Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 13.01.2022 www.osw.waw.pl

# Ukraińsko-węgierski spór o podwójne obywatelstwo

Krzysztof Nieczypor, Andrzej Sadecki

Na początku grudnia ub.r. prezydent Wołodymyr Zełenski złożył w Radzie Najwyższej pięć projektów zmian ustaw i kodeksów w zakresie posiadania wielokrotnego obywatelstwa: projekt zmian w ustawie o obywatelstwie dotyczących trybu nabycia i pozbawiania obywatelstwa Ukrainy; projekt ustawy O zapobieganiu i przeciwdziałaniu zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego Ukrainy w obszarze obywatelstwa, projekty zmian w Kodeksie wykroczeń administracyjnych, Kodeksie karnym i Kodeksie postępowania karnego (dotyczące odpowiedzialności za naruszenia przepisów o obywatelstwie) oraz w Kodeksie celnym i ustawie O sądownictwie i statusie sędziów. Zgodnie z proponowanymi regulacjami przewidziano 53 kategorie stanowisk (w tym m.in. notariusza, kierownika państwowej placówki oświatowej, jak również deputowanych rad samorządów lokalnych wszystkich szczebli i ich doradców), których nie wolno obejmować osobom posiadającym – poza ukraińskim – także obywatelstwo innego kraju.

Choć przedłożone w parlamencie nowelizacje prezentuje się jako przeciwdziałanie zagrożeniu ze strony FR, to uderzą one też w mniejszości narodowe, zwłaszcza zamieszkującą głównie Zakarpacie prawie 150-tysięczną społeczność węgierską, której znaczna część posiada węgierskie dokumenty tożsamości. Proponowane zmiany nie nabrały jeszcze mocy prawnej (potrzebne są dwa głosowania w parlamencie), lecz już spotkały się z negatywną reakcją diaspory węgierskiej.

Minister spraw zagranicznych i handlu Węgier Péter Szijjártó poruszył sprawę projektu zmiany prawa dotyczącego podwójnego obywatelstwa na spotkaniach Bukaresztеńskiej Dziewiątki z sekretarzem stanu USA Antonym Blinkenem 3 stycznia oraz ministrów spraw zagranicznych NATO 7 stycznia. Po drugim z nich powiedział, że „dla Kijowa wyzwania na wschodniej Ukrainie są wymówką w celu naruszania praw mniejszości narodowych, w tym zakarpackich Węgrów". Oświadczył, że procedowana ustawa „praktycznie wykluczyłaby" osoby posiadające podwójne obywatelstwo ze sprawowania funkcji publicznych, a tego rodzaju naruszenie praw mniejszości węgierskiej na Ukrainie jest dla Budapesztu „nieakceptowalne". Podkreślił przy tym, że silna, bezpieczna i demokratyczna Ukraina leży w interesie Węgier, a jego rząd popiera suwerenność i integralność terytorialną tego kraju.

**Komentarz**

- Złożone w parlamencie projekty stanowią realizację obietnicy wyborczej prezydenta Zełenskiego, który obiecał umożliwić obywatelom Ukrainy posiadanie więcej niż jednego paszportu, mają też uporządkować skomplikowaną, wewnętrznie sprzeczną bazę prawną dotyczącą podwójnego obywatelstwa. Zasadniczą zmianą, przedłożoną w projekcie

ustawy o obywatelstwie, jest zniesienie obowiązującego dotychczas prawa przewidującego utratę go w przypadku dobrowolnego nabycia obywatelstwa innego kraju. Przepis ten w założeniu ma wyjść naprzeciw oczekiwaniom przedstawicieli ukraińskiej diaspory, którzy na podstawie obecnego prawodawstwa są formalnie zobowiązani do rezygnacji z ukraińskiego obywatelstwa w razie nabycia obywatelstwa kraju swojego zamieszkania.

- Zaproponowane zmiany mają również na celu zablokowanie możliwości obejmowania stanowisk w administracji publicznej i przedsiębiorstwach państwowych przede wszystkim osobom posiadającym, obok ukraińskich, także rosyjskie dokumenty tożsamości. Ludzie ci są na Ukrainie postrzegani jako stanowiący potencjalne zagrożenie dla państwowości tego kraju. Nowelizacje traktują jednak obywateli państw obcych jednolicie (nie odróżniają obywateli FR od np. tych z krajów UE). Może to wynikać z faktu, że przyznawanie węgierskich paszportów mieszkającym na Zakarpaciu Węgrom Kijów uważa za działania tożsame z podjętą przez Rosję akcją tzw. paszportyzacji mieszkańców Donbasu i uznaje za istotne zagrożenie dla integralności terytorialnej państwa. Brak reakcji na działania władz węgierskich podważałby zarzuty formułowane przez Ukrainę wobec FR.
- Projekty muszą przejść pełną ścieżkę legislacyjną, co pozwoli na wprowadzenie w nich zmian. Dotychczasowa praktyka procedowania ustaw oświatowych i językowej, do których Budapeszt zgłaszał pretensje, wskazuje, że naciski te przynoszą ograniczone rezultaty, tym bardziej że Kijów chyba stracił już nadzieję na poprawę stosunków z nim, uznawszy ich stan za problem systemowy. Zarazem jednak dyskryminacyjny charakter norm w zaproponowanych nowelizacjach może znacznie spowolnić proces ich wdrażania – zawarta w projekcie interpretacja przepisów konstytucji została już podważona przez grupę parlamentarzystów, którzy zwrócili się do Sądu Konstytucyjnego o wykładnię prawną. Zmiany mogą więc upaść nie tyle ze względu na sprzeciw Węgier, co wskutek sporów wewnątrzukraińskich.
- Społeczność węgierska, zwarcie zamieszkująca przygraniczne rejony w obwodzie zakarpackim, należy do jednych z najlepiej zorganizowanych mniejszości narodowych na Ukrainie. Na Zakarpaciu funkcjonuje ponad sto szkół podstawowych i średnich, w których prowadzi się naukę w języku węgierskim, a przedstawiciele tej diaspory pełnią istotne funkcje w regionalnej administracji państwowej. Najważniejsza partia mniejszości węgierskiej (KMKSZ) jest elementem układanki politycznej na poziomie zarówno rady obwodu zakarpackiego, jak i rad jednostek administracyjnych niższego rzędu. Kijów szacuje, że węgierskie paszporty posiada ok. 120 tys. obywateli Ukrainy. Przyjęcie zmian w proponowanym kształcie pozbawi dużą część z nich możliwości zatrudnienia na istotnych stanowiskach i wpływania na sytuację w miejscu zamieszkania.
- W przypadku procedowania nowych przepisów należy się spodziewać zaostrzenia retoryki władz w Budapeszcie wobec Kijowa. Będzie temu sprzyjać kampania przed zaplanowanymi na wiosnę wyborami do węgierskiego parlamentu. Rząd Fideszu jest w związku z tym szczególnie zdeterminowany do twardej obrony interesów mniejszości węgierskich w krajach sąsiednich. Taki przekaz będzie miał istotne znaczenie dla mobilizacji jego elektoratu nie tylko na miejscu, lecz także w państwach ościennych (od 2011 r. posłów do parlamentu wybierają również osoby niezameldowane na Węgrzech).

- Stosunki węgiersko-ukraińskie od kilku lat pozostają napięte. Kijów z nieufnością patrzy na współpracę Budapesztu z Moskwą, a w ostatnich miesiącach ostro krytykował nowy, zawarty we wrześniu 2021 r. na 15 lat węgiersko-rosyjski kontrakt gazowy, który przewiduje dostawy surowca na Węgry z pominięciem terytorium Ukrainy (tym szlakiem dostarczano tam do niedawna 80% gazu). Z kolei Budapeszt krytykuje politykę Kijowa wobec mniejszości narodowych, przede wszystkim kolejne zmiany przepisów dotyczących oświaty i języka mniejszości. Przenosi przy tym spór bilateralny na forum międzynarodowe – zarówno w UE, jak i NATO (blokuje zwoływanie posiedzeń Komisji NATO–Ukraina na szczeblu wyższym niż ambasadorów). Kolejne działania Kijowa wymierzone w mniejszość węgierską będą dla Budapesztu wymówką dla zajmowania na spotkaniach V4, UE czy NATO bardziej neutralnego stanowiska w sprawie konfliktu ukraińsko-rosyjskiego.
- Mimo sporów na linii Kijów–Budapeszt podejmuje się próby poprawy stosunków dwustronnych na różnych szczeblach i na poziomie sektorowym. Minister obrony w rządzie Fideszu podczas wizyty na Ukrainie 22 grudnia rozmawiał o zwiększeniu udziału Węgier w szkoleniu tamtejszej armii (m.in. wojsk specjalnych). Tego samego dnia operatorzy sieci przesyłowych z obu państw podpisali umowę o rewersowych dostawach gazu przez Węgry na Ukrainę (8 mln $m^3$ dziennie od 1 stycznia). Strona węgierska zapowiada też rozbudowę łączników elektroenergetycznych z Ukrainą. Budapesztowi zależy na pogłębieniu współpracy w kontekście zwiększania udziału Węgier w obsłudze kolejowych przewozów kontenerowych między Chinami i UE.