

ŠTEFAN IŽÁK – OLEKSZANDR BERTALAN

A nemzeti kisebbségi kérdés mint külpolitikai és európai integrációs eszköz Szlovákia és Magyarország Ukrajna-politikájában a háború idején¹

ŠTEFAN IŽÁK – OLEKSZANDR BERTALAN

The National Minority Issue as a Tool in Foreign Policy and European Integration: Slovakia's and Hungary's Policies towards Ukraine during Wartime

Keywords: national minorities; foreign policy; European integration; Slovakia; Hungary; Ukraine; war; diplomatic strategy; minority rights; EU decision-making

DOI: <https://doi.org/10.61795/fssr.v28y2026i1.07>

1. Bevezetés – A háború, az uniós egység és a „kisebbségi kivétel” problémája

Oroszország Ukrajna elleni, 2022 februárjában kezdődött teljes körű háborúja nem csupán regionális konfliktust jelent, hanem európai vízvázalatóként is működik: újraértelmezi az uniós egységet, a tagállamok külpolitikai prioritásait és a közép-európai térség geopolitikai egyensúlyát. A konfliktus kirobbanása óta az Európai Unió politikai, gazdasági és humanitárius szinten is jelentős intézkedéseket hozott Ukrajna támogatására, beleértve fegyverszállításokat, menekültügyi koordinációt, valamint pénzügyi és infrastrukturális segítséget, amelyek összességében több száz milliárd euróra rúgnak az EU és tagállamok részéről.²

1 A tanulmány megírását támogatta: VEGA project No. 1/0016/26 The Impact of the War on the Migration, Acculturation, and Ethno-identification Processes of Slovaks in Transcarpathia.

2 EU assistance to Ukraine. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_en; EU solidarity with Ukraine. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-solidarity-ukraine/>; EU military support for Ukraine. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/military-support-ukraine/>; stb.

Mindezek mellett azonban az egyes tagállamok eltérő belpolitikai prioritásai, történelmi kapcsolatai és kisebbségi politikája befolyásolja az uniós fellépés formáját és intenzitását, ami bizonyos esetekben a koherencia és a gyors döntéshozatal kérdését is felveti. Ebben a komplex geopolitikai kontextusban két kivételes szereplő tűnik ki: Szlovákia és Magyarország. Mindkét ország esetében a nemzeti kisebbségi kérdés – jelen elemzésünk szempontjából a kárpátaljai szlovák és magyar közösség kérdése – különös szerepet játszik a külpolitikai döntéshozatalban, még ha eltérő hangsúllyal és intenzitással is.

A kisebbségi dimenzió tehát nem pusztán kulturális vagy szimbolikus kérdés, hanem stratégiai tényező, amely befolyásolja az EU-s döntéshozatalt, az Ukrajnával való kétoldalú kapcsolatokat, és akár blokkoló vagy mobilizáló erőként is funkcionál a háborús kontextusban – különösen Magyarország esetében, ahol a kisebbségi jogok kérdését a Kijev–Brüsszel tárgyalásokba is beemelik.

A jelen tanulmány fő kutatási kérdései a következők:

– Miként válik a kisebbségi kérdés külpolitikai eszközzé a háború idején, és milyen szerepet kap az uniós és nemzetközi fórumokon?

– Hogyan kapcsolódik a kisebbségi dimenzió Ukrajna európai integrációjához, és milyen hatással van a kétoldalú kapcsolatokra, különösen a regionális stabilitás és az uniós egység szempontjából?

A tanulmány módszertani szempontból kvalitatív elemzésre épül. Különös figyelmet fordít a kisebbségi dimenzióra, azaz nem egy általános külpolitikai áttekintést kíván nyújtani, hanem a kisebbségi érdekek és eszközök szerepét vizsgálja a háborús kontextusban, valamint azt, hogy ezek miként alakítják a két ország Ukrajna-politikáját. Elemzi a retorika és a gyakorlat közötti kettősséget, az állami és nemzetközi fórumok szerepét, valamint a kisebbségi politika közvetett hatásait a diplomáciai döntéshozatalra. A tanulmány szerkezete következetesen végigköveti a két modell – szlovák és magyar – összehasonlítását, feltárja a kisebbségi kérdés európai integrációra gyakorolt hatását, valamint röviden érinti a háborús politika más releváns dimenzióit, mint a fegyverszállítás, menekültügy és energiabiztonság.

Az elemzés során külön figyelmet kap, hogy miként alakul a két ország külpolitikai kommunikációja a kisebbségi kérdés mentén, milyen szerepet játszik a retorika és a gyakorlat közötti kettősség, valamint milyen precedensértékkel bírhat ez más tagállamok számára az EU egységének fenntartása és a jövőbeni integrációs folyamatok szempontjából – hangsúlyozzuk, hogy kizárólag Ukrajna vonatkozásában. A kisebbségi kérdés kezelése így nem csupán történelmi vagy kulturális örökség kérdése, hanem aktuális geopolitikai stratégia, amely a háborús helyzet, az uniós egység és a regionális stabilitás összefüggésében kulcsszerepet játszik.

2. A kisebbségi dimenzió helye Szlovákia és Magyarország Ukrajna-politikájában – elméleti és politikai keret

A nemzeti kisebbségek kérdése a háborús régiókban nem csupán belpolitikai jelentőségű, hanem az adott állam külpolitikai stratégiájában is meghatározó szerepet kaphat. Az anyaország (kin-state) politika és a kisebbségi jogok érvényesítése a külpolitikában nemcsak a normatív kötelezettségek teljesítéséről szól, hanem stratégiai eszközként is funkcionálhat az államok külpolitikai céljainak előmozdítására. (Balogh–Halász–Pap 2025)

A kisebbségek politikai instrumentalizálása több szinten történhet, és számos esz-közt, illetve érvelési módot magában foglal. Egyrészt hivatkozási pontként szolgálhat a külpolitikai érvelésben: amikor az állam a saját nemzeti közössége védelmére hivatkozik a kétoldalú tárgyalások során, ezzel nemcsak a döntéseit legitimálja, hanem a nemzetközi politikai színtéren is pozíciót erősít. Másrészt nyomásgyakorlási eszközként is működhet: a kisebbségek helyzetének kiemelése politikai alkupozícióként szolgálhat az EU-s döntéshozatalban vagy a kétoldalú viták során, lehetővé téve a külpolitikai célok előmozdítását. Harmadrészt a kisebbségi kérdés legitimációs forrásként jelenhet meg, hiszen a hazai közvélemény és a nemzetközi partnerek előtt igazolja a külpolitikai lépéseket, és morális, jogi vagy normatív keretbe illeszti a döntéseket, különösen olyan időszakokban, amikor a konfliktus és a háború miatt a nemzetközi figyelem felerősödik. (Balogh–Kovály 2025)

Az elemzés során világosan kirajzolódik a szlovák és a magyar modell közötti különbség, amely a kisebbségi kérdés hangsúlyozásában és a stratégiai célokban is megmutatkozik.

Szlovákia esetében a kisebbségi kérdés alacsony intenzitású, marginális téma, amely nem strukturálja a külpolitikát. A szlovák kisebbségpolitika jellemzője az integráció és a stabilitás hangsúlyozása, amelyben a nemzetközi jogi normákhoz és EU-s tagsághoz való igazodás dominál. A szlovák jogrendszerben ugyan több intézmény létezik a kisebbségi jogok védelmére (pl. kormányzati plenipotenciárius), de hiányzik egy átfogó, önálló kisebbségi törvény, ami jelzi a politika periférikus szerepét az aktív külpolitikai célok között. (Surova 2020) Emellett empirikus kutatások szerint a többségi társadalom és a szlovákiai magyar kisebbség közötti attitűdök is inkább regionális és társadalmi jellegűek, mintsem közvetlenül külpolitikai prioritássá válnak. (Kanyicska Belán–Poppee 2022)

A kárpátaljai szlovák közösség bár intézményesen szervezett – iskolákkal, kulturális szervezetekkel és egyházi intézményekkel –, politikai súlya korlátozott. A háborús helyzet sem emelte ki a napirendben, mivel a szlovák külpolitika fókuszában elsősorban a diplomáciai stabilitás fenntartása áll. A kisebbségi kérdés érvényesítése a külpolitikai döntések során nem jelent elsődleges szempontot, így a szlovák álláspont elsősorban a stabilitást és a pragmatikus, integráció-barát hozzáállást tükrözi. (Kichera 2020)

Magyarország ezzel szemben a kisebbségi kérdést stratégiai, központi elemként kezeli külpolitikájában. A magyar kisebbségvédelmi és diaszpóra politika az utóbbi évtizedben jogi és intézményi reformokon ment keresztül (pl. 2011. évi új kisebbségi törvény, állampolgárság-politika reformja), amelyek nem csak belpolitikai funkciókat látnak el, hanem külpolitikai eszközként is értelmezhetők. (Balogh–Halász–Pap 2025)

A kárpátaljai magyar közösség politikai és intézményi hálója – iskolák, kulturális szervezetek, médiainfrastruktúra, egyházak, választási pártok – lehetőséget biztosít a magyar államnak, hogy közvetlenül kapcsolódjon a külpolitikai döntéshozatalhoz. A kisebbségi jogok védelme nem csupán belpolitikai ügy, hanem az Ukrajna EU-integrációjához és az uniós döntéshozatalhoz való viszonyítás eszköze is: a magyar kormány rendszeresen hivatkozik a kárpátaljai magyarok jogainak helyzetére az uniós csatlakozási tárgyalások blokkolásakor vagy feltételekhez kötésénél. (Bayer 2025)

A kisebbségi kérdés kapcsolata az európai integrációval többdimenziós. Az EU-integráció szempontjából a kisebbségi jogok érvényesítése egyrészt mércéje lehet a csatlakozó ország jogállamisági teljesítményének, másrészt alkupozícióként is szolgálhat, amikor tagállamok kisebbségi jogokra hivatkozva befolyásolják a csatlakozási feltételeket.

A NATO és biztonsági szempontból, noha a kisebbségi jogok elsősorban normatív kommunikációs eszközökként jelennek meg, a konfliktusok időszakában a kisebbségi kérdés retorikája legitímálhatja a szövetségi döntéseket és befolyásolhatja a regionális biztonsági diskurzust – például azzal, hogy a nemzetközi közösséget a „humanitárius és jogvédelmi” narratívák felé tereli.

3. Szlovákia: a kisebbségi kérdés mint periférikus, alig instrumentalizált tényező

3.1. Külpolitikai alapirányok és a kisebbségi dimenzió strukturális háttérbe szorulása

A 2022 februárjában kitört orosz–ukrán háború alapvetően újrendezte Szlovákia külpolitikai prioritásait, amelyek gyorsan és következetesen a regionális stabilitás, az euroatlanti integráció és a kollektív biztonsági kötelezettségek megerősítése köré szorítottak. A pozsonyi külpolitika számára az elsődleges cél Ukrajna politikai és humanitárius támogatása, valamint az EU- és NATO-egység fenntartása lett, amelyhez a kisebbségi dimenzió nem kapcsolódott strukturáló tényezőként. A Kiel Institute for the World Economy által működtetett Ukraine Support Tracker adatai szerint Szlovákia a háború kezdete óta folyamatos katonai, pénzügyi és humanitárius támogatást nyújtott Ukrajnának, következetesen igazodva az uniós és szövetségi főáramhoz, miközben a támo-

gatások kondicionalitásában a kisebbségi jogok kérdése egyetlen alkalommal sem jelent meg.³

A szlovák külpolitika ezen orientációja illeszkedik a kisállami külpolitika azon modelljéhez, amelyben a normakövetés és a szövetségi lojalitás elsőbbséget élvez a bilaterális érdekérvényesítéssel szemben. (Steinsson–Thorhallsson 2017) Válsághelyzetekben e stratégia különösen erősen érvényesül: a kis- és közepes államok külpolitikája depolitizálja az identitáspolitikai dimenziókat, és a biztonságpolitikai koherenciát helyezi előtérbe. Ennek megfelelően a szlovák diplomácia Ukrajna esetében következetesen kerülte az etnikai, nyelvi vagy kisebbségi tematizációt, és a konfliktust a szuverenitás, a nemzetközi jog és a humanitárius felelősség kereteiben értelmezte.

A hivatalos politikai kommunikáció is megerősíti, hogy a kisebbségi dimenzió nem vált külpolitikai prioritássá. Robert Fico miniszterelnök nyilatkozatai egyszerre tükrözik az Ukrajna iránti politikai támogatást és a NATO-val kapcsolatos óvatosságot, ugyanakkor a kisebbségi jogok kérdése ezekben a diskurzusokban nem jelenik meg stratégiai feltételként. Kiššová beszámolója szerint Fico az ukrán NATO-csatlakozás kapcsán elsősorban alkotmányos és szövetségi eljárásjogi kérdéseket hangsúlyozott, miközben sem a kárpátaljai szlovák, sem más kisebbségek helyzetét nem emelte be a biztonságpolitikai érvelésbe. (Kiššová 2024) Jurkovičová is rámutatott: Fico Ukrajna gyors EU-csatlakozását is támogató retorikát alkalmazott, amelyben a hangsúly a politikai stabilitáson és az integrációs perspektíván maradt, a kisebbségi dimenzió nélkül. (Jurkovičová 2024)

Ez a megközelítés összhangban áll a szakirodalom azon megállapításával, miszerint a kisebbségi kérdés külpolitikai instrumentalizációja elsősorban akkor válik relevánssá, ha az állam tudatosan kérdés-összekapcsolási (issue-linkage) stratégiát alkalmaz, vagyis a kisebbségi jogokat integrációs és biztonságpolitikai feltételekhez köti. (Sedelmeier 2014; Keohane–Nye 2012) A szlovák modellben e mechanizmus tudatosan hiányzik: a külpolitikai döntéshozatal intézményesen elkülöníti a kisebbségi ügyeket a stratégiai biztonságpolitikai és integrációs kérdésektől, megakadályozva a kondicionalitás (feltételhez kötöttség) kialakulását.

A periférikus szerep részben abból is fakad, hogy Szlovákia nem rendelkezik olyan politikailag mobilizálható diaszpórával Ukrajnában, amely külpolitikai erőforrássá válhatna. A transznacionális kisebbségek külpolitikai súlya ugyanis nem a pusztá létszámból, hanem az intézményesített érdekképviselőből és az anyaországi politikai integrációból fakad. (Brubaker 1996; Waerbury 2010) Ezek a feltételek a szlovák–ukrán relációban nem teljesülnek.

Összességében a szlovák Ukrajna-politika alapirányai – a szövetségi lojalitás, a normatív konformitás és a konfliktuskerülés – strukturálisan kizárják a kisebbségi

3 Kiel Institute: Ukraine Support Tracker. A database of military, financial and humanitarian aid to Ukraine. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

dimenzió külpolitikai instrumentalizációját. A támogatási gyakorlat, a politikai nyilatkozatok és az intézményi döntéshozatal egyaránt azt mutatja, hogy a kisebbségi kérdés nem válik sem legitimációs forrássá, sem alkupozícióvá, sem blokkoló tényezővé.

3.2. A kárpátaljai szlovák közösség intézményi szerkezete és politikai mobilizációjának hiánya

A szlovák Ukrajna-politika kisebbségi dimenziójának periférikus jellege szoros összefüggésben áll a kárpátaljai szlovák közösség intézményi szerkezetével és politikai mobilizációjának korlátaival. A közösség történetileg stabil, kulturálisan beágyazott és intézményesen szervezett kisebbséget alkot, azonban politikai értelemben nem rendelkezik olyan érdekképviseleti kapacitással, amely külpolitikai súllyá alakítható lenne. A szakirodalom szerint a transznacionális kisebbségek külpolitikai relevanciája elsősorban akkor alakul ki, ha azok intézményesen integrálódnak az anyaországi politikai rendszerbe, és képesek strukturált érdekvéonyesítésre a külpolitikai döntéshozatal irányába. (Waterbury 2010) A kárpátaljai szlovák közösség esetében e feltételek csak részlegesen teljesülnek.

Empirikus szinten a közösség főként oktatási, vallási és kulturális intézményeken keresztül őrzi identitását. Az iskolahálózat, az egyházi struktúrák és a kulturális egyesületek stabil intézményi keretet biztosítanak a nyelvi és kulturális reprodukció számára, ugyanakkor e struktúrák nem kapcsolódnak össze politikai reprezentációs mechanizmusokkal. Peter Kmec szerint az ungvári szlovákok „életképes, önszerveződő és identitását sikeresen megőrző” közösségként működnek, amely kulturális értelemben fontos hídként szolgál Szlovákia és Ukrajna között.⁴ E megfogalmazás azonban implicit módon is jelzi a politikai dimenzió hiányát: a közösség funkciója elsősorban szimbolikus és kulturális, nem pedig érdekképviseleti vagy geopolitikai jellegű.

A politikai mobilizáció hiánya összhangban áll azokkal a társadalomtudományi megfigyelésekkel, amelyek szerint a szlovák kisebbségi közösségek identitása alapvetően lokális és kulturális orientációjú, nem pedig transznacionális vagy államközi politikai jellegű. (Kanyicska Belán–Poppee 2022) Ez a mintázat élesen eltér más közép-európai kisebbségek – különösen a magyar vagy román közösségek – esetétől, ahol az intézményi hálózatok és a pártpolitikai kapcsolatok közvetlenül kapcsolódnak az anyaországi külpolitikai stratégiákhoz. (Kántor et al. 2014) A szlovák modellben e transznacionális politikai infrastruktúra hiányzik, ami eleve korlátozza a kisebbségi dimenzió külpolitikai hasznosíthatóságát.

4 Kmec, Peter: Naša krajanská komunita v Užhorode je veľmi životaschopná. <https://www.facebook.com/PeterKmecPolitician/posts/pfbid031TJDa3LTMLVT2d1EwgpPqWEFN6gaFV5XkLv9XLBLCJWjnnLoiAFZVLCPNhmPwD3I>

A közösség politikai súlytalanságát tovább erősíti az a tény, hogy a szlovák állam kisebbségpolitikája intézményesen elkülönül a külpolitikai döntéshozataltól. A kisebbségi jogok kezelése túlnyomórészt oktatási, nyelvi és kulturális adminisztrációs keretek között zajlik, miközben a külügyi apparátus döntéseit a biztonságpolitikai és integrációs racionalitás strukturálja. Ez az intézményi szeparáció megakadályozza az issue-linkage kialakulását, vagyis azt, hogy a kisebbségi ügyek feltételekként vagy alkupozícióként kapcsolódjanak az Ukrajnával folytatott stratégiai együttműködéshez. (Sebenius 1983; Keohane–Nye 2012; Putnam 1988)

A kárpátaljai szlovák közösség így a szlovák külpolitika nem válik konfliktusgeneráló tényezővé (low-salience minority politics), ugyanakkor nem is képes strukturáló hatást gyakorolni a külpolitikai döntésekre. (Pogonyi 2017) A közösség kulturális jelenléte hozzájárul a jószomszédi narratívához és a kétoldalú kapcsolatok stabilitásához, de nem teremt politikai kényszert vagy stratégiai kötelezettséget Pozsony számára.

Mindez azt eredményezi, hogy a szlovák–ukrán kapcsolatokban a kisebbségi dimenzió nem válik sem legitimációs forrássá, sem nyomásgyakorlási eszközzé. A közösség intézményi struktúrája és politikai mobilizációjának hiánya együttesen járul hozzá ahhoz, hogy a kisebbségi kérdés tartósan periférikus szerepben maradjon. Ez a sajátosság alapvetően meghatározza a szlovák modell jellegét: a kisebbségi politika nem integrálódik a külpolitikai stratégiába, hanem annak kulturális és szimbolikus kísérődimenziójaként funkcionál.

A depolitizáció gyakorlata a belpolitikai diskurzusban is jól érzékelhető. Bár Robert Fico és környezete időről időre kritikus hangnemben nyilatkozott Ukrajna NATO-tagságának feltételeiről, ezek az állásfoglalások alapvetően alkotmányos és intézményi természetűek maradtak, és nem kapcsolódtak össze etnikai vagy kisebbségpolitikai követelésekkel. (Kiššová 2024) Fico figyelmeztetése a parlamenti ratifikáció szükségességére nem a kisebbségi jogok védelméből, hanem a szövetségi döntéshozatal jogi mechanizmusából vezette le az óvatosság indokait. Hasonlóképpen, amikor Fico nyíltan támogatta Ukrajna mielőbbi uniós csatlakozását, a hangsúly az intézményi reformokon és a geopolitikai stabilitáson volt, nem pedig az etnikai kérdések rendezésén. (Jurkovičová 2024)

Ez a diskurzív keretezés jól illeszkedik azokhoz az elméleti megközelítésekhez, amelyek szerint a kisebbségi kérdés akkor válik külpolitikai eszközzé, ha azt az anyaország stratégiai céljaihoz funkcionálisan hozzá lehet rendelni. (Waterbury 2010) A szlovák esetben azonban az aktuális stratégiai cél – Ukrajna gyors és feltétel nélküli integrációs támogatása – kifejezetten ellentétes lenne egy konfliktusorientált kisebbségi politikálással. A kisebbségi ügyek tematizálása növelné a bilaterális feszültséget, gyengítené az EU-n belüli koalíciós pozíciókat, és potenciálisan aláásná Szlovákia megbízható partnereként betöltött szerepét.

A szakirodalom szerint a vétőfenyegetés akkor válik hatékony külpolitikai eszközzé, ha az adott állam képes intézményi szinten blokkolni integrációs folyamatokat. (Schim-

melfennig 2003) Szlovákia azonban sem az EU Tanácsában, sem a NATO döntéshozatali mechanizmusában nem alkalmazta ezt az eszközt Ukrajnával szemben, ami világosan jelzi, hogy a kisebbségi dimenzió nem képez stratégiai erőforrást a döntéshozatalban.

A szlovák modell tehát a tudatos önkorlátozás és a stratégiai lojalitás logikájára épül. A kisebbségi kérdés depolitizálása nem passzív mellékterméke a külpolitikának, hanem aktív döntés eredménye: annak felismerése, hogy a geopolitikai stabilitás, a szövetségi egység és a regionális biztonság hosszú távon nagyobb nemzeti érdek, mint bármely rövid távú etnopolitikai nyereség. Ebben az értelemben Szlovákia Ukrajna-politikája a tranzakciómentes integrációbarát külpolitika tankönyvi példájaként értelmezhető, amelyben a kisebbségi dimenzió szándékosan marad a külpolitikai döntéshozatal peremén.

3.3. Biztonságpolitika, támogatáspolitikai és a kisebbségi dimenzió strukturális irrelevanciája a háborús kontextusban

A 2022 februárjában kirobbant orosz–ukrán háború radikálisan átrendezte a közép-európai biztonságpolitikai környezetet, és egyúttal éles próbakőként szolgált a régió államainak külpolitikai stratégiái számára. Szlovákia esetében a háborúval összefüggő döntéshozatal egyértelműen a klasszikus biztonságpolitikai racionalitás, az atlanti szolidaritás és az uniós lojalitás logikáját követte, miközben a kisebbségi dimenzió strukturális értelemben teljes mértékben irrelevánssá vált a stratégiai kalkulusokban. Ez a jelenség különösen jól értelmezhető a támogatáspolitikai, a katonai együttműködés és a humanitárius szerepvállalás elemzésén keresztül.

A Kiel Institute for the World Economy által működtetett Ukraine Support Tracker adatai szerint Szlovákia 2022–2023 folyamán a GDP-arányos támogatások tekintetében a régió aktívabb támogató államai közé tartozott, különösen a katonai eszközök – légvédelmi rendszerek, páncélozott járművek, tüzérségi eszközök – átadása és a humanitárius segítségnyújtás területén.⁵ A támogatások volumenének és szerkezetének kialakításakor semmilyen nyoma nem mutatható ki annak, hogy a szlovák kormány a kárpátjai szlovák kisebbség helyzetét bármiféle feltételként vagy mérlegelési szempontként figyelembe vette volna. A döntések kizárólag a NATO kollektív védelmi stratégiájához, az uniós koordinációhoz és a közvetlen regionális biztonsági kockázatok kezeléséhez igazodtak.

Ez a gyakorlat összhangban áll a klasszikus realista biztonságpolitikai elméletekkel, amelyek szerint háborús környezetben az államok elsődleges célja a túlélés, a szövetségi

5 Kiel Institute: Ukraine Support Tracker. A database of military, financial and humanitarian aid to Ukraine. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

kohézió és a katonai egyensúly fenntartása. E keretben az etnopolitikai kérdések rendszerint másodlagos szerephez jutnak, különösen akkor, ha tematizálásuk növelné a koalíciós instabilitást vagy a diplomáciai súrlódásokat. (Waltz 1979; Mearsheimer 2001)

A biztonságpolitikai döntések depolitizált jellege különösen jól látható a menekültügyi és humanitárius politikában. A háború első hónapjaiban Szlovákia több százezer ukrán menekültet fogadott be, és gyorsított eljárásban biztosította számukra az ideiglenes védelem státuszát, az egészségügyi ellátáshoz és a munkaerőpiachoz való hozzáférést. E folyamat során a kisebbségi kérdés – beleértve a kárpátaljai szlovák közösség esetleges különleges védelmét – semmilyen privilegizált szerepet nem kapott; a humanitárius politika univerzalista és nondiszkriminatív elvek mentén szerveződött, összhangban az uniós menekültügyi normákkal.⁶

A katonai együttműködés területén hasonló mintázat figyelhető meg. A szlovák hadsereg eszközátadásai és a NATO keleti szárnyának megerősítésében való részvétele kizárólag a kollektív védelem és az elrettentés logikáját követték. Az ilyen típusú válsághelyzetekben az etnikai dimenzió csak akkor válik relevánssá, ha közvetlenül összefügg a belső stabilitással. A kárpátaljai szlovák közösség azonban sem demográfiai súlya, sem politikai mobilizációs képessége révén nem jelentett ilyen típusú biztonsági kockázatot, így teljes mértékben kívül maradt a stratégiai döntéshozatal horizontján.

A politikai diskurzus szintjén ez a strukturális irrelevancia szintén egyértelműen megjelenik. Peter Kmec a kárpátaljai szlovák közösség életképességét és kulturális vitalitását hangsúlyozza, kifejezetten depolitizált, kulturális keretben értelmezi a kisebbségi jelenlétet, és semmilyen módon nem kapcsolja azt össze a háborús döntéshozattal vagy a támogatáspolitikával. (Kmec 2024) A közösség „életképessége” ebben az értelmezésben nem stratégiai erőforrás, hanem identitáspolitikai és kulturális érték.

E mintázat jól illeszkedik azokhoz az elméleti megközelítésekhez, amelyek szerint háborús környezetben a külpolitika „szűkített racionalitás” szerint működik, és a döntéshozatal a legszűkebb biztonsági prioritások köré szerveződik. (Waltz 1954) Összességében a háborús kontextusban a szlovák külpolitikai modell következetesen és tudatosan választotta el a biztonságpolitikai és támogatáspolitikai döntéseket a kisebbségi dimenziótól.

A diskurzív depolitizáció szorosan kapcsolódik az identitáspolitika szlovák modelljéhez. Szlovákia esetében azonban az állami identitás konstrukciója nem épül jelentős mértékben a határon túli közösségek politikai szerepére. A háborús kontextus tovább erősítette e normatív keretezést. A politikai kommunikáció súlypontja a nemzetközi jog, a szuverenitás védelme és a humanitárius felelősség hangsúlyozására helyeződött át,

6 ACAPS: Country analysis. Slovakia. <https://www.acaps.org/en/countries/slovakia>; UNCHR The UN Refugee Agency. Slovakia fact sheet. <https://www.unhcr.org/europe/sites/europe/files/2024-10/bi-annual-fact-sheet-2024-09-slovakia.pdf?version=1728644839>

miközben az etnikai dimenzió szinte teljes mértékben eltűnt a hivatalos diskurzusból. Ez a diskurzív minta összhangban áll a normatív hatalomról szóló elméletekkel, amelyek szerint az EU-hoz szorosan kötődő államok külpolitikájában a normák és értékek kommunikációja elsődleges legitimációs forrássá válik. (Manners 2002)

A kárpátaljai szlovák közösség politikai láthatóságának alacsony szintje hozzájárul ahhoz, hogy e közösség nem válik sem belpolitikai mobilizáció tárgyává, sem külpolitikai erőforrássá. A szakirodalom szerint az ilyen típusú „alacsony intenzitású identitáspolitika” stabilizáló hatású lehet, mivel csökkenti az etnikai kérdések politizálásának esélyét és mérsékli a transznacionális konfliktusdinamikát. (Brubaker 2004)

4. Magyarország: a kisebbségi kérdés mint stratégiai külpolitikai eszköz

4.1. A kisebbségi dimenzió stratégiai újrapozicionálása a magyar külpolitikában

A magyar Ukrajna-politika egyik legmarkánsabb sajátossága, hogy a kisebbségi kérdés nem periférikus, hanem strukturális, stratégiai jelentőségű elemként épül be a külpolitikai döntéshozatalba. E modell radikálisan eltér a szlovák megközelítéstől: míg Pozsony tudatosan depolitizálja és marginalizálja a kisebbségi dimenziót, Budapest külpolitikájában a határon túli magyar közösségek védelme aktív, intézményesített és gyakran tranzakcionális eszközzé válik. A kárpátaljai magyar közösség helyzete ebben az értelemben nem csupán identitáspolitikai kérdés, hanem a külpolitikai stratégia egyik központi erőforrása.

A szakirodalom a magyar modellt az anyaországi aktivizmus (kin-state activism) egyik legkonzisztensebb európai példjaként írja le, amelyben az anyaország tudatosan használja fel a külső nemzeti közösségeket külpolitikai befolyásszerzésre. E megközelítés alapvető feltételezése, hogy a kisebbségi dimenzió nem pusztán morális kötelezettség, hanem stratégiai tőke, amely alkalmas bilaterális viták befolyásolására, integrációs folyamatok lassítására vagy feltételekhez kötésére, valamint belpolitikai legitimációs funkció betöltésére. (Waterbury, 2010, 2016)

A 2010 utáni magyar külpolitika tudatos fordulatot hajtott végre e téren. A „nemzetpolitika” intézményesítése, a határon túli magyar intézményrendszer kiterjedt finanszírozása és a kettős állampolgárság rendszere olyan transznacionális politikai hálózatot hozott létre, amely a külpolitikai döntéshozatal közvetlen környezetébe emeli a kisebbségi dimenziót. (Bárdi–Misovicz 2010) Ebben a struktúrában a kárpátaljai magyar közösség nem csupán kulturális vagy identitáshordozó szereplő, hanem közvetítő csatorna és legitimációs hivatkozási pont is lehetne a külpolitikai érvelésben.

A stratégiai újrapozicionálás egyik kulcseleme a kisebbségi jogok normatív keretezésének átalakítása. A magyar külpolitikai diskurzus következetesen a nemzetközi

kisebbségvédelmi normák – az Európa Tanács keretegyezménye, az EBESZ ajánlásai, az uniós alapjogi diskurzus – nyelvezetére épít, miközben e normákat szelektíven és instrumentálisan alkalmazza a bilaterális vitákban. (Pogonyi 2017) A kisebbségi jogok védelme így egyszerre jelenik meg univerzális normaként és specifikus nemzeti érdek-érvényesítési eszközként.

A kárpátaljai magyar közösség e modellben sajátos kettős funkciót tölt be. Egyrészt legitimációs forrásként szolgál a magyar külpolitika számára: a jogsérelmekre való hivatkozást morális és jogi alapként használja fel a kritikus állásfoglalásokhoz. Másrészt strukturális kapcsolódási pontként működik az ukrán belpolitika, az oktatási rendszer és az önkormányzati szféra felé, ami lehetővé teszi a magyar állam számára, hogy közvetett módon is befolyásolja a kétoldalú viszony alakulását.

A háború előtti időszakban ez a stratégiai pozicionálás már világosan kirajzolódott az ukrán oktatási és nyelvtörvények körüli vitákban. A magyar diplomácia 2017 után következetesen összekapcsolta a kisebbségi jogok kérdését Ukrajna euroatlanti integrációs törekvéseivel, és nyíltan jelezte, hogy kész blokkolni NATO- és EU-folyamatokat a jogszabályok módosításáig. Ez a gyakorlat már ekkor világossá tette, hogy a kisebbségi dimenzió a magyar külpolitikai eszköztár integráns része, nem pedig kiegészítő humanitárius elem. (Fedinec 2024)

A háború kitörése után e stratégiai keret nem szűnt meg, hanem új geopolitikai kontextusba került. Míg számos európai állam a konfliktus hatására háttérbe szorította etnopolitikai kérdéseit, Magyarország továbbra is fenntartotta azt az érvelési struktúrát, amely a kisebbségi jogokat az integrációs és biztonságpolitikai viták egyik referenciapontjává teszi. Ez a kontinuitás arra utal, hogy a kisebbségi dimenzió nem ad hoc taktikai elem, hanem mélyen beágyazott stratégiai komponens a magyar külpolitikában. (Fedinec 2025a) E pozicionálás megteremti annak feltételeit, hogy a kisebbségi dimenzió később alkupozícióvá, blokkoló eszközzé és legitimációs narratívává váljon.

4.2. Intézményi hálózat, transznacionális infrastruktúra és a külpolitikai befolyás csatornái

A magyar külpolitika határon túli kisebbségekkel való kapcsolata nem csupán retorikai vagy diskurzív dimenzióban jelenik meg, hanem intenzíven intézményesített, transznacionális hálózatokon keresztül működik. A kárpátaljai magyar közösség esetében ezek a hálózatok az oktatástól a kulturális intézményeken át a médiáig és civil szervezetekig terjednek, és lehetővé teszik a magyar állam számára, hogy közvetlen és közvetett csatornákon keresztül érvényesítse külpolitikai céljait. Ez a struktúra alapvetően különbözik a szlovák modell „soft power” jellegétől, mert Budapest képes a kisebbségi hálózatokat aktív politikai eszközként működtetni. (Waterbury 2025)

Az oktatási intézmények hálózata az egyik legfontosabb transznacionális csatorna. A magyar állam jelentős támogatást nyújt a kárpátaljai magyar iskoláknak, mind infrastrukturális, mind pedagógiai, mind tananyag-fejlesztési szinten. Ez a hálózat nem csupán a nyelvi és kulturális identitás fenntartását szolgálja, hanem közvetlen kommunikációs csatornát biztosít Budapest számára az ukrajnai közösség felé. A tanintézmények révén a magyar állam folyamatosan monitorozni tudja a közösség helyzetét.

A kulturális infrastruktúra – beleértve az egyházi szervezeteket, könyvtárakat, múzeumokat és civil alapítványokat – szintén kulcsfontosságú szerepet játszik a stratégiai kapcsolatok fenntartásában. Ezek az intézmények nemcsak identitásteremtő funkciót töltenek be, hanem a politikai hálózatok részeként szolgálnak, amelyek elősegítik a magyar állam aktív részvételét a helyi közéletben. Például a kulturális események, pályázatok és ösztöndíjprogramok révén Budapest befolyásolni tudja a helyi elit, pedagógusok és közösségi vezetők prioritásait, erősítve ezzel a külpolitikai érdekérvényesítés lehetőségeit. (Pogonyi 2013)

A média és információs hálózatok szintén kiemelt szerepet kapnak. A kárpátaljai magyar nyelvű sajtó, rádiók és online portálok nem csupán a közösség tájékoztatását szolgálják, hanem Budapest külpolitikai üzeneteinek közvetítését is. E médiumok a kisebbségi jogokról és a magyar állam által támogatott politikai kezdeményezésekről szóló híradások révén a nemzetközi fórumokon is legitimitációt biztosítanak a magyar állam számára, amikor jogi és morális érvekkel kívánja alátámasztani álláspontját.

Az intézményi hálózatok finanszírozása stratégiai jelentőségű. A magyar állam célzott támogatásokkal, ösztöndíjakkal és beruházásokkal erősíti az oktatási, kulturális és médiainfrastruktúrát, ami nem csupán a közösség életképességét biztosítja, hanem politikai tőkét is generál. Ez a transznacionális hálózat lehetővé teszi, hogy Budapest közvetlenül vagy közvetetten beleszóljon a helyi döntéshozatalba, és alkupozíciót teremtsen az ukrán állammal folytatott tárgyalások során. (Waterbury 2025; Balogh–Kovály 2025)

E hálózatok strukturális és stratégiai integrációja a külpolitikai döntéshozatalba különösen a háború kitörése után vált látványossá. Magyarország a kárpátaljai magyar közösség intézményesített hálózatát felhasználva továbbra is felhasználta a kárpátaljai magyarok kérdését saját politikai céljai erősítésére. A kisebbségi dimenzió így a magyar külpolitikai kalkulus aktív komponensévé vált, amely lehetővé tette, hogy Budapest blokkoló eszközként lépjen fel bizonyos reform- és integrációs folyamatokban. (Fedinec 2025a) A magyar modell így radikálisan eltér a szlovák modelltől: a kisebbségi dimenzió stratégiai, blokkoló és legitimitációs szerepet kap, és szerves részévé válik a külpolitikai döntéshozatalnak.

4.3. A kisebbségi jogok és alkupozíció: a magyar modell aktív instrumentális felhasználása

A magyar külpolitika egyik legmarkánsabb sajátossága a kisebbségi jogok tudatos, instrumentális felhasználása az EU- és NATO-folyamatokban, különösen az Ukrajna-politika terén. A kisebbségi dimenzió nem csupán jogi vagy humanitárius szempontból jelenik meg, hanem aktív politikai eszközként, amely lehetővé teszi Budapest számára, hogy befolyásolja az integrációs folyamatokat, alkupozíciót teremtsen és adott esetben blokkoló tényezőként lépjen fel.

A kárpátaljai magyar közösség esetében a magyar állam már a 2017-es ukrán nyelvtörvény körüli viták idején világossá tette, hogy a kisebbségi jogok érvényesítése feltételrendszerként használható az integrációs és kétoldalú folyamatokban. A magyar diplomácia nyíltan jelezte, hogy kész vétóval élni az EU- és NATO-döntésekben, amennyiben a kárpátaljai magyarok jogait súlyosan sértő intézkedések lépnének életbe. Ez a stratégia az anyaország aktivizmusának klasszikus példája, amelyben a határon túli közösségek politikai jelentőséget kapnak az anyaország külpolitikájában.

Az instrumentális használat két szinten valósul meg. Először is, a jogsérelmekre való hivatkozás legitimitációt teremt a magyar külpolitikai lépésekhez. A nemzetközi fórumokon Budapest morális és jogi érvként hivatkozik, illetve támasztja alá blokkoló vagy feltételhez kötött álláspontját. Másodsor, a kisebbségi jogok aktív védelme tranzakciós eszközként szolgál a kétoldalú tárgyalásokban: az ukrán kormány részéről engedmények biztosítása vagy jogszabályi módosítások elérése törekedve.

A háborús kontextus tovább bonyolítja és egyben erősíti ezt a mechanizmust. A 2022 februári orosz invázió hatására Ukrajna geopolitikai sérülékenysége nőtt, ami a magyar fél számára növelte az alkupozíciót. Budapest a kisebbségi dimenzióra hivatkozva részben akadályozni tudta bizonyos uniós döntések, például a NATO-tagsági nyilatkozatok vagy EU-csatlakozási folyamatok gyorsítását. (Jurkovičová 2024) A magyar modellben a kisebbségi jogok instrumentális használata vált az elsődleges szemponttá, fokozatosan eltávolodva, vagy „függetlenedve” a valós helyzettől, például attól a ténytől, hogy a nemzetiségi iskolákat kétnyelvűvé tevő törvényi cikkely sosem lépett életbe, mert elhalasztották a bevezetését, majd törvényi szinten is rendezték a kérdést az anyanyelvű oktatás újbóli biztosításával. A magyar iskolák szempontjából a helyzet tehát nem változott meg.

Fontos kiemelni, hogy a magyar modell instrumentális jellege nem korlátozódik kizárólag a blokkolásra. A kisebbségi jogok stratégiai felhasználása egyúttal normatív legitimitációt is biztosít a külpolitikai döntésekhez. Budapest a nemzetközi jog és az európai kisebbségvédelmi normák nyelvezetét használja arra, hogy érveket szolgáltatson az EU-s és NATO fórumokon, legitimálva ezzel a kétoldalú tárgyalások során alkalmazott alkupozíciókat, ami ahhoz vezetett, hogy a NATO-Ukrajna Bizottság átalakításával már

nem tudja blokkolni az intézmény működését, és ma már az EU-ban is visszaszorult. (Фединець 2024a, 2024b; Fedinec 2025b)

Összességében a kisebbségi jogok instrumentális használata a magyar modell kulcseleme. A kárpátaljai magyar közösség jogainak védelme legitimációs, tranzakciós és blokkoló funkciót tölt be, de ezzel nemcsak Ukrajnának árt, hanem saját pozícióit is megrendíti a transzatlanti együttműködés keretében. A magyar modell így radikálisan eltér a szlovák modelttől: a kisebbségi kérdés nem periférikus, hanem aktív és strukturáló szereplő.

5. A kisebbségi kérdés és az európai integráció összefüggései

Az európai integráció és a nemzeti kisebbségek kérdése hosszú ideje összefonódik az EU-bővítési politikában, hiszen a Csatlakozási kritériumok (koppenhágai kritériumok) részeként a tagjelölteknek biztosítaniuk kell a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzeti kisebbségek védelmének intézményes garanciáit. Ebben a logikában a kisebbségi jogok érvényesítése nem pusztán belpolitikai kérdés, hanem a tagsági feltételek szerves része is – amely az adott ország viszonyulásától és a tagállamok politikai prioritásaitól is függ. Ukrajna európai integrációs perspektívájában a háborús kontextus és a kisebbségi kérdés kettős hatást fejt ki: egyrészt strukturális követelményként jelenik meg, másrészt politikai eszközként vált instrumentálissá a tagállami vitákban.

Az EU bővítési politikája keretében – a tagjelölt országokra vonatkozóan – a kisebbségi jogok védelme része a jogállamiság és emberi jogok fejezetének, amelyet az Európai Bizottság vizsgál az előcsatlakozási folyamat során. Ennek keretében a jelölt országoknak biztosítaniuk kell olyan jogi garanciákat és gyakorlati intézkedéseket, amelyek megfelelnek az uniós jogi és normatív elvárásoknak, beleértve a kisebbségek nyelvi, kulturális és politikai jogainak megfelelő érvényesülését is. A kisebbségi kérdés így nem önmagában cél, hanem a demokratikus normák teljesítésének mércéje.

Ukrajna esetében az elmúlt években több reformot fogadtak el, amelyek a kisebbségi jogok helyzetének javítását célozták. Az Európai Bizottság 2024 végén készült jelentése szerint Ukrajna teljesítette a 2022-es EU-tagsági jelölti státusz feltételeit, amelyek között szerepeltek a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó elemek is; a Bizottság pozitívan értékelte a kisebbségi jogokkal kapcsolatos jogszabályi módosításokat, noha elismerte, hogy további lépések szükségesek a teljes harmonizációhoz.⁷ A vonatkozó törvények módosítására tett próbálkozások részben az uniós bővítési feltételekhez való igazodást

7 European Commission: Ukraine Report 2024. https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en

célozták, például a nyelvhasználat és oktatás kérdésében történtek változások, amelyek az uniós elvárásoknak való megfelelést szolgálják.

Az Európa Tanács fórumai és a civil társadalom szereplői is hangsúlyozták, hogy az uniós integráció előrehaladása erős ösztönzőt jelent a kisebbségi jogok érvényesítésére, és számos régiós párbeszédet szerveztek e célból Ungváron és Csernyivciben, ahol a kisebbségi nyelvek, oktatás és médiainfrastruktúra kérdéseiről tárgyaltak az érintettek és az európai intézményrendszer képviselői.

Szlovákia a háborús kontextus ellenére folyamatosan és kiszámíthatóan támogatja Ukrajna integrációs törekvéseit – beleértve a minősített többségi döntésekhez való ragaszkodást és az uniós egység fenntartását –, miközben kritikai hangon csak mérsékelten és diplomatikus módon emeli fel a kisebbségi jogokkal kapcsolatos aggályokat. E megközelítés tágabb értelemben hozzájárul az EU kohéziójához és a közös normák fenntartásához a válság közepette is. Ugyanakkor Magyarország nemcsak az uniós fórumokon emeli fel a kérdést, hanem hazai politikai eszközöket is használja, például Ukrajna-ellenes nemzeti konzultációk és kommunikációs kampányok keretében tisztán belpolitikai célokkal a választók megnyerésére.

A kisebbségi jogok uniós integrációs szerepe Ukrajna esetében kettős hatású. Egyrészt az európai jogrend és normák részeként a kisebbségi jogok harmonizációja objektív része a csatlakozási feltételeknek, amelyet az Európai Bizottság és az Európa Tanács együttműködése is megerősít. E perspektíva továbbra is azt sugallja, hogy Ukrajna reformjai elősegítik a teljes jogi megfelelés kialakulását.

Másrészt azonban a tagállami politikai dinamika – különösen a feltételhez kötött alkupozíciók – befolyásolja azt, hogy mikor és hogyan indulhat meg a tényleges csatlakozási folyamat. Magyarország vétője például technikailag akadályozza a tárgyalások formális megindítását, még akkor is, ha az Európai Bizottság pozitív értékelést adott Ukrajna kisebbségi jogi reformjaira. Ez a dinamikus ellentmondás azt mutatja, hogy az európai integráció folyamata nem csupán jogi megfelelés kérdése, hanem politikai alku eredménye is, amelyben a kisebbségi kérdés instrumentálisan szerepelhet.

Fontos megjegyezni, hogy az EU megpróbál alternatív megoldásokat is vizsgálni – például a minősített többségi döntéshozatali eljárás kiterjesztését az egyes csatlakozási lépésekre, ami csökkenthetné egyetlen tagállam vétőerejét –, azonban az ilyen reformokhoz szintén szükséges a tagállamok egyetértése, így jelenleg is a konszenzus marad a szabályozás alapja.

Összességében tehát az európai integráció és a kisebbségi kérdés Ukrajna esetében két szinten hat: egyrészt normatív elvárásként, amely a tagsági feltételek részét képezi, másrészt politikai eszközként, amelyet egyes tagállamok adott politikai kontextusban instrumentálisan használhatnak saját külpolitikai céljaik elérésére.

6. Kisebbségi kérdés és háborús politika – összehasonlító perspektíva

A 2022-ben kirobbant orosz–ukrán háború nemcsak a regionális biztonságot és geopolitikát rendítette meg, hanem alapvető hatást gyakorolt az Európai Unió bővítési politikájára és a tagállami külpolitikai narratívákra is. Ebben a kontextusban a kisebbségi kérdés stratégiája Szlovákia és Magyarország esetében eltérő módon fonódott össze a háborús politikával, és különböző implikációkat eredményezett Ukrajna európai integrációja szempontjából.

A szlovák külpolitika ilyen integrációbarát magatartása nemcsak a háború idején maradt következetes, hanem az EU-tagsági folyamatok kapcsán is. A pozsonyi álláspont több alkalommal nyilvánvalóan támogatta Ukrajna integrációját, ezzel hozzájárulva az uniós egység fenntartásához – például a javasolt pénzügyi, humanitárius csomagok és katonai támogatások koordinálásában, amelyeket a tagállamok közösen fogadtak el 2025-ben is, bár Magyarország többször blokkolt egyes állásfoglalásokat –, de a kisebbségi jogok kérdését nem helyezte stratégiai alkupozícióként.

Ezzel szemben Magyarország külpolitikai stratégiájában a kisebbségi kérdés a háborús narratívák szerves részévé vált, és aktívan kapcsolódott a geopolitikai érveléshez. A magyar diplomácia a kárpátaljai magyar közösség védelmét egyszerre használja belpolitikai eszközként, és a nemzetközi döntéshozatal és az EU-integráció feltételrendszerének részévé is próbálja tenni. E stratégia kettős célt szolgál: egyrészt erősíti a kormány hazai legitimitását a „nemzeti identitás védelmének” narratívájával, másrészt nyomásgyakorlási lehetőséget teremt az EU-ban és kétoldalú tárgyalásokban.

A háborús kontextus ráadásul új dimenziót adott ennek a narratívának. Orbán Viktor miniszterelnök nyilvánosan is kifejtette, hogy Magyarország nem támogatja Ukrajna uniós tagságát a jelenlegi feltételek mellett, többek között azzal indokolva, hogy egy háborúban álló ország EU-tagsága „a háborút is bevinné az Unióba”. Emellett a magyar kormány több ízben kezdeményezett hazai véleménynyilvánító akciókat a kérdésben – például „Voks 2025” néven – jelezve a kisebbségi és egyéb aggályokra épülő politikai retorika háborús beágyazását.

A háborús politika kontextusában a kisebbségi kérdés nem függetleníthető olyan háttérváltozóktól sem, mint a fegyverszállítás, menekültügy vagy az energiaellátás. A szlovák kormány pragmatikusan kezeli ezeket a tényezőket: a katonai és humanitárius támogatások esetében a döntéshozatal nem dominálja a kisebbségi dimenzió, így a folyamat kiszámítható és az uniós egységet szolgálja, miközben a tagállami együttműködés elengedhetetlen eleme marad.

A két ország modelljének összehasonlítása egyértelműen illusztrálja, hogy a kisebbségi kérdés súlya és funkciója radikálisan eltérhet még akkor is, ha azonos földrajzi régiókban élő kisebbségekről van szó. Ez a felismerés rávilágít arra, hogy a 21. századi európai biztonsági architektúrában a kisebbségi politika nem csupán kulturális örökség, hanem egy

olyan dinamikus tényező, amely befolyásolja a geopolitikai stabilitást, az uniós döntéshozatalt és az európai egység fenntartását egy olyan válságos időszakban, mint a jelenlegi háború Ukrajna ellen és az EU bővítési folyamatának újratervezése. A kisebbségi kérdés így egyszerre fejlődő normatív elvárás és politikai, sőt, biztonságpolitikai eszköz – függően attól, hogyan konstruálják és instrumentálják azt a tagállami stratégiák.

7. Összegzés – Két modell, két stratégia, két európai következmény

A 21. századi európai külpolitika és a regionális biztonság kérdéskörében a kisebbségi dimenzió kezelése ma már nem csupán belpolitikai vagy normatív kérdés, hanem olyan tényező, amely közvetlenül hat a makropolitikai folyamatokra, a nemzetközi döntéshozatalra és az európai integráció sikerességére. Az Ukrajna elleni háborús konfliktus kiélezte ezen dimenzió szerepét, és két szomszédos állam – Szlovákia és Magyarország – eltérő politikai modelljei világosan demonstrálják, hogy a kisebbségi ügyek instrumentális alkalmazása a külpolitikában alapvetően befolyásolja a kétoldalú kapcsolatokat, az EU-és NATO-struktúrák kohézióját, valamint a regionális stabilitást.

Az összehasonlító perspektíva kiemeli, hogy a két modell különbsége nem egyszerűen az állampolgárok vagy intézmények számán vagy szervezettségén alapul, hanem a nemzetállami stratégiai prioritások, a külpolitikai kultúra és a háborús kontextus által meghatározott differenciákon. Magyarország hosszú távon precedenst teremthet a kisebbségi ügyek politikai instrumentalizálására az uniós tagállamok között. Ezzel ellentétes irány, hogy a kisebbségi kérdés biztonságpolitikai megfontolásból egyre inkább háttérbe szorulhat az európai színtéren.

Összességében a tanulmány arra mutat rá, hogy a kisebbségi dimenzió politikai és stratégiai jelentősége az európai válságok és integrációs folyamatok kontextusában alapvetően államfüggő. A szlovák és a magyar modell közti különbségek világosan demonstrálják, hogy a történelmi és etnikai kapcsolatok hogyan válhatnak konstruktív stabilizáló tényezővé vagy éppen a geopolitikai nyomásgyakorlás eszközévé. A kisebbségi politika nem csupán kulturális, hanem dinamikus geopolitikai tényező, amely közvetlenül befolyásolja az európai integrációs folyamatokat, a kétoldalú diplomáciát és a regionális biztonság fenntarthatóságát. A jelenlegi folyamatok azt mutatják, hogy ezzel összefüggésben nem növekedni, hanem éppen ellenkezőleg, csökkenni fog a súlya.

1. táblázat. A magyar és szlovák kisebbségi politika és háborús stratégia összehasonlítása Ukrajna EU-integrációs kontextusában

| Dimenzió / Téma | Szlovákia | Magyarország | Hatás Ukrajna EU-integrációjára |
|---|--|--|--|
| Kisebbségi kérdés stratégiai szerepe | Periférikus, szimbolikus, nem strukturálja a külpolitikát; a kisebbségi jogok nem alkupozícióként jelennek meg | Központi stratégiai eszköz, aktívan strukturálja a külpolitikai döntéseket; a kisebbségi jogok gyakran alkupozícióként szolgálnak | Szlovákia stabil, konfliktusmentes környezetet teremt; Magyarország késlelteti vagy blokkolja az integrációt, ami vitákat és törésvonalakat generál az EU-ban |
| Háborús politika és kisebbségi ügyek összefonódása | A kisebbségi kérdés nincs összekapcsolva a háborús narratívával; a fegyverszállítás, humanitárius és energiaügyi kérdések döntései függetlenek | A kisebbségi kérdés szorosan kapcsolódik a háborús narratívához; a jogok érvényesítése feltételként jelenik meg a nemzetközi döntéshozatalban | Szlovákia gyors, összehangolt uniós és NATO-válaszokat tesz lehetővé; Magyarország komplex feltételrendszert hoz létre, amely lassítja az EU-integrációt |
| Belpolitikai beágyazottság | A kárpátaljai szlovák közösség kulturális és szimbolikus szerepet tölt be; nincs politikai nyomásgyakorlás | A kárpátaljai magyar közösség jogait a belpolitikai mobilizáció és a „nemzeti konzultációk” révén használják | Szlovákia belpolitikai konszenzust és stabilitást biztosít; Magyarország belpolitikai nyomásgyakorlása a nemzetközi folyamatokra is kihat |
| EU- és NATO-integrációs stratégia | Integrációbarát, konfliktuskerülő; támogatja Ukrajna gyors haladását az EU-s folyamatokban és elutasítja a NATO vonatkozásában | Instrumentalizálja a kisebbségi jogokat; blokkoló tényezőként használja az EU-csatlakozási folyamatban; a NATO csatlakozást is teljes mértékben elutasítja | Szlovákia elősegíti az integrációt, hozzájárul az uniós egységhez; Magyarország lassítja az integrációt, precedenst teremt a kisebbségi ügyek politikai használatára |
| Diplomáciai megközelítés és nemzetközi pozíció | Konstruktív, kiszámítható, a kisebbségi dimenzió nem generál feszültséget | Konfrontatív, a kisebbségi dimenziót nyomásgyakorlásra és alkupozícióra használja | Szlovákia erősíti az EU és NATO kohézióját; Magyarország vitákat idéz elő, csökkenti a kétoldalú és multilaterális együttműködés görődülékenységét |
| Regionális stabilitás és geopolitikai hatás | A kisebbségi kérdés elhanyagolása lehetővé teszi a regionális stabilitás fenntartását a háborús válságban | A kisebbségi ügyek konfrontatív kezelése növeli a geopolitikai kockázatot, feszültséget generál a szomszédos államokkal és az EU-ban | Szlovákia pozitív, stabilizáló tényező; Magyarország potenciálisan destabilizáló hatású a regionális és integrációs szinten |

Irodalom

- Allison, Roy 2014. Russian 'deniable' intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules. *International Affairs*, 90(6), 1257–1297. p. DOI: 10.1111/1468-2346.12170
- Balogh, Lídia–Halász, Iván–Pap, András László 2025. Minority Rights, Minority Protection, and Diaspora Policy in Hungary, 2010–2018. In Gárdos-Orosz, Fruzsina (Ed.), *The Resilience of the Hungarian Legal System since 2010. European Union and its Neighbours in a Globalized World*, vol. 16. Cham: Springer, 2025. DOI: 10.1007/978-3-031-70451-2_4
- Balogh, Péter–Kovály, Katalin 2025. Small but Salient: The Securitization of Ukraine's Ethnic Hungarian Minority. *Nationalities Papers*, 3(4), 798–821. p. DOI: 10.1017/nps.2024.51
- Bárdi Nándor–Misovitz Tibor 2010. A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája. In Bitskey, Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században*. Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal.
- Bayer, Lili 2025. EU on charm offensive in Ukraine as Hungary blocks Kyiv's accession. *Reuters*, September 30. <https://www.reuters.com/world/europe/eu-charm-offensive-ukraine-hungary-blocks-kyivs-accession-2025-09-30/>
- Brubaker, Rogers 1996. *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge, MA, Cambridge University Press.
- Brubaker, Rogers 2004. *Ethnicity Without Groups*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Fedinec Csilla 2024. A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ukrajnai jogalkotás rövid foglalata (1989–2023). *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 26. évf. 4. sz. 65–80. p. DOI: 10.61795/fssr.v26y2024i4.04
- Fedinec, Csilla 2025a. A Historical and Legislative Enquiry into the Regulation of the Rights of National Minorities and Indigenous Peoples in Ukraine from 1989 to 2024. *Forum Social Science Review*, 27(5), 63–82. p. DOI: 10.61795/fssr.v27y2025i5.04
- Fedinec Csilla 2025b. *Ukrajna, nacionalizmus, kisebbségek. Etnopolitika és parlamenti képviselet Gorbacsov utolsó éveitől a második Trump-korszakig*. Budapest, Gondolat Kiadó. DOI: 10.24362/ukrajna.fedinec.2025
- Jurkovičová, Klaudia 2024. Fico želá Ukrajine skoré členstvo v Európskej únii. *Korzar Zemplín*, <https://dolnyzemplin.korzar.sme.sk/c/23315097/fico-zela-ukrajine-skore-clenstvo-v-europskej-unii-zaznamenali-sme-posun-reagoval-smyhal.html>
- Kántor, Zoltán–Majtényi, Balázs–Ieda, Osamu–Vizi, Balázs–Halász, Iván (Eds.) 2014. *The Hungarian Minority in Transylvania: A Century of Ethnic Survival*. Boulder–New York, Columbia University Press.
- Kanyicska Belán, Dóra–Popper, Miroslav 2022. Attitudes and relations between the Slovak majority and the Hungarian minority in Slovakia. *Intersections. EEJSP*, 8(3), 192–215. p. DOI: 10.17356/ieejsp.v8i3.747
- Keohane, Robert Owen–Nye, Joseph S. 2012. *Power and Interdependence*. Longman.
- Kichera, Nadiia 2020. Ensuring and protecting the rights of national minorities in the Visegrad countries (on the example of Slovakia). *Border and Regional Studies*, 8(1), 21–38. p. DOI: 10.25167/ppbs1850
- Kiššová, Katarina 2024. Fico varuje pred vstupom Ukrajiny do NATO a žiada súhlas všetkých parlamentov. *Tvnoviny.sk*, <https://tvnoviny.sk/domace/clanok/912008-fico-varuje-pred->

vstupom-ukrajiny-do-nato-a-ziada-suhlas-vsetkych-parlamentov-tato-podmienka-pritom-uz-v-zmluve-je

- Manners, Ian 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258. p.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W. W. Norton & Company.
- Pogonyi, Szabolcs 2013. National Reunification beyond Borders: Diaspora and Minority Politics in Hungary since 2010. *European Yearbook of Minority Issues Online*, 10, 535–562. p. DOI: 10.1163/22116117-01001025
- Pogonyi, Szabolcs 2017. *Extra-territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary*. Cham, Palgrave Macmillan.
- Putnam, Robert D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427–460. p.
- Schimmelfennig, Frank 2003. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*, 55(1), 47–80. p. DOI: 10.1162/002081801551414
- Sebenius, James K. 1983. Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. *International Organization*, 37(2), 281–316. p.
- Sedelmeier, Ulrich 2014. Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession. *JCMS Special Issue*. DOI: 10.1111/jcms.12082
- Steinsson, Sverrir–Thorhallsson, Baldur 2017. Small State Foreign Policy. In *The Oxford Research Encyclopaedia of Politics*. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.484
- Surova, Svetluša 2020. Does Slovakia need a law on minorities? If yes, why and what kind of law should it be? *Minority Policy*, 1. <https://www.mensinovapolitika.eu/en/does-slovakia-need-a-law-on-minorities-if-yes-why-and-what-kind-of-law-should-it-be/>
- Waltz, Kenneth N. 1959. *Man, the State, and War*. New York, Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA, Addison-Wesley.
- Waterbury, M. A. 2010. *Between State and Nation: Diaspora Politics and Kin-State Nationalism in Hungary*. New York, Palgrave Macmillan.
- Waterbury, M. A. 2016. National Minorities in an Era of Externalization: Kin-State Citizenship, European Integration, and Ethnic Hungarian Minority Politics. *Problems of Post-Communism*, 64(5), 228–241. p. DOI: 10.1080/10758216.2016.1251825
- Waterbury, Myra 2025. Hybrid Regimes and Transnational Practices: The Illiberal Turn in Hungary's Post-2010 Kin-State and Diaspora Engagement. *Central and Eastern European Migration Review*, 14(2). DOI: 10.54667/ceemr.2025.10
- Фединець, Чіла 2024а. Короткий огляд українського законодавства про національні меншини з особливим акцентом на українсько-угорські дипломатичні відносини. In Остапеч, Юрій–Зан, Михайло–Гіря, Володимир (Eds.): *Україна і Центральна Європа: історія, політика, культура*. Ужгород, Ужгородській Національний Університет–ТОВ «РІК-У», 207–212. p.
- Фединець, Чіла 2024б. Реалізовані та втрачені можливості в угорсько-українських відносинах у питанні національних меншин: історичний огляд. In Рафальський, Олег–Котигоренко, Віктор (Eds.): *Україна – Угорщина: сучасний стан та перспективи міждержавних відносин*. Київ–Ніжин, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України–Лисенко М. М. DOI: 10.53317/978-617-640-673-0

ŠTEFAN IŽÁK–OLEKSZANDR BERTALAN

THE NATIONAL MINORITY ISSUE AS A TOOL IN FOREIGN POLICY AND EUROPEAN INTEGRATION:
SLOVAKIA'S AND HUNGARY'S POLICIES TOWARDS UKRAINE DURING WARTIME

This study examines the strategic importance of national minority issues in the foreign policies of Slovakia and Hungary during Russia's war of aggression against Ukraine, focusing specifically on the implications for European integration and regional security. Although both countries share geographical proximity and historical ties with minorities in Ukraine, their approaches diverge sharply. Slovakia primarily treats the Slovak minority in Transcarpathia as a peripheral, symbolic concern, embedding minority issues within a broader, integration-oriented strategy that prioritizes regional stability, EU and NATO cohesion, and conflict avoidance. In Slovak diplomacy, minority rights rarely function as a bargaining tool or a significant influence on policy positions at the EU level. Conversely, Hungary actively instrumentalizes the Transcarpathian Hungarian community, linking minority rights directly to Ukraine's EU accession and broader integration processes. This strategy positions minority protection as a leverage mechanism in bilateral and multilateral negotiations, enabling the Hungarian government to mobilize domestic political support and exert pressure on international policy outcomes, which occasionally results in the obstruction of EU-level decisions. Utilizing a qualitative methodology to analyze policy statements, institutional structures, and EU interactions, this study elucidates the complex interplay between minority rights, wartime diplomacy, and integration dynamics. By contrasting the Slovak and Hungarian models, the research demonstrates how national minority issues can serve as central instruments of foreign policy, shaping bilateral relations, influencing EU decision-making, and impacting regional geopolitical stability in wartime Central Europe. The findings highlight that minority protection carries significant strategic potential, though its diplomatic application varies greatly depending on national priorities, historical legacies, and crisis contexts.

AUTONÓMIAKÍSÉRTET

TÓTH KÁROLY

Fórum Kisebbségkutató Intézet

