



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 146 (1719), 25 października 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dynner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal
Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy uregulowania sporu o prawa mniejszości węgierskiej na Ukrainie

Veronika Jóźwiak, Daniel Szeligowski

Spór o prawa mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu ma swoje podłoże w zasadniczej różnicy interesów. Ukrainie zależy na tym, by w społeczeństwie umocniła się świadomość przynależności państwowej, podczas gdy Węgry dążą do rozszerzenia praw węgierskiej mniejszości. Dlatego nie ma perspektyw na złagodzenie napięć w krótkim okresie. Co więcej, prawdopodobna jest dalsza eskalacja, ponieważ obie strony wykorzystują spór w swojej polityce wewnętrznej. Różnica w podejściu Węgier i Polski do Ukrainy będzie ciążyła na relacjach polsko-węgierskich.

Punkty sporne w relacjach węgiersko-ukraińskich. Stosunki węgiersko-ukraińskie od ponad roku znajdują się w największym kryzysie od 1991 r. Bezpośrednią przyczyną napięć stała się przyjęta we wrześniu 2017 r. przez ukraiński parlament ustawa o oświacie, m.in. zmieniająca dotychczasowe regulacje w zakresie języka nauczania w szkołach. Władze węgierskie uznały, że poważnie ogranicza ona prawa mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu. W odpowiedzi blokują dążenia Ukrainy do zacieśnienia współpracy z NATO i UE. Kilkakrotnie zawetowały zwołanie posiedzenia Komisji NATO–Ukraina, a w czerwcu br. zagłosowały przeciw przyznaniu przez UE nowego pakietu pomocy makrofinansowej dla Ukrainy.

Spory na tle praw mniejszości do edukacji pojawiały się od co najmniej dekady. Powodem było m.in. niedostosowanie programu nauczania języka ukraińskiego do potrzeb węgierskojęzycznej młodzieży i ogólne niedofinansowanie węgierskich placówek. Wzrost napięć między Węgrami a państwami ościennymi z liczną mniejszością węgierską, w tym Ukrainą, spowodowała również nowelizacja ustawy o obywatelstwie węgierskim z 2010 r. Umożliwiła ona uzyskanie obywatelstwa w uproszczonej procedurze, co część tych krajów uznała za ingerowanie w ich sprawy wewnętrzne. Węgierskie obywatelstwo i czynne prawo wyborcze mogło uzyskać na nowych zasadach m.in. kilkanaście tysięcy obywateli Ukrainy. Władze tego kraju były świadome tego procederu, jednak zareagowały na niego dopiero na początku października br. (ukraińskie prawo nie przewiduje podwójnego obywatelstwa, choć nie sankcjonuje także jego posiadania). Ukraina wydalila węgierskiego konsula w Berehowie po ujawnieniu, że wydawał on węgierskie paszporty, a pracownicy konsulatu namawiali do zatajenia ich posiadania. W odwecie Węgry wydały ukraińskiego dyplomatę.

Do zwiększenia napięć w stosunkach dwustronnych przyczyniły się także powołanie przez Węgry latem br. pełnomocnika ministra ds. rozwoju Zakarpacia oraz ukraińska decyzja o odtworzeniu garnizonu wojskowego w Berehowie – najważniejszym ośrodku kultury węgierskiej na Zakarpaciu. Ze względu na liczne spory obie strony blokują nawzajem nominacje dyplomatyczne: Ukraina wstrzymuje zgodę na przyjęcie nowego węgierskiego ambasadora, a Węgry – na mianowanie nowego ukraińskiego konsula honorowego. Tymczasem negatywne konsekwencje sporu dyplomatycznego najbardziej odczuwa mniejszość węgierska, np. opublikowano w internecie listę z nazwiskami osób należących do mniejszości węgierskiej, które pracują w ukraińskiej administracji i jednocześnie mają podwójne obywatelstwo.

Przesłanki po stronie węgierskiej. Węgry od powstania niepodległej Ukrainy w 1991 r. postrzegają relacje dwustronne z tym państwem głównie przez pryzmat ochrony praw ok. 130-tysięcznej mniejszości zamieszkałej na Zakarpaciu. To podejście nie zmieniło się po rosyjskiej agresji na Ukrainę, pojawiającej się w węgierskiej debacie publicznej i politycznej wyłącznie w kontekście sytuacji tej mniejszości. Można to tłumaczyć konsensusem co do potrzeby wspierania Węgrów żyjących poza granicami. Jednocześnie stosunek ugrupowań do kwestii mniejszości węgierskiej w krajach ościennych jest elementem wewnętrznej walki politycznej. Chociaż wszystkie partie przekonują, że są obrońcami interesów tych mniejszości, Fidesz zajął pozycję rzeczywistego przedstawiciela Węgrów za granicą. Jednak o tym, że ochrona mniejszości węgierskiej jest drugorzędym celem rządu, świadczyć może m.in. fakt, że podjęte przez niego w ostatnim roku konfrontacyjne działania stopniowo pogarszały sytuację zakarpaccich Węgrów.

Spór z Ukrainą jest wykorzystywany przez rząd Viktora Orbána również w polityce zagranicznej. Dalsze wspieranie autonomii obwodu zakarpackiego po aneksji Krymu w 2014 r., uznanie, że Ukraina z dużym prawdopodobieństwem stanie się strefą buforową, czy blokowanie jej zbliżenia z NATO można uznać za gesty w kierunku Rosji. Taka polityka pozwala również na wywieranie większego wpływu na zagranicznych partnerów, niż sugerowałby potencjał Węgier. Pomogło to w zorganizowaniu pierwszego od sześciu lat bilateralnego spotkania węgierskiego szefa dyplomacji z sekretarzem stanu USA. Ponadto podtrzymywanie napięć wpisuje się w suwerennościową retorykę w prowadzeniu polityki zagranicznej, co służy utrzymywaniu mobilizacji wyborców Fideszu.

Spór z perspektywy Ukrainy. Węgiersko-ukraiński spór o prawa mniejszości węgierskiej nakłada się na szerszy, zintensyfikowany w wyniku rosyjskiej agresji, proces wzmocnienia świadomości przynależności państwowej mieszkańców Ukrainy. Po 2014 r. odbywa się to m.in. poprzez zwiększanie roli języka ukraińskiego w przestrzeni publicznej. Służą temu zarówno ustawa o oświacie, jak i rozpatrywana w parlamencie ustawa o statusie języka ukraińskiego jako języka państwowego. Głównym celem tych działań jest derusyfikacja państwa. Ich efektem ubocznym jest jednak zmiana uwarunkowań, w jakich funkcjonują na Ukrainie inne mniejszości narodowe, w tym węgierska.

Na tym tle spór z Węgrami ma dla Ukrainy charakter szczególny. Ze względu na zbieżność retoryki władz węgierskich, zwłaszcza premiera Orbána, z retoryką władz rosyjskich strona ukraińska postrzega działania Węgier jako wpisujące się w politykę Rosji. Podejrzewa też obie strony o – w rzeczywistości mało prawdopodobną – koordynację ich działań. Tym samym węgierskie postulaty dotyczące praw mniejszości węgierskiej, zwłaszcza nadania Zakarpaciu autonomii, są dla Ukrainy w większości niemożliwe do przyjęcia. Rodzą obawy, że ustępstwa na rzecz mniejszości węgierskiej będą precedensem, który zostanie wykorzystany przez liczną na Ukrainie mniejszość rosyjską. Jednocześnie zbliżające się na Ukrainie wybory prezydenckie, zaplanowane na marzec 2019 r., zachęcają jej władze do zajmowania coraz bardziej stanowczego stanowiska wobec Węgier celem zademonstrowania społeczeństwu woli obrony interesów narodowych. Sprzyja temu świadomość, że UE i NATO nie zdecydują się otwarcie poprzeć władz węgierskich w tym sporze, gdyż mogłoby to osłabić pozycję Ukrainy w trwającej wojnie z Rosją.

Wnioski i perspektywy. W krótkim okresie nie ma perspektyw na uregulowanie węgiersko-ukraińskiego sporu o prawa mniejszości. Z jednej strony władze obu państw czerpią z jego kontynuacji doraźne korzyści w polityce wewnętrznej. Z drugiej natomiast władze węgierskie liczą, że po przyszłorocznych wyborach prezydenckich i parlamentarnych na Ukrainie będzie możliwe uzyskanie ustępstw. Oznacza to, że w najbliższym czasie żadna ze stron nie będzie zainteresowana osiągnięciem kompromisu. Prawdopodobne jest natomiast dalsze zaostrzenie konfliktu, zwłaszcza w przypadku przyjęcia przez ukraiński parlament ustawy o statusie języka ukraińskiego jako państwowego, ewentualnie wprowadzenia przepisów w zakresie automatycznej utraty ukraińskiego obywatelstwa przez osoby uzyskujące inne obywatelstwo.

W kwestiach dotyczących tożsamości narodowej, takich jak historia czy język urzędowy, władze ukraińskie prowadzą po 2014 r. zdecydowaną politykę, nie zważając na zastrzeżenia ze strony sąsiadów. Podejmują nawet działania o charakterze prowokacyjnym, jak odtworzenie garnizonu wojskowego na Zakarpaciu, mimo że pociąga to za sobą dodatkowe napięcia w relacjach dwustronnych z zachodnimi sąsiadami (Polską, Węgrami, Rumunią) i niekorzystnie wpływa na międzynarodowy wizerunek Ukrainy w sytuacji jej wojny z Rosją. Zmiana ta ma charakter trwały, a zatem jest mało prawdopodobne, że po przyszłorocznych wyborach prezydenckich lub parlamentarnych władze zajmą w takich sprawach stanowisko koncyliacyjne. Będzie to w dalszym ciągu utrudniać m.in. osiągnięcie porozumienia z Polską w kwestiach historycznych.

Różnice w polityce Polski i Węgier wobec Ukrainy – i jednocześnie wobec Rosji – mogą negatywnie wpływać na relacje polsko-węgierskie. W polskim interesie leży, aby spory węgiersko-ukraińskie zostały rozwiązane na płaszczyźnie bilateralnej i nie wpływały na współpracę Ukrainy z UE i NATO.