and Czechoslovakia allegedly became socialist country with a new socialist legal order. Socialist Constitution (Law no. 100 of 1960 Coll.) listed no human rights and freedoms. A very brief Law no. 63 of 1965 Coll. on Passports named following reasons for non-issuance and revocation of passports: state interests, criminal proceedings against the claimant, criminal sentence, possibility to damage the reputation of Czechoslovakia abroad, and in case of revocation, it was also the cessation of the reason for travel. After De-Stalinization, new Criminal Code no. 140 of 1961 Coll. was adopted. It introduced some moderations, such as suspended sentence, remedial measures, and lower minimum sentence. It no longer mentioned the loss of nationality. However, Law no. 194 of 1949 on Acquisition and Loss of Nationality was still effective (it recognized loss of nationality in case of emigration).

The real political liberalization in Czechoslovakia happened in 1968, under the Presidency of Antonín Novotný, when reformist Alexander Dubček was elected the First Secretary of the Communist Party of Czechoslovakia. Dubček launched an “Action Program” of liberalizations, which included increasing human rights and freedoms, including freedom of movement. The Program promised to *implement a legal guarantee of freedom of movement, especially of the possibility for Czechoslovak nationals to travel abroad and of the right to stay there longer or permanently without the status of an emigrant.* The secondary aim was to protect the State because many specialists were leaving the country thanks to their acquaintances, money, and knowledge.

Sadly, the Warsaw Pact invaded the country to suppress these reforms in the very same year. Czechoslovakia entered a period known as normalization to restore the values of the pre-Dubček era. Under new Law no. 150 of 1969 Coll. on Infractions, false statements made to get a travel permit and infringement of the validity of a passport were punishable. Under new Government Regulation no. 114 of 1969 Coll. on Issuance of Passports, no passport could be issued to a person who intended to visit an emigrant abroad (families had no chance to reunite) or who did not intend to return.

The 1989 Velvet Revolution ended the 41 years long Communist dictatorship. Emigration was decriminalized and freedom of movement was recognized in the democratic Constitution of the Slovak Republic of 1992.

*"...And he sat there for days and silently watched the vast Ocean..."*⁶⁰

References

- [1] BAHNA, M.: *Migrácia zo Slovenska po vstupe do Európskej únie*. [Migration from Slovakia after Accession to the European Union]. Bratislava: VEDA, 2011, 219 p. ISBN: 9788022411967.
- [2] BENCSIK, P.: *A magyar úti okmányok története 1867-1945*. [History of Hungarian Travel Documents]. Budapest: Tipico Design Kft., 2003, 179 p. ISBN: 963 7623 33 7.
- [3] BIELIK, F.: Vystáhovalectvo z východného Slovenska za prvej ČSR. In: HOLOTÍK, L. (ed.): *Príspevky k dejinám východného Slovenska*. [Contributions about the History of the Eastern Slovakia]. Bratislava: SAV, 1964, 446 p.
- [4] BROUČEK, S.: Nad kritickými hlasy vzťahu meziválečné ČSR k Čechům a Slovákům v zahraničí. [On Criticism of Behaviour towards the Slovaks and Czechs Abroad]. *Listy Slovákov a Čechov*, 1-2, 2017, pp. 10-11. ISSN: 1213-0249.
- [5] BUMOVÁ, I.: Postoj ŠtB k emigrácii československých občanov v rokoch 1963-1983 (s dôrazom na Západoslovenský kraj). In *E/Migrácie a Slovensko. Diverzita ako faktor transformácií identít* [E/Migration and Slovakia...]. (LUTHER, D. ed.). Bratislava: Ústav etnológie SAV-Ústav vedy a výskumu UMB, 2006, 192 p. ISBN: 80-88997-32-1.
- [6] BUMOVÁ, I.: Povojnové pomery židovskej komunity na Slovensku a emigrácia Židov do Palestíny/Izraela v rokoch 1945-1953. In *Reflexie holokaustu* [Reflections of the Holocaust]. (VRZGULOVÁ, M. ed.). Bratislava: Dokumentačné stredisko holokaust, 2010, 151 p. ISBN 978-80-88997-43-6.
- [7] GALLOVÁ-KRIGLEROVÁ, E.-VYLITOVÁ, R.: *Migranti*. [Migrants]. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku, 2007, 217 p. ISBN: 80-89008-21-6.
- [8] GYURGYÍK, L.: Demografický vývoj maďarskej menšinovej komunity na Slovensku v 20. storočí. Príčiny a dôsledky úbytku populácie. [Demography of the Hungarian Minority in Slovakia in the 20th Century...] *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 2011, 13, 5, pp. 75-90. ISSN: 1335-4361.
- [9] HUBENÁK, L.: Rasové zákonodarstvo na Slovensku, 1939-1945. [Slovak Racial Laws, 1939-1945]. Bratislava: Univerzita Komenského, 2003, 224 p. ISBN: 9788071601654.
- [10] JAKUBEC, I.-ŠTEMBERK, J.: *Zahraniční cestovní ruch*. [International Tourism Industry]. Praha: Univerzita Karlova, 2018, 310 p. ISBN: 978-80-246-4127-0.
- [11] KMEŤOVÁ, E. E.: *Náš návrat do domova*. In KMEŤ, L.-LEHOTSKÝ, P. (eds.): *70 rokov historických návratov*. [online]. [70 Years of Returns]. Galanta:

⁶⁰ A friend about my father, who eventually traveled to the USA after the fall of the communist regime.

Miestny odbor Matice Slovenskej, 2017, 58 s. [cit. 2020. 12. 06]. Dostupné na internete: http://matica.sk/wp-content/uploads/2018/01/Konf70-LKK-zbornik_moms_2017_elektronicka_verzia.pdf

[12] KONEČNÝ, S.: Migrácia a národnostná štruktúra obyvateľstva Slovenska. In *Povojnové migrácie a výmena obyvateľstva medzi Československom a Maďarskom* (SÁPOSOVÁ, Z.-ŠUTA, Š. eds.). [Post-war Migration and Population Changes between Czechoslovakia and Hungary]. Prešov: Universum, 2010, 221 s. ISBN: 978-80-89046-64-5.

[13] MOSNÝ, P.-LACLAVÍKOVÁ, M.: Dejiny štátu a práva na území Slovenska II. (1848-1948). [Slovak History of State and Law II. (1848-1948)]. Krakow: Spolok Slovákov v Poľsku, 164 s. ISBN: 978-83-7490-761-3.

[14] RYCHLÍK, J.: Překračování hranic a emigrace v Československu a východní Evropě ve 20. století. [Border Crossing and Emigration from Czechoslovakia and Eastern Europe in the 20th Century]. *Securitas Imperii*, 29, 2, 2016, pp. 10-72. ISSN: 1804-1612.

[15] SALLAI, J.: Az első ki- és bevándorlási törvény gondolatának megszületésétől a kihirdetéséig. [online]. [From the Idea about the First Emigration- and Immigration- Law to Their Promulgation]. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Available at https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/SallaiJanos_Az_elso_ki-es_bevandorlasi_toervenye_gondolatanak_megszueletesetol_a_kihirdeteseig.pdf [cit. 2020. 12. 12].

[16] ŠPROCHA, B.-TIŠLIAR, P.: *Demografický obraz Slovenska v rokoch 1938 – 1945*. [online]. [Demography of Slovakia, 1938-1945]. Bratislava: Muzeológia a kultúrne dedičstvo, o.z. v spolupráci s Centrom pre historickú demografiu a populačný vývoj Slovenska, Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 2016, 200 p. ISBN: 978-80-89881-03-1. [cit. 2020. 12. 12]. Available at <http://www.infostat.sk/vdc/pdf/obrazslovenska.pdf>

[17] ŠTEFÁNEK, A.: *Základy sociografie Slovenska*. [Basics of the Slovak Sociographics]. Bratislava: Slovenská akadémia vied a umení, 1944, 440 p.

[18] STOLÁRIK, M. M.: *Slovenské prisťahovalectvo do Severnej Ameriky (1870-2010)*. [online]. [Slovaks in the Northern America (1870-2010)]. 26 p. Available at https://fhv.uniza.sk/mkd_revue/04_2015/04_2015_stolarik.pdf [cit. 2021. 01. 06].

[19] URSÍNY, D.: *Príručka zemepisných prehľadov a štatistiky*. [Guidebook on Geography Reports and Statistics]. Bratislava: Spolok profesorov Slovákov, 1941, 92 p.

[20] Ludové noviny [Folk Newspaper] Nr. 32 v. 1899, 255.

[21] Ludové noviny [Folk Newspaper] Nr. 35 v. 1901, 307-308.

[22] Matica slovenská Archives, fund Matica slovenská II. 1919-1948, Nr. AMS D.X./25-1938.

[23] Matica slovenská Archives, fund Matica slovenská II. 1919-1948, Nr. 27/Am-1939.

[24] Matica slovenská Archives, fund Matica slovenská II. 1919-1948, Nr. 34/Am-1939.

- [25] Matica slovenská Archives, fund Matica slovenská II. 1919-1948, Nr. 45/Am-1939.
- [26] Matica slovenská Archives, fund Matica slovenská II., vol. 1939 – List Hronského Hletkovi o aktuálnej situácii na Slovensku [Hronský's Letter for Hletko about the Actual Situation in Slovakia].
- [27] *Národné noviny* [National Newspaper] Nr. 3 v. 1938, 2.
- [28] *Národné noviny* [National Newspaper] Nr. 169 v. 1938, 5.
- [29] *Národné noviny* [National Newspaper] Nr. 100 v. 1939.
- [30] *Národné noviny* [National Newspaper] Nr. 102 v. 1939, 2.
- [31] *Národné noviny* [National Newspaper] Nr. 2 v. 1941, 3.
- [32] Prezídium Ministerstva vnútra v Bratislave-Ústredňa štátnej bezpečnosti: Rozvrh práce pre rok 1942. [Work Plan, 1942]. Available at https://www.upn.gov.sk/data/USB_1942.pdf [cit. 2020. 12. 08].
- [33] Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu č. 18/47 zo dňa 6. marca 1947 [Decision of the Supreme Administrative Court no. 18/47 from 06.03.1947].
- [34] *Slovenská žena* [Slovak Woman] Nr. 8 v. 1923, pp. 85-87.
- [35] Svet o Slovensku: Hororový útek dezertérov sa podaril. [online]. [The World about Slovakia. The Dreadful Dessertion Turned Out Well]. Dnes 24, 2019. [cit. 2020. 12. 13]. Available at <https://www.dnes24.sk/svet-o-slovensku-hororovy-utek-dezertérov-sa-podaril-332342>
- [36] ÚSTAV PAMÄTI NÁRODA: Rómsky holokaust. [online]. [Romani Holocaust]. [cit. 2020. 12. 14]. Available at http://www.upn.gov.sk/data/files/skladacky-2017-5_6.pdf

Email: inge.lanczova@gmail.com

A CSEHSZLOVÁK-MAGYAR HATÁR SZÜLETÉSE A VERSAILLESI BÉKEKONFERENCIÁN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A CSEHSZLOVÁK BIZOTTSÁG MUNKÁJÁRA

**Prof. Dr. Gulyás László PhD, tudományos tanácsadó,
Dr. Vizi László Tamás PhD, tudományos főmunkatárs,**

Magyarságkutató Intézet, Budapest, Magyarország

Absztrakt

1918 előtt a szlovák nemzet több mint 900 **évig** a Magyar Királyság kezei között **élt**. Ennek következtében 1918-ig nem létezett magyar-szlovák határ. Amikor 1918-ban a szlovák politikusok **úgy** döntöttek, hogy csatlakoznak a csehszlovák **államhoz**, szükségessé vált egy magyar-szlovák határ meghúzése. Ezt a munkát a versailles-i békekonferencia végezte el.

Tanulmányunkban bemutatjuk, hogy hogyan zajlott le Versaillesban a történelem első magyar-szlovák határának kijelölése. A Csehszlovák Bizottság jegyzőkönyvei alapján bemutatjuk azokat az **álláspontokat**, vitákat és eseményeket melyek a határ meghúzásának legfontosabb eseményeit képezték.

Abstract

Before 1918 the Slovak nation had been living in the framework of the Hungarian Kingdom. Therefore, the Slovak-Hungarian border did not exist at all until 1918. When the Slovak politicians decided to join the Slovak state, the creation of the border became necessary. This was done by the Versailles Peace Conference.

In our study, we present how the establishment of the Hungarian-Slovak border first in history happened in Versailles. Based on the records of the Czechoslovakian Committee we introduce those points of views, debates and events which defined the creation of the border.

Kulcsszavak

Csehszlovákia története, versailles-i békekonferencia 1919, magyar-szlovák határ

Keywords

History of Czechoslovakia, Peace Conference at Versailles, 1919, Hungarian-Slovakian Border

Bevezetés

Több mint 900 évig a magyar és a szlovák nemzet a Szent István király (1000-1038) által alapított magyar állam keretei között élt együtt. Az 1000-tól 1918-ig terjedő hosszú időszak alatt sohasem létezett belső magyar-szlovák határ. A szlovák nemzet 1918. október 30-án Túrocszentmártonban döntött úgy, hogy szakít a Magyar Királlyal, és ezentúl az első Csehszlovák Köztársaság keretei között kíván élni. Ez felvetette a magyar-szlovák – pontosabban a magyar-csehszlovák – határ meghúzásának igényét. Ezt a feladatot a versailles-i békekonferencia végezte el.

Tanulmányunkban bemutatjuk, hogy 1919 tavaszán hogyan született meg Versaillesban a Kárpát-medence történetének első (cseh)szlovák-magyar határa.¹

1 A Csehszlovák Bizottság felállítása és összetétele

Ahhoz, hogy a békekonferencia hozzá tudjon kezdeni a csehszlovák-magyar határ megalkotásának munkájához, ismernie kellett a csehszlovák igényeket.² Ezért Edvard Benešnek – a csehszlovák békedelegáció egyik vezetője – lehetőséget adtak arra, hogy a Legfelső Tanács előtt szóban ismertethesse a csehszlovák területi igényeket.³ Erre 1919. február 5-én került sor.⁴ A csehszlovák külügyminiszter 3,5 órán keresztül beszélt a Legfelsőbb Tanács előtt hazája helyzetéről és területi követeléseiről.⁵ Beneš előadásának meghallgatása után a Legfelsőbb Tanács úgy döntött, kiküld

¹ Ezen folyamatról a bőséges magyar szakirodalomból alaplúnak tekintjük az alábbi könyveket: ORMOS Mária: *Padovától Trianonig*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest. 1984.; GALÁNTAI József: *A trianoni békekötés 1920*. Gondolat Kiadó, Budapest. 1990.; ROMSICS Ignác: *A trianoni békeszerződés*. Osiris Kiadó, Budapest. 2001.; Zeidler Miklós: *A revíziós gondolat*. Osiris Kiadó, Budapest. 2001.

² A békekonferencia munkájára vonatkozóan fontosnak tartjuk, MACMILLAN, Margaret: *Peacemakers. The Paris Conference of 1919 and Its Attempt to End of War*. John Murray Press, London. 2019.

³ Az igényekről lásd HEIMANN, Mary: *Czechoslovakia. The state that failed*. Yale University Press. New Haven and London. 2009. 58–59. pp. Továbbá STRICKLAND, Roscoe: *Czechoslovakia at the Paris peace conference*. PhD dissertation. University of Minnesota Press. Minneapolis. 1958. 52–55. pp.

⁴ Közli *Papers to the Foreign Relation of the United States, 1919. The Paris Peace Conference vol. III*. Washington 1942–1947. 876–887. (a továbbiakban PPC vol. III. rövidítés-sel hivatkozunk ezen forrásközlésre)

⁵ A beszéd részletes elemzését lásd. GULYÁS, László: *Beneš statesmen or charlatan? The plans and the reality 1908–1948*. Corvinus Publishing, Toronto. 2008. 165–170. pp.

egy bizottságot a csehszlovák területi igények megvizsgálására. Így jött létre „A csehszlovák területi igények tanulmányozására alakított bizottság”⁶, röviden a Csehszlovák Bizottság, melynek összetétele az alábbiak szerint alakult:

Elnök	Jules Gambon,	Franciaország képviselőjében
Alelnök:	Giuseppe Salvago Raggi,	Olaszország képviselőjében
	Augusto Stranieri	Olaszország képviselőjében
Tagok:	Charles Seymour,	az USA képviselőjében
	Allen Dulles,	az USA képviselőjében
	Sir Joseph Cook,	a Brit Birodalmi Delegáció képviselőjében
	Sir Eyre Crowe,	a Brit Birodalmi Delegáció képviselőjében
	Harold Nicolson	a Brit Birodalmi Delegáció képviselőjében
	Henri Le Rond	Franciaország képviselőjében
	Jules Laroche	Franciaország képviselőjében

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

A Csehszlovák Bizottság első ülésére 1919. február 27-én került sor, de ez kifejezetten csak alakuló ülés volt, azaz érdemi munkát a Bizottság ekkor még folytatott. De ezen a napon a bizottság egyik tagja, Harold Nicolson, a csehszlovák békedelegáció két meghatározó alakjával, Beneš külügyminiszterrel és Kramař miniszterelnökkel ebédelt. A brit diplomata erről így írt: „Ebéd Benešsel és Kramařral és azután megvitadjuk a cseh határokat. Benešnél egész sereg vázlatos térkép van, amelyeket gyerekek és a Tízek Tanácsa használatára terveztek.”⁷

A naplóbejegyzés jól mutatja, hogy Magyarország milyen hátrányban volt Versaillesban. A magyar fél 1919 januárjában még 10 hónap távolságban volt attól, hogy meghívják a békekonferenciára. Ezzel szemben az ellenérdekelt csehszlovák küldöttség két legfontosabb tagja a Csehszlovák Bizottság egyik meghatározó tagjával békésen ebédelt és közben a leendő csehszlovák-magyar határról beszélgetett.

⁶ PPC vol. III. 887. p.

⁷ NICOLSON, Harold: *Peacemaking 1919*. Constable, London. 1934. 272. p

2 A Csehszlovák Bizottság munkája

Mivel munkája során a Csehszlovák Bizottság (Cs.B.) több ülést tartott, illetve kiküldött egy albizottságot (CsBA.), annak érdekében, hogy az időrend nyomon követhető legyen az alábbi táblázatot szerkesztettük:

Esemény	Időpont
A Cs.B. első ülése	1919. február 27.
A Cs.B. második ülése	1919. február 28.
A Cs.BA első ülése	1919. március 2.
A Cs.B. harmadik ülése	1919. március 3.
A Cs.B/A A második ülése	1919. március 4.
A Cs.BA. harmadik ülése	1919. március 5.
A Cs.B. negyedik ülése	1919. március 5.
A Cs.B.A. negyedik ülése	1919. március 7.
A Cs.B. ötödik ülése	1919. március 8.
A Cs.B. hatodik ülése	1919. március 13.
A Cs.B. hetedik ülése	1919. március 14.

A Csehszlovák Bizottság az érdemi munkát a második ülésén – 1919. február 28. – kezdte el.⁸ Ezen a tanácskozáson két magyar vonatkozású napirendi pont szerepelt: egyrészt Szlovákia határainak kijelölése, másrészt a rutén-kérdés, azaz Kárpátalja sorsa.⁹

A szlovák-magyar határ kérdésében vita bontakozott ki a delegátusok között. Az angol, az amerikai és az olasz delegáció Csallóközt Magyarországnál kívánta hagyni. Ezzel szemben a francia delegáció egyik tagja, Henri Le Rond tábornok leszögezte, hogy a franciák szerint Csallóköznek Csehszlovákiához kell tartozni. Ráadásul nézetkülönbség alakult ki Komárom kérdésében is, az angolok Komáromot Csehszlovákiának szánták, míg az olaszok a határt Komáromtól északra szerették volna meghúzni. A nézetkülönbségek miatt a bizottság úgy döntött, hogy technikai szakértőkből álló albizottságra (ezt nevezzük a továbbiakban Cs.B.A –nak) bízják a határvonalak berajzolását. Azaz a Csehszlovák Bizottság ezen albizottságot

⁸ A második ülés jegyzőkönyvét közli ÁDÁM Magda-ORMOS Mária: *Francia diplomáciai iratok a Kárpát-medence történetéről* 1918–1919. Budapest. 1999. 154–158. pp. A továbbiakban FDI 1918–1919. jelzettel hivatkozunk ezen forrásközlésre.

⁹ Kárpátalja kérdéséről lásd BOTLIK József-DUPKA György: *Ez hát a hon... Tények, adatok, dokumentumok a kárpátaljai magyarság életéből*. Mandátum-Universum Kiadó, Budapest–Szeged. 1991. Az angolszász szakirodalomból Magocsi, P. R.: *The shaping of national identity Subcarpathian Rus 1848-1948*. Cambridge, Massachusetts. 1978.

bízta meg azzal, hogy rajzolja be egy térképre a vitatott határszakaszokra vonatkozó különféle javaslatokat.¹⁰

A magyar-szlovák határszakasz kérdésével szemben a másik napirendi pontot, azaz Kárpátalja kérdését,¹¹ sikerült ezen az ülésen megtárgyalni és lezárni. A rutén-kérdés tárgyalást Seymour – az egyik amerikai delegátus – javaslata vezette fel. Az amerikai diplomata kijelentette, hogy azt a megoldást támogatja, mely szerint a ruténlakta területeket autonómia biztosításával a csehszlovák államhoz kell csatolni. De ezt feltételekhez kötötte: egyrészt a csehszlovák politikusoknak biztosítékot kell adniuk a békekonferenciának arra vonatkozóan, hogy megadják a ruténoknak az autonómiát. Másrészt: „*Meg kell bizonyosodni afelől, hogy ezt a megoldást a ruszinok kedvezően fogadják.*”¹²

Salvago Raggi – az egyik olasz delegátus, egyben a bizottság alelnöke – ezzel szemben azt fejtegette, hogy a ruténeket ahhoz a szomszédjukhoz kell csatolni, amelyikhez gazdasági, stratégia és politikai érdekeik őket fűzik, vagyis a magyarokhoz. Erre a bizottság egyik brit tagja Sir Eyre Crowe jelezte a tájékozatlan alelnöknek, hogy a bizottság meg akarja akadályozni a terület Magyarországhoz történő kerülését, mert ez meghiúsítaná a csehszlovák és a román állam összeköttetését. Le Rond tábornok – az egyik francia delegátus – azt kezdte el fejtegetni, hogy „... *egy másik megoldás lehetne az, hogy a ruszinokat a románokhoz csatolják.*” Majd saját javaslatát megtorpedózva kijelentette, hogy a görögkatolikus ruszinok és a görög keleti románok között vallási ellentét áll fent, amely „... *konfliktusok forrása lehet. Így tehát marad az amerikai küldöttség által javasolt megoldás, vagyis az, hogy a ruszinokat a cseh-szlovákokhoz csatolják. Ez nem tökéletes, de a legcélszerűbb.*”¹³

Laroche francia delegátus arra emlékeztette a bizottságot, hogy korábban felmerült a terület Lengyelországhoz történő csatolása. De mondanójának végén ő is a csehszlovák megoldást támogatta.

A kibontakozó amerikai-angol-francia állásponttal szemben Salvago Raggi még egy utolsó kísérletet tett, s azt fejtegette, hogy vizsgálat nélkül nem kellene elvetni a magyar megoldást. Ennek alátámasztásául azt alábbi érvet fogalmazta meg: „*A ruszinokat Cseh-Szlovákiához csatolva min-*

¹⁰ FDI 1918-1919. 156. p.

¹¹ A részleteket lásd GULYÁS László: *From the North-East Felvidék to Podkarpatska Rus (Kárpátalja), with special regard to the activity of Masaryk and Beneš.* West Bohemian Historical Review. 2018/2. 225–238. pp. Továbbá TOTH, Andrej: *The position of Carpathian Ruthenia in the Political System of the First Czechoslovak Republic on the background of the Issue of Parliamentary Elections and Preferences of Main Political Currents by Carpathian-Ruthenian Voters (1918–1938).* West Bohemian Historical Review. 2016/1. 57–78. pp.

¹² Uo.

¹³ FDI 1918–1919. 157. p.

den közlekedési kapcsolatot megszüntetnek Magyarország és Lengyelország között. Ez az ország (mármint Magyarország) gazdasági életében hatalmas megrázkódtatást válthat ki.¹⁴

Erre válaszul Sir Joseph Cook – a másik brit delegátus – kijelentette, hogy „...szerinte a kérdés abból áll, hogy eldöntsék, vajon a ruszinokat baráti vagy ellenséges kezekbe akarják juttatni. A válasz nem lehet kétséges, hiszen a ruszinok saját maguk is inkább a cseh-szlovákokhoz csatlakoznának, mint a magyarokhoz.”¹⁵

Cook kijelentése eldöntötte a vitát, Jules Gambon – a bizottság francia elnöke – összegzőképpen megállapította, hogy a „... bizottság többsége a ruszinok és a cseh-szlovákok egyesülését támogatja, a kérdés elvileg megoldást nyert.” Majd megkérdezte Salvago Raggit, hogy van-e valamilyen fenntartása ezzel szemben. Az olasz küldött kijelentette, hogy „... továbbra is azt gondolja, hogy ez a megoldás rossz megoldás; ám mivel – mindent összevéve – egy ellenséges állam számára kedvezőtlen, formális kifogással nem kíván élni.”¹⁶ Ezzel a Kárpátalja sorsát a bizottság eldöntötte, a területet a csehszlovák államhoz csatolták.

Miután döntöttek Kárpátalja sorsáról a második ülést 18 órakor bekezesztette Gambon, azzal, hogy a következő ülésre március 3-án 17 órai kezdettel fog sor kerülni.

A Csehszlovák Bizottság albizottságának (Cs.B.a.) első ülésére 1919. március 2-án került sor. Ezen ülés eseményeit Nicholson naplója alapján tudjuk rekonstruálni. A brit diplomata naplójában az alábbiakat rögzítette: „...Pozsonnyal kezdjük és egyetértésre jutunk (vagyis egyhangúan Csehszlovákiának ítélték) Aztán jön a Csallóköz. A franciák a cseheknek akarják adni. Az USA a magyaroknak. Tartózkodom a véleménynyilvánítástól, mondván, hogy ez attól függ, Német-Magyarországot (Burgenlandról van szó) Ausztria kapja-e meg.”¹⁷ Tehát mint az az idézetből látható, a valódi vita kifejezetten a Csallóköz kérdésében folyt az albizottság tagjai között.

Térjünk vissza Nicholson naplójához: „Aztán megvizsgáljuk a határt Komáromtól az Ungig. Ördögi egy dolog. A jenkik északon akarnak menni az etnikai vonal mentén, elvágva így az összes vasutat. Mi délen akarunk menni, megtartva a Kassa-Komárom-i oldallirányú összeköttetést, annak ellenére, hogy ez valami 80 ezer magyarnak cseh uralom alá helyezését fogja jelenteni. Végül is kompromisszum. A jenkik engednek az Ipolyt illetően, és

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo.

¹⁶ Uo.

¹⁷ NICOLSON (1934) 273. p.

*mi Miskolcra nézve. Ami a hátralévő dolgokat illeti, úgy döntünk, várunk és meghallgatjuk Benešt.*¹⁸

Bár – mint a fenti idézetből látható – az albizottság ezen az ülésén úgy döntött, hogy még meghallgatja Benešt, mégis készítettek egy lehetséges határvonalra vonatkozó előterjesztést.

Ezt az előterjesztés másnap – azaz 1919. március 3-án – Csehszlovák Bizottság harmadik ülésén Le Rond tábornok ismertette.¹⁹ Ennek jegyében a francia tábornok az alábbi határvonalra tett javaslatot:

- Pozsonytól keletre a Duna és Kis-Duna között a Csallóköz hovatarozásának kérdése később eldöntendő.
- A Vág és a Duna összefolyásától az Ipoly torkolatáig terjedő szakaszon a Duna a határ.
- A Duna és a Sajó között az Ipoly, a Duna, és a Tisza mellék folyói esetében a vízvázasztó vonala a határ (amely érinti Nógrádot), majd Romhánytól délre, Salgótarjántól északra elhaladva Putnoknál éri el a Sajót.
- Sajótól a Jablunkai-hegységig a határ alapvetően a vízvázasztón futó vonal. Ennél a határszakasznál a határvonal vezetését másképpen képzelte el az amerikai-francia-olasz hármas, mint a britek. A brit küldöttség a Csap felé vezető vasútvonal (Sátoraljaújhely-Csap vasútvonal) miatt Sátoraljaújhelyt mindenféleképpen Csehszlovákiához akarta csatolni, míg a bizottság másik része ezt a várost Magyarországnál hagyta volna.

A fenti javaslat elhangzása után a bizottság a Csallóköz kérdéséről kezdett el vitázni, annak ellenére, hogy Le Rond el akarta halasztani ezen kérdés megtárgyalását az osztrák-magyar határ meghúzásának időpontjáig. Le Rond álláspontjával Salvago Raggi is egyetértett, s azt fejtegette, hogy az osztrák-magyar határ megállapításához még hozzá se fogtak, a békekonferencia egyetlen egy bizottságát sem kérte fel ezen kérdés tanulmányozására. A vita ezen pontján Seymour felhívta a figyelmet arra, hogy a Csallóközben 95 ezer magyar él.

Salvago Raggival és Seymourral szemben Sir Joseph Cook amelletl érvelt, hogy itt és most tárgyalják meg a kérdést, majd kijelentette, hogy: *„... a szigetet Csehszlovákiának kell adni. Ebben a térségben a természetes határt a Duna jelenti. Amennyiben a Csallóközt meghagynák a magyaroknak, a sziget Csehszlovákiára nézve stratégiai veszélyt fog jelenteni.*²⁰

Álláspontja alátámasztásául kijelentette, hogy: *„Jelen esetben az etnikai érveket magasabb szempontoknak szükséges alárendelni. A bizottságnak*

¹⁸ Uo.

¹⁹ A harmadik ülés jegyzőkönyvét közli FDI 1918–1919. 165–170. pp.

²⁰ FDI 1918–1919. 167. p.

*közérdekű megfontolásokat kell szem előtt tartania, és a világbéke biztosítását leghatékonyabban szolgáló megoldások keresésén kell munkálkodnia.*²¹

Konkretizáljuk Cook érvelését: annak ellenére, hogy a Csallóközben magyar többség él, a területet stratégiai okok miatt Csehszlovákiának kell adni. Úgy véljük, hogy ez a mondat ékes példa arra, hogy hogyan függesztette fel a bizottság az etnikai elv alkalmazását, más szempontok – például stratégiai megfontolások – miatt.

A Csallóköz körül kibontakozó vitában a brit delegáció két érvet hozott fel a terület Csehszlovákiához történő csatolása mellett:

- Csehszlovákiának katonai okok miatt szüksége van a szigetre. Ha a Csallóközt Prágának adják, azzal az ellenséget – azaz Magyarországot – gyöngítik.
- A szigetet kelet-nyugati irányban vasútvonalak szelik át. Ezek a vonalak fontosak a kereskedelem (értsd a csehszlovák államon belüli áruszállítás) szempontjából.

A brit állásponttal szemben Salvago Raggi azzal érvelt, hogy olyan területek esetén, ahol a népesség keverten él – azaz nem állapítható meg, hogy ki képezi az etnikai többséget – számára is az a követendő magatartás, hogy a barátnak (értsd az antant szövetségesének) kell odaítélni. Csakhogy ha a terület lakossága egyértelműen a másik ország etnikumával megegyezik a barátok mellett szóló stratégiai érveket háttérbe kell szorítani.

Mit jelentenek Salvago Raggi ezen mondatai a Csallóköz esetében? Mivel a sziget lakossága döntően magyar, annak ellenére, hogy a területre Csehszlovákiának stratégiai okok miatt szüksége van, azt Magyarországnál kell hagyni.

Ezen a ponton újra Le Rond tábornok kért szót, és kijelentette, hogy Franciaország a brit álláspontot támogatja, azaz Csallóközt Csehszlovákiának kell adni. Mivel Seymour Salvago Raggi véleményével értett egyet, gyakorlatilag a bizottság ketté szakadt egy brit-francia és egy olasz-amerikai csoportra. Ezzel patthelyzet alakult ki Csallóköz kérdésében. Ezt a szituációt Gambon, mint a bizottság elnöke azzal zárta le, hogy meg kell hallgatni a csehszlovák delegációt ebben a kérdésben, addig pedig felfüggesztik ezen határszakasz vitáját.

Ezután felgyorsult a bizottság tanácskozása. Az albizottság azon javaslatát, hogy a Vág és a Duna összefolyásától az Ipoly torkolatáig terjedő szakaszon a Duna legyen a határ, vita nélkül megszavazták.

Ezután rátértek az Ipolytól az Ungig terjedő határszakasz megállapítására. A vita Sátoraljaújhely hovatarozásának kérdésében bontakozott ki. Gyakorlatilag nem Sátoraljaújhelyről, hanem annak vasútállomásáról volt szó. Az amerikai delegáció a várost (a vasútállomással együtt) Magyaror-

²¹ Uo.

szágnál akarta hagyni. Ezzel szemben a brit delegáció nevében Sir Eyre Crowe azt fejtegette, hogy: „A Sátoraljaújhely-Csap vasútvonal nagyon fontos a Cseh-Szlovákia és Románia közötti kapcsolat szempontjából, és az amerikai tervezet teljes hosszában magyar területre juttatja.”²²

Laroche megpróbált az amerikai és a brit álláspont között közvetíteni, azt javasolta, hogy a vasútállomást adják oda Csehszlovákiának, míg a várost hagyják meg Magyarországnak. „Ekképpen eléggé nagy számú magyart zárhatnának ki csehszlovák területről”²³ - mondta.

Az ülés végén ezt a vasúti kérdést a bizottság visszautalta az albizottság elé, arra kérve a testületet, hogy tanulmányozzák a kérdést.

Ilyen előzmények után került sor 1919. március 4-én 14.00 óras kezdettel az albizottság (Cs.B.A) második ülésére,²⁴ melyen a Csallóköz kérdését vitatták meg. Az ülésre meghívták Beneš, aki „gördülékenyen és bőbeszédűen” (Nicholson jellemezte így Beneš bizottsági szereplését) adta meg válaszáat az albizottság Le Rond tábornok által feltett kérdéseire.

Le Rond elsőként Csallóköz gazdasági életéről érdeklődött. Beneš válaszában azt fejtegette, hogy a sziget nyugati részét – ahol jelentős a zöldségtermesztés – Pozsony külvárosának kell tekinteni. Míg a sziget keleti része Komárommal tart főt gazdasági kapcsolatokat. (Beneš ezen érveléséhez, azt kell hozzáfűznünk, hogy Csehszlovákia Komáromra is igényt tartott). Ezután Beneš kijelentette, hogy a hegyvidék szlovák lakossága „Szlovákia egyetlen hajózható folyójának, a Vágnak a völgyén át lefelé, a Csallóköz felé törekszik.”²⁵

Ezt követően Le Rond arról érdeklődött, hogy hány magyar él a Csallóközben. Beneš azt válaszolta, hogy a szigeten 90 ezer lakos él, ebből 25 ezer német, 10 ezer szlovák, és 50-60 ezer magyar. De ehhez rögtön hozzátette, hogy ezek magyar statisztikai adatok, amelyek megbízhatatlanok, mert a magyarok által végrehajtott népszámlálás során a szlovák lakosság számát kb. egyharmaddal csökkentették.

A jegyzőkönyv szerint ezután „Le Rond tábornok (Franciaország) azt tudakolja Beneštől, hogy véleménye szerint nem jár-e politikai szempontból valamilyen nehézséggel mindez (a csallóközi magyarok magas száma). Beneš azt válaszolja, hogy itt mezőgazdasági, jámbor, békés népességről van szó. Hangsúlyozni kívánja, milyen rendkívüli jelentősége van a Csallóköznek a csehszlovák állam gazdasági jövője szempontjából. A csehszlovákok gazdasági tekintetben minden reménységüket Pozsonyba vetik, mivel csak ott juthatnak folyami kikötőhöz. Ez a nagy folyami kikötő nélkülözhetetlen

²² FDI 1918–1919. 170. p.

²³ Uo.

²⁴ Az albizottság március 4-i ülésének jegyzőkönyvét lásd FDI 1918–1919. 171–172. p.

²⁵ Uo.

az ország gazdasági fejlődése szempontjából... Ha Csallóközt a magyaroknak adnák, megfojtaná Pozsonyt.”²⁶

A bizottság következő kérdése arra vonatkozott, hogy a Vág folyónak milyen jelentősége van Csehszlovákia számára. Beneš válaszában kijelentette, hogy a folyó „Trencséntől hajózható, Szlovákia gerincét képezi, így elengedhetetlen, hogy egész hosszában csehszlovák területen folyjon. A Vág völgyében halad mind a tescheni, mind a krakkói vasút.”²⁷

Ezen a ponton a gazdasági érvek mellett érvelésébe beemelte a katonai/stratégiai érveket. Kijelentette, hogy: „... a csehszlovákok nem fogadják el, hogy Komárom magyar legyen mivel a város országuk ellen irányuló hídfőállást alkotna. Ugyanúgy nem nélkülözhetik a Csallóközt sem, hacsak nem akarják kitenni magukat annak, hogy Pozsonynál és Komáromnál torokon tagadják őket.”²⁸

A fentebb ismertetett gazdasági és katonai/stratégia érveket Beneš egy politikai érveléssel egészítette ki. Azt mondta, hogy Csehszlovákia Teschen kérdésében engedett az antant kérésének (a terület egy részét átengedte a lengyel államnak²⁹), de ez hatalmas felháborodást váltott ki Prágában. Ha most a csehszlovák kormány a Csallóköz kérdésében is engedményt tesz, akkor súlyos belpolitikai válság várható.

Le Rond utolsó kérdése arra irányult, hogy összesen mennyi magyar kerülne a csehszlovák állam keretei közé. Beneš erre azt felelte, hogy 860 ezer fő. Majd ehhez rögtön hozzá tette, hogy ezzel szemben 630 ezer szlovák maradna Magyarországon.

Itt jegyezzük meg, hogy ez elképesztő statisztikai csúsztatás. Az 1930. évi magyarországi népszámlálás adatai szerint Magyarországon 104.819 fő szlovák élt. Ebből 10.149 fő az Északi Közép-hegységben, 10.568 fő a Dunántúlon, míg 84.102 fő a Dél-Alföldön élt.³⁰ Mindez azt jelenti, hogy 1919-ben nem élhetett 630 ezer szlovák Magyarországon.

Visszatérve az ülésre: Le Rond „az albizottság nevében köszönetét fejezte ki Benešnek az igen érdekes fölvilágosításokért, melyekkel volt szíves szolgálni.” Majd 17.45 perckor berekesztette az ülést.

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo.

²⁹ Az ún. „hétnapos csehszlovák–lengyel háborúról” (1919. január 23–30.) Teschen birtoklásáért bővebben lásd GAWRECKÁ, Marie: *Československé Slezsko mezi světovými válkami 1918–1938*. Slezská Univerzita. Ostrava. 2004. továbbá Kevin HANNAN: *Borders of Language and Identity in Teschen Silesia*. Peter Lang, New York. 1996.

³⁰ A kérdéskörrel bővebben lásd DÁVID Zoltán: *A magyarországi szlovákok száma 1900–1960*. Medvetánc 1988/4–1989/1. 83–106. pp.

Másnap – 1919. március 5-én – 14.30-as kezdettel az albizottság (Cs.B.A.) immár harmadjára – ülésezett.³¹ Ezúttal a sátoraljaújhelyi kérdés került napirendre. A bizottság amerikai tagja, Johnson őrnagy ismertette az USA álláspontját, mely szerint nincs szükség arra, hogy a Sátoraljaújhely-Csap vasútvonalat a csehszlovák államhoz csatolják, annak érdekében, hogy biztosítsák Szlovákia és Kárpátalja, illetve Románia között a vasúti összeköttetést. Ugyanis ez a kapcsolat megoldható egy a határvonaltól északabbra futó vasútvonal megépítésével. Ez nagyjából fél millió dollárba kerülne és kivitelezése egy évet venne igénybe. Johnson érvelése befejezősképpen kijelentette, hogy: „Az amerikai küldöttség attól a hő kívánságától vezérelve javasolja e megoldást, hogy ne növekedjék a magyarok száma, akiket a csehszlovák államba bekebeleznek.”³²

Johnson álláspontjának ismertetését azonban nem követte érdemi vita. Ennek oka valószínűleg az volt, hogy az albizottság több tagja is hiányzott az ülésről, így az nem volt határozatképes. Mindezek következtében Le Rond berekesztette az ülést.

Ugyanezen a napon – azaz 1919. március 5-én – 16.30-as kezdettel a Csehszlovák Bizottság (Cs.B.) immár negyedjére – is összeült.³³ Gambon, mint a bizottság elnöke felkérte Le Rondot, hogy számoljon be az albizottság üléseiről. Le Rond elmondta, hogy március 4-én a Csallóköz kérdésben meghallgatták Benešt, illetve március 5-én tárgyaltak a sátoraljaújhelyi kérdésről, de nem voltak határozatképesek.

Gambon javaslatára vitát kezdtek mindkét kérdésről. De egyik kérdésben sem jutottak előrébb, Seymour hosszasan azt fejtegette, hogy túl sok magyar került a csehszlovák állam keretei közé, így az nem lesz képes kezelni, beolvasztani. Ezért továbbra is kitartott korábbi álláspontja mellett, azaz sem Csallóközt, sem Sátoraljaújhelyt nem szabad odaadni Csehszlovákiának. Ezzel szemben a brit küldöttség mindkét területet a csehszlovák államhoz kívánta csatolni. A vita során Laroche a francia küldöttség nevében felvetette annak lehetőségét, hogy ha Csallóközt és Sátoraljaújhelyt megkapja Csehszlovákia, akkor más térségben ezt kompenzálják, például az Ipoly mentén adjanak vissza területet Magyarországnak, és így csökkentsék a Csehszlovákiához kerülő magyarok számát.

Az ülésen nem tudtak döntésre jutni, így a két vitatott terület sorsa ismét visszakerült az albizottság elé, amely 1919. március 7-én ült ismét össze³⁴ (ez volt a Cs.B.A. negyedik ülése). Az ülésen hosszas vita bontakozott ki, ennek közepén Seymour az alábbi kérdést tette fel: „... amennyiben

³¹ Az albizottság március 5-i ülésének jegyzőkönyvét lásd. FDI 1918–1919. 176. p.

³² Uo.

³³ A Csehszlovák Bizottság március 5-i ülésének jegyzőkönyvét lásd. FDI 1918–1919. 172–176. pp.

³⁴ Az albizottság március 7-i ülésének jegyzőkönyvét lásd FDI 1918–1919. 177–182. pp.

az amerikai küldöttség enged az angol küldöttségnek Sátoraljaújhely, illetve a francia küldöttségnek a Csallóköz kérdésében, vajon a francia és angol küldöttség elfogadja-e határnak az Ipoly vonalát úgy, ahogy az amerikai küldöttség javasolta?”³⁵

A kérdésre némi pontosítás után, mind az angol, mind a francia küldöttség igennel válaszolt, az olaszok pedig elfogadták az így megszülető megoldást. Ennek eredményeképpen az albizottság egy olyan határvonal-javaslatot szövegezett meg, mely szerint Csallóköz és a sátoraljaújhelyi vasútállomás a csehszlovák államhoz került, míg az Ipoly vonalánál a magyar állam némi kompenzációt kapott. Az ülés utolsó momentumaként Le Rond megbízást adott, hogy az albizottság szakértői egy nagyléptékű térképre rajzolják be a megszavazott határvonalat.

Ilyen albizottsági előzmények után került sor a Csehszlovák Bizottság ötödik ülésére 1919. március 8-án.³⁶ Az ülés elején Gambon mint a bizottság elnöke Le Rondnak adta meg a szót, aki bemutatta az albizottság előző napi ülésen elfogadott határvonalat. Ennek ismertetése után Gambon szavazásra bocsátotta ezt a határvonal javaslatot, melyet a bizottság egyhangúan elfogadott. De az ülés még nem fejeződött be, ugyanis Salvago Raggi arra emlékeztette a bizottságot, hogy még két elintézetlen kérdéssel kellene foglalkozniuk. Egyrészt a lausitzi szorbok ügyével, másrészt a csehszlovák államot a jugoszláv állammal összekötő un. korridor ügyével.

Ezen a ponton meg kell állnunk és fel kell vázolnunk a korridor-javaslat rövid történetét: ennek lényege az, hogy jelentős magyarországi területek, Pozsony, Moson, Sopron, Vas és Zala megyék egy részének elcsatolásával Pozsony és Zágráb között létre kell hozni egy korridort. A területsáv északi része a csehszlovák, a déli a szerb-horvát államhoz került volna. Az így létrejövő korridor elválasztotta volna egymástól a németeket és magyarokat, ezzel megszűnt volna a pángermanizmus magyar támasza – érvelt a csehszlovák emigráció.

Ezt a javaslatot első ízben a Monarchia-ellenes szervezkedését éppen megkezdő Tomáš G. Masaryk vetette fel Robert William Seton-Watsonnak – a Közép-Kelet Európával foglalkozó befolyásos angol történésznek – 1914 őszén. Az elképzelés lényegét Masaryk később kifejtette az angol kormány számára készített, 1915. május 3-i memorandumában is. Ezt követően az elgondolás Eduard Benešnek 1916-ben megjelent „*Détruisez l’Autriche-Hongrie!*” (*Zúzzátok szét Ausztria-Magyarországot!*)³⁷) című propaganda

³⁵ FDI 1918–1919. 180. p.

³⁶ A Csehszlovák Bizottság március 8-i ülésének jegyzőkönyvét lásd FDI 1918–1919. 184–186. pp.

³⁷ Magyar nyelven közli GULYÁS László szerk., *Eduard Beneš: Zúzzátok szét Ausztria-Magyarországot. A cseh-szlovákok áldozatának történelmi bemutatása.* Documenta Historica 23. JATE Történész Diákkör, Szeged. 1992.

könyvében is megjelent. A korridor terve csehszlovák szempontból akkor vált hivatalossá, amikor 1919 januárjában a csehszlovák béke delegáció 11 memorandum formájában, írásban benyújtotta a békekonferenciának területi igényeit. A II. számú emlékirat³⁸ 5. fejezete³⁹ azt fejtegette, hogy Csehszlovákiához kell csatolni Moson és Sopron megyét, míg Jugoszláviához kell csatolni Vas és Zala megyéket, és ily módon fel kell állítani az ún. csehszlovák-jugoszláv korridort.

A tanulmányunkban már korábban említett január 27-i ebéd során Beneš és Kramař a korridor szükségességéről győzködtek Nicolsont, aki naplóbejegyzése szerint ingerülten elutasította a javaslatot. Erről Nicolson így írt: „Kramař a Csehszlovákiát Jugoszláviával összekötő folyosóról beszélt. Kimerültnék és feldúltnak érzem magam. Elveszítem a fejem. 'De kérem – török ki – Ne beszéljenek erről! ez egy ostobaság.'”⁴⁰

Visszatérve a március 8-i bizottsági ülésre: a szorbok ügyét nem tárgyalták meg, viszont a korridor kérdéséről elkezdtek beszélni. Seymour azonnal kijelentette, hogy az amerikai küldöttség nem támogatja a korridorra vonatkozó csehszlovák igényt. Némileg meglepő módon – Laroche, aki rendszeresen az amerikai állásponttal ellentétes véleményt képviselt –, kijelentette, hogy nem támogatja a csehszlovák kérést. Erre Salvago Raggi egy olyan határozat elfogadását javasolta, mely szerint a bizottság elutasítja a korridor tervét. Ezen olasz javaslatot a bizottság egyhangúan elfogadta.

Összefoglalva azt mondhatjuk a március 8-i ülésről, hogy a Csehszlovák Bizottság nagyon közel került ahhoz, hogy befejezze a csehszlovák-magyar határról szóló javaslatát. Az utolsó simításokat a hatodik ülésén 1919. március 13-án végezték el.⁴¹ Ezen a találkozón már azzal foglalkoztak, hogy a Legfelső Tanács elé terjesztendő jelentésükben, milyen további magyarázatokat fűzzenek a határvonalhoz. Három területen látták szükségét annak, hogy a Legfelső Tanács figyelmét felhívják a bizottság döntésének mozgatórugóira és az azokból eredő következményekre:

- A csehszlovák állam keretei közé nagyszámú kisebbség került, ráadásul ezek anyaországi szomszédosak Csehszlovákiával, ezért „rendkívül nagy jelentőségre tesznek szert azok az intézkedések, amelyek a kisebbségek jogait lesznek hivatottak védelmezni úgy az újonnan létrejött, mint a fennmaradó régi államokban.”⁴²

³⁸ RASCHOFFER H. (hrsg.): *Die Tchechoslowakischen Denkschriften für die Friedenskonferenzen von Paris 1919–1920*. Carl Heyman, Berlin. 1938. 34–42. pp.

³⁹ RASCHOFFER H. (1938) 58–66. pp.

⁴⁰ NICHOLSON (1934) 273. p.

⁴¹ A Csehszlovák Bizottság március 13-i ülésének jegyzőkönyvét lásd. FDI 1918–1919. 208–209. pp.

⁴² FDI 1918–1919. 209. p.

- A csehszlovák állam földrajzi fekvése miatt a határvonalak kijelölésénél fontos szerepük volt a vasútvonalaknak. Csehszlovákia számára biztosítani kellett a belső (nyugat-kelet) és külső vasúti összeköttetéseket.
- Kárpátalját Csehszlovákiának kellett adni, de a ruténeknek biztosítani kell az autonómiát a csehszlovák államon belül.
Másonnap – 1919. március 14-én – felolvasták és jóváhagyták a Csehszlovák Bizottság egész jelentését.

3 A bizottsági határjavaslat további sorsa

A Csehszlovák Bizottság március közepén jelentését – melynek legfontosabb eleme maga a határjavaslat volt – felterjesztette felettes szerve az ún. központi Területi Bizottság elé, amely azt 1919. március 24-én jóváhagyta, majd továbbította a külügyminiszterek felé.⁴³

A Külügyminiszterek Tanácsa először 1919. április 1-jén tárgyalta a javaslatot, de végső döntés – ami a változtatás nélküli jóváhagyás volt – csak 1919. május 8-án hozta meg. Ezt követően került a javaslat a Szövetségesek Legfelsőbb Tanácsa – valójában a Négy Nagy elé – ahol 1919. május 12-én, alig pár perc tárgyalás után elfogadták azt.⁴⁴ Itt jegyezzük meg, hogy a Külügyminiszterek Tanácsa és a Szövetségesek Legfelsőbb Tanácsa ezeken az ülésein nem csupán a magyar-csehszlovák határvonalról döntött, hanem egyúttal a magyar-román határvonalat is meghatározta.

Összefoglalva kijelenthetjük, hogy a magyar-csehszlovák határ vonalának megalkotásában a legfontosabb szerepet a Csehszlovák Bizottság játszotta, hiszen felettes szervei gyakorlatilag változtatás nélkül fogadták el javaslatát.⁴⁵

Miután a Szövetségesek Legfelsőbb Tanácsa 1919. május 12-én elfogadta a magyar határookra vonatkozó bizottsági javaslatokat,⁴⁶ a Külügyminiszterek Tanácsa⁴⁷ a Magyarország és Románia, valamint a Magyarország

⁴³ PERMAN, D.: *The shaping of the czechoslovak state: Diplomatic History of the Boundaries of Czechoslovakia, 1914–1920*. Leyden. 1962. 202. pp.

⁴⁴ A döntési folyamat részleteit lásd ARDAY Lajos: *Térkép csata után. Magyarország a brit külpolitikában 1918–1919*. Magvető Könyvkiadó, Budapest. 1990. 159–192. pp.

⁴⁵ GULYÁS László: *Versailles fényes termeiben I. A csehszlovák–magyar határ születése a békekonferencián*. 122. p. In: GULYÁS László (szerk.): *Trianonról közérthetően. Tizenkét előadás a nemzeti, polgári, konzervatív történetírás jegyében*. Szeged, 2019. 105–123. pp.

⁴⁶ Lásd erre vonatkozóan a Cseh-Szlovák Ügyek Bizottságának, valamint a Román és Jugoszláv Ügyek Bizottságának a Szövetségesek Legfelsőbb Tanácsa elé történt 1919. március végi és 1919. április 6-i betérjesztéseit. FDI 1918–1919. 252–259. pp.; 264–272. pp.

⁴⁷ Franciaországot Stephen Pichon, Nagy Britanniát Arthur Balfour, az Egyesült Államokat Robert Lansing, Olaszországot Sidney Sonnino, Japánt Makino Nabomuki ké-

és Csehszlovákia között meghúzandó új határokat 1919. június 11-i ülésén közölte a román és a csehszlovák fél képviselőivel.⁴⁸ A döntést Georges Clemenceau francia miniszterelnök és hadügyminiszter, a békekonferencia elnöke 1919. június 13-án közölte a három érintett féllel. Ebben rögzítette a szövetséges és társult hatalmak döntését, miszerint „[...] a mellékelt táviratban megadott határok lesznek azok, amelyek állandó jelleggel el fogják választani Magyarországot Cseh-Szlovákiától, illetve Romániától;”⁴⁹ Felhívta továbbá a felek figyelmét arra „Hogy ezen államok hadseregeinek azonnali hatállyal be kell szüntetniük az ellenségeskedéseket, és a lehető legrövidebb időn belül vissza kell vonulniuk az ekképpen megállapított természetes határok mögé.”⁵⁰ A távirat Budapestnek küldött változatában szerepelt továbbá, hogy a „Fönti általános elvek értelmében fölszólítjuk a jelenleg Cseh-Szlovákiában harcoló magyar hadsereget, azonnal vonuljon vissza a Magyarország számára megállapított határ mögé; hasonlóképpen fölszólítjuk az összes többi magyar egységet, maradjanak e határon belül. Amennyiben a szövetséges és társult hatalmak kormányai helyszínen tartózkodó képviselőik útján a június 14. déltől számított négy napon belül nem értesülnek a visszavonás tényleges végrehajtásáról, jogosultnak nyilvánítják magukat arra, hogy Budapest ellen vonuljanak, és egyéb - az igazságos béke mielőbbi megteremtése érdekében szükségesnek ítélt - intézkedéseket is fogatósítsanak.”⁵¹

A Clemenceau által küldött táviratot és annak a tervezett magyar-román és magyar-csehszlovák határokról szóló részletes mellékletét a budapesti újságok június 19-én teljes terjedelmükben közölték. A Népszava például „Az ántánt-hatalmak és a Magyarországi Tanácsköztársaság új jegyzékváltása” címmel vezércikkben⁵² elemezte a helyzetet, majd „A pá-

pviselték.

⁴⁸ Romániát Ion Brătianu miniszterelnök, külügyminiszter és Alexandru Vaida-Voevod, míg Csehszlovákiát Karel Kramář miniszterelnök és Edvard Beneš külügyminiszter képviselte. A harmadik érintett fél, Magyarország képviselőjét senki sem láthatta el. Nem érdektelen megjegyezni, hogy mind a román, mind pedig a csehszlovák fél elégedetlenségének adott hangot a tervezett határokkal kapcsolatban. Brătianu időt kért a válaszra, míg Kramář további, Csehszlovákia javára történő határmódosító javaslatot terjesztett elő. Az ülés jegyzőkönyvét lásd FDI 1918–1919. 299. p

⁴⁹ Uo. 303. p.

⁵⁰ Uo. A jegyzékben szereplő „megállapított természetes határok” kifejezés önmagában anakronisztikus. A valósághoz pedig köze nem volt.

⁵¹ Uo. 304.p Clemenceau-nak ezt az 1919. június 13-i táviratát nevezi a magyar történetírás második Clemenceau-jegyzéknek.

⁵² *Népszava*, 1919. június 19. 1. p.

risi békekonferencia kijelölte a határokat” címmel közölte a jegyzék teljes szövegét.⁵³

Felhasznált irodalom

Nyomtatott források

- [1] ÁDÁM, M. – ORMOS, M. (szerk.): *Francia diplomáciai iratok a Kárpát-medence történetéről 1918-1919*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999.
- [2] GULYÁS, L. SZERK.): *Edvard Beneš: Zúzzátok szét Ausztria–Magyarországot. A cseh–szlovákok áldozatának történelmi bemutatása*. Documenta Historica 23. JATE Történész Diákkör. Szeged. 1992.
- [3] *Papers to the Foreign Relation of the Unites States, 1919. The Paris Peace Conference vol. III*. Washington 1942.
- [4] RASCHOFFER, H. (HRSG): *Die Tchechoslowakischen Denkschriften für die Friedenskonferenzen von Paris 1919–1920*. Carl Heyman. Berlin. 1938.

Emlékiratok

- [5] NICOLSON, H.: *Peacemaking*, Constable, London. 1934

Feldolgozások

- [6] ARDAY, L.: *Térkép csata után. Magyarország a brit külpolitikában 1918–1919*. Magvető Könyvkiadó, Budapest. 1990
- [7] BOTLIK, J.–DUPKA, G.: *Ez hát a hon... Tények, adatok, dokumentumok a kárpátaljai magyarságeletéből*. Mandátum-Universum Kiadó. Budapest–Szeged. 1991.
- [8] DÁVID, Z.: *A magyarországi szlovákok száma 1900–1960*. Medvetánc 1988/4–1989/1. 83-106. pp.
- [9] GALÁNTAI, J.: *A trianoni békekötés 1920*. Gondolat Kiadó. Budapest. 1990.
- [10] GAWRECKÁ, M.: *Československé Slezsko mezi světovými válkami 1918–1938*. Slezská univerzita. Ostrava. 2004.
- [11] GULYÁS, L.: *Beneš statesmen or charlatan? The plans and the reality 1908–1948*. Corvinus Publishing. Toronto. 2008.
- [12] GULYÁS, L.: *From the North-East Felvidék to Podkarpatska Rus (Kárpátalja), with special regard to the the activity of Masaryk and Beneš*. West Bohemian Historical Review. 2018/2. 225–238. pp.
- [13] GULYÁS, L.: *Versailles fényes termeiben 1. A csehszlovák–magyar határ születése a békekonferencián*. 122. p. In. Gulyás László (szerk.): *Trianonról kö-*

⁵³ Uo. 1–2. p; Vizi László Tamás: *A keserű pirulák*. In. Anka László (szerk.): „Valami fáj, ami nincs.” A trianoni békekötés előzményei és következményei. VERITAS Történetkutató Intézet és Levéltár – Magyar Napló, Budapest. 2020. 252-253. pp.

zérthetően. Tizenkét előadás a nemzeti, polgári, konzervatív történetírás jegyében. Szeged. 2019. 105–123. pp.

[14] HANNAN, K.: *Borders of Language and Identity in Teschen Silesia*. Peter Lang. New York. 1996.

[15] HEIMANN, M.: *Czechoslovakia. The state that failed*. Yale University Press. New Haven and London. 2009.

[16] MACMILLAN, M.: *Peacemakers. The Paris Conference of 1919 and Its Attempt to End of War*. John Murray Press London. 2019.

[17] MAGOCSI, P. R.: *The shaping of national identity Subcarpathian Rus 1848–1948*. Cambridge, Massachusetts. 1978.

[18] ORMOS M.: *Padovától Trianonig*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1984.

[19] PERMAN, D.: *The shaping of the czechoslovak state: Diplomatic History of the Boundaries of Czechoslovakia, 1914–1920*. Leyden. 1962.

[20] ROMSICS I.: *A trianoni békeszerződés*. Osiris. Budapest. 2001.

[21] STRICKLAND, R.: *Czechoslovakia at the Paris peace conference*. PhD dissertation. University of Minnesota Press. Minneapolis. 1958.

[22] TOTH, A.: *The position of Carpathian Ruthenia in the Political System of the First Czechoslovak Republic on the background of the Issue of Parliamentary Elections and Preferences of Main Political Currents by Carpathian-Ruthenian Voters (1918–1938)*. West Bohemian Historical Review. 2016/1. 57–78. pp.

[23] VIZI. L. T.: A keserű pirulák. In. Anka László (szerk.): „Valami fáj, ami nincs.” A trianoni békekötés előzményei és következményei. VERITAS Történetkutató Intézet és Levéltár – Magyar Napló, Budapest. 2020. 252-270. pp.

[24] ZEIDLER, M.: A revíziós gondolat. Osiris. Budapest. 2001.

Email: gulyas.laszlo@mki.gov.hu

vizi.laszlo.tamas@mki.gov.hu

STO ROKOV OD TRIANONSKEJ MIEROVEJ ZMLUVY MIEROVÁ ZMLUVA V NIEKTORÝCH HISTORICKÝCH, POLITICKÝCH A PRÁVNÝCH SÚVISLOSTIACH

JUDr. Ján Gábor

Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, Slovensko

Abstrakt

Dva faktory viedli spojencov po prvej svetovej vojne k trianonskej mierovej zmluve s Maďarskom. Aktívna účasť Budapešti na vojne po boku Nemecka a neochota maďarských politických elít nájsť rozumný *modus vivendi* pokojného spolužitia s nemaďarskými národmi v monarchii. Trianon nanovo usporiadal pomery v strednej Európe vznikom nových štátov vrátane Maďarska, ktoré preto logicky nemohlo stratiť žiadne územie ani obyvateľov. Po sto rokoch je Maďarsko jedinou z dotknutých krajín, ktorá doposiaľ neakceptovala mierovú zmluvu. Dôsledkom je historický revizionizmus v jeho politike, čím zaťažuje vzťahy so svojimi susedmi. Tento rušivý moment pomínie vtedy, keď sa Maďarsko zmieri s vlastnými dejinami a začne plnohodnotne rešpektovať svojich historických susedov. Po Trianone zostali na území nových štátov viaceré národnostné menšiny. Česko-Slovensko a neskôr Slovensko uplatňovalo voči nim najvyššie medzinárodné štandardy. Na území Maďarska však boli menšiny asimilované, lebo Budapešť si dlhodobo neplní svoje medzinárodné záväzky. Súčasne však požaduje od svojich susedov aby stále zvyšovali úroveň ochrany maďarskej menšiny.

Abstract

Two factors led the Allies to draw up the Peace Treaty of Trianon with Hungary after the First World War. Budapest's active participation in the war alongside Germany and the reluctance of Magyar political elites to come up with a reasonable *modus vivendi* of peaceful coexistence with non-Magyar nations in the monarchy. Trianon reorganized the political map in Central Europe with the emergence of new states, including Hungary, which thus logically could not have lost its territory nor its inhabitants.

One hundred years later, Hungary remained the only country concerned that has not yet accepted the peace treaty. As a consequence, Hungarian politics is burdened with historical revisionism, which also puts strain on the relations with its neighbors. This disturbing factor will only disappear when Hungary comes to terms with its own history and begins to fully respect its historical neighbors. After Trianon, several national minorities found themselves living on the territory of the new states. Czecho-Slovakia and later Slovakia applied the highest international standards towards them. However, minorities living in Hungary have been assimilated since Budapest has not been fulfilling its international obligations for a long time. At the same time, however, it calls on its neighbors to continue increasing the level of protection of the Magyar minority.

Kľúčové slová

Trianonská mierová zmluva, vznik nových štátov, neakceptovanie zmluvy, maďarský revizionizmus, rôzny štandard menšín, zneužitie menšinovej otázky

Keywords

The Peace Treaty of Trianon, the creation of new states, non-acceptance of the treaty, Hungarian revisionism, different standard of minorities, abuse of the minority issue

Úvod

Slovensko sa nedávnym získaním vlastnej štátnosti po mnohých storočiach vynorilo z európskych dejín. Vystúpilo z tieňa iných, väčších národov nášho regiónu. O niektorých kútoch starého kontinentu možno povedať, že vyprodukovali viac histórie, ako dokázali stráviť. V plnom rozsahu to platí o národoch strednej Európy, o osudoch ktorých viackrát rozhodovali aj iní. Rozhodnutia európskych politických elít boli niekedy viac, inokedy menej správne, keďže sa do nich premietali záujmy mnohých subjektov. Nie vždy teda mohol konečný spoločný menovateľ vyhovovať všetkým. Žiadne politické rozhodnutie nebolo a nebude dokonalé. Napokon, nič, čo pochádza od človeka, z princípu nemôže byť dokonalé. Najlepšou skúškou správnosti je preto ďalší vývoj, ak potvrdí – správnosť, legitimitu, ale aj „životaschopnosť“ takéhoto rozhodnutia.

Cieľom tejto analýzy je pozrieť sa do zrkadla dejín za ostatných sto rokov. Vďaka popísaným udalostiam dôjdeme k záveru, že vývoj stredoeurópskych národov, v našom prípade najmä Slovenska, za toto obdobie opakovane dokázal, že rozhodnutie prijaté na zámku Trianon neďaleko mesta nad Seinou, bolo to najsprávnejšie, ktoré sa vtedy mohlo prijať. Možno

nebolo dokonalé, čo nám neústavne pripomínajú elity jedného susedného národa. Dlhodobá politika Budapešti potvrdzuje vekmi overenú skúsenosť, že na nánosoch lží, akokoľvek sa niekomu môžu zdať trblietavé – nemožno postaviť pravdu. V tejto analýze si pripomenieme viaceré aspekty, ktoré by nás mali rozhodne zaujímať. Ich správne pochopenie v relevantných súvislostiach pravdepodobne zmenší priestor pre naše prekvapenie nad niektorými súčasnými, možno aj budúcimi javmi. Je tomu tak preto, lebo ich podstata sa v princípe nezmenila.

Z istého uhla pohľadu medzinárodného práva je možné konštatovať, že slovenský segment bol na začiatku a na konci príbehu vzniku Česko - Slovenska po prvej svetovej vojne. Už na jar 1918, teda pol roka pred samotným konštituovaním novej republiky, dosiahol svojimi rokovaniami v Ríme generál M. R. Štefánik uznanie česko-slovenských légií talianskou vládou. Bola to zrejme prvá medzinárodnoprávna legitimita ozbrojených síl rodiaceho sa štátu, pričom treba zdôrazniť, že armáda je jedným zo základných atribútov štátnosti.

O dva roky neskôr, tentoraz v Paríži, bol generálny tajomník česko-slovenskej delegácie Štefan Osuský posledným, kto položil svoj podpis na mierovú zmluvu. Touto zmluvou sa ukončil komplikovaný proces tvorby nového štátu v strednej Európe, kedy treba zdôrazniť, že štátne hranice sú fundamentálnym základom každého štátu. Slovenský diplomat Štefan Osuský, ktorý zohral kľúčovú úlohu počas prípravy zmluvy, bol a zostane prvým v celom príbehu začiatkov našej štátnosti.

Po skončení prvej svetovej vojny dohodové veľmoci (podobne ako s inými porazenými štátmi) aj s Maďarskom ako jedným z dedičov bývalého Uhorského kráľovstva pripravovali podpísanie mierovej zmluvy. Cieľom zmluvy bolo reflektovať novú mocenskú situáciu v Európe, ale tiež dôsledky národnooslobodzovacieho hnutia utláčaných národov v Uhorskom kráľovstve. Najvyššia pozornosť bola venovaná týmto zásadným otázkam – štátnym hraniciam a národnostným menšinám.

1 Budapešť taktizovala

S porazeným Nemeckom a Rakúskom boli uzavreté mierové zmluvy už v roku 1919. S novo vzniknutým Maďarskom však nastali problémy, súvisiace s jeho celkovou politickou destabilizáciou. Budapešť navyše túto destabilizáciu vyvážala do susedných krajín, snívajúc svoj sen o zachovaní Uhorska. Preto začiatkom roka 1919, keď sa začala v Paríži mierová konferencia, Maďarsko nebolo prítomné, avšak o otázkach krajiny sa meritórne rokovalo. Budapešť sa vôbec nenáhlila so svojou účasťou na konferencii v nádeji, že čas pracuje v jej prospech. Maďarské elity sa domnievali, že veľmoci sa postupne unavia a vzniknú medzi nimi nezhody, z čoho by maďarská politika mohla profitovať. Na rozdiel od Rakúska, ktoré išlo na miero-

vú konferenciu zmierené s rozpadom monarchie ako nezvratným faktom a s koncepciou záchrany etnického územia, Maďarsko všetkými prostriedkami bránilo integritu uhorského štátu, čo sa rovnalo obhajobe maďarskej hegemonie nad nemaďarskými národmi.

V „teréne“ to vyzeralo tiež tak, že zatiaľ čo česká politická reprezentácia prevzala štátnu správu nad územím a obyvateľstvom nového štátu od Viedne civilizovaným spôsobom, o Slovensko prebiehal nelútostný boj. V dôsledku agresívneho správania maďarského štátu na našom území tiekla krv! Budapešť pokladala nové teritoriálne rozdelenie až do podpísania mierovej zmluvy len za provizórium a chcela najmä zabrániť, aby sa Slovensko odčlenilo z Uhorska. (Terminologická poznámka: do vzniku ČSR v októbri 1918 hovoríme o Uhorsku, potom už o Maďarsku.) Pokúšala sa o to rokováním s víťaznými veľmocami a so slovenskou politickou reprezentáciou, ktorej ponúkala autonómiu. Keď to nepomohlo – Slováci už mali dosť skúseností s maďarskými sľubmi – Maďarsko sa snažilo Slovensko vojensky ovládnuť. Napokon, keď padli všetky pokusy o obnovenie nadvlády nad Slovenskom, Maďarsko vyslalo na opakovanú výzvu začiatkom roka 1920 na konferenciu svoju oficiálnu delegáciu.¹

Medzinárodná verejnosť ostro odsúdila maďarizáciu

Na jej čele nestál nik iný ako neslávne známy gróf *Albert Apponyi*. Vo funkcii ministra školstva bol horlivým iniciátorom tzv. maďarizačných zákonov. Pre nemaďarské národy v Uhorsku, ale aj pre širokú medzinárodnú verejnosť, bol tento politik stelesnením krutého národnostného útlaku predchádzajúceho režimu, nie nadarmo nazývaného ako žalár národov. Veľmi účinne na túto politiku poukazoval popredný dobový európsky intelektuál, nositeľ Nobelovej ceny *B. Björnson*. Ostrosť jeho kritiky narástla najmä po tragédii v Černovej, kedy sa odhalila pravá tvár maďarskej štátnej moci pri zaobchádzaní s „podradnými uhorskými občanmi nemaďarského pôvodu“. Azda najvýznamnejšia postava v dejinách nórskeho národa označila maďarizáciu za najväčší priemysel v Uhorskom kráľovstve, praniejúc osobne ministra *Apponyiho* ako autora príslušných zákonov. K tomu istému záveru prišiel aj prezident Kráľovskej historickej spoločnosti Veľkej Británie *R. Seton-Watson*, ktorý osobne a podrobne zmapoval nelútostný osud nemaďarských národov v monarchii.² Surové odnárodňovanie nemaďarského obyvateľstva v Uhorsku, ovládanom maďarskými elitami, priviedlo tam žijúce národy v záujme záchrany ich národného bytia k rozhodnutiu opustiť vládnci maďarský etnocentrizmus.

¹ HRONSKÝ, Marián. *Boj o Slovensko a Trianon*. Bratislava: Národné literárne centrum, 1998. ISBN 80-88878-14-4.

² SETON-WATSON, Robert. *Národnostná otázka v Uhorsku*. SKSI SLOVAKIA PLUS, Bratislava, 1994, ISBN 80-88750-07-5

To, že sám život zvykne byť tým najlepším režisérom, dokazujú dve príhody, ktorých hlavnými postavami boli spomenutí *Osuský* a *Apponyi*. V roku 1905, počas inšpekcie bratislavského lýcea, bol grófovi *Apponyimu* predstavený premiant školy *Osuský*. Pán gróf povedal študentovi, pochádzajúcemu z Brezovej pod Bradlom, že napriek svojmu pôvodu musí byť dobrým Maďarom, na čo ten nereagoval. *Apponyi* si vysvetlil mlčanie žiaka ako urážku a osobne sa zaslúžil o to, aby *Osuského* vylúčili zo všetkých škôl v Uhorsku. A tak musel šestnásťročný mladík odísť za sestrou do Ameriky. Presne o pätnásť rokov neskôr sa obaja protagonisti stretli na mierovej konferencii v Paríži. Tu už však *Osuský* nemlčal. A naopak, elitný maďarský politik bol „umlčaný“ medzinárodným spoločenstvom.

Postava *Apponyiho* je spojená so Slovenskom ešte v jednom príbehu, ktorý má silnú nadčasovú výpoveď. Keď zavládol v Budapešti bolševický teror *Bélu Kuna* s jasným cieľom pokúsiť sa o obnovenie maďarskej hegemónie v Karpatskej kotline, aristokrat *Apponyi* musel ujsť z krajiny z obáv o svoj vlastný život. Uchýlil sa na území novo vzniknutého Česko-Slovenska v rodinnom sídle v Malinove. Úrady mladého štátu mu k tomu dali súhlas s podmienkou, že gróf sa nebude viac angažovať proti slovenským záujmom. Po páde *Kunovho* režimu, sa v Budapešti opäť vrátili k moci „staré sily“, ktoré poverili práve *Apponyiho* obhajobou maďarských pozícií na medzinárodnej scéne. Po odchode zo „svojho exilu“ na našom území pán gróf veľmi rýchle zabudol na veľkorysosť Slovenska. Preto bol logicky vyhlásený česko-slovenskými úradmi za *personu non grata*, inými slovami, nebol mu odporúčaný vstup na česko-slovenské územie. Pána grófa to dosť nasrdilo, lebo to zdržalo prípravu jeho „garderóby“ na mierovú konferenciu v Paríži. A *propos* – veľkorysosť, podanú ruku a ústupčivosť zo slovenskej strany voči Budapešti maďarské elity vždy vnímali a vnímajú aj dnes ako slabosť, ktorú treba využiť.

Gróf *Apponyi* vystupoval na konferencii kultivovane, ako sa na šľachtica patrí. Obsahom jeho prejavu však boli staré frázy o obnovení integrity svätoštefanskej koruny, ktorá už od októbra 1918 neexistovala. Bolo príznačné, že *Apponyi* vo svojom prejave ani slovom nespomenul Slovákov, ktorí ešte krátko predtým zdieľali monarchiu s maďarským národom. Paradoxne, hovoril o už neexistujúcej monarchii, ale o slovenskom národe, ktorý sa slobodne rozhodol ukončiť spolužitie s Maďarmi a žil už v spoločnom štáte s českým národom, sa ani nezmenil. Ako keby sa v Budapešti, na rozdiel od zvyšku Európy a sveta, zastavil čas. Najvyššia rada – hlavný orgán mierovej konferencie – nebola ochotná púšťať sa do debát s maďarskou delegáciou, keďže rýchle odhalila jej taktiku ňahať čas. Preto sa Maďari rozhodli „zaplaviť“ konferenciu tisíckami strán rôznych dokumentov – nót, vyhlásení, máp a všakovakých príloh.

Maďarská argumentácia smerovala na štyri aspekty – dokazovanie historickej, hospodárskej, geografickej a kultúrnej jednoty Uhorska. Česko-slovenská delegácia však tieto argumenty ľahko vyvrátila, keďže boli málo presvedčivé. Historická jednota uhorského štátu bola neobhájiteľná, nakoľko tento štátny útvar sa v priebehu tisíc rokov dramaticky menil. O hospodárskej jednote a vzájomnej vyváženosti sa ťažko dalo hovoriť v prípade štátu, z ktorého sa len zo Slovenska muselo pred vojnou vysťahovať za prácou do zámoria 700 000 obyvateľov. Kultúrna neohrabanosť paradoxne veľmi kultivovaného prejavu grófa *Apponyiho* dosiahla vrchol pri jeho tvrdeniach, že rozpadom Uhorského kráľovstva sa časť Maďarov dostane pod nadvládu „podradnej rasy“! Ani uhladenosť jeho rétoriky nemohla zamaskovať názory, patriace do iného historického obdobia. Svojím slovníkom možno predbehol politikov, používajúcich medzivojnovú nacistickú terminológiu. Maďarská delegácia obvinila veľmoci z toho, že súhlasili s dezintegráciou Uhorska a s odtrhnutím početného maďarského etnika.

Približne rovnaké počty menšín zostali na oboch stranách hraníc

Tejto otázke venovala konferencia osobitnú pozornosť. Keďže etnická hranica medzi Slovenskom a Maďarskom sa prakticky nedala presne vymedziť, prijal sa princíp vzájomnej vyváženosti počtov menšín v oboch štátoch. Ich práva sa mali medzinárodne garantovať v rámci mierových zmlúv a Spoločnosti národov. Ďalší vývoj až do dnešných dní však, žiaľ, ukázal, že boli rešpektované len práva maďarskej menšiny na území Česko - Slovenska, resp. Slovenska. Takmer pol milióna Slovákov, ktorí zostali žiť za Dunajom na území nového Maďarska, čakal krutý osud postupného a cieľavedomého odnárrodnenia a asimilácie. Ak by pred sto rokmi nevznikol spoločný štát Slovákov a Čechov – vieme si veľmi reálne predstaviť, aká budúcnosť bola pripravovaná pre slovenský národ v Uhorsku.

Maďarsko požadovalo aj plebiscit, nie však v záujme udržania maďarského etnika, ale kvôli zachovaniu integrity uhorského štátu. Pre správanie Maďarska bolo príznačné, že ako porazený štát si nárokovalo právo na sebaurčenie a na demokratické a humánne princípy. Iným národom však tie isté práva upieralo. Najvyššia rada maďarské požiadavky odmietla ako bezpredmetné, keďže by sa iba potvrdil už existujúci stav. Národy, ktoré opustili Uhorské kráľovstvo, sa k tomuto kroku rozhodli dobrovoľne a na princípe práva na sebaurčenie.

Trianon bol prirodzeným zavŕšením maďarskej politiky v Uhorsku, čo dokazujú aj slová britského ministra zahraničných vecí lorda *Curzona*: „*Habsburská monarchia – a najmä jej uhorská časť – bola umelým systémom, potácajúcim sa ešte pred rokom 1914. Vojna, ktorej Budapešť výdatne pomohla, mu dala len ranu z milosti*“. Toľko z jeho prejavu v britskom par-

lamente, kde obhajoval rozpad historického Uhorska ako legitímny proces s ohľadom na spôsob, akým sa maďarskí vládcovia správali k nemaďarským národom. Taktiež s prihliadnutím na aktívnu úlohu, ktorú zohrala Budapešť pri rozpútaní prvej svetovej vojny. Viacerí pamätníci si v tomto kontexte spomenuli, že gróf *Apponyi* privítal vypuknutie vojny zvolaním: „*Konečne!*“

Závery mierovej konferencie sa v Budapešti pociťovali ako šok, na ktorý Maďarsko nebolo pripravené. Vládna politická garnitúra, priamo spojená s dualistickou politikou Uhorského kráľovstva a zodpovedná za neúspech Maďarska na konferencii, zvalovala vinu na neschopnosť demokratickej vlády *M. Károlyiho* a na komunistický režim *B. Kuna*. V zahraničí boli „hlavnými vinníkmi“ víťazné veľmoci, najmä Francúzsko a jeho spojenci. Umelo vyvolaná trauma presiakla celou maďarskou spoločnosťou a bola prezentovaná ako veľká krivda na maďarskom národe, ktorá musí byť odčinená. Bola vytvorená fikcia, že Maďarsko prišlo o veľkú časť územia a obyvateľstva. O fikcii hovoríme preto, lebo po rozpade habsburskej monarchie vznikli na území Uhorského kráľovstva nové štáty vrátane Maďarska. Preto logicky Maďarsko nemohlo nič stratiť a ani nestratilo. Naopak, Maďari získali svoj národný štát a súčasne sa zbavili závislosti na Viedni, voči ktorej sa dlhodobo vymedzovali.

Budapešť nechcela akceptovať, že Trianon bol priamym dôsledkom bezohľadnej maďarskej národnostnej politiky v Uhorskom kráľovstve v druhej polovici 19. storočia. Politiky, ktorá, po slobodnom rozhodnutí ňou dovtedy ovládaných nemaďarských národov vyústila do zániku mnohonárodnostného štátu. Maďarsko to vnímalo ako trest za prehranú vojnu a diktát veľmocí. Treba zdôrazniť, že zo strany Maďarska a Maďarov nešlo len o odmietnutie novourčenej hranice so Slovenskom (Česko - Slovensko), ale o odmietnutie akceptácie zániku Uhorska ako takého.

Revízia Trianonskej mierovej zmluvy sa stala hlavnou líniou zahraničnej politiky Maďarska voči svojim susedom v medzivojnovom období. Táto politika priviedla krajinu k spojenectvu s hitlerovským Nemeckom a *Mussoliniho* Talianskom, čo v konečnom dôsledku ovplyvnilo maďarskú politiku pri vstupe do druhej svetovej vojny. Budapešť vzhľadom na situáciu v Európe, svoju mocenskú slabosť a izoláciu nemohla otvorene požadovať revíziu mierovej zmluvy. Preto revizionistickú kampaň doma aj v zahraničí vláda prenechala početným revizionistickým a iredentistickým organizáciám. Z taktických dôvodov nehovorila o „obnovení veľkého Maďarska“, ale iba o revízii na etnickom princípe, ktorá však mala byť len prvou etapou. Po nej mala nasledovať veľká (integrálna) revízia – obnovenie predvojnových hraníc.

Revizionizmus v politike Maďarska a opätovné potvrdenie Trianu. Alebo o maďarskej hyene nemeckého leva

Na rozdiel od Rakúska, ktoré sa vzdalo revizionistických územných nárokov a nebudovalo iredentu, Maďarsko v susedných štátoch z maďarských menšinových strán vytvorilo silné iredentistické hnutie – svoju piatu kolónu. U nás bol jej nekorunovaným vodcom poslanec Slovenského snemu za maďarskú menšinu *János Esterházy*. Pripomeňme si, že *J. Esterházy* bol slovenským národným súdom v roku 1947 právoplatne odsúdený za vlastizradu a kolaboráciu s fašizmom na trest smrti.³

V tejto súvislosti treba uviesť, že po ukončení studenej vojny prebieha sústredený boj Budapešti v spolupráci s politikmi maďarskej menšiny o rehabilitáciu, ba dokonca blahorečenie uvedeného politika. Maďarské revizionistické kruhy si pre tento účel našli spojencov postupne na strane Vatikánu, ale tiež českej, poľskej, ba dokonca aj ruskej strane. Hľadanie „spojencov“ súviselo s tým, že *J. Esterházy* zomrel na území dnešnej ČR a po matke mal poľských predkov. Po druhej svetovej vojne bol, podobne ako tisíce iných československých občanov, odvlečený sovietskou NKVD (pozn. tamojšia dobová tajná služba) a po mnohých rokoch ho ruská strana z tohto aspektu rehabilitovala. Prípadným dosiahnutím svojho cieľa si Budapešť vytvorí priestor pre možné prehodnotenie historického vývoja, ktorý viedol k druhej svetovej vojne. Z doterajších postupov slovenskej strany nie je zrejmé, či si príslušné miesta v SR dostatočne uvedomujú závažnosť takýchto dôsledkov. V roku 2011 došlo k škandálnemu odhaleniu busty tomuto mimoriadne kontroverznému politikovi v Košiciach, kedy dôležitú úlohu zohral maďarský generálny konzulát v tomto meste. Nebola to rozhodne náhoda. *J. Esterházy* slávnostne vítal v Košiciach regenta *M. Horthyho* v čele maďarskej okupačnej armády po smutných udalostiach, nasledujúcich po tzv. viedenskej arbitráži. Pri odhalení busty sa takto po viac ako polstoročí, na pôde východného Slovenska, stretli uvedení dvaja protagonisti najtemnejšej stránky slovenských dejín: zastúpení svojimi miestnymi priaznivcami z revizionistickej časti maďarskej menšiny na jednej strane a maďarským štátom (jeho generálnym konzulátom) na druhej strane.

Zaujímavý osud postretol tiež iného dobového menšinového politika *Andora Jarossa*, ktorý bol najbližším spolupracovníkom *J. Esterházyho*. Po zjednotení menšinových maďarských strán v Československu, krátko pred druhou svetovou vojnou na podnet maďarskej vlády (podobnosť s dneškom dosť zaujímavá) sa stal jeho stranickým šéfom. V súvislosti s okupáciou južného Slovenska *Horthyho* vojskami a režimom, zrejme

³ DEÁK, Ladislav. Politický profil Jánoša Esterházyho. Bratislava: Kubko-Goral, 1996. ISBN 80-967427-6-0.

v rámci „deľby úloh“, odišiel *Jaross* do Budapešti. Stal sa členom *Imrédyho* vlády ako minister pre novozískané územia. Koncom vojny bol *A. Jaross* popredným predstaviteľom smutne známej strany Šípových krížov, ktorá napáchala veľa zločinov. Najvyššou koncentráciou tohto zla bolo kruté zúctovanie s desiatkami tisíc maďarských židov – ich hromadné beštiálne povraždenie v mrazivej Budapešti. Po vojne bol *Jaross* maďarskými súdmi odsúdený a popravený. Dopadol teda omnoho horšie ako jeho *iredendistický* kolega *J. Esterházy*, ktorému bol v Česko-Slovensku trest smrti zrušený a nahradením odňatím slobody.

Cieľom medzivojnovej maďarskej politiky sa stali nároky na teritórium obývané maďarskou menšinou a neskôr cestou plebiscitu získať územia zaniknutého uhorského štátu. „*Maďarský štát pri svojich dnešných geografických hraniciach nevyhnutne zanikne, ak sa mu nepodari rozšíriť nadvládu nad bývalými územiami, bez ktorých je zachovanie jeho samostatnej existencie nemysliteľné*“ – tvrdil v roku 1933 architekt politiky medzivojnového Maďarska *I. Bethlen*, ktorého veľkým obdivovateľom a pokračovateľom je súčasný maďarský predseda vlády.⁴

V roku 1930 žilo na Slovensku 571 988 príslušníkov maďarskej menšiny. V česko-slovenskom parlamente mali Maďari po roku 1935 deväť poslancov (pripomeňme si, že dva milióny Slovákov malo v roku 1918 v budapeštianskom parlamente len dvoch poslancov). Česko-slovenský štát udržiaval Maďarom rozsiahlu sieť niekoľko desiatok stredných, odborných, meštianskych a ľudových škôl, ktoré navštevovalo takmer sto tisíc študentov. Maďari mali svoje politické, kultúrne a hospodárske časopisy, denníky, týždenníky, mesačníky, svoje nakladateľstvá, spolky, družstvá, podniky – o čom sa Slovákom v Uhorsku, ktorých bolo štyri razy toľko ako Maďarom na Slovensku ani len nesnívalo. A predsa veľká časť Maďarov nemala k Česko-Slovensku kladný pomer, stavala sa k nemu opozične a nelojálne. Maďarský revizionizmus našiel v menšine svoju piatu kolónu. Jeho cieľom bolo rozbitie Česko-Slovenska, nie uspokojenie menšín v rámci republiky.⁵

Maďarsko neustálym stupňovaním menšinových požiadaviek (nepripomína nám to niečo?) sústredilo svoju agresiu najprv proti Česko - Slovensku a neskôr proti Rumunsku a Juhoslávii. Po boku Nemecka sa podieľalo na spochybňovaní mierových zmlúv a na likvidovaní povojnového usporiadania v strednej Európe. V kontexte mníchovskej konferencie, ktorou sa začal proces likvidácie nášho spoločného štátu s Čechmi - rozhodnutím fašistických veľmocí Nemecka a Talianska z 2. novembra 1938

⁴ Pozri vyhlásenie Viktora Orbána zo dňa 21. júna 2017 pri kolaudácii obnovenej Klebersbergovej kúrie v budapeštianskom Pesthidegkúte. <http://>

⁵ LETTRICH, Jozef. Dejiny novodobého Slovenska. Bratislava: Archa, 1993. ISBN 80-7115-045-2.

pripadla Maďarsku časť česko-slovenského teritória. Prvá Viedenská arbitráž sa v Budapešti interpretovala ako akt nápravy trianonskej „nespravodlivosti“.⁶ V pozícii verného podporovateľa a spojenca Berlína dosiahlo Maďarsko územné zisky aj na úkor Rumunska a Juhoslávie. Zatiaľ čo voči Rumunsku bol použitý, už raz odskúšaný scenár s arbitrážou, Juhoslávii napadlo horthyovské Maďarsko vojensky, a to len tri mesiace po uzavretí dohody o „trvalom priateľstve“ s Belehradom!

Ako vidíme, definície trvalého priateľstva môžu byť veľmi rôzne. Susedia Budapešti sa však opäť raz presvedčili, že hlavnou povahovou črtou správania sa tamojších elít voči okoliu je vierolomnosť. Britský veľvyslanec sir *O'Malley* v osobnom rozhovore s *M. Horthym* mimoriadne ostro odsúdil takéto správanie slovami o „maďarskej hyene nemeckého leva“. Dodal, že „Maďarsko nemôže po takomto čine očakávať od víťazných mocností žiadny pardon, sympatie alebo milosť“. V tomto kontexte sa však udiala aj iná výnimočná udalosť. Maďarský predseda vlády *P. Teleki* spáchal samovraždu, zanechajúc list na rozlúčku *M. Horthymu* so slovami, že „z Maďarov sa stali supy a ten najhanebnejší národ“. Udalosť možno považovať za výnimočnú preto, že azda jediný raz v novodobej histórii – síce veľmi tragickým spôsobom – prejavil popredný maďarský politik ľútosť za nepriateľský čin Maďarov voči susednému národu.⁷

Maďarsko sa na opätovne dobýjanom Slovensku neuspokojilo so ziskami z Viedenskej arbitráže. Dokazuje to skutočnosť, že v marci 1939, ešte pred začiatkom druhej svetovej vojny, obsadilo svojou armádou tiež celé územie Podkarpatskej Rusi a následne aj východné okresy Slovenska. Je málo známym faktom, že v rokoch 1944 – 1945 pôsobili maďarské jednotky, povedľa nemeckých, ako okupačné armády na území Slovenska. Druhá svetová vojna sa však nevyvíjala tak, aby mohla naplniť ďalšie ambície Maďarska. Preto koncom vojny Budapešť hodlala prestúpiť do protinemeckého tábora s podmienkou, že jej bude ponechané územie, ktoré získala agresiou a s podporou nacistického Nemecka. Opäť to bolo príznačný dôkaz arogantného správania sa Maďarska. Nuž, predstavme si, že by sa usvedčený zlodej na súde a v prítomnosti svojich obetí dožadoval toho, že si svoj lup ponechá!?

Spojenci napokon maďarské kalkulácie odmietli a v prímerí z januára 1945 musela Budapešť prijať „druhý Trianon“. A vrátiť susedom všetky teritória, ktoré protiprávne obsadila s podporou Hitlera. Mierová zmluva uzavretá s Maďarskom na konferencii v Paríži 10. februára 1947 okrem malých zmien v prospech ČSR potvrdila hranice vytýčené v Trianone. Ma-

⁶ DEÁK, Ladislav. Viedenská arbitráž. Bratislava: Slovakia Plus, 1993. ISBN 80-88750-00-8.

⁷ LENDVAI, Paul. Maďari – víťazstvá a prehry. Kalligram, Bratislava, 2011, ISBN 978-80-8101-464-2

ďarsko sa navyše muselo zaviazat', že na svojom území nebude tolerovať revizionistické organizácie ani revizionistickú propagandu. Prejav vedúceho česko-slovenskej delegácie V. Clementisa na konferencii pri zdôvodňovaní potreby zákazu revizionizmu by mal byť povinným čítaním pre každého, kto chce preniknúť do zákutia slovensko-maďarských vzťahov.⁸

Riešenie menšinovej otázky po druhej svetovej vojne v strednej Európe

Po druhej svetovej vojne sa riešila aj mimoriadne citlivá menšinová otázka. Československá delegácia na základe tragickej skúsenosti, keď otázka nemeckej a maďarskej menšiny bola zneužitá ako zámienka k územnej agresii voči štátu s cieľom jeho dezintegrácie, požadovala zásadné vyriešenie tohto problému. Problém nemeckej menšiny sa Prahe podarilo raz a navždy vyriešiť. Takmer trojmiliónová menšina bola z českého územia so súhlasom veľmoci odsunutá spôsobom, ktorý by sotva zniesol dnešné kritéria ľudských práv a humánosti. V dobovom kontexte to však zrejme bolo víťaznými mocnosťami považované za legitímne.

Konferencia na druhej strane neodsúhlasila česko-slovenskú požiadavku na transfer maďarskej menšiny. S ohľadom na značnú prítomnosť slovenskej menšiny na území Maďarska uprednostnila vzájomnú výmenu obyvateľstva. Podľa údajov presídľovacej komisie, pôsobiacej na území Maďarska, išlo o 473 556 osôb hovoriacich po slovensky a považujúcich sa za slovenskú menšinu. V roku 1941 pritom maďarské štatistiky uvádzali len 16 689 osôb hlásiacich sa k slovenskej národnosti! Do Maďarska bolo vtedy presídlených 89 660 osôb patriacich k menšine a do Česko-Slovenska 71 787 osôb hlásiacich sa k slovenskej komunite.⁹ Iný prístup, najmä západných veľmocí, k riešeniu maďarskej menšiny mohol byť spôsobený spomínanými tragickými okolnosťami transferu Nemcov a tiež tým, že už v tej dobe sa črtala nová politická mapa Európy. Povojnová spolupráca veľmocí sa evidentne končila a v našom regióne sa presadili záujmy Moskvy.

Maďarská strana všetkými prostriedkami sťažovala prípravu dohody o výmene obyvateľstva medzi Česko-Slovenskom a Maďarskom, ako aj jej samotnú realizáciu. Robila to s veľmi jasným cieľom. Strategický zámer Budapešti spočíval v ponechaní čo najväčšieho počtu maďarského etnika na slovenskom území pre príhodnú situáciu v budúcnosti...

⁸ KRNO, Dalibor. Paríž 1946: Pripravoval sa mier s Maďarskom, Bratislava, 1947, Povereníctvo informácií.

⁹ PURGAT, Juraj. Výmena obyvateľstva medzi Československom a Maďarskom v rokoch 1946 – 1949 ako súčasť povojnovej obnovy demokratickej československej štátnosti (od Košíc po Štrbské Pleso. Bratislava: Ústav politických vied SAV, Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2017. ISBN 978-80-224-1604-7.

V čase sovietskej mocenskej nadvlády a komunistického režimu sa v Maďarsku zúžil priestor na hlásanie nacionalistických tvrdení o Trianone a o otázke „nespravodlivosti“ hraníc. Do popredia sa dostali spoločné záujmy tzv. proletárskeho internacionalizmu a stanoviská socialistického bloku ako celku. Najsmutnejšou kapitolou tohto obdobia bola ochotná spolupráca maďarskej strany pri potlačení reformných procesov v Česko-Slovensku. Výsledkom bola aktívna účasť maďarskej armády na invázii vojsk Varšavskej zmluvy na územie južného Slovenska v auguste 1968.

Veľmi smutne pokračoval vývoj situácie slovenskej menšiny v Maďarsku. Likvidácia národnostného školstva, vrátane škôl slovenskej menšiny v Maďarsku po roku 1960, mala účinne zabrániť príchodu ďalšej generácie slovensky hovoriacich krajanov. Z pohľadu Budapešti mala tiež strategicky predísť tomu, aby v budúcich prípadných rokovaniach v tejto citlivej agende vôbec uvažovalo o použití princípu reciprocity. Česko-slovenské úrady v duchu vyššie spomínaných proletárskych záujmov – mlčali.

Najväčšou obeťou Trianonu je slovenská menšina v Maďarsku

Občas počúvame argumenty z druhej strany Dunaja, že maďarská menšina potrebuje mimoriadnu ochranu, lebo jej hrozí asimilácia, inými slovami splynutie s väčšinovým obyvateľstvom. Nuž, nič nemôže byť ďalej od pravdy. Stav maďarskej menšiny na Slovensku dlhodobo vykazuje stabilné počty. V roku 1930 – 571 tisíc, v roku 1980 – 559 tisíc, v roku 2016 – 455 tisíc.

Pochopiteľne, existujú faktory, ktoré mali a majú vplyv. Po druhej svetovej vojne to bola vyššie spomínaná výmena obyvateľstva medzi Česko-Slovenskom a Maďarskom. Ak pôjdeme ešte ďalej do histórie, súčasťou medzivojnového Česko-Slovenska bola aj Zakarpatská Ukrajina, na území ktorej žilo takmer 150 tisíc etnických Maďarov. Toto územie sa stalo po druhej svetovej vojne spolu s jeho obyvateľstvom súčasťou Sovietskeho zväzu (pozn. maďarská propaganda na tento fakt cielene zabúda).

V nedávnom období sa stala takýmto faktorom tiež skutočnosť, že slovenským Rómom bolo umožnené hlásiť sa k svojmu etniku. Pokiaľ sa, v roku 1991 nehlásil nikto k rómskej menšine, v roku 2016 bolo takýchto osôb 110 tisíc. Za rovnaké obdobie ubudlo štatisticky približne 60 tisíc Maďarov. Keďže Rómovia žijú v hojnom počte na národnostne zmiešanom území - môže to byť čiastočné vysvetlenie tohto javu. Vysvetľuje to aj náhly a silný politický záujem elít maďarskej menšiny o osud Rómov. Prvýkrát (aká to náhoda) od roku 2016 nebol splnomocnencom vlády SR pre Rómov kvalifikovaný príslušník tohto etnika, ale vysoký funkcionár maďarskej strany. Na cielenom prístupe menšinovej strany k vysokým štátnym funkciám je pekne vidieť ich snahu mať pod kontrolou čo najviac (ak nie všetko) otázok, spojených s národnostnými menšinami. Pôsobí teda veľmi

úsmevne neustály *naratív* politických Maďarov o utlačanej, diskriminovanej a inak znevýhodnenej maďarskej menšine na Slovensku.

Aj vstup SR do Európskej únie mal isté demografické následky. Slovenští občania vrátane maďarskej menšiny primerane využili otvorenie pracovných trhov v zahraničí. Inými slovami, ubudlo z celkového obyvateľstva SR bez ohľadu na etnický pôvod. Dlhodobým javom je nižšia natalita maďarskej menšiny v porovnaní s ostatnou populáciou Slovenska. Odlišný je tiež demografický vývoj v oboch susedných štátoch. Pre porovnanie: za rovnaké obdobie (roky 1980-2011) klesol počet obyvateľov Maďarska takmer o 800 tisíc a počet obyvateľov SR stúpol o viac ako 400 tisíc. Tu môže byť súčasne skrytý dôležitý motív Budapešti o potrebe „integrovat“ maďarské etnikum v regióne do jedného politického národa a prostredníctvom maďarských menšín asimilovať väčšinovú populáciu v susedných štátoch.

Ak uvažujeme v „etnickej rovine“, t. j. podľa optiky Budapešti, komu „ublížil Trianon“, niet pochyb o tom, že jeho najväčšou zdokumentovanou obeťou je slovenská menšina v Maďarsku, zdecimovaná v dôsledku tamjšej politiky. Ak 4. júna 2020 zvonili v našom okolí „maďarské“ zvony – mohol to byť tiež prejav ľútosti nad osudom menšín na území Maďarska. Z takmer polmiliónej slovenskej komunity zostalo len *torzo*. Vôbec sa nehovorí o tom, že zatiaľ čo počet menšinových Maďarov na území Česko - Slovenska predstavoval približne šesť percent vo vzťahu k svojmu materskému národu v novo vzniknutom Maďarsku, slovenská menšina, ktorá sa ocitla za Dunajom, tvorila takmer štvrtinu slovenského národa! Pomer počtu, u nás žijúcej maďarskej menšiny, k populácii v Maďarsku sa za ostatných sto rokov – vďaka vzornej starostlivosti (Česko-) Slovenska – dramaticky nezmenil. Na rozdiel od slovenskej menšiny v Maďarsku!

2 Fiktívnu „traumu“ Trianonu nestráвила Budapešť dodnes

Obrat v pohľade nášho južného suseda na Trianon sa začal v osemdesiatych rokoch minulého storočia. Súvisel, paradoxne, s politickým uvoľňovaním na starom kontinente a pádom komunistického režimu. Nové demokratické pomery v strednej Európe po ukončení studenej vojny vytvorili maďarským politickým elitám vhodné podmienky na štandardné vzťahy so susedmi. Vládcovia v Budapešti to však nevyužili. Naopak, vo svojom politickom myslení sa vrátili na začiatok dvadsiateho storočia. Maďarský parlament 4. júna 1990 prerušil rokovanie a minútu ticha si pripomenul Trianon ako deň smútku. Otázka hraníc so susedmi sa stala verejne diskutovanou a „otvorenou“ otázkou, maďarskí premiéri sa cítili predsedami vlád „15 miliónového národa“. Bola nanovo publikovaná revizionistická literatúra z medzivojnového obdobia, masovo sa rozširovali na verejnosti mapy Uhorského kráľovstva spred roka 1918.

Priestor v médiách dostávali najrôznejší novodobí „experti“ propagujúci Uhorsko a režim v ňom pred prvou svetovou vojnou ako prosperujúcu, kvitnúcu krajinu. Krajinu, v ktorej vládla sloboda a uhorský liberalizmus poskytujúci široké možnosti pre rozvoj podnikania, kultúry, umenia, vedy a aj pre uplatňovanie práv národnostných menšín. Ako huby po daždi vznikali rôzne organizácie so silnou revizionistickou agendou – podporované alebo minimálne tolerované politickými elitami. Veľkolepý pohreb regenta *M. Horthyho* v roku 1993 s účasťou maďarskej vlády mohol byť považovaný za rehabilitáciu vojnového vodcu Maďarska. Vodcu, ktorý vojensky napadol takmer všetkých svojich susedov vrátane Slovenska, čím uskutočňoval revizionistickú politiku Budapešti. Takto sa duch revizionizmu v príkrom rozpore so spomínaným záväzkom Maďarska z roku 1947 preniesol do súčasnosti a opäť sa stal hlavnou líniou politiky tohto štátu v regióne.

S ohľadom na to, že medzinárodné demokratické spoločenstvo nemalo porozumenie pre úvahy Budapešti o úprave hraníc s niektorými susedmi, maďarská strana sústredila všetku svoju pozornosť na využitie, presnejšie povedané zneužitie menšinovej otázky pre svoje ciele v regióne.

Tradičná vierolomnosť Maďarska voči jeho susedom sa prejavovala aj vo vzťahu k samostatnej Slovenskej republike. Na jednej strane Budapešť deklarovala Bratislave pomoc, avšak súčasne všemožnými prostriedkami komplikovala etablovanie sa nového demokratického štátu na medzinárodnej scéne.

Ešte koncom 20. storočia, pod vplyvom euroatlantických partnerov a nadchádzajúcich integračných procesov, Maďarsko uzavrelo so Slovenskom a o rok neskôr s Rumunskom základné politické zmluvy. Zmluva o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci medzi SR a MR bola podpísaná v Paríži dňa 19. marca 1995. Je najdôležitejšou politickou dohodou samostatného Slovenska s našim južným susedom. Svojím komplexným prístupom vytvorila priaznivé podmienky pre všetky oblasti spolupráce. Mimoriadne veľkoryso rieši ochranu národnostných menšín a spoluprácu oboch krajín v tejto agende. Súčasťou zmluvy sú tiež relevantné medzinárodné dokumenty. Maďarskej strane sa však, napriek jej obrovskému úsiliu, nepodarilo presadiť do zmluvy autonomistickú koncepciu riešenia menšinovej otázky. Slovensko, podobne ako celá demokratická Európa, odmietlo prijať túto koncepciu ako súčasť štandardu ochrany národnostných menšín.¹⁰ Toto zrejme ovplyvnilo prístup Budapešti k tejto historickej zmluve, vysoko oceňovanej aj medzinárodným spoločenstvom.

„Macošký“ postoj maďarskej strany k zmluvne dohodnutej spolupráci, najmä v menšinovej agende v súvislosti so stále výraznejším presahom

¹⁰ Pozri tiež Rámcový dohovor Rady Európy o ochrane národnostných menšín podpísaný 1. februára 1995, www.culture.gov.sk

do našej spoločnej histórie a hlavne jej dezinterpretáciou – sa prejavil tak, že postupnými jednostrannými krokmi sa Budapešť viac a viac odkláňa od skutočnej susedskej spolupráce.

Maďarská strana kompenzovala svoj neúspech pri obhajobe etnickej autonómie - na pôde Rady Európy, v regióne strednej Európy vo formáte Stredoeurópskej iniciatívy a tiež v dvojstranných rokovaniach s kľúčovými susedmi vrátane Slovenska - procesom „integrácie maďarského národa v Karpatskej kotline“. Konkrétne, vytváraním inštitucionálnych politických, právnych a ekonomických väzieb medzi Maďarskom a maďarskými menšinami – občanmi iných štátov – trvale žijúcimi za hranicami. Žiaden z jednotlivých krokov smerujúci k tomuto cieľu - vznik Fóra maďarských poslancov v Karpatskej kotline, krajanský zákon, novelizovanou ústavou prevzatá zodpovednosť za osud maďarskej menšiny v zahraničí, zákon o štátnom občianstve, zákon o Trianone – sa v našom regióne a ani v demokratickej Európe nestretol s pochopením.

Strategické uvažovanie slovenských politických elít sa uberalo úplne odlišným smerom. Ignorujúc skutočné postoje druhej strany, slovenskí politici uverili tomu, že uzavretie zmluvy s Maďarskom v roku 1995, postupná demokratizácia oboch krajín, ich integrácia do euroatlantických štruktúr, ako aj neustále veľkorysé ústupky maďarskej menšine a odovzdanie menšinovej agendy jej politickej elite v kombinácii s častou účasťou menšinovej strany v slovenskej vláde – vyriešia „maďarský problém a vzťahy s Budapešťou“. Zdá sa, že niektorí tomu ešte stále veria. Odmietajú pochopiť skutočnú politiku Maďarska.

V kontexte ďalšieho vývoja sa preukázalo, že kľúčovou strategickou chybou bolo spomínané odovzdanie menšinovej agendy – politickým štruktúram samotnej menšiny! Štruktúram, ktoré pri „spravovaní“ tejto agendy nezohľadňujú celospoločenské záujmy a štátne záujmy SR. Ďalšou strategickou chybou je to, že slovenské vládne inštitúcie dlhodobo nepristupovali/nepristupujú k menšinovej otázke koncepčne a systémovo s primeranou inštitucionálnou podporou. Inými slovami, nevytvorilo sa odborné zázemie, ktoré by viedlo kvalifikovaný dialóg so štruktúrami maďarskej menšiny na Slovensku, resp. obhajovalo pozície SR vo vzťahu k niektorým krokom Budapešti. Tu treba zdôrazniť, že neraz išlo o identické otázky, prípadne spory – na ktoré mala politická reprezentácia maďarskej menšiny rovnaké stanoviská ako náš južný sused. Absenciu slovenskej odbornej expertízy nemôže v žiadnom prípade nahradiť občasná spontánna diskusia vo verejnom priestore, kde stanoviská SR reprezentovali slovenskí politici. Následkom týchto závažných pochybení sú postupne prichádzajúce úcty...

Je smutným paradoxom, že práve v súvislosti s uzavretím základnej zmluvy a dojednaním kľúčových európskych dokumentov, sa na sloven-

skej strane krátko pred koncom 20. storočia jasne rysovali zárodky systémového uchopenia tejto komplexnej a komplikovanej témy.

Vzájomné vzťahy sú plné asymetrií

Nič nie je viac príznačné pre slovensko - maďarské vzťahy v období po studenej vojne ako konflikty rôzneho druhu. Spoločné vodné dielo Gabčíkovo - Nagymaros na Dunaji, bránenie integrácii novej SR do medzinárodného spoločenstva predkladaním rôznych požiadaviek maďarskou stranou v menšinovej agende, spor o koncepciu riešenia menšinovej otázky na medzinárodných fórach, ako aj v dvojstranných vzťahoch, slovenský zákon o štátnom jazyku a neskôr jeho novela, maďarský krajanský zákon, registrácia tokajského vína, snaha o rehabilitáciu *J. Esterházyho*, (ne)návšteva prezidenta *Sólyoma* v Komárne na odhalení uhorského, zdôrazňujem, nášho spoločného panovníka a nie len maďarského kráľa Štefana, nový spôsob „poskytovania“ maďarského štátneho občianstva...

Všetky tieto spory majú tri spoločné menovatele. Iniciovala ich maďarská strana, žiadny z nich Budapešť nevyhrala, avšak prehru nikdy neakceptovala. Slovenská strana zasa hneď na druhý deň „zabudla“ na svoj úspech. Inými slovami, Bratislava nevyhodnotila svoju skúsenosť, získanú niekedy aj za dramatických okolností. Pod zámienkou nevyhrocovania vzájomných vzťahov bola a doteraz je ochotná zatvárať oči nad kontinuálnym úsilím suseda o trvalé posúvanie latky, nadštandardne rozširujúcej priestor pre pôsobenie príslušníkov maďarskej menšiny na Slovensku v neprospech Slovenska.

Slovensko-maďarské vzťahy sú plné asymetrií, čo ich robí mimoriadne zaujímavými a dynamickými. Zatiaľ čo na slovenskej strane je Trianon dávno prachom zapadnutá dejinná epizóda, na strane maďarských elít a spoločnosti ide stále o zámerne nestrávenú históriu, ktorá je primárnym zdrojom všetkých problémov Maďarska so susedmi. A nielen to. Z tejto nestrávenej histórie sa stala živá politická agenda dnešných dní, ktorá je hnacím motorom tzv. národnej politiky, rozumej revizionizmu Maďarska. Politiky, s ktorou majú jeho susedia „bohaté skúsenosti“. Politiky, ktorá *resuscituje* staré, históriou a medzinárodným právom už uzavreté kapitoly. Prípadne generuje s nimi spojené nové kauzy, čím pridáva viac a viac papriky do našich susedských vzťahov. Žiaľ, táto paprika nie je sladká, ale dosť štiplavá.

Slovensko, podobne ako iné susedné národy dnešného Maďarska, ktoré žili spolu s Maďarmi v Uhorskom kráľovstve, má s Budapešťou v princípe tri názorové strety v diskusii o dejinách.

Ad a) dnešné Maďarsko sa snaží „sprivatizovať si“ spoločnú históriu vtedajšej mnohonárodnej ríše, ktorá bola domovom pre viaceré národy a logicky preto dobové dejiny boli vytvárané aj týmito národmi. Dnešní

vládcovia v Budapešti považujú Maďarsko za výlučného „dediča/majiteľa“ dejín Uhorska a toto sa pochopiteľne premieta aj do ich politických „manuálov“.

Ad b) politické elity „moderného“ Maďarska sa historicky identifikovali predovšetkým s obdobím medzi druhou polovicou 19. storočia monarchie (dualizmus) a vypuknutím prvej svetovej vojny. Čo pre Maďarov v Uhorsku mohlo predstavovať „zlatý vek“, pre nemaďarské národy bolo a stále je nočnou morou.

Ad c) politické elity „moderného“ Maďarska dodnes nepochopili, presnejšie povedané, ani nechcú pochopiť zásadnú vec. Trianon bol len a len následkom politiky ich predkov, ktorí nechceli hľadať model mierového spolužitia s nemaďarskými národmi. Rozhodne to nebol nejaký „diktát“ veľmoci. Je len samozrejmosťou, že vtedajšie maďarské vládnuce vrstvy v Uhorsku mali veľmi dobré politické, diplomatické aj osobné kontakty s hlavnými mestami Európy, čo určite nebol prípad intelektuálnych elít „ovládaných národov“. Preživšie zvyšky týchto elít boli predsa tvrdo prenasledované a potierané práve Maďarmi! Budapešť súčasne podcenila proces rastúcej úrovne sebauvedomenia potlačovaných národov počas prvej svetovej vojny, ktorý viedol tieto národy k presvedčeniu, že budúce spolužitie s Maďarmi pod „jednou strechou“ prestáva byť reálnou alternatívou.

Hra na rozličných šachovniciach

Podrobná analýza vývoja za ostatných sto rokov poukazuje na dve veci. Vzťahy s našim južným susedom a v ich rámci najmä menšinová otázka boli, sú a zostanú tzv. achillovou päťou slovenskej zahraničnej a do istej miery aj vnútornej politiky. Tou druhou je skutočnosť, že Budapešť vždy využila, presnejšie povedané, zneužila každý dramatický pohyb na starom kontinente k tomu, aby ohrozila samotnú integritu (česko -) slovenskej štátnosti. Je viac ako pravdepodobné, že v súčasnom kontexte – rozkolísanej mocenskej architektúry, vytvorenej v medzinárodnom priestore po studenej vojne – tomu nebude inak. *De facto* sa to už deje.

Kombinácia troch faktorov významným spôsobom prispieva k (ne) úspechu zahraničnej politiky štátu. Ad 1) do akej miery jeho politické elity správne pochopia, na akej šachovnici hrá ich krajina a primerane tomu nastavia priority a vytvoria kapacity. Ad 2) v prípade štátu našich dimenzií tiež záleží, ako efektívne dokáže využiť svoje tri najsilnejšie zbrane - medzinárodné právo, vlastnú historickú pamäť a spojencov, preverených v ťažkých časoch. Pod spojencami pritom nemáme na mysli medzinárodné inštitúcie, ale reálnych „hráčov“, ktorí majú dlhodobý záujem v našom regióne. Záujem blízky našim štátnym záujmom. Ad 3) čím je štát menší, tým viac musí byť obratnejšia a predvídavejšia jeho diplomacia ako hlavného nástroja zahraničnej politiky – medzi týmito parametrami platí aká-

si priama úmera. Nakumulovaná dejinná skúsenosť potvrdzuje, že ak sa malá krajina dopustí omylu, vždy zaň zaplatí. Ak sa však „potknú“ veľké štáty, neraz vystavia účty aj tým menším, ktorí sa na ich chybách nepodieľali.

Paradoxom týchto časov je skutočnosť, že napriek historicky najvyššej prosperite v dejinách nášho kontinentu, vrátane Slovenska, sú mimoriadne turbulentné. Jednou z príčin je zrejme to, že suma aktérov, ktorí chcú a aj ovplyvňujú verejné dianie a pestrosť záujmov týchto hráčov, je nepomerne väčšia ako veľkosť priestoru a vôle pre hľadanie spoločného menovateľa na zodpovedanie otázky ako ďalej. Alternatívou k pokojnému riešeniu sporov budú teda i naďalej konflikty rôzneho druhu. Je smutné, že cena mieru v očiach našej generácie klesá úmerne s klesajúcim objemom kolektívnej pamäte na dni, keď sa mier odsťahoval z našich miest a domovov – nevedno kam. Nepriamo sa potvrdzuje, že niektoré skúsenosti ľudstva sú, žiaľ, generačne neprenosné.

Vráťme sa však na tú „šachovnicu“, ktorá je nášmu bytiu najbližšia a premietnime na ňu vývoj za ostatných sto päťdesiat rokov. Je to priestor, ktorý by sme reálne mohli a aj mali ovplyvňovať. Je v našom záujme tak konať. „Zápas“ o pokojné spoluzitie medzi slovenským a maďarským etnikom, prerastajúci časom do vzájomného vymedzovania sa, je možné datovať približne od vyrovnania medzi Budapešťou a Viedňou. *Extrapolujú* nakumulované skúsenosti z doterajšieho vývoja je v tomto kontexte pravdepodobné, že v blízkej budúcnosti sa politickej alebo možno akejsi hybridnej konfrontácii s južným susedom nevyhneme. Nie je podstatné, že to nebude - ako obvykle - naša voľba.

Kultúrno-mentálna blízkosť *versus* politická vzdialenosť?

Slovenská a maďarská spoločnosť (národy) sú si kultúrne, resp. mentálne blízke, čo potvrdia nielen tí, ktorí hovoria oboma jazykmi. Súčasne však platí, že za ostatných 20 rokov sa vyvíjali dosť odlišne. Mentálnu blízkosť oboch národov má zrejme „na svedomí“ niekoľko storočné spoluzitie v jednom štáte. V dôsledku toho tiež vzájomné „etnické miešanie sa“. Pri použití nie príliš zaostreného mikroskopu na dlhodobé spoluzitie oboch etnických skupín je možno uviesť nasledujúce. Starí predkovia dnešných Maďarov po príchode do nášho priestoru preberali mnohé civilizačné zvyklosti od tu usadených predkov starých Slovákov. Tieto zvyklosti súviseli konkrétne s riadením spoločnosti a cirkvi, poľnohospodárskou výrobou, prípadne stolovacími návykmi. Priamym dôkazom je takmer tisíc slov v maďarskom jazyku, ktoré majú preukázateľný etymologický pôvod v jazyku starých Slovákov. Dôkazom *a contrario* je skutočnosť, že pomenovania predmetov, ktoré tu nenašli, si predkovia dnešných Maďarov priniesli so sebou z Ázie. Napríklad výraz pre ľavu, ktorá sa v našich

zemepisných šírkach nevyskytovala. Na druhej strane, o niekoľko storočí neskôr, zásluhou elit maďarského národa pri ich „vymedzovacom zápase“ s cisárskou Viedňou ako reakcie na jej germanizačné tendencie – sebauvedomovací proces maďarského etnika predbehol ostatné národy v monarchii. Žiaľ, tento proces postupne prerástol do potierania práv nemaďarských etnických skupín. Preto, ako sme uviedli už inde, toto spoluzitie bolo, približne až do vyrovnania medzi Budapešťou a Viedňou, relatívne znesiteľné. Pripomeňme si v tejto súvislosti, že slovenský národ bol jedinou entitou, ktorá bola plne integrovaná v Uhorskom kráľovstve. Pochopiteľne okrem Maďarov.

V súčasnosti si slovenská spoločnosť ešte stále ako keby užívala demokratickú eufóriu, ktorá „vypukla“ v našom regióne po skončení studenej vojny. Atomizácia politickej scény, pretavená do podoby neustále tekutých (politických) pieskov v parlamente v úsilí reprezentovať a presadiť legitímny záujem, aj tej najmenšej skupiny v spoločnosti, je priamym dôkazom pulzujúcej demokracie. Za obdobie kratšie ako jedna generácia môže mať občan - volič pocit, že už vládol azda každý s každým a proti každému. Niekedy sa zdá, že v našich zemepisných šírkach sa úroveň a kvalita demokracie meria počtom politických strán, ktoré sa prebojujú do parlamentu. Podľa tejto logiky by malo byť v nemeckom *Bundestagu* hádam päťdesiat strán, nehovoriac už o americkom *Kongrese*. Slovenská spoločnosť patrí medzi najviac otvorené, pokiaľ túto otvorenosť meriame rýchlosťou, akou sa ju darí ovplyvňovať z vonkajšieho prostredia. Tento jav je sám osebe pre mnohých dostatočne atraktívny a nepredstavoval by zraniteľnosť pre našu krajinu, pokiaľ by nebola najmenšia v regióne a pokiaľ by podobný vývoj prebiehal aj v našom bezprostrednom okolí. Ostrý zápas stále asertívnejších liberálnych segmentov s tradičnými hodnotami ako keby postupne viac a viac vylučoval možnosť pokojnej *kohabitácie* týchto dvoch svetov vo verejnom priestore.

Pri mimoriadne veľkorysej abstrakcii, napríklad pre potreby vedomostnej súťaže, by sme mohli na odpovediach k trom otázkam odlišiť vývoj SR od Maďarska.

Ad 1) politická oblasť: SR - po získaní samostatnosti bol nový štát podrobne monitorovaný, neraz aj kritizovaný. Vtedy „produkované“ chyby však boli do veľkej miery podobné tým u susedov. Prípadne súviseli s novou štátnosťou, „učeníím sa“ riadiť vlastný štát, deliť sa o politickú moc v ňom a komunikovať s okolitým svetom. Dnes je z makropohľadu zvonku a v porovnaní s okolím SR v podstate nudnou nezaujímavou krajinou.

Maďarsko – bolo po studenej vojne premiantom regiónu, dávaným za príklad iným. Niekedy sa zdalo, že slovo demokracia sa skloňuje podľa vzoru „Budapešť“. Dnes je bez konkurencie najproblémovjším štátom v euroatlantickom priestore, nielen v regióne.

Ad 2) ekonomický vývoj: SR – začínala takmer od nuly, ťahala vo všetkých parametroch za kratší koniec a mnohí „prognostici“ jej predvídali krátky život, prípadne hospodársky kolaps. S odstupom času bola SR prvou krajinou v regióne, ktorá sa stala súčasťou eurozóny a prispievateľom do Medzinárodného menového fondu. Maďarsko – po skončení studenej vojny tam prichádzalo 20-krát viac zahraničných investícií ako do SR. O niekoľko rokov neskôr, bolo prvým štátom v regióne, ktorý bol nútený si vziať pôžičku od Medzinárodného menového fondu. Paradoxne, nepriamo aj od SR.

Ad 3) medzinárodná oblasť: SR – na začiatku z rôznych dôvodov, žiaľ, aj „domácich“ bola nechcené dieťa. Dnes je bezproblémovým partnerom mnohých zahraničných subjektov takmer vo všetkých oblastiach spoločného záujmu. Maďarsko – po geopolitickom resetovaní strednej Európy malo dvere všade otvorené, niekedy to vyzeralo priam na prestretý koberec ... V ostatnom období, v dôsledku vlastného vnútorného vývoja, už pomaly neexistuje téma, v ktorej by náš sused nebol kritizovaný. Priestor na konštruktívnu spoluprácu s medzinárodným spoločenstvom tej časti sveta, ku ktorej sa náš región vehementne hlásil koncom minulého storočia – sa Maďarsku dramaticky zúžil a naďalej zmenšuje.

Od konca minulého storočia maďarská spoločnosť naberá stále zreteľnejší kurz tuhej centralizácie súčasne s návratom k svojim „tradičným hodnotám“ vrátane revizionizmu. Vysoká koncentrácia (nielen) politickej moci v rukách jedného politika, prípadne jemu blízkej skupiny, viedla k jasnému odklonu od toho typu demokracie, ktorý bol dlhodobo „pestovaný“ v európskej politickej rodine po druhej svetovej vojne. Autoritársky politický systém so stále silnejšími prvkami totalitného režimu vyvoláva otázky, či je ešte v maďarskej spoločnosti priestor na korekciu. Maďarské politické elity prezentujú pestro namiešaný koktejl hodnôt a záujmov. Robia to tak šikovne, že „menej skúsení“ politici, aj v našom regióne, nachádzajú v niektorých kombináciách tiež sami seba. Preto im uniká prapodstata cieľov skutočnej maďarskej politiky – dosiahnutie hegemonie v priestore Karpatskej kotliny. Inými slovami, Maďarsko má ambíciu byť nielen „hovorcom regiónu“, čo sa už deje a susedia sa voči tomu neohradzujú, ale postupne sa stať akýmsi epicentrom diania v tomto kúte Európy. Toto všetko v rámci hesla: „Ten, kto bude spolupracovať s Maďarmi, ako ináč, podľa receptu Budapešti, sa bude mať dobre.“ Uvedená ambícia musí byť, samozrejme podporená konkrétnym potenciálom. A tým je „politicky zjednotený maďarský národ v Karpatskej kotliny“. Zdá sa, že plynutím času prah citlivosti - na stále viac sa presadzujúcu politiku Budapešti v tomto duchu v regióne – postupne klesá. Nevdojak nám táto situácia môže pripomínať onú spokojnú žabu v hrnci so zohrievajúcou sa vodou ...

Spory ako *modus operandi* v maďarskej susedskej politike

Bolo by smutnou iróniou budúcich európskych dejín, keby sa hýbatelom a určovateľom vývoja v našom regióne stal štát, ktorý už dlhý čas spôsobuje najväčšie hlavy bolenie „strážcom demokratických hodnôt“ v euroatlantickom priestore. Štát, ktorý cielene a bezohľadne asimiloval prakticky všetky menšiny na vlastnom území. Súčasne platí, že nie práve najlepšou vizitkou pre európsky integračný proces, mnohými vnímaný ako najúspešnejší ľudský pokus o zmierenie európskych národov, by bol vývoj, pri ktorom by sa regionálny premiant tohto procesu dostal, čo i len čiastočne, pod vplyv silového poľa svojho južného suseda.

Konfrontácia dvoch susedných štátov nie je vo svete ničím výnimočným – skôr naopak. Nemusí mať ani žiadnu súvislosť s ich politickým systémom. Ostatne, pre Maďarsko je neustály spor so susedmi, na území ktorých sa nachádza maďarská menšina s výnimkou Rakúska zo známych dôvodov, niečím, čo môžeme pomenovať ako „*modus operandi*“ – a v tom sa naši južní susedia cítia dosť komfortne. Ba neraz sa zdá, že ich rôzne prehrané spory ešte viac motivujú k ďalším „kreatívnym“ aktivitám. Inými slovami – nekonečný príbeh. Maďarská strana svojimi neštandardnými krokmi, neraz v rozpore s medzinárodným právom alebo minimálne s dobrými mravmi, pokiaľ také niečo v medzinárodných vzťahoch existuje, a v sprievode hlučnej „celosvetovej“ propagandy – dostáva okolité krajiny do nepohodlnej pozície. Susedia majú v zásade dve možnosti. Buď reagovať tiež neštandardne, čo však robia len výnimočne, alebo zostať ticho.

Podstatne častejšie sa vyskytuje situácia, keď susedia Maďarska v záujme ďalšieho nevyhrocovania vývoja nekonajú, ba aj mlčia – v duchu hesla: „My nie sme ako oni“. Najzávažnejším dôsledkom týchto situácií je, že maďarská strana si nekonanie/mlčanie susedov vysvetľuje ako ich tichý súhlas s postupmi Budapešti. A na hrane takéhoto, ku konfliktu vedúceho vývoja, cielene vygenerovaného maďarskými aktérmi, maďarská strana neustále posúva latku svojho vplyvu tam, kam potrebuje.

Uvedme si niekoľko, priam učebnicových príkladov neštandardnej reakcie SR na vyprovokované, vyššie definované kroky Budapešti. Prvým výrazným sporom po studenej vojne, s veľkým ohlasom na medzinárodnej scéne, ktorý bol, nadnesene povedané, jednou z pôrodných bolestí osamostatňujúceho sa Slovenska, bola kauza spoločného vodného diela na Dunaji. Maďarsko nechcelo rokovať o žiadnej inej alternatíve ako o likvidácii projektu, rozostavaného vo vysokom štádiu. Muselo si pritom jasne uvedomovať, že takýto návrh je pre slovenskú stranu absolútne neprijateľný. Slovenská strana, zámerne tlačaná Budapešťou do konfrontácie, napokon nemala inú možnosť, ako tú, ktorú aj realizovala. Akceptovanie maďarských návrhov by pre Bratislavu znamenalo v tom čase obrovskú (nielen)

ekonomickú ujmu v rozsahu približne troch ročných rozpočtov. Čo je však podstatné – následné rozhodnutie súdneho dvora v Haagu v kľúčových otázkach bolo jednoznačne v prospech SR a celý ďalší vývoj dal za pravdu slovenskej strane.¹¹

Druhým príkladom bol slovenský zákon o štátnom jazyku v roku 1995. V kontexte vstupu SR do Rady Európy, uzavretia základnej zmluvy s našim susedom a s tým súvisiacim posilnením jazykových práv národnostných menšín, vznikla požiadavka legislatívnej „kompenzácie“. Inými slovami, bolo žiaduce posilniť pozíciu štátneho jazyka ako komunikačného nástroja v úradnom styku. Nie v súkromnom živote. Napriek tomu, že zákon neriešil menšinové jazyky a vzťahoval sa len na územie a obyvateľstvo SR, rozpútala Budapešť hlučnú medzinárodnú kampaň so starými známymi argumentmi. Maďari na Slovensku a ich jazyk sú v ohrození! Brilantnej maďarskej diplomacii sa podaril „husársky kúsok“ tým, že zapojila do svojej kampane Európsky parlament. Jeho poslanci rokovali o situácii na Slovensku a pripravovali rezolúciu s výzvou slovenským poslancom, aby neprijali jazykový zákon. NR SR však zákon schválila pohodlnou väčšinou aj s podporou slovenských opozičných strán, v dôsledku čoho europoslanci svoju výzvu stiahli. Pre ukončenie tohto príbehu je dôležité zdôrazniť nasledujúcu skutočnosť. O päť rokov neskôr Rada Európy vo svojej hodnotiacej správe o situácii národnostných menšín na Slovensku vyzdvihla, že „uplatňovanie zákona o štátnom jazyku nemalo žiadne negatívne dopady na používanie jazykov menšín“!

Ďalším príkladom bola kauza novely vyššie uvedeného zákona o štátnom jazyku. Po roku 1995 sa ochrana menšinových jazykov, najmä maďarského, výrazne posilňovala. Bol schválený zákon o jazykoch národnostných menšín, prijala sa Charta európskych regionálnych alebo menšinových jazykov (Charta), vznikla „etnická“ univerzita v Komárne atď. S ohľadom na opätovné narušenie rovnováhy v používaní jazykov na národnostne zmiešanom území vznikla potreba posilniť pozíciu štátneho jazyka. Už počas prípravy novely zákona v roku 2009 spustila opäť maďarská strana masívnu kampaň a útočila (aj fyzicky) na SR na všetkých frontoch, slovenské veľvyslanectvo v Budapešti nevynímajúc. S cieľom utíšiť vaše rozpútané len na maďarskej strane, uskutočnilo sa u susedov stretnutie predsedov vlád oboch štátov. Maďarská strana, v dôsledku ňou vybičovanej nenávisti v krajine, nedokázala garantovať bezpečnosť tohto rokovania vo svojom hlavnom meste! A tak sa politici stretli v bezpečí malého mestečka *Szécsény* ďaleko od Budapešti. Nie je treba uvádzať, že takáto situácia by bola na Slovensku nepredstaviteľná. Na tejto kauze je krásne vidieť, na ktorej strane Dunaja sa pestuje a dlhodobo aj existuje nenávisť voči sused-

¹¹ Pozri Rozhodnutie Medzinárodného súdneho dvora v Haagu z 25. septembra 1997, gabcikovo.gov.sk

nému národu. Napriek jasnému vinníkovi za vzniknutú situáciu slovenská strana navrhla rokovanie medzivládnej zmiešanej komisie, prejaviac snahu vysvetliť partnerovi aspekty slovenskej legislatívy. Maďarská strana však nebola spokojná s vyčerpávajúcimi odpoveďami na jej otázky. Ani nemohla byť – keďže potrebovala mať neustále spor na stole! Vysoký komisár OBSE pre národnostné menšiny, na žiadosť Bratislavy, analyzoval súlad slovenskej novely s medzinárodnými záväzkami SR. Stanovisko komisára bolo jednoznačné: „slovenský zákon je v zhode s medzinárodnými normami a sleduje legitímny cieľ“. Maďarská strana nebola ani teraz spokojná.

Ústupky maďarskej strane nie sú riešením, vedú len k ďalším požiadavkám

Slovensko-maďarské vzťahy sú čiastočne špecifické v tom, že v slovenskom politickom prostredí je dlhodobo prítomný etnický prvok ako politický hráč. Tento prvok je pestovaný, výdatne a všestranne podporovaný spoza Dunaja. Zostavovateľ týchto riadkov sa istý čas domnieval, že slovenské elity si ústupkami smerom k Budapešti, resp. politickej elite maďarskej menšiny kupujú čas, potrebný na konsolidáciu relatívne mladej slovenskej štátnosti. Po tom, ako sa na Slovensku vystriedalo viacero demokratických vlád a je možné tvrdiť, že už vládol takmer každý s každým a proti každému – musel korigovať svoju hypotézu a uznať svoj omyl. Slovenské elity si týmito ústupkami nekupovali čas, ale pokoj. A keďže sa jedného dňa možnosti ústupkov vyčerpajú alebo nebudú pre druhú stranu dostatočne zaujímavé – cena tohto pokoja dramaticky narastie.

„Veľká“ maďarská politika si neraz kládla vysoké, nereálne, a teda i nedosiahnuteľné ciele. Žiaľ, cesta k „nesplneniu“ maďarských cieľov vždy výrazne a rozhodne nie pozitívnym spôsobom zasiahla do života okolitých národov. Budapešť tiež často kalkulovala s „krátkou pamäťou“ svojich susedov. Mohla sa tiež spoliehať na svoju brilantnú diplomaciu a dlhodobo pestované vzťahy s tými krajinami, ktoré majú potenciál a záujem ovplyvniť vývoj v našom regióne. V prípade potreby Budapešť dokázala cielene „vypestovať“ záujem dôležitej krajiny o tento kút Európy. Ak sa pozrieme do vzdialenejšej minulosti, v období po mníchovskom diktáte, keď bola európskymi mocnosťami „delegovaná“ právomoc rozhodnúť o slovensko – maďarskom spore na Berlín a Rím, sa maďarskej diplomacii podaril husársky kúsok. Presvedčila taliansku stranu a jej prostredníctvom aj Berlín, že územné zisky Maďarska voči Československu (*de facto* Slovensku) budú priamym dôkazom úspechu rodiaceho sa strategického nemecko – talianskeho partnerstva. Ak sa pozrieme do nedávnej minulosti po studenej vojne, ktorú si už dnešná generácia môže pamätať – v novodobom kontexte Budapešť presvedčila kľúčové krajiny Rady Európy a neskôr aj EÚ o dôle-

žitosti „jej parametrov“ v susedských vzťahoch Maďarsko *versus* susedné krajiny.

Taktickým nástrojom Budapešti k plneniu strategických zámerov na presadenie svojej hegemonie v „Karpatskej kotline“ je pravidelne otázka maďarskej národnostnej menšiny. Táto údajne trpí v dôsledku jej „odtrhnutia“ od maďarského národa, keďže štáty, na území ktorých táto menšina žije, podľa Budapešti nerešpektujú menšinové práva. Okrem údajného porušovania menšinových práv hrozí maďarským menšinám v okolitých štátoch tiež asimilácia. Opierajúc sa o tieto absolútne nepotvrdené predpoklady, prišla Budapešť k záveru, že „prevenciou pred týmito (zdôrazňujem) fiktívnymi hrozbami“ je neustály tlak na susedné krajiny s cieľom ďalšieho rozširovania menšinových práv. Tým *de facto* a *de iure* narúša rovnováhu medzi menšinou a väčšinovým obyvateľstvom (nielen) na etnicky zmiešanom území dotknutých štátov. Paralelne so spomínaným tlakom bol spustený aj proces integrácie maďarských menšín v susedných krajinách spolu s Maďarskom do jednotného „maďarského národa“ v priestore Karpatskej kotliny ponad hranice so susednými štátmi. Rozumej - ignorujúc ich štátnu suverenitu. Podľa koncepcie tejto politiky bude v regióne pokoj až vtedy, keď bude vyriešená otázka maďarskej menšiny tak, že všetci Maďari budú pod jurisdikciou maďarského štátu.

Výraznou asymetriou vo vzťahoch s južným susedom je diametrálne odlišný vzťah k histórii. V slovenskej spoločnosti, možno aj v dôsledku akcelerovaného národného a štátneho (do istej miery aj medzinárodného) vývoja, stále možno pozorovať nezájum o vlastné dejiny. Je to jav, ktorý sa v iných porovnateľných krajinách takmer nevyskytuje. V ojedinelých prípadoch takéhoto záujmu slovenská strana nemá problém podeliť sa s inými cudzími subjektmi o tie dejiny, ktoré boli tvorené spoločne v danom dobovom kontexte. A to bez ohľadu na to, komu história v čase, kedy bola prítomnosťou „ublížila“.

Neraz je počuť názor, že Slovensko je úspešným príbehom. Prispeli k tomu v zásade dve veci. Jednou je skutočnosť, že v slovenskej spoločnosti vždy existoval potenciál tvorivého rozvoja, ktorý však nebolo možné identifikovať, lebo sa realizoval v iných štátnych formátoch. Druhou skutočnosťou je jav, ktorý by sme mohli pomenovať ako otvorené okno histórie. Výskyt tohto javu opakovane pomohol slovenskému národu nielen prežiť, ale tiež posunúť sa vo vývoji ďalej. Inými slovami, získať asi to najcennejšie v živote národa – vlastnú budúcnosť.

V kontexte hlavnej témy tejto analýzy je treba pripomenúť, že pred sto rokmi slovenský národ objektívne nemal a ani nemohol mať vlastný potenciál na to, aby sa v záujme samotného prežitia vymanol zo stále tuhšieho a likvidačného maďarského zovretia. Pri všetkej úcte k osobnostiam, akými boli *M. R. Štefánik*, *Š. Osuský* a ďalší, nebuť priaznivých vonkajších

okolností – o. i. strategických chýb maďarských elít v Uhorsku - bol by osud národa veľmi podobný smutnému príbehu slovenských krajanov na území dnešného Maďarska.

O niekoľko generácií neskôr, po skončení studenej vojny, demokratiizačný proces v našom regióne zásadným spôsobom umožnil osamostatnenie sa Slovenska. Ako môžeme pozorovať na osudoch Škótska, resp. Katalánska – vtedy pootvorené okno histórie by sa pre Bratislavu zrejme zavrelo vstupom ČSFR do Únie. *Suma sumárum*, aj historik amatér jasne vidí, že dejiny boli k slovenskému národu milosrdné a žičlivé. Umožnili mu získať to, o čo iné národy museli bojovať so zbraňou v ruke a za čo platili obrovskú cenu preliatej krvi. Preto je zarážajúce, že slovenská spoločnosť má taký vlašný, ba niekedy macošský vzťah k vlastnej histórii. Vysvetlenie možno spočíva v téze, že hodnota čohokoľvek, v tomto prípade vlastnej štátnosti a národnej existencii – je priamo úmerná cena a obeti, ktorá je za týmto účelom vynaložená. Autor týchto riadkov zastáva názor, že úspešný príbeh Slovenska bude kompletný až vtedy, keď sa slovenská spoločnosť komplexne prihlási k svojmu podielu na dejinách v tomto priestore. Prostredníctvom udalostí a osobností, ktoré mali bezprostredný vzťah k územiu dnešnej SR. Inými slovami, keď si Slováci začnú plnohodnotne vážiť aj svoj pozitívny podiel na dejinách nášho priestoru. Ako chceme získať rešpekt od iných, keď si nevážime sami seba?

Je skutočne Budapešť jediným majiteľom histórie Uhorského kráľovstva?

Maďarsko a najmä jeho politické elity sa svojou posadnutosťou dejinami nachádzajú na opačnej strane pomyselného brehu. Táto posadnutosť má pre susedov Budapešti, s výnimkou Rakúska, dva zásadné dopady. Jednak je táto história zámerne nestrávená a súčasne sa z nej stala politická agenda dnešných dní - ako sme uviedli na inom mieste. Navyše má k nej Maďarsko exkluzívny vzťah. Výlučným majiteľom histórie v našom regióne podľa tohto konceptu je Budapešť.

Pre lepšiu ilustráciu exkluzívneho a súčasne revizionistického uchopenia spoločnej histórie maďarskou stranou sa bližšie pristavme pri ceste maďarského prezidenta *Sólyoma* do Komárna v lete 2009 - so zámerom odhaliť sochu uhorského kráľa Štefana I. Prezident bol pozvaný miestnymi predstaviteľmi maďarskej menšiny na južnom Slovensku. Je potrebné uviesť najprv to, že Slovensko nemá nič proti tejto historickej osobnosti. Kráľ Štefan I. bol kráľom uhorskej monarchie, bol teda panovníkom aj iných národov – vrátane Slovákov. Problém bol v spôsobe, akým si Maďarsko chcelo uctiť tohto veľkého muža našej spoločnej histórie. Scenár bol nasledovný: odhalenie sochy malo byť prezentované ako oslava maďarskej štátnosti s použitím štátnych symbolov Maďarska (vlajka, hymna, prítom-

nosť hlavy susedného štátu) na tej časti územia Slovenska, kde sa hojne používa maďarský jazyk. A toto všetko so zámerným vylúčením akéhokoľvek slovenského elementu na tomto podujatí! Treba pripomenúť, že Budapešť v takýchto situáciách cielene nerozlišuje medzi Uhorskom a Maďarskom. A to nebolo všetko. Maďarský prezident, ktorého odhovárало od cesty aj maďarské ministerstvo zahraničia, sa rozhodol navštíviť Slovensko dňa 21. augusta. Tento dátum je jednou z najtragickejších stránok modernej histórie v našom regióne. Je to deň invázie vojsk Varšavskej zmluvy s aktívnou účasťou Maďarska do Československa v roku 1968 za účelom potlačiť hrubou silou demokratickú revolúciu uprostred obdobia studenej vojny.

Pochopiteľne, slovenská strana na najvyššej štátnej úrovni veľmi urgentne žiadala maďarského prezidenta, aby za týchto okolností svoju cestu nerealizoval. Navrhovala odložiť cestu na vhodnejší čas a pripraviť ju v obojstrannej spolupráci. Napriek jasným slovám najvyšších ústavných činiteľov SR – prezidenta, predsedu NR SR a predsedu vlády, ktorí nesúhlasili s provokačnou podobou návštevy, maďarský prezident pokračoval vo svojej ceste. Údajne mali maďarského prezidenta od jeho zámerov odhovárať aj telefonáty z Berlína, úradu nemeckého kancelára a Štokholmu. Švédsko v tom čase predsedalo Európskej únii. Hlava maďarského štátu, občianskym povolaním právnik, si dobre uvedomovala, že jeho úmysel je v rozpore s princípmi medzinárodného práva. Bolo to napokon jeho osobné rozhodnutie nevstúpiť na výsostné slovenské územie. Súčasne však pred médiami obvinil Slovensko, že mu zabránilo „vo voľnom pohybe“ (*sic!*). Pre úplnosť treba zdôrazniť, že najvyšší maďarskí predstavitelia neboli pri sledovaní podobných cieľov vítaní ani v Srbsku a Rumunsku. Prečo asi?

Maďarsko nestrácalo čas a predložilo sťažnosť Európskej komisii, žalujúc Slovensko z porušenia smerníc EÚ o voľnom pohybe osôb. V júni 2010 Európska komisia zaujala stanovisko, že cestovanie hláv štátov je upravené medzinárodným právom – ktoré Maďarsko nerešpektovalo - a neriadi sa teda smernicou EÚ o voľnom pohybe osôb. Podľa uvedeného stanoviska teda „Slovensko žiadne právo EÚ neporušilo a ani nemohlo!“

Budapešť však, ako obvykle, toto stanovisko neakceptovala a „povýšila“ spor tým, že ho predložila Európskemu súdnemu dvoru v Luxemburgu. Počas svojej niekoľko desaťročnej histórie tento súd riešil menej medzištátnych prípadov ako je prstov na ruke a jedným z nich bola aj táto bizarná kauza. Bizarné bolo tiež správanie oboch krajín. Slovensko, nespravodlivo poškodené, chcelo vec potichu utuľtať a nerozmazávať. Maďarsko, ním vyprovokovaný spor, na rôznych medzinárodných fórach prehrávalo, avšak vo svojom arogantnom prístupe zvyšovalo „úroveň riešenia kauzy“.

Európski partneri boli prekvapení, čo sa deje. Predsa len, „nevpustenie“ prezidenta susedného štátu na svoje územie nie je každodenná vec v medzinárodných vzťahoch. Nevedeli si súčasne predstaviť, že by ne-

mecký prezident išiel „súkromne“, napríklad do alsaského Štrasburgu vo Francúzsku s cieľom odhaliť sochu *Bismarckovi* - zjednotiteľovi Nemecka. Rečnil by na francúzskom štátnom území pri jeho soche ozdobenej nemeckými vlajkami a za sprievodu nemeckej hymny. A provokatívne – bez účasti domácich francúzskych partnerov! Alebo francúzsky prezident by išiel „súkromne“ do Neapola odhaliť sochu Napoleonovi ako zjednotiteľovi Európy, pričom by využil výlučne francúzske štátne symboly a spravil by to bez účasti talianskej strany? Nuž, toto je náš problém. Sused sa správa krajne neštandardne a je ťažké, ak priam nemožné, korigovať jeho správanie štandardnými prostriedkami.

V októbri 2012 Veľká komora Súdneho dvora v spore medzi SR, podporovanou Európskou komisiou *verzus* Maďarsko, svojim rozsudkom zamietla žalobu maďarskej strany v tejto veci v plnom rozsahu. Na dôvažok uložila Maďarsku nahradiť trovy konania! V právnickom jazyku sa to dá prirovnať K.O. v boxerskom ringu.

Ak niekto ešte stále verí deklaráciám maďarskej strany o jej „záujme“ na dobrých vzťahoch s Bratislavou, mal by si položiť nasledujúcu otázku. Prečo po zmene vlády SR a maďarského prezidenta v dôsledku volieb v roku 2010, po ktorých, *de facto* účastníci sporu už neboli vo svojich funkciách, maďarská strana neakceptovala stanovisko EK, čím by sa záležitosť uzavrela? Prečo v spore pokračovala, ešte k tomu na vyššej úrovni? Na to existuje jediná logická odpoveď. Budapešť potrebuje za každú cenu viesť s Bratislavou spor!

Zásadný rozdiel v menšinovej politike pokračuje aj po studenej vojne alebo skutočné *verzus* „papierové“ práva

Už počas celej studenej vojny bol na Slovensku, v porovnaní s Maďarskom, evidentný kvalitatívny rozdiel v starostlivosti o národnostné menšiny. S odstupom troch desaťročí od demokratickej revolúcie v strednej Európe môžeme na základe overiteľných faktov konštatovať, že dnes je tento rozdiel priam priepastný - v neprospech menšín na území Maďarska. O overiteľných faktoch píšeme preto, lebo na prelome storočí obe krajiny prijali kľúčové medzinárodné dokumenty v menšinovej agende. *Rámcový dohovor Rady Európy o ochrane národnostných menšín (Dohovor)* a *Európsku chartu regionálnych alebo menšinových jazykov (Charta)*. SR a Maďarsko sú pri plnení svojich záväzkov v pravidelných intervaloch hodnotené výborom expertov Rady Európy. Nie sme teda závislí na subjektívnych „pocitoch a predpokladoch“ rôznych samozvaných odborníkov. Máme k dispozícii, za relatívne dlhé obdobie, viac ako dosť nestranných informácií k vyjadreniu nášho úsudku.¹²

¹² Slovenská strana predložila k Charte päť a maďarská strana sedem periodických správ. Plnenie Dohovoru bolo doposiaľ päťkrát hodnotené na slovenskej strane a štyrikrát na

Prvý základný rozdiel vyplývajúci z porovnania týchto správ je v tom, že na Slovensku majú osoby patriace k národnostným menšinám svoje práva inštitucionálne garantované, a sú teda reálne vykonávané. Na území Maďarska zostávajú práva pre menšiny len – na papieri.

Maďarský menšinový ombudsman *J. Kaltenbach* po 12 rokoch pôsobenia vo svojom úrade prehlásil, že situácia menšín v Maďarsku je kritická a asimilačný proces sa urýchljuje. Doslova konštatoval: „*V rovine právnych deklarácií je situácia menšín ružová, ale skutočnosť je skľučujúca. Maďarské normy o používaní jazykov menšín sú len dekoračné. Menšiny žijúce v Maďarsku sa bez výnimky dostali na konečný bod straty identity, jej príslušníci neovládajú svoj jazyk, nepoznajú svoju vlastnú minulosť a svoju menšinovú kultúru pestujú minimálne.*“

Druhý základný rozdiel v menšinovej politike oboch štátov spočíva v nasledujúcom. SR koná rešpektujúc plne ducha a literu medzinárodné akceptovaných dokumentov, podľa ktorých primárnu zodpovednosť za ochranu menšín má štát, na území ktorého tieto menšiny žijú. Maďarsko však ide opačným smerom. Vo svojej zdanlivo „pokrokovej“, ale v skutočnosti perfídnej menšinovej legislatíve, zaviedlo samosprávny systém pre národnostné menšiny, čím „zabilo“ dve veľké muchy jednou ranou. Jednak propagandisticky poskytlo menšinám „viac práv“ formou samosprávy – čo malo byť v prvom rade vnímané ako „signál/inšpirácia“ pre susedné krajiny v ich politike voči maďarskej menšine na svojom území. Nie náhodou boli na slávnostné schvaľovanie zákona do parlamentu v Budapešti pozvaní predstavitelia maďarských menšín zo susedných krajín. Prítomnosť zahraničných Maďarov bola omnoho „dôležitejšia“ ako účasť menšín žijúcich v samotnom Maďarsku! Súčasne sa takouto „revolučnou“ koncepciou maďarský štát zbavil svojej zodpovednosti za ďalší osud menšín na svojom území - prenesením tejto zodpovednosti na samotné menšiny.

O perfídnom kroku zo strany Maďarska môžeme hovoriť tiež preto, lebo vlastný potenciál národnostných menšín bol v dôsledku predchádzajúcej cieľenej maďarskej politiky natoľko zdevastovaný a ich identita tak oslabená, že svojimi silami nie sú schopné riadiť napríklad vlastné vzdelávacie inštitúcie, ktoré im „veľkoryso“ poskytne maďarský štát. Ak čitateľ obľubuje čierny humor, nech si predstaví obraz hudobníka, ktorému odtnú ruky a potom mu podajú husle so slovami: „Hraj!“

O význame národnostného školstva a tolerancie v spoločnosti

Nikto nebude pochybovať o tom, že národnostné školstvo zohráva kľúčovú úlohu pri zachovaní menšinového jazyka ako živého komunikačného prostriedku v rámci daného etnika. Súčasne platí, že dlhodobé udržiavanie komplexného národnostného školského systému na Slovensku je

maďarskej. Poznámka: v čase zostavovania tohto príspevku.

významným „odberateľom“ zo štátneho rozpočtu. Slovensko je asi jedinou krajinou na svete, okrem Maďarska, kde je možné získať univerzitné vzdelanie v maďarskom jazyku z verejných zdrojov. Hlavnou oporou menšinového školského systému je takmer tristo základných a stredných škôl, kde menšinoví žiaci/študenti získavajú vzdelanie vo svojom jazyku. Veľkorysý prístup SR je možné dokladovať aj tým, že v nejednom prípade sa vyskytujú v národnostnom školstve málotriedky, kde možno spočítať žiakov na prstoch jednej ruky.

Počty slovenskej menšiny, žijúcej viacero storočí na území dnešného Maďarska, boli výrazne zdecimované. Zásadným spôsobom k tomu prispela maďarská školská politika, ktorej princípy sa nezmenili od čias smutne známeho grófa *Apponyiho*. V dôsledku toho sa deti, prichádzajúce zo slovenských rodín do „národnostných škôl“ à la Budapešť, učia svoj materský jazyk ako cudzí jazyk! Opakované výzvy Rady Európy, aby maďarská strana posilnila systém dvojjazyčného školstva, t. j. aby mala slovenská menšina viac predmetov vo svojom jazyku – Budapešť trvale ignoruje. Cieľom týchto škôl je odnárodniť mladú generáciu už v zárodku. Keďže hovoríme o princípe, v žiadnom prípade neobstojí argument maďarskej strany, že slovenskej menšiny je menej. Pozri tiež vyššie veľkorysý prístup SR. S ohľadom na veľkú nejednoznačnosť a kreativitu maďarských národnostných štatistík môžeme len odhadovať, že slovenská komunita (podľa údajov tamojšej slovenskej samosprávy) je v počtoch dnes štyrikrát menšia ako maďarská menšina na Slovensku. Žiaľ, úroveň národnostného povedomia slovenskej menšiny v Maďarsku je, v dôsledku dlhodobu nepriaznivých podmienok, na neporovnateľne nižšej úrovni ako u etnických Maďarov na území SR.

V tomto kontexte maďarská strana nedokáže vysvetliť, ako je možné, že hneď za jej hranicami žijú do dnešných dní čulým národnostným životom – v porovnaní s Maďarskom - výrazne menšie slovenské komunity v Rumunsku a srbskej Vojvodine. Ich slovenčina je aj po viac ako dvoch storočiach živým komunikačným jazykom. Historický vývoj týchto komunít bol pritom až do Trianonu takmer identický s krajanmi v dnešnom Maďarsku! Na rozdiel od „demokratického Maďarska“, ktoré sa pasuje za šampióna v menšinovej otázke, spomínané slovenské menšiny prežili *Ceausescov* režim aj balkánske vojny. Položme si nasledujúcu otázku. Prečo sto rokov po Trianone - na jednej strane slovenská menšina prežila v krajinách susediacich s Maďarskom, ako aj maďarská menšina v štátoch regiónu - kým na druhej strane neprežili národnostné menšiny na území samotného Maďarska? Vyčerpávajúca odpoveď znie takto: Maďarsko je, bez ohľadu na politický systém, k iným etnikám NETOLERANTNÉ. Ostatných sto rokov jasne preukázalo, že národnostným menšinám nestačia

len pekné zákony. Ony potrebujú inštitucionálne garantované práva a tolerantnú väčšinovú spoločnosť.

Inými slovami, na základe porovnania tohto dlhodobého vývoja môžeme tvrdiť, že mierová zmluva z Trianonu zachránila nielen slovenský národ na území dnešnej SR, ale aj slovenské menšiny na území štátov susediacich s Maďarskom.

Skutočnosť, že maďarská menšina má na Slovensku vytvorené zo strany štátu dlhodobo priaznivé podmienky pre svoj rozvoj, sa prejavuje tým, že maďarský jazyk je živým jazykom v spoločnosti, ale aj vysokou úrovňou sebauvedomenia tejto komunity. Premieta sa to do jej veľmi aktívnej účasti na spravovaní štátu. A to nielen na miestnej a regionálnej úrovni. Slovenská spoločnosť si už zvykla na to, že politická reprezentácia maďarskej menšiny sa často podieľa na riadení štátu na celoštátnej úrovni. Dostáva tak od väčšinovej spoločnosti najvyšší možný stupeň dôvery – zodpovednosť za celý štát. Riadi také dôležité a pre SR citlivé odvetvia ako napr. doprava alebo spravodlivosť. Za úplnú samozrejmosť sa považuje skutočnosť, že najvyššiu vládnú funkciu – splnomocnenca pre národnostné menšiny – dlhodobo zastáva predstaviteľ maďarskej menšiny. Ako ukazuje najnovší vývoj - bez ohľadu na to, či politická reprezentácia maďarskej menšiny je alebo nie je zastúpená v NR SR. Môže niekto za takýchto okolností hovoriť o diskriminácii maďarskej menšiny na Slovensku?

Kde sú hranice riešenia menšinovej otázky v Európe? A kde na Slovensku?

Odpoveď na túto otázku na európskej úrovni je v princípe veľmi jasná, čo bolo zafinované v roku 1995. Rada Európy odmietla zakomponovať do *Dohovoru* kolektívne práva pre menšiny a právo na autonómiu. Legitímnym dôvodom, prečo dala Európa prednosť individuálnym právam, bol najmä záujem o stabilitu kontinentu, územnú integritu dotknutých štátov, ich politickú nezávislosť a prístup k menšinovej otázke ako ku konceptu ochrany ľudských práv. V neposlednom rade vytvára dôsledné uplatňovanie individuálnych práv a ich kontrola podstatne menej priestoru pre politický konflikt - tak vnútri štátu, ako aj na medzištátnej úrovni. Maďarský koncept kolektívnych práv sa nepresadil na európskej scéne. Súčasne môžeme konštatovať, že kolektívne práva pramálo, ak vôbec, napomohli ochrane menšín v samotnom Maďarsku.

Ochrana národnostných menšín podľa medzinárodných dokumentov nie je absolútnou kategóriou. Má svoje limity, ktoré je potrebné pripomínať, a to najmä v našich podmienkach. S cieľom udržiavať rovnováhu v spoločnosti je základnou líniou ochrany menšín primerane dbať nielen na ich legitímne záujmy, ale súčasne aj na potreby celého štátu a ostatného obyvateľstva. Ochrana menšín nemôže zahŕňať žiadnu činnosť, ktorá by

bola v rozpore so základnými zásadami medzinárodného práva, zvrchovanou rovnosťou, územnou celistvosťou a politickou nezávislosťou štátov. Podľa medzinárodného práva platí, že osoba patriaca k národnostnej menšine pri vykonávaní svojich práv a slobôd rešpektuje vnútroštátne zákonodarstvo a práva iných osôb, najmä tých, ktoré patria k väčšine alebo k iným národnostným menšinám. Toto sa zvlášť vzťahuje na situácie, keď osoby patriace k národnostným menšinám sú menšinou v celoštátnom meradle, ale tvoria väčšinu na určitej časti územia štátu.¹³

Odpoveď na otázku v nadpise vo vzťahu ku Slovensku sa však stále hľadá, pretože tieto hranice sa permanentne, s každou slovenskou vládou - posúvajú. Dôvodom je fakt, že táto téma sa u nás stala predovšetkým politickou otázkou, keď sa odborné stanoviská, zohľadňujúce aj relevantné medzinárodné dokumenty, neberú do úvahy. Dôležitou súčasťou „riešenia menšinového problému“ bolo úsilie, zrejme všetkých slovenských politických strán, niekedy sa zdalo, že takmer za každú cenu – mať vo vládnej koalícii politickú stranu reprezentujúcu maďarskú menšinu. Za týmto cieľom bolo potrebné vytvoriť takejto strane „*image*“ univerzálneho politického hráča, akejsi kráľovnej na pomyselnéj politickej šachovnici. „Maďarská politická strana sa v dôsledku dlhodobej celoštátnej kampane stala garantom „demokracie, politickej stability, integračných úspechov a európskej orientácie, dobrých vzťahov so susedom, pokojných medzietnických vzťahov v krajine, úspešného boja s korupciou, kvalitnej justície, politickej korektnosti a slušnosti ...“ Inými slovami, politickí Maďari boli vo vláde „zárukou“ všetkých cností a pozitívnych hodnôt, ktoré volič očakával od ním zvolených politikov. Nuž, kto by nechcel takúto nepoškvrnenú nevestu za politickú manželku?

Núkajú sa dve vysvetlenia tohto fenoménu. Buď maďarskú komunitu a jej politickú elitu zázračným spôsobom obchádzali všetky neduhy kváriace slovenskú spoločnosť. Alebo sa podarilo tejto komunite uzavrieť sa, aj mediálne - do seba. Takto žiadne negatívne skutočnosti narúšajúce spomínaný *image* neprenikali von. Nejednen čitateľ bude dozaista poznať odpoveď na túto záhadu na základe osobných skúseností zo svojho prostredia.

Pre potrebu našej analýzy je žiaduce rozlišovať medzi dvoma skupinami osôb. Prvou sú slovenskí občania patriaci k maďarskej menšine, ktorí využívajú všetky možnosti, ponúkajúce štátom k tomu, aby si zachovali najmä svoju kultúrnu a jazykovú identitu. Cítia sa byť plnohodnotnými občanmi SR a súčasne hrdými etnickými Maďarmi, čo sa vôbec nevyklučuje. Druhou sú politickí Maďari, tiež občania SR. Urobili si však zo svojej etnickej príslušnosti politickú agendu, prípadne kariéru. Túto skupinu môžeme deliť na ďalšie dve podskupiny. Tou prvou sú ľudia, ktorí prednostne

¹³ Pozri výkladovú správu k článku 20 Rámcového dohovoru o ochrane národnostných menšín, podpísaný v Štrasburgu 1. februára 1995, Rada Európy, www.culture.gov.sk.

pri presadzovaní svojich cieľov spolupracujú so slovenským prostredím. Druhou sú tí, ktorí dávajú primárne prednosť súčinnosti so susedným štátom a jeho inštitúciami. A to aj za cenu konfrontácie so svojim vlastným štátom – Slovenskou republikou.

Vedená snahou byť vo vláde, sa menšinová strana správala veľmi prispôsobivo, čo je prirodzené politické správanie. Ak bolo potrebné, spojili sa tri rôzne maďarské strany koncom minulého storočia do jednej koalície. Po čase, keď sa menšinová elita rozhodla rozšíriť svoju voličskú základňu, sa prostredníctvom na prvý pohľad atraktívneho experimentu spolupráce s liberálnymi slovenskými politikmi opäť podieľala na vládnej moci. Po ostatných parlamentných voľbách na jar roku 2020, paradoxne, napriek želaniam mnohých slovenských politikov mať „politických Maďarov“ v NR SR, volič rozhodol inak. Je pravdepodobné, že taktika fyzicky neprítomných politických Maďarov na „veľkej“ politickej scéne, ktorých agendu zatiaľ plnohodnotne presadzujú iní – sa bude opätovne prispôbovať novým podmienkam.

Niet pochýb o tom, že na politické správanie elít maďarskej menšiny na Slovensku majú zásadný vplyv stratégie v Budapešti. Napriek krátkodobým alebo občasným výkyvom (vo výsledkoch) sú vládne elity v Maďarsku presvedčené, že dlhodobé politické a najmä finančné investície do maďarskej menšiny sa im vyplácajú. V kontexte „integrácie maďarského politického národa v Karpatskej kotline“ dáva Budapešť jednoznačne prednosť tým menšinovým Maďarom, ktorí sú lojálni voči maďarskému štátu, čo sa v princípe vylučuje s ich pozitívnym vzťahom k slovenskej štátnosti a jej atribútom. Z uvedených dôvodov slovenskí politickí Maďari nerozumejú otázkam/výčitkám slovenskej verejnosti, prečo spievajú na domácom športovom podujatí štátnu hymnu susednej krajiny. Štátna hymna vždy bola, je a bude symbolom daného štátu. Zásadne by nemala byť používaná na účely futbalového klubu, napríklad na južnom Slovensku. Takýto jav je jasným prejavom lojality susednému štátu a súčasne prejavom neúcty voči štátu, na ktorého území sa futbalový klub nachádza. Klub, ktorý je, paradoxne, štedro dotovaný vládou SR a ktorý prostredie športovej konfrontácie zneužíva spôsobom, rozhodne nepomáhajúcim pokojnému spolužitiu Slovákov a Maďarov.

Vysoká a neustále sa zvyšujúca úroveň menšinových práv, v kombinácii s častou účasťou menšinovej strany na spoločnom riadení štátu by nespôsovali zásadný problém za predpokladu, že by sa politické elity maďarskej menšiny jasne identifikovali so slovenskou štátnosťou a všetkými jej atribútmi. Platí to najmä pri obhajobe štátnych záujmov SR vo vzťahu k nášmu južnému susedovi. Čitateľ si možno sám odpovie na otázku, do akej miery je napĺňaný spomínaný predpoklad?

Ostatným a veľmi zreteľným prejavom identifikácie sa politickej elity maďarskej menšiny na Slovensku so susedným štátom bol akt, ktorý by mal viesť k zlúčeniu viacerých menšinových strán. Cielene sa toto podujatie udialo v deň štátneho sviatku Maďarska – dňa 20. augusta 2020. Nebola to náhoda. Naopak, bol to ich „príspevok“ slávnostnému prejavu maďarského predsedu vlády, ktorý predniesol toho istého dňa a zdôrazňoval v ňom význam „integrácie maďarskej menšiny v Karpatskej kotline.“

Ak niekto, za takýchto okolností stále tvrdí, že maďarská menšina na Slovensku je ohrozená – je ťažké vôbec komentovať takéto výroky. Slovenskej menšine (podobne ako iným etnickým skupinám) v Maďarsku sa ani nespája o takých právach, ktorými reálne disponuje maďarská menšina u nás. Maďarskí politici veľmi dobre vedia o vysokej úrovni skutočných práv osôb patriacich k maďarskej menšiny. Ostatne, dosť často navštevujú, nie vždy s vedomím slovenských úradov – južné Slovensko. Napriek tomu využívajú každú možnosť na to, aby obviňovali SR z „nedodržiavania menšinových práv“. Prečo asi? Je to ich príspevok k dobrým vzťahom?

K nedôveryhodnosti maďarských národnostných štatistik ...

S cieľom zvýšiť neprehľadnosť používa maďarská strana rôzne štatistické údaje. V roku 1980 sa podľa jazykovej príslušnosti prihlásilo 16 tisíc slovensky hovoriacich osôb, v roku 2011 už to bolo menej ako 10 tisíc. Podľa národnostnej príslušnosti sa k slovenskej menšine v roku 1980 prihlásilo niečo cez 9 tisíc, v roku 2011 viac ako 35 tisíc. Bez pochyby tu zohral úlohu vznik samostatnej SR. Nie je to zvláštne? V tom istom období, keď dramaticky klesá počet osôb hovoriacich po slovensky, súčasne stúpa počet ľudí hlásiacich sa k slovenskej menšine. Iný štát na svete s takýmito parametrami veru sotva nájdeme. Nezabúdajme, že práve jazyk je asi najvýraznejším identifikačným prvkom pre národnostnú menšinu. Slovenské samosprávy – podľa volieb do ich orgánov - odhadujú počty medzi 100-110 tisíc. Tak si vyberte! Perfídnosť maďarskej národnostnej politiky dosahuje vyššiu úroveň aj tým, že ponúka menšinám možnosť „dvojaké identity“. Podľa tejto metodiky 31 457 Slovákov sa súčasne považuje za Maďarov alebo naopak. V pôvodnej slovenskej obci Mlynky až 91,3 percent obyvateľov sa považuje za Maďarov a súčasne takmer 70 percent tých istých obyvateľov sa považuje za Slovákov! Predstavme si na chvíľu, žeby slovenská strana tiež použila takýto prístup. Začala by teda považovať štátnych občanov SR, hlásiacich sa k maďarskej menšine a ovládajúcich aj slovenský jazyk – tiež za Slovákov ...

Z dôkladnej konfrontácie dohodnutých medzinárodných dokumentov s reálnou situáciou menšín v jednotlivých štátoch vyplýva jednoznačný záver. V ochrane jazykov národnostných menšín, ktorá je najdôležitejšia pre zachovanie menšinovej identity - Slovensko dlhodobo spĺňa najvyššie

európske štandardy. Maďarsko neplní ani požadované *minimum minimumum!* Zo seriózneho faktografického porovnania národnostnej politiky oboch krajín – skutočnej a nie deklarovanej na papieri – je zreteľne vidieť, že čím viac sa Maďarsko „stará“ o maďarské menšiny za hranicami svojho štátu, tým viac zanedbáva menšiny žijúce na jeho vlastnom území. Ponúka sa nám zásadná otázka. Má vôbec Maďarsko za týchto okolností morálne právo hovoriť na medzinárodnej scéne takým hlasom, akým hovorí v tejto agende?

Každá doterajšia slovenská vláda, s cieľom zachovať (kupovať si?) pokoj, poskytovala maďarskej menšine ústupky rôzneho druhu. Len za predchádzajúce volebné obdobie (2016-2020): maďarské názvy na železničných staniaciach, zavedenie samosprávnych prvkov do systému financovania menšinovej kultúry a zásadné, štvornásobné navýšenie jej rozpočtu, nezrušenie (plánované) finančne vysoko stratových škôl - málotriedok, politická reprezentácia maďarskej menšiny, ktorá mala nielen splnomocnenca pre menšiny, ale aj pre Rómov. Majme tiež na pamäti, že predseda menšinovej strany, jeden z najskúsenejších ponovembrových politikov v našom štáte, zohral kľúčovú a rozhodujúcu úlohu pri vládnej kríze na jar 2018.

Pripomeňme si, že súčasťou predchádzajúcej vládnej koalície boli dve – z princípu – etnické strany. Bol to odvážny a sympatický projekt, ktorému mnohí oprávnene tleskali. Z pohľadu našej témy by mal tento projekt zmysel vtedy, keby sa tieto subjekty navzájom vyvažovali, resp. dopĺňali, menej pekný výraz by znel – eliminovali v národnostnej agende. Fakty však jasne hovoria o tom, že svoju „etnickú“ tehličku posúvala len „maďarská“ strana (pozri vyššie). Podľa medializovaných informácií sa napríklad na slovenské málotriedky na južnom Slovensku pravdepodobne myslelo menej ... S maďarskou tvrdohlavosťou a šovinizmom, neumožniť výučbu miestnym slovenským deťom v ich materinskom jazyku v obci Rohovce na Slovensku, si neporadil ani vtedajší predseda vlády SR. Taký štát v civilizovanom svete asi veru nenájdeme – kde by menšina bránila deťom patriacim k väčšine učiť sa ich vlastný jazyk!

Zásadným a strategickým ústupkom maďarskej menšiny (*de facto* Budapešti) bolo prerušenie spolupráce vlády SR s rumunskou stranou vo veci Európskej občianskej iniciatívy v menšinovej otázke. Ide o novú platformu, na ktorej sa môže riešiť otázka národnostných menšín, tentoraz na úrovni Európskej únie. Súvisí s procesom približovania Európy jej občanom zhmotneným v Lisabonskej zmluve. Zámer je to šlachetný, problém spočíva v tom, že Budapešť sa rozhodla aj túto platformu zneužiť na opätovné nastolovanie problému „ohrozenej“ maďarskej menšiny v širšom medzinárodnom kontexte. Nemala by nás prekvapiť skutočnosť, že maďarská strana nasadila v súčinnosti so svojimi zahraničnými spojencami veľké kapacity na koordináciu tejto „operácie“. Jej cieľom je opäť „*sensi-*

bilizovať“ otázku maďarskej menšiny v strednej Európe. Preto maďarská vláda a parlament prijímajú k tejto veci zásadné politické rozhodnutia, poskytujú plnú a všestrannú podporu tejto iniciatíve. Na slovenskej strane sa tomu ako obvykle venuje podstatne menšia pozornosť.

3 Prognóza ďalšieho vývoja

Cieľom tejto analýzy je nevyčerpávajúcim spôsobom poodhaliť niektoré aspekty slovensko-maďarských vzťahov za ostatných sto rokov od Trianonu. Nevyčerpávajúcim – s ohľadom na limitovaný priestor, a pochopiteľne, na skromné kapacity jej autora. Pokúsme sa na základe takto vymedzenej analýzy načrtnúť tiež prognózu ďalšieho možného vývoja. Predsa len, sto rokov je raz za sto rokov a pokušenie je veľké. Než k nej pristúpime, je potrebné zrekapitulovať si v rovnici - ktorá nás k tejto prognóze privedie - niektoré premenné a tiež určité, nazvime ich relatívne konštanty.

Nestrannému pozorovateľovi sa môže zdať, že jadrom sporov je stále akési nedorozumenie medzi oboma stranami. Vráťme sa teda najprv k asymetriám výrazne ovplyvňujúcim tieto vzťahy a generujúcim „zdanlivé nedorozumenia“.

Ach, tie nekonečné asymetrie ...

Asymetria agendy: slovenská strana považuje menšinovú otázku za jednu z mnohých a vníma ju v celom komplexe vzťahov. Maďarská strana, naopak, podriaďuje celú agendu dvojstranných vzťahov menšinovej otázke. Treba však zdôrazniť, že Budapešť pristupuje k tejto otázke konštantne mocensko-politicky a nie z formálne deklarovanej pozície ochrany ľudských práv a demokracie. Forma sa používa primárne preto, lebo medzinárodné spoločenstvo je veľmi citlivé na ľudské práva a sekundárne pre oklamanie medzinárodnej a slovenskej verejnosti. Žiaľ, aj časti slovenskej politickej scény. Svoj význam má tiež skutočnosť, že agenda ľudských práv funguje ako „harpúna“. Inými slovami, ide len jedným smerom a nepredpokladá sa, že najmä demokratický štát zníži už raz priznanú úroveň ľudských práv. Preto sú normálne sa správajúce štáty mimoriadne opatrné pri formulovaní svojich záväzkov v tejto oblasti. V našich zemepisných šírkach to skôr vyzerá tak, že Slovensko uprednostňuje empatiu a veľkorysosť pred prirodzenou opatrnosťou.

Asymetria vnútorného vývoja politickej scény: otvorená spoločnosť na Slovensku kladie jednoznačne viac dôraz na občiansky princíp, čo podľa mnohých korešponduje s víziou zjednotenej Európy. Vlastenectvo a pozitívny vzťah k štátu sa nepodporuje, skôr potiera. Na druhej strane, maďarská spoločnosť je stále viac ovplyvňovaná hrubým nacionalizmom. Navyše je manipulovaná centralisticky orientovanými elitami, ktoré sú posadnuté nevstrebajúcou históriou plnou pestrých fabulácií. Nedávno novelizovaná

ústava tento vývoj kodifikovala normou najvyššej právnej sily. Vysoký stupeň koncentrácie politickej moci v Maďarsku nebol a nie je samoúčelný. Je súčasťou komplexnejšieho procesu. Mnohí podporovatelia tohto procesu sú presvedčení, že tento zápas Budapešť vyhrá. A v kontexte - nie tak nereálnej - zásadnej modifikácie európskych politických štruktúr bude konečne na strane víťazov.

Asymetria záujmov: slovenská strana sa o vnútorný vývoj v Maďarsku prakticky nezaujíma. Maďarská strana podrobne monitoruje vývoj v SR, aj keď primárne cez optiku jeho dôsledkov na situáciu maďarskej menšiny. Budapešť priamo a rôznymi nástrojmi ovplyvňuje vývoj v maďarskej menšine a tým *de facto* aj vývoj v SR. Paradoxne sa slovenská strana začala zaujímať o dianie u južného suseda až pod vplyvom EÚ a dôležitých európskych krajín, ktoré už dlhší čas prejavujú znepokojenie nad vnútropolitickým vývojom v Maďarsku. Predchádzajúci dlhodobý nezáujem a z toho plynúca neznalosť kontextu vývoja v krajine za Dunajom však spôsobuje, že slovenskí politici, „*experti*“ a médiá nedokážu rozlíšiť, čo z toho vývoja má a môže mať dôsledky na pomery u nás.

Asymetria vzťahov: slovenská strana považuje a chce aj naďalej považovať Maďarsko za svojho najbližšieho partnera. Maďarská strana považuje samotnú existenciu Slovenska za omyl dejín, ktorý maďarské elity nie sú ochotné stráviť a ktorý treba napraviť. Rovnaký prístup mala Budapešť tiež k medzivojnovému Česko-Slovensku.

Asymetria citlivosti na vývoj u susedov: maďarská strana si nenechá ujst' žiadnu príležitosť, aby „*komentovala*“ vývoj v SR, ktorý nie zriedka ovplyvní aj svojimi krokmi. Samozrejme, z pohľadu svojich záujmov. Slovenská strana, vedená snahou o dobré vzťahy a pod heslom „*nie sme ako oni*“, verejne nekomentuje porušovanie politických alebo právnych záväzkov maďarskou stranou. Nevyjadruje sa ani k flagrantným prešlapom ohrozujúcim demokratické princípy v susednej krajine. Dokonca v konfrontácii Budapešti s EÚ sú slovenskí politici ochotní podporiť Budapešť! Ak by sa takéto niečo dialo v opačnom garde a Únia by kritizovala Slovensko, maďarskí politici by dozaista boli na čele takejto kampane! Pokiaľ by ju oni samotní nerozpúťali. Maďarská strana pritom nevnímala a nevníma naše ticho alebo podporu ako prejav našej empatie, ktorý by nám neskôr oplátila. Nie, Budapešť to chápe ako našu slabosť, prípadne náš súhlas s jej konaním.

Asymetria vzťahu k vlastnej štátnosti a veciam súvisiacim: slovenská strana je pri uplatňovaní štátnej moci v rámci svojich hraníc a voči svojim štátnym občanom kritizovaná Budapešťou. Náš sused sponchybuje rôzne politické, právne, administratívne a iné opatrenia na území SR, ktoré majú v princípe dopad na celé obyvateľstvo štátu vrátane menšín. Zásadným spôsobom obchádza zmluvne dohodnutý formát spolupráce pri ochrane

menšín – dvojstrannú zmiešanú komisiu. Maďarská strana v duchu svojej koncepcie – kde je maďarský národ, musí byť aj maďarská štátna moc – svojimi jednostrannými krokmi narúša suverenitu Slovenska, čo slovenská strana neodmieta s takou razanciou a efektívnosťou, ktorá by zodpovedala vážnosti maďarských aktivít.

Asymetria v situácii menšín: na Slovensku požívajú menšiny veľmi slušný štandard, čo je objektívne overiteľné. Územie Maďarska sa stáva postupne európskym skanzenom/cintorínom menšín, čo je tiež zdokumentované. Pritom kritika v dvojstranných vzťahoch ide úplne opačným smerom, ako hovoria fakty a veľí logika!

Asymetria politickej vôle: maďarská strana postupuje voči Slovensku konsenzuálne, koncepčne a kontinuálne. Má veľmi jasnú víziu a jej motivácia je priam fyzicky hmatateľná. Jednotlivé kroky nie sú náhodné, ale ďaleko vopred premyslené. Najmä v menšinovej otázke ide Budapešť programovo aj do konfliktu, kalkulujúc s ústupkami na slovenskej strane. Maximálne využíva služby vysoko kvalifikovanej a skúsenej maďarskej diplomacie. Budapešť si intenzívne pestuje spojencov pre svoje ciele a v ostatnom období ich nachádza predovšetkým mimo priestor Európskej únie.

Slovenská strana ignoruje skutočné a čitateľné ciele maďarskej politiky. Resp. ich nechápe alebo nechce pochopiť. Reaguje, ak vôbec, oneskorene, chaoticky, málo efektívne a stranicky. Politické elity konajú, rozhodujú často na základe osobných vzťahov, pod vplyvom emócií, prípadne médií a nie na základe reálneho poznania politiky nášho suseda. Bratislava sa, väčšinou až panicky, vyhýba sporom vyprovokovaným maďarskou stranou. Ak už však z rôznych dôvodov k týmto sporom dôjde, všetky diplomatické a právne súboje slovenská strana vyhráva. Paradoxne ich vyhráva napriek tomu, že v dôsledku politických ústupkov slovenská diplomacia nedostáva väčší priestor pre svoje aktívnejšie pôsobenie. Nerozvíja adekvátne spojenectvá s partnermi v Únii s cieľom vyvažovať „asertívnu politiku Maďarska“. Paradoxne robí (vlastne nerobí) tak preto, aby nedráždila Budapešť?!

Asymetria dôrazu: slovenská strana v oficiálnych komunikáciách a hodnoteniach zvyrazňuje tie momenty, ktoré naše vzťahy spájajú. Sporné otázky radšej prehliada. Maďarská strana, naopak, kladie akcent na otázky, ktoré nás rozdeľujú.

Asymetria nasadených kapacít: na maďarskej strane sú všetky aktivity, v nami rozoberaných témach, podporené politickým a do veľkej miery spoločenským konsenzom. V dôsledku toho im venujú prednostne svoje kapacity a zdroje mnohé štátne a neštátne inštitúcie. Inými slovami, za Dunajom hrá zohraný orchester, ktorý zákonite dosahuje veľkú mieru synergie. Na slovenskej strane, napriek bohatej skúsenosti s maďarskou politikou, neraz vidíme len akúsi kakofóniu a (ne)výsledok aktivít ojed-

nelých hráčov. Títo - v dôsledku absencie komplexného prístupu k téme - vidia len špičku ľadovca procesov odohrávajúcich sa za Dunajom. V tomto nerovnom súboji nemôžu ani pri najlepšej vôli presadiť svoje „projekty“. V týchto podmienkach nemajú šance na úspech ani také šlachetné myšlienky, ako bola napríklad ponúknutá ruka zo strany predsedu NR SR Pavla Hrušovského k 10. výročiu vzniku SR - keď sa chcel s našimi susedmi podeliť o spoločne prežitú históriu. Maďari, pochopiteľne, nereagovali, práve boli zamestnaní krajanským zákonom, do ktorého im zmierenie so Slovákmí nepasovalo.

Asymetria vzťahu k histórii: slovenská strana sa sústreďuje maximálne na súčasnú agendu a orientuje sa na budúcnosť vo vzťahoch, abstrahujúc historický vývoj. Maďarská strana vo svojich prístupoch k Bratislave tlačí pred sebou balvan zámerne neprekonanej a najmä zmanipulovanej histórie. Budapešť súčasne kalkuluje, žiaľ, úspešne s absenciou historickej pamäte na slovenskej strane (pozri tiež busta *Horthyho* na fare vo Vydranoch).

Asymetria propagandy: maďarská strana bude aj v Austrálii iniciatívne rozprávať s partnermi na tému „*utlačanej*“ maďarskej menšiny. Slovenskí predstavitelia, keďže to neidentifikujú ako problém - túto tému neotvárajú vôbec. Sú ochotní o nej hovoriť len vtedy, keď sa na to zahraniční partneri spýtajú. Je zarážajúce, že slovenskí politickí predstavitelia robia veľmi málo, ak vôbec, preto, aby získavali v tejto téme spojencov na medzinárodnom poli. Preto nie je prekvapujúce, že vo svete dlhodobo „vyhráva“ maďarská interpretácia toho, čo sa deje. Symptomatický je stav historiografie na oboch stranách Dunaja. Slovenskí historici sa v názoroch na naše historické vzťahy so susedom delia po konfesijnej, politickej, ideologickej, generáčnej a inej línii. Na druhej strane Dunaja je však medzi tamojšími historikmi takmer absolútny konsenzus ku kľúčovým témam, medzi ktoré rozhodne patrí aj Trianon. Takže je to mimoriadne „nevyrovnaný zápas“. Na vedecké podujatia v Maďarsku nie sú naši historici nikdy pozývaní, v opačnom garde je to však presne naopak. V slovenskom jazyku boli dostatočne publikované práce dôležitých maďarských historikov. Z dostupných informácií sa javí, že v maďarčine nevyšla doposiaľ publikácia žiadnemu slovenskému historikovi. Ostatne, dôkazom tejto asymetrie je aj konferencia, ktorej bol venovaný tento príspevok.

Asymetria úcty k medzinárodnému právu: Slovensko nielenže striktno dodržiava medzinárodné právo a štandardy, často sa po ňom požaduje, aby vyhovel tiež nezáväzným odporúčaniam najrôznejších inštitúcií. Maďarská strana však pravidelne ignoruje základné záväzky podľa medzinárodného práva s jednoduchým argumentom, že Budapešť nie je spokojná s relevantnými dokumentmi (*sic!*). Vo vzťahu k susedom, teda aj Slovensku, maďarská strana pravidelne porušuje svoje medzinárodnoprávne zá-

väzky. Vysvetlenie, akokoľvek sa zdá byť zvláštne, treba hľadať v mentálnom nastavení maďarských vládnucich elít. Keďže považujú v istých súvislostiach SR za súčasť svojho historického priestoru – právne záväzky voči nám nemajú v ich očiach žiadny význam! Ak ich so slovenskými vládami dohodnú, slúžia im len na získanie času a „upokojenie“ slovenských partnerov. Ktorých neskôr vystriedajú na pozíciách iné osoby a tieto, ako to už chodí v našich podmienkach, nepoznajú históriu tej - ktorej kauzy. A prichádzajú s novými gestami dobrej vôle a prejavmi empatie voči Budapešti, resp. maďarskej menšine ... Inými slovami – nikdy nekončiaci príbeh.

Asymetria vzťahu k Európskej únii: slovenská politická scéna a spoločnosť vníma európsky integračný projekt takmer konsenzuálne ako základný priestor pre realizáciu svojich životných záujmov. Maďarská strana považuje Úniu najmä za ďalší nástroj k expanzii svojho vplyvu v regióne. Po tom, ako bolo zrejmé, že sa táto možnosť takmer vyčerpala, resp. nedialo sa tak podľa predstáv Budapešti, „atraktivnosť“ Únie z pohľadu nášho suseda dramaticky klesla. Maďarsko stále intenzívnejšie hľadá spojencov mimo priestor EÚ. (Pozn. budúcnosť ukáže, akým prínosom pre ciele Budapešti - nielen na Balkáne - bude maďarský eurokomisár pre rozširovanie EÚ.)

Asymetria vzťahu k NATO: slovenská strana vnímala spočiatku členstvo tiež ako garanciu budúcej „vstupenky“ do Únie. Priebežne považuje svoju účasť v Aliancii ako bezpečnostné, strategické ukotvenie v západných demokratických štruktúrach. Ako najmenší štát v regióne, zohľadňujúc svoje skúsenosti, nemôže nebyť tam, kde sú susedia. Z iných historických dôvodov zasa nebol na rozdiel od EÚ - v tejto otázke konsenzus. Pohyby „ratingu“ Aliancie majú, žiaľ, nie práve pozitívny vplyv na postoje slovenskej spoločnosti. Maďarsko – podobne ako v prípade Únie - vníma NATO ako nástroj na presadzovanie svojich cieľov v regióne. „Účinkovanie“ maďarskej strany v spolupráci medzi NATO a Ukrajinou naznačuje, že Budapešť sa v tomto „klube“ správa mimoriadne asertívne.

Asymetria v identifikácii sporových strán: Maďarsko prezentuje popísané veci ako predmet dvojstranných slovensko – maďarských sporov, dezinterpretácií apod. SR podlieha maďarskej optike pod vplyvom propagandy a najmä v dôsledku – priznajme si, neznalosti veci. V skutočnosti s problémami, ktoré generuje maďarská strana, je Budapešť v spore s mnohými subjektmi – už či ďalšími štátmi v regióne, ale neraz tiež s európskymi inštitúciami. Naša verejnosť je takto zavádzaná a môže sa domnievať, že to my sa nevieme dohodnúť so susedom. Ergo, že SR je problémový partner, s ktorým sa nedá dohodnúť.

Vplyv týchto asymetrií je umocnený pôsobením mediálneho prostredia. Na Slovensku sa to prejavuje tým, že verejnosť takmer nemá možnosť zoznámiť sa s odborným a kvalifikovaným stanoviskom k otázkam súvi-

siacim s vývojom vzťahov. Za takéto stanovisko nemôžeme považovať zaujaté vyjadrenia z Budapešti, resp. od predstaviteľov politických Maďarov. Ak sa slovenská verejnosť chce dozvedieť, čo sa to vlastne deje u susedov, musí sa obrátiť na nemecké médiá. Médiá pôsobiace v slovenskom jazyku na Slovensku (zámerne neuvádzame pojem slovenské médiá) evidentne nemajú vo svojom portfóliu slovenské štátne záujmy. Slovenský klient verejnoprávnych médií sa dozvie viac informácií o *Taiwane* ako o vývoji v susednej krajine. Na druhej strane, v Maďarsku, keďže cieľom tamojšej, štátom riadenej propagandy je vykresľovať Slovensko ako štát, s ktorým sa neustále vedie spor a ktorý je v konečnom dôsledku „prekážkou“ v integrácii maďarského národa - sa bežný maďarský občan nedozvie žiadnu pozitívnu informáciu o situácii v SR. Je manipulovaný a neraz vedený aj k nenávisti voči SR – keďže tí zlí Slováci neustále ubližujú ich krajanom.

Vyššie popísané asymetrie ešte lepšie pochopíme na pozadí kontextu politického vývoja ...

Politický kontext

Vďaka ďalekosiahlym zmenám po studenej vojne a najmä demokratickým pohybom v strednej Európe, získalo Slovensko v roku 1993 celkom neočakávane vlastnú štátnosť. Zrazu sa slovenské elity museli učiť umeniu vládnuť celej krajine – štátu a nielen čiastočne zodpovedať za chod v provincii.

Politické elity boli spočiatku príliš zaneprázdnené viacerými komplikovanými procesmi prebiehajúcimi súčasne. Prednostne to bolo budovanie štátnosti vrátane všetkých relevantných inštitúcií. Paralelne sa realizovala politická, sociálna a ekonomická transformácia spoločnosti a s tým spojená zásadná zmena jej hodnotovej orientácie. Samozrejme nemohli čakať s integráciou Slovenska do najdôležitejších medzinárodných štruktúr: OSN, OBSE, Rada Európy, OECD, NATO, EÚ. Vráťane vstupu do schengenského systému a eurozóny.

Toto všetko spolu absorbovalo príliš veľa energie nielen elít, ale aj samotnej slovenskej spoločnosti. Máloktorý národ v Európe prešiel v tak koncentrovanej podobe toľkými zmenami bez veľkých dramatických spoločenských otrasov. Pod otrasmi máme na mysli rozsiahle nepokoje spojené s násilím, občiansku vojnu apod. Odolnosť a životaschopnosť slovenského národa, ktorý prežil viac ako tisíc rokov bez vlastnej štátnosti v mnohonárodnom Uhorsku, nešla ani zahraničným pozorovateľom. *K. P. Schwarz*, dlhoročný nemecký dopisovateľ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* pre strednú Európu konštatoval, že „*niet iného národa v Európe, ktorý by si bol za podobne dlhej nadvlády (inými národmi) zachoval svoju identitu*“.¹⁴

¹⁴ SCHWARZ, K. P. Česi a Slováci – dlhá cesta k mierovému rozchodu, Vydavateľstvo ODKAZ, 1994, ISBN 80-85193-23-X

Bez vlastnej štátnosti by vyššie popísané úspešné procesy neboli mysliteľné. Je pritom paradoxné, že v máloktovej inej krajine majú jej občania vlačnejší vzťah k svojej štátnosti, histórii národa, symbolom, svojim osobnostiam - ako Slováci, ktorí píšu svoj úspešný príbeh. Možno je to spôsobené tým, že nemali dostatok času na identifikáciu so svojim vlastným štátom. Hádám je potrebná ešte jedna, dve generácie? Koľko vody musí pretiecť v Dunaji, než sa slovenská spoločnosť zbaví „tuzexového pohľadu“ na svet? Názoru, že cudzie veci sú v zásade vždy lepšie, zahraničné názory na svet kvalifikovanejšie? Stále modernejšie technológie urýchľujúce čas a znižujúce našu „globálnu dedinu“ túto situáciu vôbec neľahčujú. O to väčšia je zodpovednosť slovenských elít. *Syndróm* nedostatku sebaidentifikácie s vlastným štátnym útvarom má svoje prejavy v občasnej tendencii spochybňovať samotnú legitimitu existencie štátu, najmä v prípadoch zlyhania jednotlivcov alebo čiastkových štátnych inštitúcií. Takýto jav v iných demokratických krajinách nepozorujeme. A to ani v tých štátnych útvaroch, ktoré sú porovnateľne „mladé“ – napríklad Slovinsko alebo Chorvátsko, nehovoriac už o Česku.

Slovensko bolo v poslednej dekáde dvadsiateho storočia plne zamestnané paralelne prebiehajúcimi komplikovaným procesmi, ktoré súviseli so zásadnou transformáciou spoločnosti a súčasne delením federácie. Túto zraniteľnosť mladého štátu predstavitelia maďarskej menšiny úplne ignorovali. Neboli vôbec ochotní so svojimi požiadavkami počkať na pokojnejšie obdobie. Naopak, podporovaní, nabádaní a koordinovaní Budapešťou využívali, možno aj zámerne, turbulentné obdobie k ich stupňovaniu. Podmieňovali splnením týchto požiadaviek plnohodnotné etablovanie sa nového štátu na medzinárodnej scéne. S odstupom času možno s troškou irónie konštatovať, že polievka slovenských demokratizačných a emancipačných procesov, by bez maďarskej papriky nebola kompletná. Aj keď tá paprika bola viac štiplavá ako sladká.

Politická elita maďarskej menšiny s účinnou „pomocou“ diplomacie Maďarska úspešne presadzovala svoje požiadavky na medzinárodných fórach. Nastavovala tak aj vstupné parametre svojho vzťahu k novému štátu. Taktiež rozvoja spolupráce a dôvery (?) s jeho väčšinou spoločnosťou. V polovici deväťdesiatych rokov 20. storočia – podvyživená, (sčasti) nezorientovaná a na zelenej lúke sa rodiaca, avšak slovenská diplomacia nového štátu, ktorý reprezentovala vláda vykazujúcou istý demokratický deficit (vysvetliteľný, už menej obhájiteľný dobovým kontextom) zabránila Budapešti, disponujúcej násobne vyšším medzinárodným kreditom a skúsenosťou ako SR - presadiť koncepciu autonómie pre menšiny. Bolo by iróniu slovenských dejín, ak súčasný, jeden z najviac demokratických štátov v regióne a rozhodne najúspešnejšie integrovaný v euroatlantických štruktúrach, nezabráni dnešnému Maďarsku – ktoré sa nachádza medzi

autoritárskym a totalitným režimom sporiacim sa s takmer celým demokratickým spoločenstvom - dokončiť jeho projekt vytvorenia paralelného štátu na území SR.

Plynutím času slovenské elity uverili tomu, že existuje veľmi solídny základ pre riešenie všetkých existujúcich aj nových problémov. Domnievali sa, ignorujúc skutočné ciele Maďarska, že poctivá realizácia *Zmluvy* z roku 1995 oboma stranami, v kontexte postupnej demokratizácie slovenskej a maďarskej spoločnosti a integrácie oboch krajín do euroatlantických štruktúr, povedie k dobrým alebo aspoň k štandardným susedským vzťahom. Uvažovali v takejto schéme: my (SR) chceme mať čo najlepšie vzťahy so susedom a urobíme preto (takmer) všetko, čo chce Budapešť. Predpokladali podobný prístup tiež z druhej strany ... Ale zatiaľ čo slovenská strana stále považuje spomínanú zmluvu za základný formát pre rozvoj vzťahov, maďarská strana sa rozhodla ísť úplne inou cestou. Cestou vlastných jednostranných opatrení, ktoré sa rôznou formou usiluje presadiť na území SR a voči občanom SR.

Súčasťou našej rovnice je skvelá a mimoriadne efektívna maďarská diplomacia s mnohoheneračnou tradíciou. Plnohodnotne podporovaná politickým konsenzom v tejto téme dokáže vyťažiť maximum, dokonca aj z prehratých sporov. Toto je však konštanta, s ktorou musí kalkulovať každý „partner“ Budapešti. Nuž a kto iný ako susedia Maďarska by to mali vedieť. I keď, ako to už býva pri sporoch, efektívnosť jedného partnera je neraz dôsledkom chýb toho na druhej strane stola. Tieto chyby môžeme rozdeliť do troch základných kategórií. Malé chyby väčšinou koriguje nasledujúci vývoj, resp. dá sa s nimi žiť. Na elimináciu hrubých chýb je potrebné už mimoriadne úsilie, ktoré je však poväčšine vynaložené v inom čase a kontexte. Preto nie je ľahko obhájiteľné. Najzávažnejšími sú však chyby strategického charakteru, ktoré sme uviedli na viacerých miestach v našej analýze. Na tieto chyby môžu doplácať nasledujúce generácie. Pri podobnej amnézii, akou trpí súčasná slovenská spoločnosť, v kombinácii s odstupom času, sa nemusia ani zistiť príčiny týchto chýb (a ich „pôvodcovia“, ktorí už nebudú zaujímaví).

Dva úplne odlišné modely správania sa oboch krajín

Za uplynulé obdobie sa dá ľahko vypozerovať diametrálne odlišné správanie oboch susedov. Hlavný rozdiel medzi demokratickými štátmi, vrátane Slovenska na jednej strane a Maďarska na druhej strane, je veľmi zreteľný. Keď na Slovensku diskutujeme o národnostnej otázke, automaticky myslíme na naše národnostné menšiny doma, na území Slovenskej republiky. Keď sa však politici alebo médiá v Maďarsku dotknú tejto témy, obracajú svoj zrak za hranice svojho štátu. Tento vzorec dlhodobého sprá-

vania sa Maďarska, demonštrujúci nepomerne väčší záujem o menšiny v zahraničí ako doma, silne spochybňuje kredit a motívy Budapešti.

Všetky slovenské vlády, vedené úprimnou snahou mať dobré vzťahy, boli a stále sú(?) presvedčené, že problémy, nadnášané maďarskou stranou, majú bilaterálny charakter. Ergo, slovenská strana nechce s týmito problémami „obťažovať“ medzinárodné prostredie. Budapešť to však pravidelne a cielene robí! Bratislava preto vždy chcela a chce rokovať o týchto záležitostiach, v súlade so základnou *Zmluvou* z roku 1995 a prostredníctvom ňou dohodnutého dialógu. Dialóg však druhá strana systematicky odmieta. Slovenské vlády v ostatnom čase prezentujú dobré vzťahy - napriek evidentnému rozporu so skutočnosťou - pravdepodobne s cieľom „upokojiť“ verejnosť. Slovenská strana vníma a vníma tieto problémy ako súčasť podstatne širšieho kontextu, prevažne pozitívnej agendy medzi oboma štátmi. Filozofia slovenského prístupu spočíva v presvedčení, že priateľské vzťahy medzi dvoma susedmi vytvoria priaznivú atmosféru aj pre menšiny na oboch stranách.

Taktika maďarského prístupu je založená na tom, že len „šťastná“ menšina, ktorej všetky požiadavky sa plnia, môže vytvoriť pozitívnu atmosféru pre priateľské vzťahy medzi oboma štátmi. Problémom je však to, že pojem šťastia je veľmi subjektívnou, a teda ťažko merateľnou kategóriou. Nikto pritom nevie, kto má byť šťastný. Menšinový študent alebo jeho rodič? Učiteľ na národnostnej škole, menšinový farmár alebo menšinový politici? Posledná menovaná skupina osôb už z princípu nebude nikdy spokojná alebo šťastná. Ďalším problémovým aspektom zmienenej taktiky je, že keď sa splní jedna požiadavka, vynorí sa vzápätí ďalšia ... Je potrebné prihliadať aj na isté, vyššie spomínané limity pri riešení menšinovej otázky. Z tohto dôvodu, ak chcú byť štáty seriózne pri hodnotení situácie príslušnej menšiny, mali by sa pridržiavať medzinárodne akceptovaných dokumentov. A toto je prístup, ktorému by mala dávať prednosť slovenská strana - je to v jej záujme.

Strategickým cieľom maďarskej politiky, podporenej konsenzom hlavných politických síl, je revízia povojnového usporiadania v strednej Európe a dosiahnutie hegemonie zjednotením maďarského národa v Karpatskej kotline. Robí všetko preto, aby presvedčila medzinárodné spoločenstvo, najmä veľmoci o tom, že bez vplyvu/súhlasu Maďarska sa žiadny zásadný pohyb v našom priestore neudeje. Základným taktickým postupom vo vzťahu k SR je neakceptovať žiadne dohodnuté riešenia, udržiavať vzťahy v permanentnom napätí a súčasne toto napätie internacionalizovať. Logicky teda nezdieľa náš úprimný záujem prezentovať pozitívne aspekty našej dvojstrannej spolupráce, ktoré stále prevládajú.

Následkom absencie systémového prístupu k celej komplexnosti vzťahov zo slovenskej strany je neadekvátne vyhodnotenie, paradoxne, veľmi

čitateľného správania maďarského partnera. Konkrétne - v ten istý deň, keď slovenský parlament ratifikoval európsku jazykovú chartu a priznal maďarskému jazyku najvyššiu možnú právnu ochranu – maďarský parlament schválil krajanský zákon, voči ktorému sa (nielen) slovenská strana dlhodobo ohradzovala. Štandardná krajina by v takejto situácii odložila ratifikáciu jazykovej charty. Nie však veľkorysé Slovensko. Iný príklad: v čase promócií prvých absolventov komárňanskej univerzity v maďarskom jazyku obviňovala Budapešť slovenskú stranu z jazykovej genocídy (!) v súvislosti s legislatívou, ktorá riešila používanie úradného jazyka v úradnom styku. Štandardná krajina by v takejto situácii veľmi nahlas poukázala na túto súvislosť. Nie však empatické Slovensko.

Prečo je cieľom maďarského revizionizmu SR?

Niekedy sa ponúka otázka, prečo si Budapešť na svoj sústredený útok v našom regióne vybrala zo susedných krajín práve Slovensko. Pre potreby tejto analýzy ponecháme stranou vývoj na Ukrajine, kde Maďarsko pracuje na erózii štátnosti nášho najväčšieho spoločného suseda – využívaním/zneužívaním etnického faktora!

Nevyčerpávajúca odpoveď by mohla znieť asi takto.

Ad a) s ohľadom na krátkosť času je identifikácia slovenskej spoločnosti so slovenskou štátnosťou, úroveň národného povedomia, ako aj úroveň vzájomnej spolupráce slovenských politických síl vo vzťahu k Maďarsku - najnižšia.

Ad b) úroveň právnej ochrany maďarskej menšiny, politickej organizácie jej elity, ako aj rôznych väzieb na Budapešť je zrejme - najvyššia.

Ad c) v porovnaní s Maďarskom sa Slovensku ekonomicky darí viac. Plynutím času si slovenskí občania maďarskej národnosti viac a viac uvedomujú, že existencia slovenskej štátnosti nie je len krátkou epizódou. Naopak, má perspektívu. Súčasťou celkového obrazu v maďarskej komunite je veľká, mlčiaca a relatívne spokojná skupina *versus* pomerne malá skupina stále nespokojných jedincov, avšak dobre organizovaných a hlavne motivovaných - Budapešťou. Významnou deliacou čiarou medzi maďarskou menšinou na Slovensku a susednou krajinou sa stal náš vstup do eurozóny. Je predpoklad, čoho sa aj Maďarsko obáva, že maďarská menšina v SR sa bude stále viac identifikovať so SR (pozri tiež parlamentné voľby 2020). Od roku 2006 rastie počet študentov z maďarskej menšiny na slovenských gymnáziách. Každé piate manželstvo na juhu Slovenska je zmiešané. V porovnaní s rokom 1997 – 12 percent, v roku 2007 to bolo už 40 percent slovenských Maďarov, ktorí považujú Slovensko za svoju vlasť.

Ad d) maďarské elity kalkulujú so slovenskou ústupčivosťou a prispôbivosťou, ktorá prekvapovala aj najznámejšieho a dodnes neprekonaného znalca národnostných pomerov v našom regióne S. Watsona.

Ad e) vyčlenenie Slovenska z Uhorska išlo inou cestou ako ostatné národy a preto má Budapešť osobitnú optiku na „*Felvidék*“. Pripomeňme si, že okrem Slovákov boli Maďari jediným etnikom plne integrovaným v uhorskej monarchii. A keďže sa „vládnuci“ maďarský národ, na princípe výlučnosti plne identifikoval s týmto kráľovstvom, v mentálnom nastavení maďarských elít sú obyvatelia Slovenska (pozn. nie Slováci, títo nie sú vnímaní ako rovnocenní partneri), považovaní za súčiastku politického a teritoriálneho priestoru, ktorý treba opätovne ovládnuť. Nezabúdajme ani na to, že počas turbulentných časov tureckej okupácie Uhorského kráľovstva bolo práve dnešné Slovensko „pokojným prístavom“ dobových elít. Najslávnejšie stránky dejín maďarského národa boli písané na dnešnom slovenskom území. Uhorský snem v Bratislave v prvej polovici 19. storočia bol dejiskom prebudenia maďarského národa v etnickej a najmä politickej rovine. Tu prvýkrát rečnil v lámanej maďarčine a po mnohých storočiach fakticky vdýchol život jazyku našich susedov *István Széchenyi* v októbri 1825. Neskôr, v marci 1848, tu začal, paradoxne, jeho najväčší oponent *Lajos Kossuth* svoju slávnu revolúciu burcovaním proti cisárskemu dvoru. Preto je dodnes Slovensko akousi „perlou“ v očiach a duši maďarských = uhorských elít.

Možný ďalší vývoj a jeho varianty

Na základe doterajšieho vývoja sme dosť jasne identifikovali ciele maďarskej politiky voči SR a regiónu a jej nástroje na dosahovanie týchto cieľov. Preto si vieme aspoň približne predstaviť, aké bude správanie Budapešti. Ostatne, „naštartovala“ viacero procesov, v ktorých bude pokračovať. Paradoxne, podstatne menej je predvídateľné správanie SR - v reakcii na maďarskú politiku. Reakcii preto, lebo aktívnej politiky Bratislavy voči partnerovi bolo ako šafranu. Dá sa tomu do istej miery rozumieť. Nie je to prirodzená agenda SR, a preto sa v nej cíti nepohodlne. Veľa bude záležať od toho, či sa vyššie popísané asymetrie budú naďalej prehlbovať alebo dôjde k nejakým korekciám. Prípadne, či slovenské elity využijú vyššie spomínané otvorené okno po ostatných parlamentných voľbách. Jedno je isté. Vieme, čo urobí v citlivých témach druhá strana. Treba však zdôrazniť, že to urobí len vtedy, ak jej to slovenská strana dovolí. Inými slovami, Budapešť ide potiaľ, pokiaľ nepocíti konzistentný a efektívny odpor (pozri Gabčíkovo, „súkromná cesta“ maďarského prezidenta do Komárna, zákon o štátnom jazyku, štátnom občianstve atď.). Bude pokračovať v expanzii svojho vplyvu do SR, používajúc pritom „rétoriku“ dobrých vzťahov, na ktorej tak slovenskej strane záleží. Preto vývoj vzťahov bude podstatne viac určený prístupom Bratislavy.

Predpokladané aktivity: Budapešť bude v súčinnosti s maďarskými menšinami v zahraničí aj naďalej využívať/zneužívať rôzne medzinárodné

inštitúcie voči susedom. Aby sme nehovorili iba o SR, t. j. v širšom kontexte – bude blokovať spoluprácu NATO s Ukrajinou s cieľom ovplyvniť jazykovú politiku v našej spoločnej susednej krajine. S prihliadnutím na to, že ad a) štátny jazyk je nielen dôležitým komunikačným nástrojom ale tiež prostriedkom k posilňovaniu súdržnosti spoločnosti a súčasne ad b) Budapešť napriek výraznému odporu ukrajinských úradov udeľuje maďarské štátne občianstvo, porušujúc tým ukrajinskú legislatívu – cielene pracuje na erózii ukrajinskej štátnosti.

V prostredí Európskej únie: bude maďarská strana, tu máme na mysli Budapešť v spolupráci s maďarskými menšinami v regióne, presadzovať rôzne formy občianskych iniciatív s cieľom rozširovania menšinových práv. Doterajší vývoj nedáva veľkú šancu úspechu týmto iniciatívam. Pre maďarskú stranu je však mimoriadne dôležitý efekt samotnej „mobilizácie“ integrujúceho sa maďarského národa v Karpatskej kotline, ktorá „zvýši“ jeho legitimitu.

Bilaterálne voči Slovensku: bude vytvárať tlak na akceptovanie maďarskej koncepcie štátneho občianstva. Vidina vládneho FIDESZ-u na získanie ďalších 100 tisíc voličov - s prihliadnutím na tamojšie parlamentné voľby 2022 - je mimoriadne motivujúca. Ďalej sa bude usilovať o rehabilitáciu *J. Esterházyho* s cieľom úplne prehodnotiť historický vývoj, vedúci k druhej svetovej vojne. S tým istým cieľom bude pokračovať v spochybňovaní dekrétov prezidenta republiky.¹⁵ Podľa vzoru získania istých prvkov kultúrnej autonómie v nedávnej minulosti bude snaha podobné ciele dosahovať aj v iných oblastiach štátnej správy. Budú pokračovať pokusy o zmenu ústavy SR s cieľom eliminovať národný rozmer v jej preambule. Bude rásť tlak na prijatie osobitného zákona o národnostných menšinách s cieľom presadzovať etnický separatizmus na právnom základe.

Veľký dôraz bude maďarská menšina/Budapešť klásť na ďalšie rozširovanie jazykových práv. Treba to vnímať v kontexte dlhodobých, sústredených a koordinovaných snáh dosiahnuť, (nielen) na zmiešanom území SR, oficiálny úradný dvojazyčný režim. Inými slovami, aby mal maďarský jazyk vo všetkých oblastiach verejného života rovnaký *status* ako štátny jazyk. Také niečo však nie je v záujme SR, o. i. aj preto, lebo by došlo k diskriminácii jazykov ostatných národnostných menšín. Berúc tiež do úvahy doterajšiu skúsenosť, je možné s vysokou pravdepodobnosťou predpokladať, ktorý jazyk by bol v takomto režime a v takomto prostredí uprednostňovaný.

V rámci rozvoja „dobrých vzťahov na maďarský spôsob“ bude Budapešť pokračovať v očierňovaní takmer všetkých vecí, ktoré súvisia so Slovenskom, jeho štátnosťou, históriou, menšinovou politikou atď. *Mutatis mutandis* bude postupovať aj voči ostatným susedom s výnimkou Ra-

¹⁵ Ide o dekréty prezidenta republiky Edvarda Beneša.

kúska. Treba povedať, že Budapešť je veľmi čitateľná. Čo hovorí, to aj robí. Slovenská strana so svojim občianskym, liberálnym, niekedy až sterilným prístupom k histórii vlastného štátu bude primerane tomu (ne)reagovať.

Namiesto záveru môžeme konštatovať nasledujúce. Maďarská politika dokazuje za celé uplynulé storočie - svojim všemožným úsilím o získanie hegemonie v našom regióne, nerešpektujúc pritom prirodzené záujmy svojich susedov - že rozhodnutie, prijaté 4. júna 1920 bolo plne oprávnené. V demokratickej, integrovanej Európe je náš južný sused azda jediným štátom, ktorý otvorene deklaruje, že „hranice jeho národa sa nezhodujú s hranicami štátu“ - čo je treba riešiť ...

V ťažko odhadnuteľnom časovom horizonte môžu nastať v princípe nasledujúce tri základné varianty vývoja.

Ad 1) slovenské politické elity v SR začnú národnostnú politiku riešiť koncepčne, systémovo a vo vzájomnej spolupráci. Opierajú sa o odborné analýzy, aktívne vstúpia do vyššie popisovaných procesov a budú obhajovať aj legitímne záujmy väčšinovej spoločnosti a iných menšín, nielen maďarskej. Výsledkom by mala byť skutočná rovnováha v spoločnosti, ktorá bude garantovať dlhodobý pokoj. Na európske pomery vysoká úroveň ochrany menšín na Slovensku vytvára na to viac ako solídny rámec. Možno dočasne nebudeme mať najlepšie vzťahy s Budapešťou. Získame však niečo oveľa cennejšie - rešpekt maďarskej strany. Rešpekt partnera, kedy bude vo vzťahu existovať skutočný dialóg a nie monológ založený na nekončiacich sa jednostranných požiadavkách.

Ad 2) udeje sa zázrak. Jeho súčasťou bude fakt, že lojálna časť maďarskej menšiny sa stane kritickou masou v tejto komunite. Bude sa plnohodnotne integrovať do slovenskej spoločnosti, zachovávajúc si pritom všetky aspekty svojej národnostnej identity. Odmietne lákania z Budapešti a z vlastnej iniciatívy nedovolí tunajším stúpencom etnického separatizmu a revizionizmu pokračovať v ich činnosti: radikalizovať medzietnické vzťahy na našom území. Pamätajme však na to, že dejiny poväčšine nemerili mlčiace masy, ale motivovaní jedinci.

Ad 3) bude pokračovať doterajší proces vyznačujúci sa „zdieľanou suverenitou“, pri ktorom Maďarsko uplatňuje nielen svoj vplyv, ale aj štátnu moc na našom území a voči našim štátnym občanom. Budapešť už svojim konsolidovaným úsilím vytvorila takmer všetky podmienky - politické, právne, inštitucionálne (v plnom prúde sa riešia ekonomické) - na fungovanie paralelného, kvázi štátu maďarskej menšiny na území SR. Bude už len čakať na vhodný moment. Inými slovami, proces postupne povedie k erózii slovenskej štátnosti. Najväčší problém spočíva v tom, že keď začnú byť prvky tohto procesu viditeľné, môže byť neskoro.

Záver

Mapa sveta nadobudla po prvej svetovej vojne úplne nový obraz. V tomto kontexte vznik Česko-Slovenska pred storočím znamenal pre dnešné Slovensko doslova operáciu, ktorá zachránila jeho život. Prečo? Vyčerpávajúcu odpoveď môžeme nájsť na druhej strane Dunaja. Stačí sa pozrieť, čo sa udialo s takmer polmiliónovou slovenskou komunitou, ktorá zostala na území Maďarska po Trianone. Dlhodobá maďarská „menšinová“ politika je dôvodom, prečo dnešná otrávená a malá slovenská menšina nie je schopná komunikovať vo svojom materskom jazyku. Toto je dôkazom toho, akú budúcnosť pripravovali maďarské elity pre slovenský národ v prípade, žeby Uhorské kráľovstvo prežilo prvú svetovú vojnu. Nie je prekvapením, že príbeh Slovákov pokračoval v Maďarsku po Trianone. Môžeme povedať, že z etnického pohľadu je najväčšou obeťou Trianonu slovenská menšina v Maďarsku.

Maďarské politické elity v Rakúsko-Uhorsku povzbudzovali vstup monarchie do vojny po boku Nemecka na jej začiatku. Nebolo preto prekvapením, že pri reorganizácii politického priestoru v strednej Európe spojenci zohľadnili aktívnu úlohu Budapešti pri rozpútaní najzničujúcejšieho konfliktu v dejinách Európy. Pri príprave mierovej zmluvy s novým Maďarskom nemohlo medzinárodné spoločenstvo ignorovať silný hlas nemaďarských národov v historickom Uhorskom kráľovstve. Hlas hovoriaci jasné „NIE“ ich spoločnej budúcnosti v jednom štáte s maďarským národom po svojich veľmi tragických skúsenostiach s týmto spoložitím.

Politické elity v Budapešti - na rozdiel od Rakúska, ktoré sa zmierilo s rozpadom Rakúsko-Uhorska - neboli ochotné akceptovať novú tvár svojej krajiny na mape novej Európy. Keďže Maďarsko vo svojej reálnej politike nikdy neprijalo Trianon, jeho susedia pociťujú následky do dnešného dňa. Vytvorila sa a pestuje umelá fikcia, že Maďarsko stratilo rozsiahle územia a obyvateľstvo. Nič nemôže byť ďalej od pravdy, keďže Maďari získali svoj nový, národný štát a preto o nič nemohli prísť. Revizionizmus sa však stal ústrednou niťou tak v domácej ako aj zahraničnej politiky Budapešti. V medzivojnovom období táto politika urobila z Maďarska strategického spojenca fašistického Talianska a nacistického Nemecka v strednej Európe. „Vďaka“ tomuto spolenectvu mohlo Horthyho Maďarsko obsadiť rozsiahle územia Slovenska, Rumunska a Juhoslávie - v príkrom rozpore so základnými princípmi medzinárodného práva. Menšinová otázka bola vtedy zneužitá ako zámienna k invázii do susedných krajín.

Pred vstupom do euroatlantických štruktúr uzavrelo Slovensko s Maďarskom v roku 1995 Zmluvu o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci - tento krok bol veľmi priaznivo hodnotený medzinárodným spoločenstvom. Najvýznamnejšia zmluva v novodobej histórii svojim veľmi kom-

plexným prístupom vytvorila vhodný rámec pre spoluprácu oboch historických národov vo všetkých oblastiach. Náležitá pozornosť bola venovaná spolupráci pri ochrane národnostných menšín. Do zmluvy boli zahrnuté všetky relevantné medzinárodné dokumenty so zvláštnym zreteľom na Rámcový dohovor Rady Európy o ochrane národnostných menšín. Oba štáty ratifikovali tiež Európsku chartu pre regionálne a menšinové jazyky. Vďaka tomu môžeme konštatovať, že existujú úplné politické, právne a inštitucionálne podmienky (zmiešaná komisia) pre plnohodnotný dvojstranný dialóg o menšinovej otázke.

Pri porovnaní ako obe krajiny plnia svoje záväzky vyplývajúce zo spomínaného Dohovoru a Charty prideme k nasledujúcemu záveru: Slovensko dlhodobo realizuje svoje záväzky a poskytuje najvyššiu ochranu maďarskému jazyku. Študenti z maďarskej menšiny môžu získať vzdelanie vo svojom jazyku na univerzitnej úrovni – financované zo štátneho rozpočtu. Slovenskí menšinoví študenti v maďarskom školskom systéme sa dostanú sotva k hodinám o materskom jazyku. Inými slovami Maďarsko neplní ani tú najnižšiu úroveň ochrany slovenského jazyka, ktorú Budapešť formálne akceptovala. Napriek evidentnej asymetrii v prospech maďarskej menšiny v SR – Budapešť pokračuje vo svojich požiadavkách o rozšírenie menšinových práv pre etnických Maďarov na Slovensku.

Veľmi skoro po uzavretí bilaterálnej zmluvy bolo jasné, že Budapešť nie je pripravená na zmierenie sa so svojou vlastnou históriou. Takéto zmierenie sa však považovalo/považuje za *conditio sine qua non* pre budúci dialóg medzi susedmi aj preto, lebo obaja boli súčasťou európskych integračných procesov. Namiesto toho Maďarsko - vo svojom presvedčení, že je najväčšou obeťou svojej vlastnej histórie – spustilo modernú verziu historického revizionizmu. Keďže podmienky v strednej Európe po studenej vojne neboli „priaznivé“ k zmene hraníc, čo bolo cieľom Maďarska, maďarskí politici zamerali svoju pozornosť na maďarské menšiny v susedstve. Pochopiteľne vrátane Slovenska. Potom ako sa maďarskej strane nepodarilo presadiť koncepciu etnickej autonómie na európskej, regionálnej ani bilaterálnej úrovni, ktorého cieľom bolo získať politickú kontrolu nad maďarskými menšinami v zahraničí a podpora etnického separatizmu v regióne – prišla Budapešť s projektom „integrácie maďarského národa v Karpatskej kotline“. T. j. spojiť Maďarsko a maďarské menšiny v susedných krajinách približne na území, ktoré pred viac ako storočím predstavovalo Uhorské kráľovstvo.

Koncom minulého storočia Maďarsko dramaticky znížilo svoj záujem na dvojstrannej spolupráci pri ochrane menšín a *de facto* opustilo implementáciu Zmluvy z roku 1995. Súčasne Budapešť zvýšila rôzne druhy jednostranných opatrení vo vzťahu k maďarským menšinám v regióne, vrátane Slovenska. Boli prijaté rozhodnutia politického, právneho a finančného

charakteru s cieľom pripraviť príslušné kapacity a spustiť realizáciu spomínaného projektu integrácie maďarského národa v Karpatskej kotline.

Conclusion

Global order assumed after World War I a completely new shape. In this context - the appearance of Czecho-Slovakia a century ago was for today's Slovak nation literally an important life-saving operation. Why? We may find an exhausting answer across the Danube river. Look at what has happened to the half a million-strong Slovak community that had remained on the territory of Hungary after Trianon. Hungarian „minority“ policy in the long-term has caused what is perceived today as a shaken and small Slovak minority unable to communicate in their mother tongue. This can serve as evidence as to what future the Magyar elite had in store for the Slovak people had the Kingdom of Hungary survived World War I. It is no surprise that the story of the Slovaks in the historic kingdom continued in Hungary after Trianon. We may say that from the ethnic point of view the Slovak minority in Hungary has been a major victim of Trianon.

Before the First World War started, Magyar political elites were keen to encourage the Austro-Hungarian Empire to go to war alongside Germany. No surprise then that the Allied Powers when negotiating reorganization of political space in Central Europe took into consideration an active role of Budapest in launching the most devastating conflict in the history of Europe. The international community in the process of preparing the Peace Treaty with new Hungary could not ignore a strong voice of non-Magyar peoples living in the historic Kingdom of Hungary. Voice saying a clear „NO“ to sharing their common future in a single state with the Magyar nation after their very tragic experiences.

Unlike Austria, reconciled to the disintegration of Austria- Hungary, political elites in Budapest did not want to digest their country's new shape on the political map of new Europe. Whereas Hungary in its real politics has never accepted Trianon, its neighbours have been witnessing its consequences until nowadays. There has been created an artificial fiction that Hungary lost territories and population. It is simply not true, whereas Magyar people had obtained their own national State – therefore they could not lose nothing. However, revisionism in Budapest has turned to be a central pattern in both domestic and foreign policy. In the mid-war period this policy made from Hungary a top and strategic regional ally of the Fascist Italy and the Nazi Germany in central Europe. „Thanks“ to this alliance Horthy's Hungary could occupy vast territories of Slovakia, Romania, Yugoslavia – in obvious breach of basic principles of international law. Minority issue was back then abused as pretext for invading the neighbouring countries.

On their way to be integrated into Euro-Atlantic structures, Slovakia and Hungary concluded the Treaty on good neighbourliness and friendly cooperation in 1995 – a step that was highly appreciated by the international community. Very complex approach of the most important treaty in recent history has created a suitable frame for co-operation in all walks of life between the two historic nations. Due attention was paid to the co-operation in the field of the protection of national minorities. All relevant multilateral documents with special focus on the Framework Convention of Council of Europe for the protection of national minorities have been incorporated into the treaty. Both countries also ratified European Charter for Regional or Minority Languages. Given all this, we may state that there exist very comprehensive political, legal and institutional (mixed commission) conditions for full-fledged bilateral dialogue on minority issues.

When comparing the implementation of commitments by both countries with the above-mentioned Convention and Charter, we may come to the following conclusion: Slovakia in the long term has been honouring its commitments to provide the highest level of protection of the Magyar language. Magyar minority students in Slovakia may be taught in their language at a University level; such education being financed from government budget. Slovak minority students in the Hungary's school system have hardly classes of, let alone in their mother tongue. In other words Hungary has not complied with even the lowest level of protection of the Slovak language for minority that Budapest had formally accepted. Despite this evident asymmetry in favour of the Magyar minority in Slovakia, Budapest has continued in claiming extension of minority rights for ethnic Magyars in Slovakia.

Very soon after the conclusion of the bilateral treaty it became clear that Budapest was not ready for reconciliation with its own history. This has been considered to be *conditio sine qua non* for future dialogue between neighbours, but also for being part of the European integration process. Instead of that, being convinced that it had been a major victim of its own history, Hungary re-launched a „modern” version of historic revisionism. Whereas conditions in Central Europe after the end of the Cold War were not „conducive“ to change of borders - a goal widely shared in Hungary - Hungarian politicians re-focused their attention on Magyar minorities in the neighbourhood. Including Slovakia, of course. After having failed to enforce its concept of ethnic autonomy on the European, regional and bilateral level, the aim of which was both to exercise political control over Magyar minorities abroad and to promote ethnic separatism in the region, Budapest has come up with a project of the „integration of the Magyar nation in the Carpathian Basin“. It means Hungary plus Magyar minorities

in neighbouring countries, approximately on the territory that century ago was the Kingdom of Hungary.

By the end of last century, Hungary dramatically slowed down bilateral co-operation on the minority protection and *de facto* abandoned implementation of the Treaty concluded in 1995. Budapest simultaneously increased various kinds of unilateral steps towards Magyar minorities in the region, including the one on the territory of Slovakia. Political, legal and financial decisions were taken in order to build up capacities and thus put into effect the above-mentioned project of integration of the Magyar nation in the Carpathian Basin.

Literatúra

- [1] BEŇA, J.: Slovakia and Beneš's Decrees. Bratislava: Belimex, 2002. ISBN 80-89083-22-6
- [2] DEÁK, L.: Trianon. Myths and Reality. Bratislava: Kubko-Goral, 1995. ISBN 80-967427-2-8.
- [3] DEÁK, L.: Vienna Arbitration. Bratislava: Slovakia Plus, 1993, ISBN 80-88750-00-8.
- [4] DEÁK, L.: Political Profile of János Esterházy. Bratislava: Kubko-Goral, 1996. ISBN 80-967427-6-0.
- [5] GÁBOR, J., VRÁBEL, F.: One hundred years since Trianon. Bratislava: Perfekt, 2020, ISBN 978-80-8226-007-9
- [6] HOLEC, R.: Trianon. Triumph or Disaster? Bratislava: Marenčin PT, 2020. ISBN 978-80-569-0588-3.
- [7] HRONSKÝ, M.: The Struggle for Slovakia and Trianon. Bratislava: National Literary Center, 1998, ISBN 80-88878-14-4,
- [8] HRONSKÝ, M.: Trianon. The origin of the borders of Slovakia and the problems of its security (1918 – 1920). Bratislava: Veda, 2011, ISBN 978-80-224-1183-7.
- [9] KRNO, D.: 1946, Paris: Peace was being prepared with Hungary. Bratislava 1947, Commission of Information
- [10] LENDVAI, P.: Hungarians – Victories and Losses. Kalligram, Bratislava, 2011, ISBN 978-80-8101-464-2
- [11] MICHÁLEK, S.: Diplomat Štefan Osuský 1889-1973. Bratislava: Veda, 1999, ISBN 80-224-05655
- [12] PURGAT, J.: From Trianon to Košice. Bratislava: Epocha, 1970.
- [13] PURGAT, J.: The exchange of population between Czechoslovakia and Hungary in the years 1946 – 1949 as part of the post-war renewal of democratic Czechoslovak statehood (from Košice to Štrbské Pleso). Bratislava: Institute of Political Science SAS, Science, Publishing house of the Slovak Academy of Sciences, 2017. ISBN 978-80-224-1604-7.

[14] ROMSICS, I.: Trianon Peace Treaty. Bratislava: Kalligram, 2009, ISBN 978-80-8101-237-2.

[15] RYCHLÍK, J.: The disintegration of Austria-Hungary and the establishment of Czechoslovakia. Prague: Vyšehrad, 2018. ISBN978-80.7429.988-9.

[16] SETON-WATSON, R.: Nationality Issues in Hungary. SKSI SLOVAKIA PLUS, Bratislava, 1994, ISBN 80-88750-07-5

[17] SCHWARZ, K. P.: Czechs and Slovaks – a long way to a peaceful breakup. ODKAZ Publishing House, 1994, ISBN 80-85193-23-X

[18] Judgment of the International Court of Justice in The Hague of September 25, 1997.

[19] The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities signed on February 1, 1995 and Explanatory Report www.culture.gov.sk

[20] European Charter for Regional or Minority Languages and Explanatory Report of November 5. 1992, Coll. no. 588/2001

E-mail: jan.gabor@mzv.sk

REGENT WITHOUT A KING? NICHOLAS HORTHY'S POSITION AS "GOVERNOR" IN THE LIGHT OF HUNGARIAN CONSTITUTIONAL HISTORY

Dr. György Képes, Ph.D., habil.

Eötvös Loránd University, Faculty of Law, Department of History of the Hungarian State and Law, Budapest, Hungary

Abstract

A popular and almost official denomination of the form of state of interwar Hungary is the “kingdom without a King”.¹ The Hungarian state, after the collapse of the Austro-Hungarian Monarchy and the subsequent revolutionary (republican, later communist) attempts for government, was defined as a kingdom. Based on the historical constitution, the election of a national king would not have been acceptable at least for the legitimists, who considered the *Sanctio Pragmatica* (adopted in Hungary in 1723) as a fundamental (cardinal) law of the Hungarian constitution being still in force, while the restoration of the Habsburg dynasty would have also been impossible due to the international circumstances, mainly the revulsions of the victorious Entente powers, and especially the surrounding countries. The solution was a strange, maybe unique type of (deputy) head of state, the position of a “governor” (*kormányzó*), that earlier had a historical meaning of a regent and tutor for underage kings in Hungarian history. In this study, we make an attempt to explain as to why this term was chosen, and how this position was transformed from an almost republican to a truly monarchic type head of state, while it could be less and less interpreted as the deputy of a king (as the regent's position would have actually suggested).

¹ KÜPPER, H.: Evolution and *Gestalt* of the Hungarian state. In: *The Administrative State*. (The Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol. 1.) Eds.: VON BOGDANDY, A. – HUBER, P. M. – CASSESE, S.: Oxford University Press, Oxford, 2017, 290–328., p. 307. For a detailed analysis, see: TAKÁCS, P.: On stateform of Hungary between 1920 and 1944: Applicability of the term “monarchy without a king”. *Journal on European History of Law* 10. 2/2019, 139–149., pp. 139–141.

Key Words

Hungarian constitutional history; interwar Hungary; Nicholas Horthy; monarchy; regency; regent; governor; head of state; royal powers; presidential powers

Introduction

The American historian Thomas L. Sakmyster, author of one of the best biographies ever written about Admiral *Nicholas Horthy* (1868–1957), the Hungarian head of state during the interwar period (1920–1944), points out in the first endnote to his excellent book that “the Hungarian term for the office to which Horthy was elected [on March 1, 1920], *kormányzó*, has traditionally been translated [to English] as ‘regent’ [...]. However, this is an inadequate meaning of ‘governor’ [the literary equivalent of the Hungarian word *kormányzó*] and does not imply allegiance to a monarch”.² As we will see, at least at the beginning, Horthy’s position was very probably intended to be identical to regency for an absent and *de facto* “incapacitated” king, but as it is correctly interpreted by Sakmyster, as time went by, it became increasingly distanced from this original meaning, borrowed by the legislators from the late medieval Hungarian constitutional history.

1 Election of a “Governor” in 1920

On March 1, 1920, the newly formed unicameral and provisional National Assembly of Hungary (*Nemzetgyűlés*) elected Horthy to act as the *kormányzó* which, as we mentioned above, can be literally translated as “governor” (*kormányozni* means “to govern” in Hungarian), and historically meant a regent (“a person appointed to rule a state because the king or queen is too young or unfit to rule, or is absent”).³ According to § 12 of the relating law, Act I of 1920, “The National Assembly – until it will make final arrangements for the way the powers of the head of state are to be exercised, and pursuant to this, the head of state will actually enter office – shall elect a Regent [...]”. By virtue of the first paragraph of § 13, “The Regent shall be entitled to constitutionally exercise all rights due to a monarch within the bounds defined below”.⁴

This was nothing else than the postponement of (or, at least, fear of expressing) the declaration on the reinstatement of the monarchic state form,

² SAKMYSTER, T.: *Hungary’s Admiral on Horseback. Miklós Horthy, 1918–1944*. Boulder Co., New York, 1994, p. 403. (Note 1)

³ *Pocket Oxford English Dictionary*. 11th edition. Ed.: WAITE, M.: Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 765.

⁴ Source of the English translation of Act I of 1920: MÁTHÉ, G. – PÖLÖSKEI, F.: A public-law interregnum. In: *The Hungarian State. Thousand Years in Europe*. Eds.: GERGELY, A. – MÁTHÉ, G.: Korona Kiadó, Budapest, 2000, 257–278., p. 260.

and the decision on how the king's position would be (or why it would not be) filled again. The historical form of the Hungarian state was monarchy, and in March 1920, the Kingdom of Hungary had a living king. On November 11, 1918, Charles IV (r. 1916–1918, in Austria as Charles I, Emperor of Austria) signed a declaration written on a typewriter in the Schönbrunn Castle in Vienna, in which he “recognized the free decision of German-Austria on its future form of state”. On the next day, the provisional national assembly enacted that “German-Austria is a democratic republic”.⁵ On November 13, the king signed another, hand-written declaration (this time in his imperial residence in Eckartsau Castle, which is why this declaration has become known as the “Eckartsau proclamation”), concerning his other kingdom, Hungary:

*“I do not want my person to serve as a barrier to the free progression of the Hungarian nation, for which I have the same feelings of love as before. Therefore, I hereby renounce all kind of participation in state affairs, and I accept, in advance, the decision that shall establish the future state form of Hungary.”*⁶

This document cannot be interpreted in any other way than as a counterpart of the Vienna proclamation. Thus, should “the Hungarian nation” (parliament or “the people”?) choose a republican form of government (as it was the case on November 16, 1918, with the so-called “People’s Resolution” of the Hungarian National Council, which did not have any authorization or legitimacy to act as a constituent assembly, because it was not an elected body), the king would have left the throne, because a republic cannot have a king as its head of state. However, the Eckartsau proclamation does not mention any abdication from the throne.⁷ Furthermore, by virtue

⁵ BRAUNEDER, W.: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. (A Constitutional History of Austria up to the Present Day.) JPTE ÁJK, Pécs, 1994. pp. 241–242.; SZABÓ, I.: *Ausztria államszervezete, 1918–1955*. (Organisation of the Austrian State, 1918–1955). PPKE JÁK, Budapest, 2010, p. 41. For the proclamation of 11 November 18 of Charles I, Emperor of Austria see: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/61/Verzichtserkl%C3%A4rung_Karl_I._11.11.1918.jpg (accessed: 28/04/2020)

⁶ Translated by the author. In Hungarian see: *Nemzetgyűlési irományok*. (Documents of the National Assembly.) 1920. Vol I. p. 14. A high quality digital copy of the proclamation can be downloaded from the website of the Hungarian National Archive, https://mnl.gov.hu/a_het_dokumentuma/iv_karoly_eckartsau_nyilatkozata.html (accessed: 28/04/2020)

⁷ CSEKEY, I.: A kormányzói jogkör reformja. (Reform of the governor’s powers.) *Acta Litterarum ac Scientiarum Regiae Universitatis Hungaricae Franciscosephinae. Sectio Juridico-Politica*. 1/1937, 103–161., p. 112.; PÜSKI, L.: *A Horthy-rendszer* (The Horthy Regime.) Pannonica Kiadó, Budapest, 2006, p. 19.; SZABÓ, I.: A királyi trón betöltése körüli viták a két világháború közötti Magyarországon. (Disputes about the accession to the throne in interwar Hungary.) *Iustum Aequum Salutare*, 1–2/2006, 171–189., p. 177.

of Act III of 1848, an abdication without a ministerial countersignature would not have been valid – moreover, according to Act III of 1867 “all abdications from the throne in future shall be made by a special notice to and with a constitutional approval of Hungary” (§ 3).⁸

Following this path, we can establish that Hungary had two options after the fall of the so-called Hungarian Soviet Republic in August 1919: the revolutionary way (to stay with a republican form of state, in line with the examples of Austria or Czechoslovakia, without any legal succession with the former Austro-Hungarian Monarchy and the historical Kingdom of Hungary) and the “counter-revolutionary” solution (to go back to the times before the revolutions, i.e., the restoration of the historical kingdom). The latter would have meant the legal succession with the Monarchy, which very well met the interests of the Entente, and a decisive breaking with the revolutionary governments of 1918–1919 which, on the other hand, was in line with the ideas of the new-old Hungarian political elite. The primary theoretical basis (“state ideology”) of the post-revolutionary Hungarian state and politics was the doctrine of legal continuity (*jogfolytonosság*).⁹

In early September 1919, a prominent British diplomat, *Sir George Russell Clerk* (1874–1951) was sent to Hungary, who managed to agree with the acting prime minister *István Friedrich* (1883–1951) and also with Nicholas Horthy, then a commander-in-chief of the so-called “National Army” (armed troops maintaining law – with disputable means, and in lack of any constitutional authorization – in the country after the collapse of the communist government) that, provided that the universal suffrage proclaimed by the revolutionary Károlyi government of 1918 would be preserved and the Social Democrats and some other politicians of the moderate left (liberals) would join the government, Horthy and his National Army could march to Budapest and take over the capital from the Romanian occupy-

⁸ CSEKEY 1937, p. 112.; SZABÓ 2006, p. 177.; TOMCSÁNYI, M.: *Magyar közjog. Alkotmányjog.* (Public Law. Constitutional Law.) Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926, p. 177. [This provision is referring to the fact that the abdication of Ferdinand V (Ferdinand I as the Emperor of Austria) in December 1848 was unconstitutional.]

⁹ KÜPPER 2017, p. 307. (In the Hungarian politics of the interwar period, the doctrine of legal continuity served as a point of reference against the Treaty of Trianon.) For a comprehensive presentation of this doctrine in recent literature, see: SCHWEITZER, G.: *Közjogi provizórium, jogfolytonosság, új közjogi irány. A két világháború közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlata* (Public law provisorium, legal continuity, new public law direction.) In: SCHWEITZER, G.: *A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig. Közjog- és tudománytörténeti tanulmányok.* (From the Hungarian royal republic to the Republic of Hungary. Studies on public law and history of science.) Publikon Kiadó, Pécs, 2017, 7–47., pp. 14–18.

ing forces.¹⁰ In January 1920, the general elections were held, and the National Assembly convened in February 1920.

According to the final version of the explanatory memorandum attached to the already cited Act I of 1920,¹¹ the exercise of the royal power had been interrupted on November 13, 1918, and the only “depository” of the Hungarian sovereignty at that point was the National Assembly itself, as the representative body of the people. The National Assembly reserved its right to draw the consequences of Charles IV’s proclamation for the times after the peace deal and, at that time, it intended to only make indispensable decisions in order to restore the constitutionality of the government of Hungary. For the period of interruption in the function of the head of state, the National Assembly decided to elect “a governor” (Horthy’s name is not mentioned in the explanatory memorandum, not even as a candidate). This provisional decision was a compromise between those, who intended to elect a new king (“free electors”), and those, who wanted to call king Charles IV back to the throne (legitimists) – or rather to postpone the decision between these two sides, both supported by eminent legal scholars.¹²

¹⁰ HAJDÚ, T. – L. NAGY, Z.: Revolution, counterrevolution, consolidation. In: *A History of Hungary*. Eds.: SUGAR, P. F. – HANÁK, P. – FRANK, T.: Indiana University Press, Bloomington, 1990, 295–318., pp. 311–312.; PROTHEROE, G.: Sir George Clerk and the struggle for British influence in central Europe, 1919–26. *Diplomacy and Statecraft* 12. 3/2001, 39–64., pp. 43–45.

¹¹ See: *Nemzetgyűlési irományok*. (Documents of the National Assembly.) 1920. Vol I. pp. 9–25.

¹² TAKÁCS 2019, pp. 146–147. Concerning the two main legal opinions about the termination or survival of the *Sanctio Pragmatica* (Act II of 1723 as a Hungarian fundamental law) after the collapse of the Austrian Empire see also: SZABÓ 2006, pp. 172–174. From the literature of the interwar period see e.g.: EGYED, I.: *A mi alkotmányunk*. (Our Constitution.) Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943, pp. 206–207.; TOMCSÁNYI 1926, pp. 170–175. Tomcsányi (himself a legitimist) mentions a. o. *Gejza Ferdinandy* (1864–1924, professor of public law in Budapest) and *István Ereky* (1876–1943, professor of public administration and financial law in Szeged) on the legitimists’ side, and *Károly Kmety* (1863–1929, professor of public administration law and public law in Budapest) as the most prominent supporter of the “free electors”. See TOMCSÁNYI 1926, pp. 170. and 173. The author would like to add that the majority of leading public law jurists of the interwar era had a legitimist position even after the dethronement (1921) – let us just mention (besides Ereky and Ferdinandy) the above cited *Móric Tomcsányi* (1878–1951, professor of public administration law and public law in Budapest since 1922), *István Egyed* (1886–1966, professor of public administration law in the University of Economics in Budapest since 1928), *Kálmán Molnár* (1881–1961, professor of public law in Pécs since 1925), or – from the younger generation – *József Bölöny* (1903–1990, associate professor of public law in Pécs since 1938).

2 Why a “Governor”?

The Hungarian word *kormányzó* is an equivalent of the English term governor, which means “an official appointed to govern a town or region”. This meaning was known in early modern Hungarian constitutional history as well: two regions had governors in the 18th and 19th centuries, Transylvania (by virtue of Leopold I’s *Diploma Leopoldinum* of 1691, until the union of the Kingdom of Hungary with Transylvania was enacted in 1848 and implemented in 1867) and Fiume (now Rijeka, Croatia) with the surrounding coastal area (between 1779 and 1918).¹³ However, the same word (in Latin version: *gubernator*) was also used in some exceptional cases, when the king himself had to be substituted in his entire reign. The explanatory memorandum to Act I of 1920 explicitly refers to the governorship of *John Hunyadi* (1406–1456) between 1446 and 1453 as the main example (see the explanation to § 13 of the law) and, less specifically, also to several other occasions from the Middle Ages to the 19th century, when “the nation must have provided for the exercise of royal powers through the election of a governor” (§ 12).

In the medieval period, at the time of the Arpad’s dynasty (1000–1301), when the king was underage, it was the queen mother to act as his tutor, and in this capacity, she was to represent the minor king. This happened during the first years of the reign of king Géza II (r. 1141–1162), when his mother Jelena of Rascia acted as his tutor, assisted in the regency by her brother Beloš, and during the minority of Ladislas IV Cuman (r. 1272–1290), when his mother Elizabeth Cuman was the regent. Queen Jelena and Beloš were already assisting Géza II’s father (Jelena’s husband) Béla II the Blind (r. 1131–1141), who had been blinded at 4 years of age by his uncle Coloman (r. 1095–1116), together with his father Álmos. Elizabeth Cuman

¹³ POMOGYI, L.: *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár*. (Dictionary of Hungarian Constitutional and Legal History). Mérték Kiadó, Budapest, 2008, p. 623. The question whether the head of the Transylvanian state would be referred to as *princeps* (as it is written in the Treaty of Speyer of 1570 concerning John Sigismund) or *gubernator* was raised at the end of the 16th century as well. See: KRUPPA, T.: *Gubernator aut successor? Habsburg Miksa főherceg erdélyi kormányzóságának terve, 1597–1602*. (Gubernator aut successor? Plan for the governorship of Archduke Maximilian of Habsburg in Transylvania, 1597–1602.) *Acta Historiae Litterarum Hungaricum*, Tom. 30. Szeged, 2011, 265–280., pp. 270–271. Earlier (as it will also be the practice several times later in the Principality of Transylvania), the title *gubernator regni Transsilvaniae* was used for the position of *John Ghiczy* (c. 1520–1589), deputy of Prince Stephen Báthory (1571–1586) of Transylvania in 1585. See: EMBER, G.: *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig*. (A History of the Early Modern Hungarian Public Administration from the Battle of Mohács until the Reconquest of the Country from the Turks.) Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1946, p. 420.

was appointed as regent by Stephen V (r. 1270–1272).¹⁴ We also know some other cases, when a king appointed a tutor for his underage sons during his absence. In 1219, king Andrew II (r. 1205–1235) appointed John, Archbishop of Esztergom, as his “governor” (*gubernator*) and tutor for his children until he would return to the country.¹⁵

The same happened on September 17, 1402, when king Sigismund of Luxembourg (r. 1387–1437, King of the Romans from 1411 and Holy Roman Emperor from 1433 until his death) appointed Albert of Habsburg as a governor and tutor of his future sons for each case he would be abroad (*dum et quotiens nos in ipso regno personaliter fore et residere non contingat*).¹⁶ Sigismund was substituted between 1412 and 1414 by his consort Queen Borbála, while in a diploma dated January 6, 1414 in Cremona, he appointed *John Kanizsai* (c. 1350–1418), Archbishop of Esztergom, and *Nicholas Garai* (c. 1366–1433), palatine of Hungary, as his *gubernatores, rectores et vicarios nostros generales*. Between January 1416 and May 1417, another *vicarius*, *Paul Bessenyő de Özdöge* (c. 1370–1436), Ban of Croatia and Slavonia, was also appointed.¹⁷ At the end of his reign, Sigismund appointed several royal lieutenants (*locumtenentes majestatis regiae*) to act in his absence.¹⁸ According to our knowledge, Sigismund was the first king, who used the word *locumtenens* for his deputies.¹⁹

The first time when the estates decided to nominate a governor (*gubernator*) for Hungary was in June 1446, when their assembly accepted the then 6 years old Ladislas V Posthumous (r. 1440–1457) as the king of Hungary.²⁰ John Hunyadi, the person appointed to this position, had

¹⁴ FERDINANDY, G.: *Magyarország közjoga*. [Public Law of Hungary.] Politzer, Budapest, 1902, p. 423.

¹⁵ C. TÓTH, N.: *A Magyar Királyság nádora. A nádori és helytartói intézmény története, 1342–1562*. (Palatine of the Kingdom of Hungary. A History of the Institutions of Palatine and Royal Lieutenant, 1342–1562.) Doctoral Dissertation. Budapest, 2016, p. 123.

¹⁶ C. TÓTH 2016, p. 129.; ENGEL, P.: *The Realm of St. Stephen. A History of Medieval Hungary. 895–1526*. I. B. Tauris, London – New York, 2001, p. 207.

¹⁷ C. TÓTH 2016, pp. 130–131., 138.

¹⁸ King Sigismund of Hungary’s Propositions on Defence of c. 1432/1433, in: BAK, J. M. (ed.): *Online Decreta Regni Mediaevalis Hungariae. The Laws of the Medieval Kingdom of Hungary*. Utah State University, Utah, 2019, 426–455., p. 430. https://digitalcommons.usu.edu/lib_mono/4 (accessed: 16/11/2020)

¹⁹ Pomogyi 2008, p. 426.

²⁰ BAK, J.: The late medieval period, 1382–1526. In: *A History of Hungary*. Eds.: SUGAR, P. F. – HANÁK, P. – FRANK, T.: Indiana University Press, Bloomington, 1990, 54–82., p. 67.; ENGEL 2001, p. 288.; RÁCZ, L.: A historical insight in the theory and organization of the Hungarian state. In: *The Hungarian State. Thousand Years in Europe*. Eds.: GERGELY, A. – MÁTHÉ, G.: Korona Kiadó, Budapest, 2000, 17–67., p. 62.

already used the title of *gubernator* in a charter dated March 23, 1446.²¹ Similarly to this (and probably following the Hungarian practice),²² on April 27, 1452, the Bohemian diet appointed the Czech warlord *George Poděbrad* (1420–1471) as *gubernator regni* for the underage king Ladislas, first for a two-years term (later for further six years);²³ and finally, when Hunyadi's son Matthias I Corvinus (r. 1458–1490) was elected by the estates as king of Hungary in January 1458, his uncle in the maternal line, *Michael Szilágyi of Horogszeg* (c. 1400–1460) was also appointed as governor, theoretically for five years (in practice for some months only).²⁴ Hunyadi and later Szilágyi in Hungary (as George Poděbrad in Bohemia) were actually regents, and in the terminology of Hungarian constitutional history, the Latin word *gubernator* is usually translated as *gyámkormányzó* (in English: “tutelary governor”).²⁵

From that time on, a distinction can be observed between the position of the governor (*gubernator*) and that of the royal lieutenant (*locumtenens*). Governor meant the regent and tutor for underage kings, while the royal lieutenants were persons appointed by kings (already of legal age) during and for their absence. According to a legal regulation dated to 1485 or 1486 (but probably compiled many decades later),²⁶ if there was a pala-

²¹ SZÉKELY, G.: Hunyadi László kivégzése. Struktúráváltások a magyar állam és főváros kormányzásában. (The execution of Ladislas Hunyadi. Structural changes in the government of the Hungarian state and capital.) *Tanulmányok Budapest múltjából* 22. 1988, 61–102., p. 69.; SZÉKELY, G.: The feudal Hungary. In: *The Hungarian State. Thousand Years in Europe*. Eds.: GERGELY, A. – MÁTHÉ, G.: Korona Kiadó, Budapest, 2000, 68–118., p. 83. Székely draws the attention to a possible comparison with the events in contemporary Sweden, especially to the governorship of *Karl Knutsson* after 1438. See: SZÉKELY 1988, p. 74.

²² SZÉKELY 1988, p. 71.

²³ KLASSEN, J.: Hus, the Hussites and Bohemia. In: *The New Cambridge Medieval History. Vol 7, c.1415-c.1500*. Ed.: ALLMAND, CH.: Cambridge University Press, Cambridge, 1998, 367–391., p. 389.; SZÉKELY 1988, pp. 71–72.; TRESP, U.: Gewalt bei böhmischen Königswahlen im späten Mittelalter. In: *Gewalt und Widerstand in der politischen Kultur des späten Mittelalters*. Eds.: KINTZINGER, M. – REXROTH, F. – ROGGE, J.: Jan Thorbecke Verlag, Ostfildern, 2015, 115–143., p. 134.

²⁴ ENGEL 2001, pp. 298–299.; LUPESCU, R.: The election and coronation of King Matthias. In: *Matthias Corvinus, the King. Tradition and Renewal in the Hungarian Royal Court, 1458–1490*. Eds.: FARBAKY, P. – SPEKNER, E. – SZENDE, K. – VÉGH, A.: Budapest History Museum, Budapest, 2008, 191–195., pp. 192–194.

²⁵ See: RÁCZ 2000, pp. 61–62.

²⁶ For more details see: C. TÓTH, N.: A nádori cikkelyek keletkezése. (Dating of the Palatinal Articles.) In: *Rendiség és parlamentarizmus Magyarországon. A kezdetektől 1918-ig*. (Estates and Parliamentarism in Hungary. From the Beginning to 1918.) Eds.: DOBSZAY, T. – FORGÓ, A. – BERTÉNYI, I. JR. – PÁLFFY, G. – RÁCZ, G. – SZIJÁRTÓ, I. M.: Argumentum Kiadó – Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2013, pp. 36–45.

tine (*nádor* – the highest dignity of the country after the king) in service, he *ex officio* became the regent and tutor for the underage king (Section II: “*Si quispiam regum heredem in tenera aetate constitutum reliquerit, palatinus ex officio tenetur et debet illum tanquam tutor in regnis et dominiis paternis conservare et fideliter defendere*”), while during the absence of a king, he also had *ex officio* to serve as a royal lieutenant (Section X: “*Quod si regiam maiestatem sive cum exercitu sive aliter extra regnum agere contingat, palatinus ex officio debet in regno semper esse locumtenens*”).²⁷ In line with this regulation, in 1527 Ferdinand I (r. 1526–1564) informed the envoys of the king of England that, in the case when the king was being *extra limites regni*, it was always the palatine to act as his “general lieutenant” (“*semper generalis locumtenens est palatinus*”).²⁸

However, there were several occasions when the palatine’s position (the only dignity of late medieval and early modern Hungary not appointed by the king, but elected by the estates) was left vacant.²⁹ In these cases, the kings exercised their traditional right to appoint royal lieutenants (*locumtenentes*) as their deputies. Ferdinand I already appointed a royal lieutenant during his absence, in the person of his sister, the queen dowager Mary of Habsburg, with the consent of the estates in 1526, although there was a palatine in office already.³⁰ After the death of palatine *Stephen Báthory* (c. 1485–1530), until 1554, four Hungarian aristocrats were assigned with this duty, while further nine persons in the second, long period without a palatine (1562–1608).³¹ In 1536, the diet confirmed in the preamble of Act XVI of 1536 that “the king had appointed a royal lieutenant for the country, with his accustomed power” (*Regia majestas constituit dominum locumtenentem in regno, autoritate solita*).³²

In 1608, when directly before the accession of Archduke Matthias of Habsburg to the Hungarian throne (as Matthias II, r. 1608–1619), a palatine

²⁷ Cited by Norbert C. Tóth, see: C. TÓTH, 2016, pp. 206–207. (Source: a manuscript found in the archives of the Nádasdy family.)

²⁸ C. TÓTH, 2016, pp. 229. and 233.

²⁹ KULCSÁR, K.: Náadorság és ami vele jár. A nádor hivatali feladatai a 18. században Batthyány Lajos példája alapján. (To become a palatine and what it means. Official duties of the palatine in the 18th century on the basis of the example of Louis Batthyány.) In: *Batthyány Lajos nádor* (Palatine Louis Batthyány.) Ed.: MÓRICZ, P.: Körmendi Kulturális Központ, Múzeum és Könyvtár, Körmend, 2017, 51–66., pp. 51–52.

³⁰ EMBER 1946, p. 92.

³¹ PÁLFFY, G.: *The Kingdom of Hungary and the Habsburg Monarchy in the Sixteenth Century*. Columbia University Press, New York, 2009, pp. 168–177., a list of royal lieutenants: pp. 247–248. See also: EMBER 1946, p. 102.

³² Articulus 16 [1536]: *Locumtenens, cum solita autoritate maneat: et consiliariorum electio fiat*. In: *Magyar Törvénytár. 1526–1608. évi törvénycikkék*. (Laws of Hungary. Acts of 1526–1608.) Ed.: MÁRKUS, D.: Franklin Társulat, Budapest, 1899, p. 22.

could have been finally elected again, the diet established that, whenever the palatine's position would become vacant in the future, the king should immediately nominate four persons (two Catholics and two protestants) to the estates, and the diet should also be convened without delay, in order to elect the new palatine from those four persons (see Act III [before coronation] of 1608). Concerning Archduke Matthias, we have to mention that two years before his accession, a brief revival of the title and position of the *gubernator* could have been seen as well, namely in 1606, when the transfer of King Rudolph's (r. 1576–1608, Holy Roman Emperor as Rudolph II) powers to his brother Matthias was already on the agenda in the Vienna court. Even if Rudolph himself accepted that Matthias would be his deputy in Hungary, and the Hungarian estates confirmed it as well.³³ As we know from a letter sent to the Austrian estates in 1608, the Archduke was actually using the title *gubernator regni Hungariae* ("Governor of the Kingdom of Hungary") in this period (1606–1608).³⁴

Between 1608 and 1667, Hungary had palatines again, therefore no royal lieutenants were appointed, and as neither the person, nor the personal abilities of the ruler were questioned, Hungary needed no governor either. (In 1620, when, in the storms of the Thirty Years' War, the Hungarian diet proclaimed the dethronement of the Habsburgs, Prince Gabriel Bethlen of Transylvania was elected as king, not as governor.)³⁵ However, after the death of palatine *Francis Wesselényi* (1605–1667), a conspiracy against Leopold I was discovered, and as Wesselényi himself was found to be the leader of the conspirators, the king decided not to let a new palatine be elected, and he suspended the constitutional sovereignty of Hungary based on the *Verwirkungstheorie* (doctrine of forfeiture), similarly to what Ferdinand II had done to Bohemia in 1627.³⁶

A *Gubernium* (governing council) consisting of nine persons (only four of them Hungarians) was set up, under the leadership of *Johann Caspar von Ampringen* (1619–1684), Grand Master of the Teutonic Order, who was appointed in 1673 as "governor" (*gubernator*).³⁷ Interestingly, this was not the first unconstitutional use of the governor's position for a royal appointee, because king John I Szapolyai (r. 1526–1540, counter-king to

³³ EMBER 1946, p. 103.

³⁴ KRUPPA 2011, p. 272.

³⁵ See: PÉTER, K.: The golden age of the Principality, 1606–1660. In: *A History of Transylvania*. Vol. 2: from 1606 to 1830. Ed.: KÖPECZI, B.: Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994, 301–358. Digital edition: Columbia University Press, New York, 2002. <https://mek.oszk.hu/03400/03407/html/182.html> (access: 17/11/2020)

³⁶ RADY, M.: *Customary Law in Hungary. Courts, Text, and the Tripartitum*. Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 175.

³⁷ C. TÓTH 2016, p. 242.; POMOGYI 2008, p. 623.

Ferdinand I in Eastern Hungary, supported by the Turks) also appointed a *gubernator* in 1530, in the person of *Lodovico Gritti* (1480–1534), a Venetian merchant, who was actually the agent of the Ottoman Empire.³⁸ In contrary, a decade later, when *George Martinuzzi* (“Frater Georgius”, 1482–1551) was acting besides Queen Isabella as the tutor for John I’s son, the underage John II (John Sigismund), he was considered *locumtenens*, because Queen Isabella “had not grant him the right” to use the title of *gubernator*.³⁹ The *Gubernium* established at Leopold I’s instruction functioned until 1681 (Ampringen had already left the country in 1677). Then, the Hungarian constitution was re-instated, and a palatine was elected again by the diet.⁴⁰

In 1723, when the *Sanctio Pragmatica* was incorporated by the estates into the Hungarian *Corpus Juris*, the diet – among many other important conditions – laid down in Act IV of 1723 that the king (Charles III, r. 1711–1740, Holy Roman Emperor as Charles VI) “graciously confirmed the power and competence of a palatine and, at the same, time royal lieutenant” (*palatinalem, et simul etiam locumtenentialem auctoritatem et jurisdictionem [...] benigne confirmat*).⁴¹ However, the palatine’s dignity was not always filled in this period either. In 1732, after the death of palatine *Nicholas Pálffy* (1657–1732), Charles III decided to appoint his future son-in-law, Duke Francis Stephen of Lorraine (1708–1765, Holy Roman Emperor as Francis I, 1740–1765) as his royal lieutenant in Hungary.⁴² In 1741, a palatine was elected again, while Emperor Francis I continued his service besides his wife Queen Maria Theresa (r. 1740–1780) as a co-ruler (*corregens et coadministrator*, Act IV of 1741).⁴³ By virtue of § 3 of this law, if the Queen dies before her heir to the throne attains his majority, Francis “shall govern the country as the tutor and father”. According to Móric

³⁸ For more details about the “governorship” of Ampringen and Gritti see: MARKÓ, L.: *A magyar állam főméltóságai Szent Istvántól napjainkig*. (Highest Dignities of the Hungarian State from St. Stephen until Our Time). Helikon Kiadó, Budapest, 2006, pp. 130–132.

³⁹ EMBER 1946, p. 391.; KRUPPA 2011, p. 271.; OBORNI, T.: Izabella királyné erdélyi udvarának kezdetei, 1541–1551. (Queen Isabella and the beginnings of the creation of her court in Transylvania, 1541–1551.) *Történelmi Szemle* 51. 1/2009, 21–43., p. 42.

⁴⁰ C. TÓTH 2016, p. 243.

⁴¹ *Articulus 4 [1723]: De palatinali, et simul etiam locumtenentialem auctoritate*. In: *Magyar Törvénytár. 1657–1740. évi törvények*. (Laws of Hungary. Acts of 1657–1740.) Ed.: MÁRKUS, D.: Franklin Társulat, Budapest, 1900, p. 568.

⁴² KULCSÁR, K.: A helytartói státus. Albert szász herceg (1738–1822) kinevezése és évtizedei Magyarországon. (The status of a lieutenant. Appointment of Prince Albert of Saxony (1738–1822) and his decades in Hungary.) *Aetas* 17. 1/2002. 51–66., p. 65–66. (Abstract in English)

⁴³ FERDINANDY 1902, p. 419.

Tomcsányi, this provision meant that the diet (conditionally) appointed the Queen's husband as a future tutelary governor (*gyámkormányzó*).⁴⁴

In 1765, after the death of palatine *Louis Batthyány* (1696–1765), Maria Theresa appointed Prince Albert Casimir of Saxony (1738–1822) as royal lieutenant, who remained in this position until 1781.⁴⁵ After the death of the “enlightened despot” Joseph II (r. 1780–1790), the newly convened diet of 1790/91 restored the palatine's position, but this time, a member of the royal family, Alexander Leopold of Austria (1772–1795) – the fourth eldest son of Leopold II (r. 1790–1792) – was elected by the estates. Alexander Leopold had originally been appointed by Leopold II as his royal lieutenant, and the grateful diet, having accepted this decision, decided to grant him the palatine's position by election. From November 1790 until the resignation of the last palatine of Hungary, Archduke Stephen Francis of Austria (1817–1867) in September 1848, the palatine's dignity was continuously filled, always with Habsburgs. The position has never been officially abolished (if Hungary actually had a historical constitution, it would have still existed), but in 1867 the parliament decided not to elect a palatine until this office would be “harmonized” with the idea of accountable government (Act VII of 1867). As Móric Tomcsányi highlights: by this, the palatine's position as “ordinary royal lieutenant” has come to its end.⁴⁶

The explanatory memorandum to Act I of 1920 refers to two special cases when Hungary had a “governor”, both connected to extraordinary events when the dethronement of the Habsburg dynasty was proclaimed: in 1707 (at the time of the Rákóczi War of Independence) and 1849. Actually, no governor (*gubernator*) was elected in 1707, but *Nicholas Bercsényi* (1665–1725) was appointed by the uprising estates as lieutenant to *Francis II Rákóczi* (1676–1735), who already bore the title “Prince of the Confederated Estates of Hungary”. The other reference is also wrong, because in April 1849, when *Louis Kossuth* (1802–1894) was elected by the parliament in Debrecen as the new head of state, his position was named in the Hungarian Declaration of Independence as “governing president” (*kormányzó elnök*)⁴⁷ and, even if the republic was officially not proclaimed, the state

⁴⁴ TOMCSÁNYI 1926, p. 159.

⁴⁵ For further details see: KULCSÁR 2002.

⁴⁶ TOMCSÁNYI 1926, p. 158.

⁴⁷ GERGELY, A.: Rise of the modern Hungarian state, 1790–1867. In: *The Hungarian State. Thousand Years in Europe*. Eds.: GERGELY, A. – MÁTHÉ, G.: Korona Kiadó, Budapest, 2000, 168–214., p. 197. Some English sources call Kossuth “governor-president”, but this is an incorrect translation, because the Hungarian word *kormányzó* in the syntagma “*kormányzó elnök*” (without a dash!) means “governing” instead of “governor”, i.e., it is the attribute of a president and not part of a composite name. MEZEY, BARNA: Az első magyar köztársaság. 1849 respublikája. (The first republic of Hungary. Republica of 1849.) In: *Köztársaság a modern kori történelem fényében*.

form of the revolutionary Hungary of 1849 can be rather considered republican than monarchic.⁴⁸

Why was Nicholas Horthy granted the position of a governor (*kormányzó*) by the National Assembly in 1920? Before trying to give an answer to this, we would like to draw the attention to the fact that Charles IV had already had a deputy in Hungary before Horthy, who titled himself as “governor”, namely Archduke Joseph August of Austria (1872–1962). Charles IV appointed him as *homo regius* (“royal man”, i.e., the king’s personal representative and trusted person) on October 26, 1918,⁴⁹ and the revolutionary cabinet of Count *Mihály Károlyi* (1875–1955) also first swore an oath in his presence.⁵⁰ After the fall of the Hungarian Soviet Republic, a short-lived social democratic (“trade union”) cabinet was formed under the leadership of a typographer and trade union leader *Gyula Peidl* (1873–1943), but some days later, an armed counter-revolutionary group led by István Friedrich committed a coup, and overthrew the Peidl government.

On August 7, 1919, Archduke Joseph August “officially” appointed István Friedrich as prime minister, referring to his mandate received from Charles IV in October 1918. At the end of the first meeting of the Friedrich’s cabinet, the ministers issued a proclamation with the following strange wording: “Hungary’s official name is the Republic of Hungary, presided over by Crown Prince József, who serves as the Regent” (in the original Hungarian text: “*kormányzó*”, i.e., governor).⁵¹ The Archduke (in Hungary a royal prince), who called himself the *Reichsverweser* (governor of the realm) in German, had to resign on August 23, 1919, under the pressure of the Entente powers (who opposed any kind of Habsburgs restoration),⁵² however, the paradoxical example of a republican state headed by a royal regent was already on the table. Understandably, we cannot find any reference to this, neither in Act I of 1920, nor in the explanatory memorandum

(Republic in the Light of Modern Age History.) Ed.: FEITL, I.: Napvilág Kiadó, Budapest, 2007, 181–192, pp. 187.

⁴⁸ See: MEZEY 2007.

⁴⁹ Szabó, I.: Law I of 1920 and the historical constitution. In: *A History of the Hungarian Constitution. Law, Government and Political Culture in Central Europe*. Eds.: HÖRCHER, F. – LORMAN, T.: I. B. Tauris, London–New York, 2019, 160–183., p. 180. (Footnote No.6)

⁵⁰ LORMAN, T.: The use and abuse of flexibility: Hungary’s historical constitution, 1867–1919. In: *A History of the Hungarian Constitution. Law, Government and Political Culture in Central Europe*. Eds.: HÖRCHER, F. – LORMAN, T.: I. B. Tauris, London–New York, 2019, 141–159., p. 154.

⁵¹ Source of the citation: Szabó 2019, p. 168.

⁵² OLASZ, L.: *A kormányzóhelyettesi intézmény története, 1941–1944.* (History of the Institution of Vice-Regent, 1941–1944.) Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007. p. 119.; Szabó 2019, p. 180. (Footnote No.6)

thereto. Instead of this, the National Assembly decided to refer to other historical examples as precedents, but as we could see, almost all of them were mistaken.

According to the explanatory memorandum (to § 12), the National Assembly wanted to leave the question of revival of the palatine's dignity open, which could have been a definitive solution of the king's substitution. Therefore, the legislators chose to apply a temporary institution. The explanatory memorandum lists six examples from the past, when Hungary had a governor. The years of minority of kings Géza II and Ladislas IV are used as wrong references, because in both cases the queen mothers (Jelena and Elizabeth, as we have seen) acted as the tutors. Andrew II indeed appointed a tutelary governor for his children during his absence, and Sigismund also used the word *gubernatores* for denomination of his substitutes, but all these persons were chosen and appointed by the king himself, at his own discretion. Following this path, the "*homo regius*", Archduke Joseph August, should have been declared as the "governor" (that would have obviously been impossible in the given international climate).

Neither of the last two examples, 1707 and 1849, could serve as precedents. On the one hand, it is interesting that, while the events of 1620, when the diet did not simply dethrone king Ferdinand II (r. 1619–1637) but elected a new king, Prince Gabriel Bethlen of Transylvania, are not mentioned at all, those two are referred to, because in both cases the assembly of the uprising Hungary (in 1707 the estates, in 1849 already the people's representatives) proclaimed the dethronement of the Habsburg dynasty. In early 1920, the legitimists were too strong (within the National Assembly and among the political and intellectual elite in general) in Hungary, and they would not have accepted a repeated attempt of dethronement. On the other hand, in neither of the two cases referred to in the explanatory memorandum, a governor was actually elected. Not even on April 14, 1849, because (as we have seen) Louis Kossuth was assigned with the duties of the head of state as "governing president", not (or not simply)⁵³ as governor.

Consequently, the only (almost) acceptable reference was that to 1446, the election of John Hunyadi. This was the first historical case when the Hungarian parliament took over the initiative to appoint a tutor for the underage king, and this person was indeed called a *gubernator*. The legislators could have referred to the example of Michael Szilágyi (1458), moreover to Act IV of 1741 (the conditional tutelary governorship of Francis Stephen of Lorraine enacted by the diet, for the case if Maria Theresa wo-

⁵³ The Hungarian word *kormányzó* means "governor" (noun) and "governing" (participle) at the same time, see: MEZEY 2007, p. 187.

uld decease without an heir of legal age)⁵⁴ as well, but these references were somehow left out.

If we want to find the answer to the question as to why the title *kormányzó* (the Hungarian equivalent of *gubernator*) was chosen for the provisionally elected head of state, we may establish that firstly, because the body from which the mandate derived was the parliament (National Assembly), and secondly, because the legislators applied a legal fiction that Hungary had an incapacitated king, not because of his minority or insanity, but because he was prevented from entering the country. Thus, our conclusion is that by choosing this title, the National Assembly implicitly reinforced the historical form of the Hungarian state (monarchy) but, at the same time, it was unable (or did not want) to decide on the fate of the throne.

3 From the “Regent instead of the king” to the “Regent without a king”

Not only the definition of the form of state was missing from the text of Act I of 1920,⁵⁵ but it was also not declared that (whether) the head of state of Hungary was Charles IV, the king constitutionally crowned on December 30, 1916. But, we can neither find an opposite statement: before the citation of the Eckartsau Proclamation of November 13, 1918, only one thing is (correctly) established in the explanatory memorandum, that “exercise of the royal power was interrupted”. As Gyula Gábor pointed out in his monography on the history of governorship (regency) published twelve years later, “in 1920, neither the regency due to interregnum or the king’s minority, nor the lieutenantcy due to the absence could be found to be the case”.⁵⁶

From the text of the law, it is also unclear whether the governor (regent) was intended to be Charles IV’s deputy, or a general substitute of the king (as an institution), or a kind of *sui generis* (temporary) head of state. However, from the historical examples referred to in the explanatory memorandum as precedents, it seems that the majority of the legislators was

⁵⁴ See TOMCSÁNYI 1926, p. 159.

⁵⁵ According to the contemporary constitutional jurist István Csekey the explicit declaration about the fact that the form of the Hungarian state is monarchy was missing due to “reasons purely connected to foreign policy”. See CSEKEY, I.: *Magyarország alkotmánya*. (The Constitution of Hungary.) Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943, p. 95.

⁵⁶ GÁBOR, G.: *A kormányzói méltóság a magyar alkotmányjogban*. (The dignity of the regent in Hungarian constitutional law.) Athenaeum, Budapest, 1932, p. 185. See also: BÖLÖNY, J.: *Magyar közjog*. (Hungarian Public Law.) vol. 2. Budapest, 1943, p. 34.; SZABÓ, I.: A királyi főkegyúri jog kérdése a két világháború közötti Magyarországon. (Question of the royal prerogative of supreme advowson in interwar Hungary.) *Iustum Aequum Salutare* 6. 1/2010, 103–117., pp. 109–110.

thinking about substitution (of an existing king), not a complete replacement. According to the opinion of many leading constitutional jurists of that time, the absence of the king would have rather required the appointment of a royal lieutenant (*locumtenens*)⁵⁷ but, as István Csekey emphasizes in his study published in 1937, “it was only the regency in the minds of the members of the National Assembly”.⁵⁸

If we look at the structure (and logic) of the regulation, we may first observe that it actually followed the example of the law-articles of 1446 of the diet on Hunyadi’s powers.⁵⁹ This means that we cannot find a complete list of constitutional rights and duties, but the position of the regent in the constitutional system was defined in relation to the (unlisted) royal prerogatives known from different fundamental laws, constitutional and political customs. The starting point is that the regent (governor) must have more limited powers than the king, therefore the law has to mention these limitations only (“The Regent shall be entitled to constitutionally exercise all rights due to a monarch within the bounds defined below”).⁶⁰ In the case of Act I of 1920, such restrictions touched all branches of power (i.e., legislative, executive and judicial powers as well) and, of course, the personal legal status of the regent was also defined in a much more restricted way compared to the personal royal prerogatives (*jura majestatica stricte personalia*).

If we wish to highlight the three most important limitations of governmental powers (*jura majestatica regiminis*), we should begin with the rule that the governor was not entitled to exercise the king’s right of *sanctio* over the bills of parliament that had meant an absolute veto (no law could have been enacted without the king’s consent). It was replaced with a weak suspensive veto: “Laws made by the National Assembly shall not be subject to assent by the Regent: such laws can be once remanded by the Regent

⁵⁷ See e.g. BÖLÖNY, J.: *Királyi hatalom és kormányzói jogkör.* (Royal Power and Powers of the Regent.) Viktória Nyomda, Budapest, 1933, pp. 39–40.; EGYED, I.: Ideiglenes államfő. (Provisional Head of State.) *Jogállam* 3/1920, 96–102., pp. 96–99.; MOLNÁR, K.: *A jogfolytonosság követelményei és a kibontakozás útja.* (Requirements of Legal Continuity and the Road to Development.) Egri Keresztény Sajtószövetkezet, Eger, 1920, p. 7.; MOLNÁR, K.: *Magyar közjog.* (Hungarian Public Law.) 3rd edition. Danubia Könyvkiadó, Pécs, 1929, pp. 357–358. For a comprehensive presentation of the contemporary political and legal opinions and counter-opinions see: SZABÓ 2006.

⁵⁸ CSEKEY 1937, p. 111.

⁵⁹ EGYED 1920, p. 100.; PÜSKI 2006, pp. 18–19. For Hunyadi’s powers see: LIKTOR, Z. A.: Az első Habsburg-Magyarország, 1437–1457. II. Politikai földrengés – közjogi stabilitás, 1440–1452. (The first Habsburg-Hungary, 1437–1457. II. Political earthquake – public law stability, 1440–1452.) *Iustum Aequum Salutare* 14. 1/2018, 239–262., pp. 253–255.

⁶⁰ Source of the English translation: MÁTHÉ–PÖLÖSKEI 2000, p. 260.

in a reasoned form to the National Assembly for reconsideration within no more than sixty (60) days preceding the promulgation”.⁶¹ Secondly, we have to mention that the governor was deprived of the right of amnesty: by virtue of the last paragraph of § 13, “Amnesty can be granted by the National Assembly only”.⁶² And the third important limitation to be mentioned is that the governor was deprived of the right of supreme advowson (*főkegyúri jog*) as well, which was a special power of the Hungarian kings (since Sigismund of Luxembourg), meaning that bishops could not take office in Hungary without royal consent.

These three main restrictions can be interpreted in different ways. On the one hand, we may establish that all three were logical consequences of the fact that these royal prerogatives were connected to the Holy Crown, i.e., according to the historical constitution, the Hungarian kings could legally exercise them only after (and deriving from) their coronation with the Holy Crown.⁶³ However, on the other hand, we may also observe that, through the first two limitations (and especially the first one), the legislators wanted to confirm that the sovereignty was exclusively incorporated in (“represented by”, see first paragraph of the preamble of Act I of 1920) the National Assembly, and the governmental system was, at least during the absence (or non-existence) of the king as a “permanent” head of state, moving forward with a parliamentary monarchy. Until 1920, the law had always represented the *consensus* between the two chambers of the parliament and the king, whereas from that time on, it reflected the decision of the National Assembly.

The regulation of the governor’s personal legal status is not less interesting. The most important point from the perspective of his constitutional position is accountability. By virtue of the first paragraph of § 14 of Act I of 1920, the governor’s person is intangible “and shall be entitled to the same immunity as is due to the king”, however, according to the next paragraph, “In case the Regent violated the constitution or law, he could be impeached by the National Assembly. This impeachment shall be subject to a motion, signed by at least one hundred members of the National Assembly, and carried by two-third majority vote”.⁶⁴ This wording is very similar to point a) of § 32 of Act III of 1848 on the “independent accountable Hungarian government” (*független felelős magyar kormány*), which had introduced the ministerial accountability to Hungarian constitutional law. This regu-

⁶¹ Source of the English translation: MÁTHÉ-PÖLÖSKEI 2000, p. 260.

⁶² The author’s translation.

⁶³ SZABÓ 2010, p. 106. According to István Szabó, the three prerogatives most strictly connected to the Holy Crown were the *sanctio*, the supreme advowson, and the right of raising individuals to nobility. See: SZABÓ 2010, p. 208.

⁶⁴ Source of the English translation: MÁTHÉ-PÖLÖSKEI 2000, p. 261.

lation of the April laws was by nature not applicable to the king (§ 1). All in all, we can point out that Act I of 1920 is the first fundamental law in the history of Hungary that made a head of state legally accountable by the parliament. The explanation to § 14 in the explanatory memorandum says the following:

*“The bill could not extend the entire immunity to the Regent as it is guaranteed by our constitution for the king. Indeed, the public law status of the Regent cannot be considered identical to the position of a sovereign head of state, but it corresponds to the status the president of a republic used to have.”*⁶⁵

Based on this, the contemporary constitutional jurist Károly Kmety established in the 6th edition of his textbook *Magyar közjog* (Hungarian Public Law, 1926) that “the monarchic form of the Hungarian state could be hardly found compatible with the accountability of the governor”.⁶⁶ His colleague István Csekey was even more critical, he wrote already in 1920 that the accountability of an intangible (monarchic-type) head of state is “legally absurd”.⁶⁷ However, according to the opinion of József Bölöny (1933) and also Csekey (1937), the governor had been made accountable by the National Assembly not because he was a *de facto* republican president, but because, actually, he was *not* a head of state (but a substitute institution only).⁶⁸ Finally, let us quote the Finnish political historian Ville Häkkinen: “The newly created office of Regent was a combination of the monarchic traditions and – to a more limited extent – the demands of the post-war constitutional reorganization”.⁶⁹

According to the original regulation, the powers of the governor were very limited. Horthy himself was even considering refusing the mandate when he was first informed on the content of the law. Hearing this, the political leaders of the National Assembly promised him that his powers would soon be extended.⁷⁰ István Csekey published a detailed analysis in May 1920 in the pages of *Magyar Jogi Szemle* (Hungarian Legal Re-

⁶⁵ *Nemzetgyűlési irományok.* (Documents of the National Assembly.) 1920. Vol I. pp. 23–24. (The author’s translation.)

⁶⁶ KMETY, K.: *Magyar közjog.* (Hungarian Public Law.) Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1926, pp. 262–263.

⁶⁷ CSEKEY, I.: A kormányzó és jogköre. (The governor and his powers.) *Magyar Jogi Szemle* 5/1920, 257–265., p. 262.

⁶⁸ BÖLÖNY 1933, p. 58.; CSEKEY 1937, p. 114.

⁶⁹ HÄKKINEN, V.: *From Counterrevolution to Consolidation? Language of Nation-building in the Hungarian Parliamentary Debates, 1920–1928.* Doctoral dissertation. University of Jyväskylä, Jyväskylä, 2019, p. 50.

⁷⁰ HOLLÓS, E. – LAJTAI, V.: *Horthy Miklós, a fehérek vezére.* (Nicholas Horthy, Leader of the Whites.) Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1985, pp. 251–252.; PÜSKI 2006, pp. 17–19.; SAKMYSTER 1994, p. 62.

view), in which he listed the regulatory deficiencies in not less than seven points. Among others, he criticized the lack of the above-mentioned rights of *sanctio*, amnesty and supreme advowson as well and, above all, he highlighted that the accountability of the governor was incompatible with the historical monarchic form of the Hungarian state.⁷¹ On July 28, 1920, the new cabinet (led by Count *Pál Teleki*, 1879–1941) presented the bill on the extension of the regent’s rights to the National Assembly that was already adopted on August 7 (Act XVII of 1920). According to this, the governor’s powers were slightly extended. He was granted with the right of amnesty that was important to Horthy because he actually wanted to exercise it, but no other significant rights were given back to him from the old royal prerogatives and, most importantly, he remained impeachable.

In the following year, king Charles IV made two attempts to take back his throne. At the second occasion, he was counteracted with military force at the town of Budaörs (near the capital). Such attempts had no political reality at all. As Horthy mentions in his memoirs, if he (who had always been loyal to the king) had let him come back, it could have been a *casus belli* for Czechoslovakia, Yugoslavia and Romania, while English, French and Italian diplomats would also have expressed their “strong aversion”.⁷² After the second attempt of return, the National Assembly proclaimed the dethronement of the king and the entire dynasty.⁷³ The relating law, Act XLVII of 1921, also declared that the state form of Hungary was (and remained to be) monarchy: “the Nation maintains the ancient state form of kingdom unchanged” (§ 3). This was the first time in Hungarian constitutional history that the monarchy was explicitly declared. Until then, it had always seemed evident, but at that point, it had to be confirmed that the dethronement did not affect the form of state.⁷⁴

The act on dethronement is an important legal norm from the perspective of the governor’s position, at least if we accept it as constitutional. *De facto* we should, because no more Habsburgs have been crowned to date, but *de jure* its conformity with the Hungarian historical constitution is more than questionable. On the one hand, it was adopted under serious international pressure, indeed, under threat of war, and therefore we can say that the National Assembly was not in the position to make a

⁷¹ CSEKEY 1920, pp. 262–263.

⁷² HORTHY, M.: *Emlékirataim*. (My Memoir.) Európa Könyvkiadó, Budapest, 1990, p. 153.

⁷³ Püski 2006, p. 20.

⁷⁴ SZABÓ, I.: Az ősi alkotmány. Történeti előzmények. (The ancient constitution. Historical precedents.) In: *A magyar közjog alapintézményei*. (Fundamental Institutions of the Hungarian Public Law.) Eds.: CSINK, L. – SCHANDA, B. – VARGA, ZS. A.: Pázmány Press, Budapest, 2020, 83–122., pp. 88–89.

sovereign decision.⁷⁵ According to Móric Tomcsányi, the law was “enacted under coercion of foreign powers”.⁷⁶ In addition, István Csekey mentions that “the allied powers, especially the Little Entente, had forced Hungary to adopt this law by interfering in its internal affairs”.⁷⁷ However, as many constitutional jurists, among others József Bölöny and Kálmán Molnár also mention: based on the historical constitution, the National Assembly could not make a resolution on dethronement, not even without any external influence, because the public law consequence of the unaccountability of the monarchs is that “a king can never, in any way, be legally deprived of his throne”, i.e., dethronement is always a revolutionary act that would break with constitutional continuity.⁷⁸

As we have seen from the proclamation of the monarchic state form, the National Assembly had no intention to break with this doctrine. Yet, the act on dethronement published on November 6, 1921 created a new situation. In the given circumstances, the “free electors” won a decisive battle over the legitimists (supporters of Charles IV), even if the wording of the explanatory memorandum written by the new prime minister Count *István Bethlen* (1874–1946) rather represented a legitimist approach.⁷⁹ However, as Levente Püski points out, there was still no consensus among the free electors about who the candidate for the throne could be, therefore it seemed to be reasonable to rather prolong the *status quo*, the “kingdom without a king”.⁸⁰ Although the law itself did not deal with the governor’s powers at all, this situation indirectly reinforced his position, because he was kept as a “regent” despite the fact that there was no more king to be substituted. Moreover, some months later, on April 1, 1922 – only at the age of 35 – Charles IV died in Madeira of Spanish flu.⁸¹ After this tragic event, Hungary no longer had a living monarch, but had a “regent without a king”.⁸²

⁷⁵ This fact is clearly reflected in the wording of the explanatory memorandum to the law, see *Nemzetgyűlési irományok*. (Documents of the National Assembly.) 1920. Vol. XII., pp. 44–45.

⁷⁶ TOMCSÁNYI 1926, p. 176.

⁷⁷ CSEKEY 1943, pp. 111–112.

⁷⁸ BÖLÖNY 1933, pp. 42. and 44.; Molnár 1929, pp. 262–263. Bölöny lists not less than twelve points as to why he considers the act on dethronement null and void, see Bölöny 1933, pp. 49–50.

⁷⁹ SZABÓ 2006, p. 186.

⁸⁰ PÜSKI i. m. 20.

⁸¹ *Spanish flu in Madeira*, <https://habsburgottoalapitvany.hu/en/spanyolnatha-madeiran/> (access: 20/11/2020)

⁸² The expression “regent without a king” comes from DEÁK, I.: *Survivor in a Sea of Barbarism*. [Review on Thomas Sakmyster’s book *Hungary’s Admiral on Horseback*.]

The National Assembly, elected in January 1920 for a two years term as a provisional body of national sovereignty and legislation, would have had another important task (besides deciding on the exercise of the king's powers): the restoration of the historical parliament. The Hungarian parliament had two chambers, first regulated in Act I (after coronation) of 1608, a law similarly important in the Hungarian parliamentary history as the contemporary *Riksdagsordningen* (1617) in Sweden. The April laws of 1848 changed neither the bicameral structure, nor the composition of the upper house ("Upper Table", in Hungarian: *Felsőtábla*), it "only" transformed the lower house to a body of popular representation by enacting the franchise (Act V of 1848). The second chamber was re-regulated in 1885 (Act VII of 1885) with cautious modernization: the number of members with high noble ranks (counts, barons) was reduced by the introduction of a serious tax qualification, and the king was entitled to appoint his life peers (with countersignature of the prime minister) whose number was limited to fifty (§ 5).

This regulation remained unchanged until November 16, 1918, when the upper house (already called the House of Peers, in Hungarian: *Főrendiház*), after a similar event in the lower house (House of Representatives, in Hungarian: *Képviselőház*), declared its own dissolution (which was a legal nonsense, because the parliament could have only been dissolved by the king in accordance with Act IV of 1848, but – as we have seen– this was not the only unconstitutional legal act in the storm of autumn 1918). The restoration of the *Főrendiház* in its original form would have been the most suitable solution in order to follow the doctrine of legal continuity; one and a half years of interruption would not have made it impossible, but it would still have been impracticable for several reasons, among others, because of the question of the delegates from the Croatian *Sabor* (Act XV of 1881). Due to the termination of the historical ("great") Kingdom of Hungary and its public law relations to those countries, which became entirely independent in 1918, the government decided that a completely new upper house should be constituted.

The mandate of the first National Assembly expired in February 1922 without the enactment of any law on the upper house, therefore a new National Assembly had to be elected ("the second National Assembly", 1922–26). This (still provisional) legislative body finally adopted the law on the restoration of the bicameral parliament (*Országgyűlés*). The relating Act XXII of 1926 constituted a new "Upper House" (*Felsőház*) with a more advanced regulation (introducing the elected membership, among others, for the representatives of different professional organizations and other

The New York Review, 8 April 1999, <https://www.nybooks.com/articles/1999/04/08/survivor-in-a-sea-of-barbarism/> (access: 20/11/2020)

public bodies). Furthermore, this act included three significant provisions from the perspective of our study, as well. First, it laid down the procedural rules for the impeachment of governor, similarly to how the ministers could be impeached by virtue of Act III of 1848.⁸³ Secondly, it made it clear that “should the regent’s position be vacated before the final settlement of the question of head of state”, a new governor (regent) was to be elected by the parliament. This rule was a sign that the governor would remain in his position until his death (after dethronement, this was the second law in which the National Assembly prolonged the decision “in the king’s question”), indeed, the legislators reserved their right to elect new governor(s) for the future, as well.

Finally, Act XXII of 1926 reinstated the institution of life peers, saying that forty members of the Upper House are to be appointed by the regent on the advice of the government (in practice, the prime minister, who shall countersign the appointment letters). In his study published in 1945 on the assessment of the Hungarian constitution during the interwar period, Kálmán Molnár draws the attention to the fact that the relating provisions (§§ 23–24)⁸⁴ used the word *államfő* (head of state) as the subject of a sentence for the first time in relation to the regent. “This change is brought in such an unnoticed way into the law, as it would just mean a literary change, as it would only be synonyms exchanged with each other. But this newly introduced expression became immediately perpetuated, suggesting that the exchange of words was deliberate and targeted.” – says Molnár.⁸⁵ Even if we can add that the use of the expression “head of state” instead of “governor” would have been well suitable if a king was crowned again (no word would have had to be replaced), the subsequent political events are rather supporting Molnár’s opinion.

The regent’s powers were extended in the two further steps, already by the restored bicameral parliament (*Országgyűlés*), once in 1933 and again in 1937. The latter can be considered as the real turning point but, for the sake of completeness, we have to mention the first one as well. Act XXIII of 1933 gave back all royal prerogatives to the governor concerning the operation of the parliament. As the legal consequence thereof, the regent became entitled to convene, postpone and close the meetings of, and to dissolve the parliament with no more limitations than the king could do by virtue of Act IV of 1848. Actually, in 1933, it meant a slight change only: the right of adjournment was no longer limited to 30 days (but 3 months). However, it is important to underline that the governor still was not granted with the

⁸³ CSEKEY 1937, p. 121.

⁸⁴ And several other sections of Act XXII of 1926 as well (§§ 11, 27, 35, 47–48)

⁸⁵ MOLNÁR, K.: *A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege*. (Conclusion of the Interwar Public Law Provisorium.) Dr. Karl Könyvkiadó, Pécs, 1945, p. 15.

right of *sanctio*, his weak suspensive veto regulated in 1920 (and referred to by István Csekey in his article published in May 1920 as a “Jacobinic” restriction of powers)⁸⁶ remained unchanged.

The decisive change (from the point of view of the question whether the governor can be classified as a republican-style president of a monarchy, or a king without a crown) came four years later, with the adoption of Act XIX of 1937 “on the extension of the regent’s powers and the election of the regent” published on July 28, 1937. The adoption of this law was in close connection with the electoral reform that, after almost two decades, put an end to the anachronistic and anti-democratic open ballot system. The conservatives were looking at the regent as a kind of counterweight of a more radical parliament, therefore they supported the cause of extending his powers.⁸⁷

In the academic literature, it was Gyula Gábor, who first declared in a study published in 1932 about the history of the institution of regency in Hungary that the governor was not an interim or substitutional head of state, but a real one. Accordingly, he urged the parliament to grant the governor with the rights of *sanctio*, ennoblement and supreme advowson, in line with István Csekey’s recommendation (of May 1920), and to abolish his impeachability.⁸⁸ On September 1, 1936, prime minister *Gyula Gömbös* (1886–1936) expressed his agreement to these changes in a letter sent to the speaker of the House of Representatives, *Sándor Sztranyavszky* (1882–1942).⁸⁹ In early 1937, Csekey repeated his points as well, mainly following Gábor’s article. Csekey agreed with Gábor that the governor should be granted with the title of *fejedelem* (Prince), and he also urged the parliament to regulate the governor’s substitution and succession.⁹⁰ After the publication of Csekey’s study, a lively public law debate emerged among some leading Hungarian legal scholars in the journal *Magyar Szemle* (the chairman of whose editorial board was Count István Bethlen).⁹¹

Ödön Polner strongly opposed the extension of the regent’s powers against the parliament (veto) – highlighting that the *sanctio* is a royal prerogative and the regent was not intended to be a king – and, for similar reasons, especially opposed the abolishment of his accountability. Howe-

⁸⁶ See CSEKEY 1920, pp. 261–262. Actually, the suspensive veto of the king over the bills of parliament derives from the French monarchic constitution of 1791 (Chapter III, Section 2). See: <http://wp.stu.ca/worldhistory/wp-content/uploads/sites/4/2015/07/French-Constitution-of-1791.pdf> (access: 21/11/2020)

⁸⁷ OLASZ 2007, pp. 49–50.

⁸⁸ GÁBOR 1932, pp. 187–201.

⁸⁹ OLASZ 2007, p. 49.

⁹⁰ CSEKEY 1937, pp. 122–124.

⁹¹ OLASZ 2007, p. 51.

ver, he agreed with Csekey concerning the necessity of regulating the substitution and succession.⁹² István Egyed considered possible that the veto would be strengthened, and he could envisage that the regent would be authorized to recommend candidates for the case when his position would be vacated, provided that the election of the new governor remained in the competence of the parliament.⁹³ The bill presented by the government on June 7, 1937⁹⁴ – already under prime minister *Kálmán Darányi* (1886–1939) – mainly reflected Egyed’s recommendations. The new law (Act XIX of 1937) brought three fundamental changes, not only regarding the governor’s powers, but for his entire public law status. The first modification was the extension of the right of veto over the acts of parliament. The royal *sanctio* (absolute veto) was not granted to the governor, his veto remained suspensive, but he became authorized by the new law to send the bills he disagreed with back to the parliament twice (instead of once), and both times he had six months for considerations (instead of sixty days provided by the original rule of Act I of 1920).

The second important change was that the governor was made entitled to recommend three persons as his candidates for the case his position would become vacant, and no ministerial countersignature was needed for this recommendation. This was definitely the most controversial point,⁹⁵ while a compromise version was accepted eventually, in line with István Egyed’s proposal: the governor’s recommendation was valid only if it actually contained three persons, and the parliament could designate candidates as well (both restrictions were made in order to avoid that the governor’s candidate could *de facto* be considered as a “legatee”). In the framework of this study, we do not intend to deal with the (otherwise very interesting) question of the succession in the governor’s position in more detail,⁹⁶ but we would like to underline that Horthy, shortly after Act XIX of 1937 entered into force, exercised his right and drew up (without making any public statement)⁹⁷ a list of his candidates that contained three former prime ministers (Darányi resigned in May 1938 due to serious health issues).

⁹² POLNER, Ö.: A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdése. (Question of extension of the governor’s powers.) *Magyar Jogi Szemle*, 3/1937, 96–101., pp. 99–101.

⁹³ EGYED, I.: A kormányzói intézmény. (The institution of the governor.) *Magyar Szemle*, 5/1937, 16–22., pp. 21–22.

⁹⁴ OLASZ, L.: A kormányzó utódlásának kérdése a Horthy-korszakban. (Question of the governor’s succession in the Horthy era.) *Közép-Európai Közlemények*. 4/2015, 32–46., p. 37.

⁹⁵ OLASZ 2007, pp. 55–56. OLASZ 2015, p. 37.

⁹⁶ For a thorough analysis with the presentation of the political and legal background see: OLASZ 2015.

⁹⁷ SAKMYSTER 1994, p. 196.

es): Count István Bethlen, Count *Gyula Károlyi* (1871–1947) and Kálmán Darányi. After Darányi's death on November 1, 1939, no new candidate was appointed by the governor and, consequently, his recommendation became invalid.⁹⁸

From the perspective of the public law status of the governor, the third change was definitely the most significant. By virtue of an almost hidden clause of Act XIX of 1937 (that can be found in the section called “Miscellaneous provisions and enacting terms”), “The governor cannot be impeached by the parliament. Second paragraph of § 14 of Act I of 1920 and second paragraph of § 48 of Act XXII of 1926 are hereby repealed”. According to the assessment of Lajos Olasz, “with this new law, the sphere of the governor's powers went far beyond those of the European republican presidents, and it already provided all traditional royal prerogatives of the Hungarian kings, except for the supreme advowson, ennoblement and *sanctio*”.⁹⁹

4 Head of state and form of state in the interwar Hungary

István Csekey identified three periods in the history of the governor's institution in his already cited study published in 1937. According to his classification, the first period began on February 29, 1920 (with the adoption of Act I of 1920) and lasted until November 6, 1921, when the dethronement was enacted. The second period lasted until April 1, 1922, when the last constitutionally crowned Hungarian king died, while the third period was still ongoing at the time when he wrote his article.¹⁰⁰ The author of this study cannot see any significant difference between the latter two periods from a historical perspective, while deems it important to identify a fourth (or third) period, lasting from July 28, 1937 (effective date of Act XIX of 1937) until Horthy's resignation on October 16, 1944.

When Act I of 1920 was adopted by the first National Assembly (1920–22), an enormously important decision was made concerning the Hungarian constitutional development, but the conclusions of this decision were not (or not properly) drawn. The National Assembly clearly broke with the

⁹⁸ OLASZ 2015, p. 39.

⁹⁹ OLASZ 2015, p. 38. Olasz wrongly refers here to the “preliminary *sanctio*”, a disputed right of the king in the dualistic period that derived from a political agreement with the newly appointed Hungarian government in 1867, but of course the “normal” *sanctio* (absolute veto) has not been granted to the regent either. Concerning the “preliminary *sanctio*” (*előszentesítés*) see: SZENTE, Z.: *Kormányzás a dualizmus korában*. (Government in the Age of Dualism.) Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2011, p. 228.

¹⁰⁰ CSEKEY 1937, pp. 112–113.

revolutionary state form of the republic,¹⁰¹ but did not want (or was not brave enough) to call Charles IV back to the throne. Consequently, the historical constitution and the historical form of state were insufficiently restored. The head of state of the Kingdom of Hungary was undoubtedly Charles IV, who had legally never abdicated, but who was in the given circumstances physically prevented not just from exercising his rights, but even from entering the country.¹⁰² In other words: Hungary had a king who was absent. As the palatine's office had been suspended by Act VII of 1867, there was no person who, at the given point, could *ex officio* (constitutionally) represent the king, as it would have been provided by Act III of 1848.¹⁰³ As emphasized by József Bölöny, it was exactly the case in 1920 when a royal lieutenant (*locumtenens*) should have governed the country in the name and on behalf of the king.¹⁰⁴

According to the political customs, the royal lieutenants were always appointed by the kings in Hungarian history (even after the above mentioned regulations of 1486, 1608 and 1723), as it was last time also the case of Archduke Stephen Francis of Austria, for the period between the death of palatine Archduke Joseph of Austria (1776–1847) and Stephen Francis' inauguration into the palatine's office on November 12, 1847.¹⁰⁵ However, in February 1920 Charles IV was not in the position to nominate a new royal lieutenant, and his *homo regius* appointed in 1918, Archduke Joseph August, could not return either. Therefore, if we accept Bölöny's interpretation (which is, in the author's opinion, absolutely correct), we can establish that the National Assembly took over this right from the king, and appointed a *locumtenens* for the absent king, wrongfully calling the position "governor" (or regent).¹⁰⁶ As a matter of interest, we would like to mention that even Horthy himself compared his status to that of the royal lieutenants, when he defined himself as "governor of Hungary elected by the National Assembly as the lieutenant of the supreme power for the pe-

¹⁰¹ For the question of the form of state in Hungary in 1920 in English, see Takács 2019, in Hungarian from the recent literature especially Szabó, I.: Az államforma kérdése 1919/1920 fordulóján. (Question of the state form in 1919/1920.) In: Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére. (Festive Studies in Honour of Gábor Máthé's 65th Birthday.) Eds.: Mezey, B. – Révész, T. M.: Gondolat Kiadó, Budapest, 2006, pp. 585–597. and Takács, P.: A király nélküli királyság. (The kingdom without a king.) *Jogtörténeti Szemle* 3/2017, pp. 80–89.

¹⁰² CSEKEY 1937, p. 112.; CSEKEY 1943, p. 114.

¹⁰³ FERDINANDY 1902, pp. 404. and 422.

¹⁰⁴ BÖLÖNY 1933, p. 40.

¹⁰⁵ GÁBOR 1932, p. 138.

¹⁰⁶ BÖLÖNY 1933, pp. 39–40.

riod of interruption of royal power” in his speech held on October 17, 1920 in Székesfehérvár.¹⁰⁷

Citing József Bölöny again: “one state can only have one head”,¹⁰⁸ thus someone whose task is to substitute the head of state, whether as a royal lieutenant or as a regent (tutelary governor), himself cannot be a head of state at the same time. This statement is true for the governor elected on March 1, 1920 as well: “the National Assembly assigned the regent with ‘provisionally carrying out the duties of the head of state’ which means, inter alia, that the regent was not considered the head of state, because should he have been considered so, he could not have been assigned with provisionally carrying out his own duties”, says Kálmán Molnár.¹⁰⁹ As a conclusion for the first period of “regency” of Nicholas Horthy, we can establish that he was appointed by the supreme body of national sovereignty, the popularly elected unicameral National Assembly, as a deputy for and until the king’s absence, or until a “definite decision” of the parliament on the question of the form of state and the throne.

This situation fundamentally changed after the dethronement or, if we consider this resolution illegal for any of the already mentioned two main reasons (lack of independence in decision making, lack of constitutional power to remove an unaccountable king from his office), after the death of Charles IV. According to István Csekey, with the latter tragic event of April 1, 1922, the position of the governor as a deputy (with other words: the interpretation of the word “governor” as regent) came to its end, because “a king has not remained, neither in reality, nor in the empire of the law”. Consequently, the governor became “both *de facto* and *de jure* the head of state”.¹¹⁰ In Kálmán Molnár’s opinion, this was exactly the change that was reflected in the wording of Act XII of 1926 (on the Upper House) when, as we have seen, the governor was first mentioned on a statutory level as the head of state.¹¹¹

However, if we consider the governor as a *sui generis* head of state since this point, all arguments that tried to justify his republican-style limitations of power (especially his accountability and his weak position in the legislation) with the fact that he was just a temporary institution and, primarily, a deputy head of state only, suddenly vanished. After the dethronement or the death of the king (all in all: after the *de facto* termination of the king’s office, and not just his possibilities to exercise his powers as in

¹⁰⁷ See: BÖLÖNY 1933, p. 39.; MOLNÁR 1929, p. 346. (Footnote No.149)

¹⁰⁸ BÖLÖNY 1933, p. 51.

¹⁰⁹ MOLNÁR 1945, pp. 14–15.

¹¹⁰ CSEKEY 1937, p. 121.

¹¹¹ MOLNÁR 1945, p. 15.

1918), we had a head of state in Hungary called “governor”, granted with the powers of a semi-weak president of a republic by laws, whose explanatory memoranda (see Act I of 1920 or Act XVII of 1920) compared the regulation of his status to republican constitutions. Concerning the question whether the king’s death (or the dethronement some months before) meant a *de jure* termination of the monarch’s office as well, we would again like to refer to József Bölöny – this time without expressing our consent or dissent – who represented maybe the most radically legitimist approach saying that, by virtue of the *Sanctio Pragmatica*, since April 1, 1922, Archduke Otto (*Otto von Habsburg-Lothringen*, 1912–2011) was to be legally considered as the new king to be crowned.¹¹²

Based on the assumption that Hungary, in fact, did not have a (crowned) king in position after Charles IV’s death, and the governor became a *sui generis* head of state instead of a regent or royal lieutenant, his position in the second period of the history of this institution, lasting from 1921 to 1937, can be rather regarded as that of a president than a monarch. This statement corresponds with the opinion of the Austrian professor of public law *Adolf Julius Merkl* (1890–1970), who had already called Hungary in 1925, in his study published in Hungarian language in the legal journal *Jogtudományi Közlöny*, “an aristocratic republic with royalist undertones”.¹¹³ As István Csekey remarks, this is not the first time in history that “countries were calling themselves monarchies, even if they were republics in reality”.¹¹⁴ Moreover, the law on the restoration of the Upper House (Act XXII of 1926) reinforced two republican elements of the governor’s legal status: the accountability (by the regulation of the impeachment procedure) and the fact that it is an elected office (saying that, should the governor’s position be vacated, the new governor will be elected in the joint session of the two chambers of the parliament, by secret ballot – see § 48). According to the assessment by a legal historian István Szabó, “the Hungarian public law could, from the dogmatic side, only introduce a republican type of substitution for the case of *interregnum*. If the *interregnum* is protracted, the republican style of operation of the state will also become durable”.¹¹⁵

As we have already emphasized, the real turning point was the adoption of Act XIX of 1937. By strengthening the governor’s veto, and by gran-

¹¹² BÖLÖNY 1933, p. 37.

¹¹³ MERKL, A.: A mai Magyarország államformájának kérdéséről. (On the state form of Hungary today.) *Jogtudományi Közlöny*, 5/1925, 33–35., p. 35. Merkl compared the governor’s status to the president of a presidential republic. See: MERKL 1925, p. 30.; Schweitzer 2017, p. 18. (According to the author of this study, this comparison is incorrect because then he should have had much stronger powers as the chief executive.)

¹¹⁴ CSEKEY 1937, p. 115.

¹¹⁵ SZABÓ 2020, pp. 119–120.

ting him the right to propose candidates for the case of succession, two very important points were added to the list of the monarchic-style powers of the head of state of Hungary, but the third point was even more significant, if not decisive, from the point of view of the state form. By abolishing the rules (and legal possibility) of the impeachment from the previous regulations, the parliament created a public law status for the governor “more or less identical to the status of an uncrowned king” (István Csekey).¹¹⁶ As the governor (and especially his stronger veto) was intended to serve as a conservative counterweight against the parliament (to be elected in 1939 by secret voting in the entire country the first time since January 1920, and therefore expected by many to be more radical than before), it had to be prevented that the new parliament could remove the governor from his office and elect an extremist (a Nazi) as his replacement.

After 1937, only one fundamental criterion of the position of a monarch was not met by the governor: the hereditariness. Act XIX of 1937 maintained the right of the parliament to elect the new governor if his position is to become vacant. Horthy’s right of proposing candidates, and later (in 1942) also the establishment of the office of vice-governor – the election of Horthy’s elder son, *István Horthy* (1904–1942) to this post, were interpreted in two important works published just after the end of World War II as signs pointing to the direction of a (quasi) dynastic succession within the Horthy family. According to a constitutional historian *Ferenc Eckhart* (1885–1957), by the establishment of the position of the vice-governor “the intention of founding a new dynasty has become evident”.¹¹⁷ Kálmán Molnár’s opinion is less categorical, but he also mentions that, by these changes, “the development of the institution of the governor has gone far from its original direction”.¹¹⁸

The historiography of today, based on the actual documentary sources of the period, especially Horthy’s letter written after Act XIX of 1937 had entered into force, in which he proposed three former prime ministers as his possible successors (instead of his children), and his correspondence with leading politicians in relation to the election of the future vice-governor in 1941, is of the opinion that Horthy had not had a clear intention to transform his office to a hereditary dignity (like that of the king) until the war broke out. In the years of war, he was rather moving towards this direction, but at that time it was the government (and the parliamentary majority) that opposed it. The final version of Act II of 1942 on the vice-governor did not contain any mention (as it had originally been proposed)

¹¹⁶ CSEKEY 1943, p. 132.

¹¹⁷ ECKHART, F.: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. (Hungarian Constitutional and Legal History.) Osiris Kiadó, Budapest, 2000 (original edition: 1946), p. 366.

¹¹⁸ MOLNÁR 1945, pp. 17–18.

of the vice-governor taking over the governor's office in case it is to become vacant. The historian Levente Püski, an expert in the political history of Hungary during the interwar period, remarks that Horthy, after the heroic death of his elder son István in the Russian front, "was always handling the question of succession very cautiously, trying to avoid any open confrontation. Even if he did not completely reject the dynastic plans, he considered them achievable in a longer term, on the basis of a wider public consensus".¹¹⁹

Conclusion

The assessment of the position of the regent (governor) of interwar Hungary is an interesting question. When Admiral Horthy was elected to this position by the National Assembly in 1920, Hungary had a legitimate King, Charles IV, especially if we take in consideration that the historical, monarchic constitution was restored at the same time. As the king was hindered by the international powers from returning to the throne, the position of the governor was established, based on some, rather inadequate historical examples of regency in Hungary. His powers were determined with serious limitations. In 1921, the king made two unsuccessful attempts to recapture the throne. In November 1921, after the second attempt, the dethronement was proclaimed by the National Assembly. Charles IV died shortly after, in April 1922. As the position of the governor remained unchanged, his function became a *sui generis* position of the head of state, because he was not a deputy (regent or lieutenant for an absent king) any longer. However, the limitations of his powers lead us to the conclusion that he was rather a republican head of state than a monarch in the second period of his office, between November 6, 1921 and July 28, 1937.

Then, after some amendments of minor importance, in 1937 the Parliament thoroughly re-regulated the governor's status. From then on, he became unaccountable, and he was granted with the right to appoint candidates to become his successors. According to the opinion of the author of this study, this was the beginning of the third (and last) period in the history of the "governorship", and by these modifications the governor actually became a king without a crown. Thus, the popular term for describing the form of the Hungarian state during the interwar period, as "the kingdom without a king" has taken its meaning. This kind of monarchy was indeed a unique phenomenon of its time, and maybe also served as an example for the post-war Francoist Spain, after the Spanish Law of Succession of 1947 that *de jure* restored the Spanish monarchy (*Reino de España*), kee-

¹¹⁹ PÜSKI 2006, p. 30.

ping Generalissimo *Francisco Franco* (1892–1975) as the head of state (*Jefe del Estado*) until his death in 1975.

References

- [1] BAK, J.: The late medieval period, 1382–1526. In: *A History of Hungary*. Eds.: SUGAR, P. F. – HANÁK, P. – FRANK, T.: Indiana University Press, Bloomington, 1990, pp. 54–82.
- [2] BÖLÖNY, J.: *Királyi hatalom és kormányzói jogkör*. (Royal Power and Powers of the Regent.) Viktória Nyomda, Budapest, 1933.
- [3] BÖLÖNY, J.: *Magyar közjog*. (Hungarian Public Law.) vol. 2. Budapest, 1943.
- [4] BRAUNEDER, W.: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. (A Constitutional History of Austria up to the Present Day.) JPTE ÁJK, Pécs, 1994.
- [5] C. TÓTH, N.: *A Magyar Királyság nádora. A nádori és helytartói intézmény története, 1342–1562*. (Palatine of the Kingdom of Hungary. A History of the Institutions of Palatine and Royal Lieutenant, 1342–1562.) Doctoral Dissertation. Budapest, 2016.
- [6] C. TÓTH, N.: A nádori cikkelyek keletkezése. (Dating of the Palatinal Articles.) In: *Rendiség és parlamentarizmus Magyarországon. A kezdetektől 1918-ig*. (Estates and Parliamentarianism in Hungary. From the Beginning to 1918.) Eds.: DOBSZAY, T. – FORGÓ, A. – BERTÉNYI, I. JR. – PÁLFFY, G. – RÁCZ, G. – SZIJÁRTÓ, I. M.: Argumentum Kiadó – Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2013, pp. 36–45.
- [7] CSEKEY, I.: A kormányzó és jogköre. (The governor and his powers.) *Magyar Jogi Szemle* 5/1920, pp. 257–265.
- [8] CSEKEY, I.: A kormányzói jogkör reformja. (Reform of the governor's powers.) *Acta Litterarum ac Scientiarum Regiae Universitatis Hungaricae Francisco-Josephinae. Sectio Juridico-Politica*, 1/1937, pp. 103–161.
- [9] CSEKEY, I.: *Magyarország alkotmánya*. (The Constitution of Hungary.) Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943.
- [10] DEÁK, I.: Survivor in a Sea of Barbarism. [Review on Thomas Sakmyster's book *Hungary's Admiral on Horseback*.] *The New York Review*, 8 April 1999, <https://www.nybooks.com/articles/1999/04/08/survivor-in-a-sea-of-barbarism/> (access: 20/11/2020)
- [11] ECKHART, F.: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. (Hungarian Constitutional and Legal History.) Osiris Kiadó, Budapest, 2000 (original edition: 1946).
- [12] EGYED, I.: A kormányzói intézmény. (The institution of the governor.) *Magyar Szemle*, 5/1937, pp. 16–22.
- [13] EGYED, I.: *A mi alkotmányunk*. (Our Constitution.) Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943.
- [14] EGYED, I.: Ideiglenes államfő. (Provisional head of state.) *Jogállam* 3/1920, pp. 96–102.

- [15] EMBER, G.: *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig.* (A History of the Early Modern Hungarian Public Administration from the Battle of Mohács until the Reconquest of the Country from the Turks.) Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1946.
- [16] ENGEL, P.: *The Realm of St. Stephen. A History of Medieval Hungary. 895–1526.* I. B. Tauris, London – New York, 2001.
- [17] FERDINANDY, G.: *Magyarország közbjoga.* [Public Law of Hungary.] Politzter, Budapest, 1902.
- [18] GÁBOR, G.: *A kormányzói méltóság a magyar alkotmányjogban.* (The dignity of the regent in Hungarian constitutional law.) Athenaeum, Budapest, 1932.
- [19] GERGELY, A.: Rise of the modern Hungarian state, 1790–1867. In: *The Hungarian State. Thousand Years in Europe.* Eds.: GERGELY, A. – MÁTHÉ, G.: Korona Kiadó, Budapest, 2000, pp. 168–214.
- [20] HAJDÚ, T. – L. NAGY, Z.: Revolution, counterrevolution, consolidation. In: *A History of Hungary.* Eds.: Sugar, P. F. – Hanák, P. – Frank, T.: Indiana University Press, Bloomington, 1990, pp. 295–318.
- [21] HÄKKINEN, V.: *From Counterrevolution to Consolidation? Language of Nation-building in the Hungarian Parliamentary Debates, 1920–1928.* Doctoral dissertation. University of Jyväskylä, Jyväskylä, 2019.
- [22] HOLLÓS, E. – LAJTAI, V.: *Horthy Miklós, a fehérek vezére.* (Nicholas Horthy, Leader of the Whites.) Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1985.
- [23] HORTHY, M.: *Emlékirataim.* (My Memoir.) Európa Könyvkiadó, Budapest, 1990.
- [24] KLASSEN, J.: Hus, the Hussites and Bohemia. In: *The New Cambridge Medieval History. Vol 7., C.1415-c.1500.* Ed.: Allmand, CH.: Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp. 367–391.
- [25] KMETY, K.: *Magyar közbjog.* (Hungarian Public Law.) Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1926.
- [26] KRUPPA, T.: Gubernator aut successor? Habsburg Miksa főherceg erdélyi kormányzóságának terve, 1597–1602. (Gubernator aut successor? Plan for the governorship of Archduke Maximilian of Habsburg in Transylvania, 1597–1602.) *Acta Historiae Litterarum Hungaricum*, Tom. 30. Szeged, 2011, pp. 265–280.
- [27] KULCSÁR, K.: A helytartói státus. Albert szász herceg (1738–1822) kinevezése és évtizedei Magyarországon. (The status of the lieutenant. Appointment of Prince Albert of Saxony (1738–1822) and his decades in Hungary.) *Aetas* 17. 1/2002. pp. 51–66.
- [28] KULCSÁR, K.: Nádorság és ami vele jár. A nádor hivatali feladatai a 18. században Batthyány Lajos példája alapján. (To become palatine and what it means. Official duties of the palatine in the 18th century on the basis of the example of Louis Batthyány.) In: *Batthyány Lajos nádor* (Palatine Louis Batthyány.) Ed.: Móricz, P.: Körömdi Kulturális Központ, Múzeum és Könyvtár, Körömdi, 2017, pp. 51–66.

- [29] KÜPPER, H.: Evolution and *Gestalt* of the Hungarian State. In: *The Administrative State*. (The Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol. 1.) Eds.: VON BOGDANDY, A. – HUBER, P. M. – CASSESE, S.: Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 290–328.
- [30] LIKTOR, Z. A.: Az első Habsburg-Magyarország, 1437–1457. II. Politikai földrengés – közjogi stabilitás, 1440–1452. (The first Habsburg-Hungary, 1437–1457. II. Political earthquake – public law stability, 1440–1452.) *Iustum Aequum Salutare* 14. 1/2018, pp. 239–262.
- [31] LORMAN, T.: The use and abuse of flexibility: Hungary’s historical constitution, 1867–1919. In: *A History of the Hungarian Constitution. Law, Government and Political Culture in Central Europe*. Eds.: HÖRCHER, F. – LORMAN, T., I. B. Tauris, London–New York, 2019, pp. 141–159.
- [32] LUPESCU, R.: The election and coronation of King Matthias. In: *Matthias Corvinus, the King. Tradition and Renewal in the Hungarian Royal Court, 1458–1490*. Eds.: FARBAKY, P. – SPEKNER, E. – SZENDE, K. – VÉGH, A.: Budapest History Museum, Budapest, 2008, pp. 191–195.
- [33] MARKÓ, L.: *A magyar állam főméltóságai Szent Istvántól napjainkig*. (Highest Dignities of the Hungarian State from St. Stephen until Our Time). Helikon Kiadó, Budapest, 2006.
- [34] MÁTHÉ, G. – PÖLÖSKEI, F.: A public-law interregnum. In: *The Hungarian State. Thousand Years in Europe*. Eds.: GERGELY, A. – MÁTHÉ, G.: Korona Kiadó, Budapest, 2000, pp. 257–278.
- [35] MERKL, A.: A mai Magyarország államformájának kérdéséről. (On the state form of Hungary today.) *Jogtudományi Közlöny*, 5/1925, pp. 33–35.
- [36] MEZEY, B.: Az első magyar köztársaság. 1849 republikája. (The first republic of Hungary. Republica of 1849.) In: *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. (Republic in the Light of Modern Age History.) Ed.: FEITL, I.: Napvilág Kiadó, Budapest, 2007, pp. 181–192.
- [37] MOLNÁR, K.: *A jogfolytonosság követelményei és a kibontakozás útja*. (Requirements of Legal Continuity and the Road to Development.) Egri Keresztény Sajtószövetkezet, Eger, 1920.
- [38] MOLNÁR, K.: *A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege*. (Conclusion of the Interwar Public Law Provisorium.) Dr. Karl Könyvkiadó, Pécs, 1945.
- [39] MOLNÁR, K.: *Magyar közjog*. (Hungarian Public Law.) 3rd edition. Danubia Könyvkiadó, Pécs, 1929.
- [40] OBORNI, T.: Izabella királyné erdélyi udvarának kezdetei, 1541–1551. (Queen Isabella and the beginnings of the creation of her court in Transylvania, 1541–1551.) *Történelmi Szemle* 51. 1/2009, pp. 21–43.
- [41] OLASZ, L.: A kormányzó utódlásának kérdése a Horthy-korszakban. (Question of the governor’s succession in the Horthy era.) *Közép-Európai Közlemények*. 4/2015, pp. 32–46.

- [42] OLASZ, L.: *A kormányzóhelyettesi intézmény története, 1941–1944.* (History of the Institution of Vice-Regent, 1941–1944.) Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007.
- [43] PÁLFFY, G.: *The Kingdom of Hungary and the Habsburg Monarchy in the Sixteenth Century.* Columbia University Press, New York, 2009.
- [44] PÉTER, K.: The golden age of the Principality, 1606–1660. In: *A History of Transylvania.* Vol. 2: from 1606 to 1830. Ed.: KÖPECZI, B.: Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994, pp. 301–358. Digital edition: Columbia University Press, New York, 2002. <https://mek.oszk.hu/03400/03407/html/182.html> (access: 17/11/2020)
- [45] POLNER, Ö.: A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdése. (Question of extension of the governor's powers.) *Magyar Jogi Szemle*, 3/1937, pp. 96–101.
- [46] POMOGYI, L.: *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár.* (Dictionary of Hungarian Constitutional and Legal History). Mérték Kiadó, Budapest, 2008.
- [47] PROTHEROE, G.: Sir George Clerk and the struggle for British influence in central Europe, 1919–26. *Diplomacy and Statecraft* 12. 3/2001, pp. 39–64.
- [48] PÜSKI, L.: *A Horthy-rendszer* (The Horthy Regime.) Pannonica Kiadó, Budapest, 2006.
- [49] RÁCZ, L.: A historical insight in the theory and organization of the Hungarian state. In: *The Hungarian State. Thousand Years in Europe.* Eds.: GERGELY, A. – MÁTHÉ, G.: Korona Kiadó, Budapest, 2000, pp. 17–67.
- [50] RADY, M.: *Customary Law in Hungary. Courts, Text, and the Tripartitum.* Oxford University Press, Oxford, 2015.
- [51] SAKMYSTER, T.: *Hungary's Admiral on Horseback. Miklós Horthy, 1918–1944.* Boulder Co., New York, 1994.
- [52] SCHWEITZER, G.: Közjogi provizórium, jogfolytonosság, új közbjogi irány. A két világháború közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlata (Public law provisorium, legal continuity, new public law direction.) In: SCHWEITZER, G.: *A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig. Közbjog- és tudománytörténeti tanulmányok.* (From the Hungarian royal republic to the Republic of Hungary. Studies on public law and history of science.) Publikon Kiadó, Pécs, 2017, pp. 7–47.
- [53] SZABÓ, I.: A királyi főkegyúri jog kérdése a két világháború közötti Magyarországon. (Question of the royal prerogative of supreme advowson in interwar Hungary.) *Iustum Aequum Salutare* 6. 1/2010, pp. 103–117.
- [54] SZABÓ, I.: A királyi trón betöltése körüli viták a két világháború közötti Magyarországon. (Disputes about the accession to the throne in interwar Hungary.) *Iustum Aequum Salutare*, 1–2/2006, pp. 171–189.
- [55] SZABÓ, I.: *Ausztria államszervezete, 1918–1955.* (Organisation of the Austrian State, 1918–1955). PPKE JÁK, Budapest, 2010.
- [56] SZABÓ, I.: Az államforma kérdése 1919/1920 fordulóján. (Question of the state form in 1919/1920.) In: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére.* (Festive Studies in Honour of Gábor Máthé's 65th Birthday.) Eds.: MEZEY, B. – RÉVÉSZ, T. M.: Gondolat Kiadó, Budapest, 2006, pp. 585–597.

- [57] SZABÓ, I.: Az ősi alkotmány. Történeti előzmények. (The ancient constitution. Historical precedents.) In: *A magyar közjog alapintézményei.* (Fundamental Institutions of the Hungarian Public Law.) Eds.: CSINK, L. – SCHANDA, B. – VARGA, Zs. A.: Pázmány Press, Budapest, 2020, pp. 83–122.
- [58] SZABÓ, I.: Law I of 1920 and the historical constitution. In: *A History of the Hungarian Constitution. Law, Government and Political Culture in Central Europe.* Eds.: HÖRCHER, F. – LORMAN, T.: I. B. Tauris, London–New York, 2019, pp. 160–183.
- [59] SZÉKELY, G.: Hunyadi László kivégzése. Struktúraváltozások a magyar állam és főváros kormányzásában. (The execution of Ladislas Hunyadi. Structural changes in the government of the Hungarian state and capital.) *Tanulmányok Budapest múltjából* 22. 1988, pp. 61–102.
- [60] SZÉKELY, G.: The feudal Hungary. In: *The Hungarian State. Thousand Years in Europe.* Eds.: GERGELY, A. – MÁTHÉ, G.: Korona Kiadó, Budapest, 2000, pp. 68–118.
- [61] SZENTE, Z.: *Kormányzás a dualizmus korában.* (Government in the Age of Dualism.) Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2011.
- [62] TAKÁCS, P.: A király nélküli királyság. (The kingdom without a king.) *Jogtörténeti Szemle* 3/2017, pp. 80–89.
- [63] TAKÁCS, P.: On stateform of Hungary between 1920 and 1944. Applicability of the term “monarchy without a king”. *Journal on European History of Law* 10. 2/2019, pp. 139–149.
- [64] TOMCSÁNYI, M.: *Magyar közjog. Alkotmányjog.* (Public Law. Constitutional Law.) Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926.
- [65] TRESP, U.: Gewalt bei böhmischen Königswahlen im späten Mittelalter. In: *Gewalt und Widerstand in der politischen Kultur des späten Mittelalters.* Eds.: KINTZINGER, M. – REXROTH, F. – ROGGE, J. Jan Thorbecke Verlag, Ostfildern, 2015, pp. 115–143.

E-mail: kepes.gyorgy@ajk.elte.hu

DEVELOPMENT OF CRIMINAL LAW IN THE FIRST CZECHOSLOVAK REPUBLIC

Dr. Képešy Imre

Eötvös Loránd University, Faculty of Law, Department of the History of Hungarian State and Law, Budapest, Hungary

On the eve of October 27 and October 28, 1918, the bill about the establishment of the independent Czechoslovak State was drafted by Alois Rašín.¹ The proposal, which only consisted of 5 articles, was debated and approved by the Czechoslovak National Committee² on the following day. Promulgated as Act Nr. 11 of 1918, and often named as Reception Act, this law spoke about the establishment of Czechoslovakia laconically, even the decision on the form of government was postponed.³

This law laid down the most basic principles of the legal system in its second and third articles. The former stated that all imperial and territorial acts and governmental decrees would remain in force temporarily. Moreover, the latter decreed that all authorities, public offices and municipalities should be operating on the basis of the laws that were in effect at the birth of the state. Therefore, the Austrian legal norms continued to form the basis of the legal system in the “Czech lands” (meaning Bohemia, Moravia and Czech Silesia), while the Hungarian laws and customs played the same role in Slovakia and Carpathian Ruthenia. This was a direct consequence of the constitutional framework that existed in the dual monarchy of Austria-Hungary that entailed the existence of two separate legal systems since both states had complete authority to enact their own laws except for the

¹ Czech economist and politician, the first minister of finance of the Czechoslovak Republic. For short biography see: <https://www.britannica.com/biography/Alois-Rasin> Last accessed: 2017. november 23.

² In Czech: Národní výbor československý. It was formed in Prague on 13 July 1918. See: KUKLÍK, J.: *Příprava a přijetí prozatímní ústavy (The Preparation and the Enactment of the Provisional Constitution)*. In: ZEMAN, J., WAWROSZ, P., BÁRTA, J., KUKLÍK, J., PEROUTKA, F., RYCHLÍK, J., PAVLÍČEK, V., MALÝ, K., BROKLOVÁ, E.: *Československá ústava 1920: Devadesát let poté (The Constitution of the Czechoslovak Republic of 1920: After 90 Years)*, 77-78. p. *Ekonomia, právo, politika (Economics, law, politics)*

³ LIŠKA, I.: *Unifikácia a recepcia práva v ČSR po roku 1918 (Unification and Reception of Law in the Czechoslovak Republic after 1918)*. In: *Visegrad Journal for Human Rights*, 2004, 2. sz. 55. p.

military and foreign affairs. However, all Czech and Slovak legal experts have been emphasizing that these legal norms were not considered Austrian and Hungarian laws anymore. Within the borders of the Czechoslovak State, the legality and the legitimacy of these legal norms had been derived from the so-called Reception Act from October 28, 1918. Therefore, they were considered as Czechoslovak laws, together with the laws enacted by the National Committee and later by the National Assembly. This situation is described by the Czech and Slovak legal historians as 'legal dualism'. Still, I must emphasize that the Reception Act was tailored for the relations in the Czech lands somewhat. The differentiation between imperial and territorial acts was not applicable in the context of the Hungarian legal system. Moreover, it did not mention the reception of those customs upon which the Hungarian private law was based mostly.

Furthermore, the status of the territory called Hultschiner Ländchen was internationally debated after the First World War. Both the Czechoslovak Republic and the Weimar Republic asserted their claims regarding this region. In the end, this territory joined Czechoslovakia after signing the Treaty of Versailles. There, the German law remained in effect for a short time. Therefore, the rules of three separate legal systems determined the everyday life of the citizens of Czechoslovakia for approximately six months.

In the end, the need for a more modern legal system arose in conjunction with a unified legal system. The attempts towards the implementation of these goals spanned throughout the entire interwar period. The first steps were taken by the Czechoslovak Government that established a ministry responsible for unification of the legal system and the state administration in 1919.⁴ Even though it had a provisional character, it functioned until late 1938. The question arises as to how exactly the various governments wished to meet these goals. First and foremost, the government wished to unify the legal system by enacting new laws and governmental decrees.⁵ However, even if the Parliament in Prague enacted more than a thousand laws between 1918 and 1928, these attempts would only be successful to a certain degree. For example, the unification in finance and tax law was quite successful. Still, differences remained in most branches of the law, between the western and eastern territories of the country. The government also initiated the process of codification and installed several codification committees. In criminal law, few attempts were made to enact

⁴ The official title was the following: Ministry for the Unification of Laws and the Organization of Public Administration (Ministerstvo pro sjednocení zákonů a organisace správy). See: No. 431/1919 Sb.

⁵ I have to mention that many government decrees applied only to selected parts of the country.

a criminal code but none of them was successful until 1950. This also applied to the most branches of law.

The final method for the unification was with the means of the judicial practice. This attempt aimed at the application of the former Austrian legal norms in Slovakia and the Carpathian Ruthenia mostly. These efforts deemed very difficult, since, as I mentioned earlier, the Austrian and Hungarian legal systems differed in many ways fundamentally.⁶ Still, even if this particular problem could not have been applied to the criminal justice system due to the Beccarian principles of *nullum crimen et nulla poena sine lege*, there were considerable differences between the respective Austrian and Hungarian laws. For example, the Austrian Criminal Code of 1852 and the Hungarian Criminal Code of 1878 regulated the fatal offences quite differently. The Hungarian Code differentiated between murder and manslaughter. The former had to be committed with premeditation while the other one only required the intent. In the Austrian Code, both of these cases were treated as murder. Still, the term manslaughter was used by the Austrian code. However, it described a criminal offense that equaled to aggravated battery in the Hungarian Code. The punishments were quite different too. The regimes used in the prison system differed too. This, combined with the fact that the principle of legal certainty demanded the foreseeability of one's actions especially in the criminal justice system, made the unification using judicial practice impossible.

Attempts of codification between 1920 and 1938

The idea of enacting the Czechoslovak Criminal Code was formulated at the very beginning of the republic. On March 14, 1920, a codification committee was established. A year later, the proposed text of the General Part was published. When comparing it to the Austrian Code of 1852 and the Hungarian Code of 1878, some influences can be seen. For example, the proposal followed in both of its parents' footsteps when it retained the trichotomy in the criminal offences.⁷ Furthermore, the various regimes of imprisonment were defined as separate punishments just like in the Csemegi Code. However, there were some fundamental differences in the punishments; the most important is the abolishment of death penalty. Eventually, four forms of punishment were established: imprisonment in a correctional facility (*žalář*), imprisonment in a penitentiary (*vězení*), a

⁶ LIŠKA, 2004, 57. p.

⁷ Jan Krejčí quotes: FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D.: *Meziválečné trestní právo a věda trestního práva v Československu (Criminal Law and Criminal Science in the interwar Czechoslovakia)*. In MALÝ, K., SOUKUP, L. (ed.): *Czechoslovakian Law and Legal Science in the interwar period (1918-1938) and their place in Central Europe*, Prague, 2010, Karolinum, 822-825. p.

fine and a penal servitude.⁸ Regarding the imprisonment in a correctional facility, the proposal explicitly stated that its aim was to emphasize the despicable nature of the criminal act besides the resocialization of the inmate.⁹ This led to some controversies among the legal experts.¹⁰ It is also worth mentioning that while the term of incarceration ranged between one month and 15 years in a correctional facility, and between 14 days and 15 years in a penitentiary, the life sentence was applicable in both instances. If the term of imprisonment lasted more than a year, the more severe form of imprisonment was to be carried out in prison (*káznice*) while the lenient in a penitentiary (*věznice*). If someone would be sentenced for less than a year, the sentence would be carried out in a county jail in both cases. The inmates had to be secluded in different regimes and distinguished by distinctive clothes.¹¹

Furthermore, judges could impose indeterminate prison sentences in some cases. First of all, the perpetrator had to be less than 30 years old. Moreover, the accused's desire towards resocialization had to be assumed. At last, the median of the prescribed scale of penalty should have fallen between 1 and 8 years. The confinement was to be carried out in a so-called reformatory for adults. The actual term of the conviction was determined by the behavior of the inmate, but it could not be shorter than the minimum or longer than the maximum duration set by the act for the criminal offence in question.¹²

By 1925, the entirety of the proposal was finalized. It is worth mentioning that the committee created two bills essentially. Just like the Csemege Code, an act was supposed to regulate felonies and misdemeanors. Contraventions were to be treated separately. Still, neither of the bills was enacted by the parliament.

Twelve years later, the Ministry of Justice drafted a second bill on the Criminal Code. However, this proposal differed from the previous one quite fundamentally. First of all, it maintained the capital punishment. The death penalty was applicable against the perpetrators of the following cri-

⁸ See: *Přípravné osnovy trestního zákona o zločinech a přečinech a zákona přestupkového (Proposal for the Criminal Code of felonies and misdemeanours and the Criminal Code of contraventions)*, Prague, 1926, Ministry of Justice (In the following: „Proposal”). 42. §. For the full text see: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7991> Last accessed: 2017. november. 23.

⁹ Proposal 109. §

¹⁰ Lenka Simonová quotes: Unknown: *O zločinu a boji proti němu v československé osnově trestního zákona (About the felonies and the fight against them in the Proposal of the Czechoslovak Criminal Code)*. *Právník*, 1927, 230-231. p.

¹¹ Proposal 43. § (1) - (3)

¹² Proposal 67. §

mes: overthrow of the republic, treason, espionage, aggravated arson and public endangerment. Moreover, it could also be used in cases of aggravated murder (when someone killed two or more persons, killed with malice aforethought or malicious motive or with particular cruelty). Furthermore, the murder of the president of the republic, the prime minister or any member of the cabinet or the Parliament, was also punishable by death. Last, but not least, committing murder against relatives also entailed the capital punishment.

Regarding the criminal procedure, a proposal was completed by the end of the decade. The basis for the work of the committee was the Austrian code of 1873, which was regarded to be superior compared to the Hungarian code of 1896.¹³ However, this bill was not enacted either. In the 1920s, professional debates stood in the way of codification most of the times. By the late 1930s, the historic circumstances made the process of codification almost impossible.

Criminal laws enacted between 1918 and 1938

However, the failed attempts at codification did not mean that the development of criminal law had stopped. In 1919, an act regarding money forgery and stock counterfeiting was enacted. The same year, the Parole and Conditional Sentence Act was passed. The latter of these legal institutions was not regulated by the Austrian Criminal Code. Therefore, it was not applicable by the Czech courts until that point. Although this law repealed the provisions of the Amendment Act of 1908 that introduced the conditional sentence in Hungarian criminal law; it also (re)introduced and unified these legal institutions in the whole country. In 1921, the freedom of assembly became protected through punitive measures.¹⁴ In 1923, the Republic's Protection Act was enacted that secured both the constitutional status of the country and its republican form of government.¹⁵

In 1931, a new law (re)introduced the minimum-security prison as a form of imprisonment. It was applicable if the perpetrator's resocialization seemed likely and if the crime was not committed with malice aforethought or with malicious motive.¹⁶ Perpetrators, who committed treason, murder, voluntary manslaughter or some severe military offences, were excluded.¹⁷ In such cases, only the other regimes of imprisonment were applicable.

¹³ Lenka Simonová quotes: KRONBERGER, f.: *K unifikaci trestního řízení (Regarding the Unification of Criminal Law)*. Právník, 1925, 468. p.

¹⁴ Lásd: 309/1921 Sb.

¹⁵ Lásd: 50/1923 Sb.

¹⁶ 123/1931 Sb. 1. § (1)

¹⁷ 123/1931 Sb. 1. § (3)

The minimum-security prison had to be carried out in correctional facilities or in county jails. Compared to the other regimes, this form of imprisonment was more lenient. The inmates were separated from all the other convicts. If they proposed, they could be placed in private cells. They could wear their own clothes and were exempt from compulsory labor. They were not obliged to clean the prison cells. Furthermore, they could take care of their own meals and obtain books and newspapers. They had the right to spend four hours on open air every day and were allowed to smoke and to have visitors, if that did not violate the order of the jail. The act also spoke about the disciplinary measures. These inmates could be reprimanded, placed in solitary confinement and also some of their privileges could have been withdrawn temporarily.¹⁸

Just like the Parole Act of 1919, this law also repealed the respective paragraphs of the Csemegi Code on the minimum-security prison. Therefore, all convicts, who had been sentenced for this form of punishment on the basis of the 'old Hungarian laws', had to be transferred to other regimes of prison based on the severity of their crimes.¹⁹

In 1931, another law was enacted that unified the system of juvenile courts in the country. Although this act repealed the rules of the Amendment Act of 1908, some resemblances to its solutions can be seen. Whereas it regulated the organization of courts mostly, it also (re)defined the legal definition of juvenile offenders. According to these provisions, any person between the age of fourteen and eighteen years at the time of committing a criminal offense, who was able to recognize the unlawful nature of his or her acts, was considered as a juvenile offender. Regarding their punishment, the judges could choose from three options. They could release the accused with a warning or rely on a conditional sentence. If neither of these options was sufficient, judges could either imprison them or fine them.²⁰ The act emphasized that only the juvenile courts had the authority in such cases.

In 1934, the Parliament enacted a law that modified and unified some issues regarding the death penalty and life sentence. This act made it possible for the courts to sentence someone for life even in such cases where the committed crime was only punishable by death.²¹ Regarding those, who were sentenced for life, this act stated that they could be released on

¹⁸ 123/1931 Sb. 5. § (2) a) - h)

¹⁹ 123/1931 Sb. 9. § (2)

²⁰ 48/1931 Sb. 5-8. §§

²¹ 41/1934 Sb. 1. § (1)

parole only after 30 years.²² However, this provision was not applicable in cases where the convict received a presidential pardon.²³

Regarding the criminal procedure, some issues were regulated by the Constitution of 1920, which stated that all the judgements had to be delivered in the name of the republic.²⁴ Moreover, several acts were enacted that amended both the Austrian and Hungarian Code of Criminal Procedure simultaneously. In 1923, the State Court was established. It had the sole authority to adjudicate cases regarding the protection of the state.²⁵ A year later, the rules of trial in absentia were established.²⁶ This type of criminal procedure was unregulated by the Hungarian code previously.²⁷ In 1928, the lower courts were unified in the whole country.²⁸

The criminal justice system between 1918 and 1938

A code regarding prison administration and prisoner law was not enacted during the interwar period. The basic principles regarding the prison system stemmed from the Austrian and Hungarian Criminal Codes of 1852 and 1878 respectively. Yet, some issues, like the minimum-security prison, were regulated in the enacted laws I mentioned previously.

Regarding the penal institutions, most of these facilities were inherited from the Austro-Hungarian Monarchy and the absolute majority of them continued to function as such. Only some of them, like the city jails in Ipolyság (Šahy), Aranyosmarót (Zlaté Moravce)²⁹ and Révkomárom (Komárno) were closed in 1920. Two years later, a new city jail was established in Érsekújvár (Nové Zámky).³⁰ A judicial complex was opened in Rózsahegy (Ružomberok) in 1932, which also incorporated a penitentiary. It consisted of solitary cells mostly, but some of them were used for congregate confinement.³¹ In Besztercebánya (Banská Bystrica), a city jail was opened

²² 41/1934 Sb. 2. § (1)

²³ 41/1934 Sb. 2. § (2)

²⁴ See: 121/1920 Sb. of the Constitution of the Czechoslovak Republic 94-105. §§

²⁵ See: 51/1923 Sb.

²⁶ See: 8/1924 Sb.

²⁷ BLAHOVÁ, I.: *Rekodifikace trestního práva procesního v letech 1948-1950 (The Recodification of the Czechoslovak Criminal Procedure in 1948-1950)*, Prague, 2017, Auditorium, 21. p.

²⁸ Lenka Simonová quotes: VOJÁČEK, L., SCHELLE, K.: *Repetitorium českých právních dějin do roku 1945 (Czechoslovakian Legal History until 1945 - Repetitorium)*, Ostrava, 2008, Key Publishing, 189. p.

²⁹ See: 590/1920 Sb.

³⁰ See: 197/1922 Sb.

³¹ <http://www.zvjs.sk/index.php?ustav-vykonu-trestu-ruzomberok> Last accessed: 2016. november 27.

back in 1898. During the 1920s, its capacity became more and more constrained and the problems regarding the safety and hygienic conditions became even more apparent. The building was renovated twice, in 1929 and 1937.³² In Pozsony (Bratislava), it was decided in the 1920s that a penitentiary must be built near the planned Judicial Palace. This undertaking was built between 1934 and 1936. Most of the accused, who were placed in detention, were held there. The architects based their plans on the Pennsylvania system, i.e., Jeremy Bentham's panopticon. It was built in the shape of a cross.³³ The prisons in Ilava (Ilava) and Lipótvár (Leopoldov), which were the oldest Hungarian prisons,³⁴ continued to function as such. In Ilava, the intermediary institute based on the Irish system of prison administration also remained in use.³⁵ The county jails of Nyitra (Nitra), Kassa (Košice) and Lőcse (Levoča) continued to exist too. It is worth mentioning that most of these prisons form the basis of the Slovak criminal justice system even at present.³⁶

References

- [1] BLAHOVÁ, I.: *Rekodifikace trestního práva procesního v letech 1948-1950 (The Recodification of the Czechoslovak Criminal Procedure in 1948-1950)*, Prague, 2017, Auditorium, 21. p.
- [2] FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D.: *Meziválečné trestní právo a věda trestního práva v Československu (Criminal Law and Criminal Science in the interwar Czechoslovakia)*. In Malý, k., Soukup, I. (ed.): *Czechoslovakian Law and Legal Science in the interwar period (1918-1938) and their place in Central Europe*, Prague, 2010, Karolinum, 822-825. p.
- [3] KRONBERGER, F.: *K unifikaci trestního řízení (Regarding the Unification of Criminal Law)*. Právník, 1925, 468. p.
- [4] KUKLÍK, J.: *Příprava a přijetí prozatímní ústavy (The Preparation and the Enactment of the Provisional Constitution)*. In: ZEMAN, J., WAWROSZ, P., BARTA, J., KUKLÍK, J., PEROUTKA, F., RYCHLÍK, J., *Československá ústava 1920: Devadesát let poté (The Constitution of the Czechoslovak Republic of 1920: After 90 Years)*, 77-78. p. *Ekonomia, právo, politika (Economics, law, politics)*

³² <http://www.zvjs.sk/index.php?ustav-vykon-vazb-b-bystric> Last accessed: 2016. november 27.

³³ <http://www.zvjs.sk/index.php?ustav-vykon-vazby-bratislava> Last accessed: 2016. november 27.

³⁴ See: MEZEY, B.: *A magyar polgári börtönügy kezdetei*, Budapest, 1995, Osiris-Századvég, 78-79. p.

³⁵ <http://www.zvjs.sk/index.php?ustav-vykonu-trestu-vazby-Leopol> Last accessed: 2016. november 27.

³⁶ <http://www.zvjs.sk/index.php?ustav-vykon-vazby-levoca> Last accessed: 2016. november 27.

- [5] LIŠKA, I.: *Unifikácia a recepcia práva v ČSR po roku 1918 (Unification and Reception of Law in the Czechoslovak Republic after 1918)*. In: *Visegrad Journal for Human Rights*, 2004, 2. sz. 55. p.
- [6] MEZEY, B.: *A magyar polgári büntönügy kezdetei*, Budapest, 1995, Osiris-Századvég, 78-79. p.
- [7] PAVLÍČEK, V., MALÝ, K., BROKLOVÁ, E.: *Československá ústava 1920: Devadesát let poté (The Constitution of the Czechoslovak Republic of 1920: After 90 Years)*, 77-78. p. *Ekonomia, právo, politika (Economics, law, politics)*
- [8] VOJÁČEK, L., SCHELLE, K.: *Repetitorium českých právních dějin do roku 1945 (Czechoslovakian Legal History until 1945 - Repetitorium)*, Ostrava, 2008, Key Publishing, 189. p.
- [9] *O zločinu a boji proti němu v československé osnově trestního zákona (About the felonies and the fight against them in the Proposal of the Czechoslovak Criminal Code)*. *Právník*, 1927, 230-231. p.
- [10] *Přípravné osnovy trestního zákona o zločinech a přečinech a zákona přestupkového (Proposal for the Criminal Code of felonies and misdemeanours and the Criminal Code of contraventions)*, Prague, 1926, Ministry of Justice (In the following: „Proposal”). - <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7991>
- [11] <https://www.britannica.com/biography/Alois-Rasin>
- [12] <http://www.zvjs.sk/index.php?ustav-vykonu-trestu-ruzomberok>

Email: kepessy.imre@ajk.elte.hu

Medzi Trianonom a retribúciou
Slovensko-maďarské vzťahy z právneho pohľadu

Trnava 2021

Vydala: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Zostavili: doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

prof. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA

Mgr. Bc. Martin Bulla, PhD.

Počet strán: 261

Sadzba: Michal Mojžiš, Grafit 3