Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 4.07.2024 www.osw.waw.pl

Dobre miny do złej gry. Wizyta Orbána w Kijowie

Ilona Gizińska, Krzysztof Nieczypor

2 lipca premier Węgier Viktor Orbán spotkał się w Kijowie z prezydentem Wołodymyrem Zełenskim. Była to jego pierwsza wizyta na Ukrainie od siedmiu lat, miała ona miejsce dzień po objęciu przez Budapeszt rotacyjnej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej (RUE). Rozmowy przywódców dotyczyły zarówno kwestii bilateralnych, w tym praw mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu, jak i wojny ukraińsko-rosyjskiej. Podczas krótkiej konferencji prasowej Orbán podkreślił, że zachęcał Kijów do zawieszenia broni, co mogłoby – jego zdaniem – przyspieszyć negocjacje pokojowe. Zełenski ocenił z kolei, że podjęty dialog może stać się podstawą do wypracowania całościowego dokumentu regulującego stosunki między Ukrainą a Węgrami.

Choć nie poczyniono żadnych zobowiązujących ustaleń, to wydźwięk rozmów był zaskakująco pozytywny, co kontrastuje szczególnie z dotychczasową nieprzychylną retoryką Orbána wobec Ukrainy. Sam fakt spotkania w Kijowie to krok w kierunku nowego otwarcia w stosunkach węgiersko-ukraińskich, które od 2017 r. (przyjęcia na Ukrainie ustawy oświatowej) pozostają w głębokim kryzysie. Wizyta nie zwiastuje jednak zasadniczej zmiany w polityce zagranicznej Budapesztu, w tym odejścia od bliskiej współpracy z Moskwą. Jak podało MSZ FR, w dniu spotkania Orbána z Zełenskim szef węgierskiej dyplomacji Péter Szijjártó zainicjował rozmowę telefoniczną ze swoim rosyjskim odpowiednikiem Siergiejem Ławrowem, podczas której porozumieli się odnośnie do potrzeby zabiegania o prawa wszystkich mniejszości narodowych na Ukrainie.

Taktyczna korekta Węgier

Budapeszt w ostatnich miesiącach złagodził swój niechętny stosunek do Kijowa. Pierwszym konstruktywnym ruchem w tym zakresie była wizyta na Ukrainie ministra Szijjártó, który w styczniu spotkał się w przygranicznym Użhorodzie ze swoim ukraińskim odpowiednikiem Dmytro Kułebą i z szefem Biura Prezydenta Andrijem Jermakiem. Węgry odstąpiły od blokowania części kluczowych decyzji UE dotyczących Ukrainy – wycofały w lutym weto w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy (Ukraine Facility) oraz zgodziły się na inaugurację negocjacji akcesyjnych z Kijowem w czerwcu. Zarazem wciąż blokują kolejne transze refinansowania z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju dostaw broni dla Ukrainy, a państwa członkowskie musiały porozumieć się z pominięciem Budapesztu odnośnie do przeznaczenia zysków z zamrożonych aktywów rosyjskich na wsparcie wojskowe Kijowa. Orbán zapowiedział też, że nie będzie utrudniał podjęcia na szczycie NATO decyzji dotyczących pomocy dla Ukrainy, o ile Węgry nie będą musiały brać udziału w ich realizacji.

Na złagodzenie przez Orbána antyukraińskiego nastawienia najprawdopodobniej miały wpływ rosnące koszty polityczne jego obstrukcji w kwestiach polityki unijnej wobec Kijowa.

Jeszcze w grudniu 2023 r. Budapeszt usiłował – poprzez groźbę weta ważnych decyzji dotyczących Ukrainy – wymóc na instytucjach UE ustępstwa w sprawie zamrożonych środków dla Węgier (zob. *Szantaż Orbána: węgierska groźba blokady integracji Ukrainy z UE*). Blokowanie kolejnych inicjatyw unijnych pogłębiało jednak izolację Orbána w sytuacji jednolitej postawy pozostałych państw członkowskich. Wizyta w Kijowie ma zapewne na celu uspokojenie obaw partnerów z UE, wynikających z przejęcia przez Budapeszt prezydencji w RUE, oraz pokazanie się Węgier od strony możliwie konstruktywnej. Premier podkreślił, że przyjechał do Kijowa jako „przedstawiciel UE", który zabiega o zaprowadzenie pokoju. Jest to komunikat do elektoratu Fideszu – w ostatnich latach był on odbiorcą ostrej kampanii antyukraińskiej, więc nagła zmiana stanowiska w tej kwestii mogłaby być problematyczna wewnętrznie. Warto jednak zaznaczyć, że przedstawiony przez Orbána postulat zawieszenia broni nie jest stanowiskiem ani UE, ani NATO.

Istotny kontekst wizyty węgierskiego premiera w Kijowie stanowią również jego aktualne starania o zjednanie sojuszników dla Fideszu w ramach prób konsolidacji europejskiej prawicy. W skład Patriotów dla Europy, nowego ugrupowania, którego utworzenie ogłosił 30 czerwca Orbán, weszły obok węgierskiej partii na razie trzy inne (czeska ANO, austriacka FPÖ oraz portugalska CHEGA). Aby jednak formalnie mogła powstać grupa w Parlamencie Europejskim, muszą do niej dołączyć ugrupowania z jeszcze trzech kolejnych państw członkowskich. Korekta polityki rządu Orbána wobec Ukrainy może więc służyć zwiększeniu jego pola manewru w polityce europejskiej – przynajmniej deklaratywne poparcie dla Ukrainy jest wyrażane nawet przez część partii znanych z sympatii do Moskwy, takich jak Zjednoczenie Narodowe Marine Le Pen. Złagodzenie przez węgierskiego premiera wizerunku prorosyjskiego może ułatwić budowanie wokół Patriotów dla Europy szerszego sojuszu prawicowego, który zapewne stanie się nowym wcieleniem grupy Tożsamość i Demokracja (ID).

Ukraina: otwartość na pokaz

Władze w Kijowie od kilku miesięcy zabiegały o wizytę Orbána, co było podyktowane potrzebą przełamania niechęci Budapesztu do integracji Ukrainy z UE. Od złożenia przez Kijów wniosku o członkostwo w lutym 2022 r. Węgry blokowały jego postępy na tej drodze, a także inne unijne decyzje dla niego korzystne. Wynikało to z prorosyjskiej polityki Budapesztu oraz obciążenia relacji z Kijowem sporami o prawa węgierskiej mniejszości narodowej na Zakarpaciu od 2017 r., gdy przyjął on ustawę oświatową (zob. *Ukraina–Węgry: narastający spór o prawa mniejszości węgierskiej*). Choć Ukraina była świadoma, że rozmowy na najwyższym szczeblu nie przyniosą przełomu, to władze wykorzystały przyjazd Orbána do zademonstrowaniu partnerom w UE otwartości na rzecz rozwiązania głównych kwestii spornych oraz wykazania, że impas w rozmowach w sprawie praw mniejszości narodowych powoduje konfrontacyjna polityka Budapesztu.

W ostatnich miesiącach władze węgierskie uzależniały organizację takiego spotkania od realizacji przez Kijów 11 punktów przekazanych w Użhorodzie, które dotyczą zmian w ukraińskim ustawodawstwie w zakresie praw mniejszości węgierskiej na Ukrainie. Przedstawiono je już po tym, jak Kijów w grudniu 2023 r. spełnił najważniejszy postulat Budapesztu i odstąpił od zwiększania udziału języka ukraińskiego w szkołach (zob. *Ukraina: kolejna zmiana przepisów o mniejszościach narodowych*). 25 czerwca w Brukseli, gdy formalnie otwarto negocjacje akcesyjne z Ukrainą, wicepremier Olha Stefaniszyna

potwierdziła gotowość tego państwa do realizacji przekazanych przez Węgry punktów. Oświadczenie to poprzedziła wielotygodniowa niepubliczna praca dwustronnych grup roboczych nad węgierskimi żądaniami. Wydaje się jednak, że deklaracja ta wynikała z potrzeby chwili, gdyż przynajmniej część z nich idzie z perspektywy Kijowa zbyt daleko – np. objęcie specjalnym statusem regionów na Zakarpaciu, w których mniejszość węgierska stanowi mniej niż 10% populacji, czy zapewnienie przedstawicielowi mniejszości fotela w Radzie Najwyższej Ukrainy.

Orbán i Zełenski nie odnieśli się szczegółowo na konferencji prasowej do kwestii praw mniejszości węgierskiej. Zapowiedzieli, że powinna ona zostać uregulowana w umowie o współpracy pomiędzy oboma państwami, która obejmowałaby całokształt stosunków ukraińsko-węgierskich. Nie podali jednak szczegółów dotyczących jej charakteru ani terminu jej opracowania. Należy się zatem spodziewać, że uzgadnianie treści porozumienia będzie procesem znacznie rozciągniętym w czasie.

Cieniem na dobrej atmosferze wizyty położyła się złożona przez węgierskiego premiera propozycja zawieszenia broni i rozpoczęcia przez Kijów negocjacji z Moskwą. Zgodnie z relacją Orbána Zełenski odrzucił ją podczas spotkania, zaś podczas konferencji prasowej przypomniał o podpisie przedstawiciela Węgier pod deklaracją końcową szczytu pokojowego 15–16 czerwca w Szwajcarii (zob. *Pax Ukrainica. Nadzieje i oczekiwania Kijowa przed szczytem w Szwajcarii*), sugerując w ten sposób, że Budapeszt poparł rozwiązanie konfliktu na ukraińskich warunkach.

Perspektywy

Spotkanie Orbán–Zełenski w Kijowie to pierwszy krok do poprawy napiętych od lat stosunków, choć zasadnicze rozbieżności między Węgrami i Ukrainą pozostają w mocy. Budapeszt nie zrezygnuje z bliskiej współpracy z Moskwą i podtrzyma swój sprzeciw wobec wspierania wojskowego Kijowa. Ukraina nie dokona kolejnych zasadniczych ustępstw w polityce wobec mniejszości węgierskiej, zwłaszcza dopóki trwa wojna. Zapowiadanie systemowego ułożenia relacji bilateralnych (np. w formie dwustronnego traktatu) jest raczej deklaracją intencji, a nie konkretnym planem z określoną perspektywą czasową. Spotkanie na najwyższym szczeblu może ułatwić współpracę transgraniczną czy gospodarczą. Obie strony chcą wykorzystać nawiązanie dialogu przede wszystkim do realizacji doraźnych celów politycznych. Dla rządu Orbána złagodzenie obecnych napięć z Ukrainą niesie korzyści ze względu na kalkulacje w polityce europejskiej, a także rosnącą presję USA.

Dla Zełenskiego kluczową sprawą pozostaje zneutralizowanie sprzeciwu Węgier wobec integracji Ukrainy z UE – ze względu na zasadę jednomyślności w kolejnych etapach negocjacji akcesyjnych. Władze ukraińskie są świadome instrumentalnego wykorzystywania kwestii mniejszości oraz regularnego blokowania przez Budapeszt unijnego refinansowania pomocy wojskowej dla Ukrainy i jej dążeń do integracji z UE i NATO – co czyni on w celu realizacji własnych partykularnych interesów w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Kijów zdaje sobie sprawę, że spełnienie węgierskich postulatów nie doprowadzi do zmiany postawy Orbána i poprawy stosunków. Jednocześnie Ukraina będzie się starać nie antagonizować relacji z Węgrami i unikać jednoznacznej ich krytyki. Istotne jest rozpoczęcie przez Budapeszt prezydencji w Radzie UE. Choć nie wpłynie ona bezpośrednio na tempo procesu integracji Kijowa z UE (w tym okresie Komisja Europejska będzie prowadziła *screening* oceniający zgodność ukraińskiego prawodawstwa z prawem unijnym), to może

stać się dodatkową okazją do podważania przez Węgry na forum unijnym zasadności udzielanej Ukrainie pomocy w wojnie z Rosją i gotowości Kijowa do integracji ze strukturami euroatlantyckimi.