

Ukraina: uderzenie w szkolnictwo mniejszości narodowych

Andrzej Sadecki, Tomasz Piechal, Tomasz Dąborowski

25 września prezydent Petro Poroszenko podpisał ustawę o oświacie przyjętą przez Radę Najwyższą 5 września. Nowe prawo, upublicznione dopiero 26 września, wprowadza daleko idące zmiany w systemie szkolnictwa i oświaty na Ukrainie. Wydłużeniu ulegnie okres edukacji szkolnej z 11 do 12 lat (przy podziale na trzy etapy edukacji: 4-letni początkowy, 5-letni średni i 3-letni specjalistyczny/zawodowy), a sam program i metody nauczania mają ulec daleko idącym zmianom. W narracji władz ukraińskich ustawa ma przede wszystkim charakter modernizacyjny, a jej celem jest przybliżenie Ukrainy do europejskich standardów edukacyjnych i podwyższenie płacy nauczycielom.

Ustawa wprowadza znaczące zmiany w funkcjonowaniu szkolnictwa mniejszości narodowych. Zajęcia w językach mniejszości będą mogły być prowadzone jedynie w wybranych klasach i tylko w początkowym stadium edukacji (w przedszkolu oraz klasach I–IV). Na etapie edukacji średniej i specjalistycznej (klasy V–XII) jedynym dopuszczalnym językiem nauczania ma być język ukraiński, choć wprowadzono przepis gwarantujący przedstawicielom mniejszości narodowych naukę ich języka na zajęciach dodatkowych. Ustawa nie zawiera przepisów dopuszczających działalność istniejących dotąd szkół mniejszości narodowych, a jedynie klasy mniejszości narodowych. Pełnią praw w nauczaniu w swoim języku będą się cieszyć tylko przedstawiciele „rdzennych narodów Ukrainy” (Tatarzy Krymscy, Karaimi, Gagauzi). Zapisy ustawy w części dotyczącej mniejszości narodowych zaczną w pełni obowiązywać od 1 września 2020 roku (od 1 września do 2018 roku rozpocznie się stopniowe zwiększanie przedmiotów w języku ukraińskim na etapie średnim, tj. w klasach V–IX).

Nowe prawo wzbudziło zmasowaną krytykę szczególnie na Węgrzech, w Rumunii i Rosji. Na rumuńskiej i węgierskiej scenie politycznej panuje zgoda co do potrzeby zdecydowanej reakcji na działania Ukrainy. Parlamentey obu państw jednogłośnie przyjęły uchwały, w których stwierdzono, że ustawa „drastycznie ogranicza” prawo do edukacji w języku narodowym. Budapeszt podkreśla, że wprowadzane standardy są niższe niż w czasach sowieckich oraz zapowiada blokowanie integracji europejskiej Ukrainy.

Zgodnie z oficjalnymi danymi na Ukrainie funkcjonuje obecnie 581 szkół z językiem wykładowym rosyjskim (356 tys. uczniów), 78 szkół rumuńskich i mołdawskich (19 tys. uczniów), 71 szkół węgierskich (16 tys. uczniów) oraz 6 szkół polskich (Mościska, Łanowice, Strzelczyska, Gródek Podolski oraz dwie we Lwowie; łącznie uczy się w nich 1,8 tys. uczniów).

Kontrowersje dotyczące ustawy

Głównym celem przyjętej ustawy jest wzmocnienie roli języka ukraińskiego oraz osłabienie dominacji rosyjskiego w szkolnictwie w południowo-wschodnich regionach kraju. Przyjęte przez parlament przepisy oznaczają *de facto* likwidację rosyjskojęzycznego szkolnictwa szczebla wyższego niż początkowy (klasy V–XII) i stanowią kolejny krok w konsekwentnej polityce ostatnich czterech lat, zmierzającej do derusyfikacji Ukrainy. W rezultacie to mniejszość rosyjskojęzyczna (15% ludności kraju deklaruje język rosyjski jako ojczysty, zaś 22% uznaje za ojczysty zarówno ukraiński, jak i rosyjski) w największym stopniu odczuje skutki wprowadzonych zmian.

Podpisany przez prezydenta tekst ustawy w znaczącym stopniu różni się od projektu, który został zgłoszony w Radzie Najwyższej (zob. porównanie kluczowych zapisów obu wersji w aneksie). Jest to wynik burzliwej dyskusji parlamentarnej przed drugim czytaniem, w trakcie której zostały wprowadzone najbardziej istotne i kontrowersyjne poprawki z punktu widzenia mniejszości. Ustawa w przyjętej wersji w ogóle nie przewiduje istnienia „szkół mniejszości narodowych”, a jedynie „klasy mniejszości” w szkołach ukraińskich. Należy zauważyć, że szkoły mniejszości narodowych nie ograniczają się wyłącznie do prowadzenia zajęć we własnym języku, ale również przewidują program kulturalny i wychowawczy realizowany na poziomie nie klas, lecz ogólnoszkolnym (uroczystości, apele, działalność świetlicowa, biblioteczna itp.). Wprowadzone zmiany mogą postawić pod znakiem zapytania prawo mniejszości do tego typu aktywności.

Nowa ustawa, choć w znaczącym stopniu ogranicza nauczanie w językach mniejszości narodowych, w optyce ukraińskich władz zawiera również przepisy umożliwiające naukę – także w klasach V–XII – w językach innych niż państwowy. W ustawie (art. 7, ust. 4) dopuszczono bowiem nauczanie jednego lub kilku przedmiotów w dwóch językach – ukraińskim oraz oficjalnym języku Unii Europejskiej (czyli np. rumuńskim, węgierskim, polskim, ale już nie rosyjskim). Przepis ten jest jednak nie do końca jasny, gdyż uzależnia wprowadzenie takich zajęć od przyjętego programu nauczania, który będzie ustalany przez Ministerstwo Edukacji Ukrainy. Tym samym od przepisów wykonawczych będzie zależeć, czy zostaną utworzone programy nauczania dopuszczające naukę większej liczby przedmiotów w językach innych niż ukraiński.

Reakcja Rosji

Początkowa reakcja Rosji na przyjęcie ustawy była dość umiarkowana, mniej gwałtowna niż na wprowadzane w przeszłości na Ukrainie zmiany przepisów dotyczących kwestii języka rosyjskiego. Moskwa koncentrowała się zwłaszcza na akcentowaniu krytyki ze strony państw UE (szczególnie Węgier). W oświadczeniu rosyjskiego MSZ z 12 września zarzucono Ukrainie próbę pełnej ukrainizacji oświaty, sprzeczną z prawem krajowym i międzynarodowym. Umiarkowanie krytycznie o nowych przepisach oświatowych wypowiedział się także 26 i 27 września rzecznik prezydenta Rosji Dmitrij Pieskow. Ostra krytyka ustawy oświatowej zawarta w przyjętej 27 września rezolucji Dumy Państwowej i Rady Federacji może sygnalizować zaostrenie retoryki i stanowiska Rosji. Deputowani stwierdzili, że godzi ona w prawa rosyjskojęzycznej ludności Ukrainy i stanie się „aktem ludobójstwa etnicznego”. W rezolucjach wezwano organy ONZ, OBWE i Rady Europy do

działań na rzecz ochrony mniejszości narodowych na Ukrainie. Powoływano się na krytykę ustawy ze strony Węgier, Rumunii, Polski, Grecji, Bułgarii i Mołdawii.

Dla Moskwy ustawa oświatowa jest logiczną kontynuacją antyrosyjskiej polityki obecnych ukraińskich władz. Rosji zależy jednak, aby jej krytyka nie była postrzegana wyłącznie jako element konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, lecz była raczej częścią międzynarodowej kampanii na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych na Ukrainie. Moskwa liczy, że ustawa doprowadzi do pogorszenia wizerunku Ukrainy w oczach sąsiadów i partnerów zachodnich i osłabi ich poparcie dla Kijowa.

Reakcja Rumunii

Stanowisko Rumunii jest motywowane obroną praw 400 tys. Rumunów żyjących na Ukrainie (do liczącej według ukraińskich danych 150 tys. osób społeczności rumuńskiej władze w Bukareszcie doliczają też 250-tysięczną mniejszość mołdawską). 21 września, jeszcze przed podpisaniem ustawy przez prezydenta Ukrainy, rumuński prezydent Klaus Iohannis ogłosił, że odwołuje październikową wizytę na Ukrainie i zapowiedział, że nie odbędzie się ona dopóty, dopóki nie nastąpi postęp w sprawie ustawy oświatowej. Już po podpisaniu ustawy przez prezydenta Ukrainy rozczarowanie wyraził lider obozu rządowego Liviu Dragnea, a rumuński MSZ zapowiedział interwencję na forum Sekretariatu Generalnego Rady Europy, Komisji Weneckiej oraz u Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych. Rumuński parlament zwrócił uwagę, że bez poszanowania praw mniejszości „nie jest możliwy postęp Ukrainy na drodze do UE”.

Krytyka ukraińskiej ustawy oświatowej przez rumuńskie władze wynika nie tylko ze sprzeciwu wobec szczegółowych rozwiązań w niej zawartych, ale także z poczucia rozczarowania co do całokształtu dotychczasowych stosunków z Ukrainą. Rumunia w ostatnich trzech latach silnie zaangażowała się w proces odbudowy stosunków bilateralnych z Ukrainą i wykonała szereg przyjaznych gestów pod adresem władz w Kijowie. Rumuński parlament jako pierwszy w UE ratyfikował umowę stowarzyszeniową z Ukrainą, a Rumunia stała się koordynatorem i sponsorem (500 tys. euro) natowskiego *trust fund* na rzecz obrony cybernetycznej Ukrainy. Doszło też do wyraźnego ożywienia kontaktów dwustronnych na najwyższym szczeblu politycznym. Podpisano porozumienie o małym ruchu granicznym oraz wznowiono – po blisko dekadzie przerwy – prace prezydenckiej komisji ds. współpracy, międzyrządowej komisji ds. mniejszości narodowych i komisji ds. wojskowych.

Autorem polityki zbliżenia z Ukrainą był urzędujący od końca 2014 roku prezydent Klaus Iohannis, który chciał się odróżnić od swojego poprzednika Traiana Băsescu, znanego z konfrontacyjnego stylu uprawiania polityki i akcentowania spraw mniejszości narodowych w stosunkach z sąsiadami. Kluczowe dla Bukaresztu były jednak przede wszystkim względy geopolityczne – chęć wsparcia sąsiada będącego ofiarą agresji ze strony Rosji. Tym bardziej że polityce tej patronowały Stany Zjednoczone, traktowane przez władze w Bukareszcie jako najważniejszy partner w polityce bezpieczeństwa. Niemniej polityka zbliżenia z Ukrainą cieszy się słabym poparciem wśród głównych rumuńskich partii politycznych, tradycyjnie nieufnych wobec Ukrainy.

Reakcja Węgier

Kluczową motywacją węgierskiej polityki wobec Ukrainy jest obrona praw 150-tysięcznej mniejszości mieszkającej w obwodzie zakarpackim. Strona węgierska wskazuje, że przyjęte regulacje stoją w sprzeczności z europejskimi standardami ochrony praw mniejszości, a także łamią zobowiązania przyjęte przez Ukrainę w traktacie dobrosąsiedzkim. Minister spraw zagranicznych Węgier Péter Szijjártó wprost zapowiedział, że zablokuje jakiegokolwiek postępy Kijowa w procesie integracji z UE, grożąc, że „będzie to bolesne dla Ukrainy”.

Węgierska zapowiedź zablokowania zbliżenia Ukrainy z UE jest krokiem bezprecedensowym, biorąc pod uwagę, że integracja europejska jest również w interesie węgierskiej mniejszości na Zakarpaciu. Krok ten antagonizuje opinię publiczną i elity polityczne Ukrainy, co będzie utrudniać rozmowy węgiersko-ukraińskie na temat sytuacji mniejszości węgierskiej. Zdecydowana reakcja Węgier jest odzwierciedleniem priorytetowej roli w polityce zagranicznej spraw mniejszości węgierskich w państwach sąsiednich. W tej kwestii panuje konsensus polityczny na Węgrzech, co pokazała jednogłośnie przyjęta deklaracja parlamentu. Rozczarowanie polityką Kijowa wobec mniejszości jest w Budapeszcie tym większe, że podczas prac nad ustawą Węgrzy wielokrotnie zwracali uwagę na problematyczne ich zdaniem regulacje i byli podobno przez Ukraińców zapewniani, że ich racje zostaną uwzględnione.

Eskalacja sporu węgiersko-ukraińskiego może zaszkodzić obserwowanej w ostatnim czasie poprawie stosunków między tymi państwami, które bezpośrednio po rewolucji godności na Ukrainie w 2014 roku cechowała wzajemna nieufność. Węgrzy obawiali się, że nowe władze będą, w imię wzmacniania tożsamości ukraińskiej, ograniczać prawa mniejszości narodowych, z kolei Kijów z niepokojem obserwował zbliżenie węgiersko-rosyjskie i wypowiedzi polityków węgierskich, kwestionujących zasadność sankcji UE wobec Rosji. W ostatnich miesiącach doszło do intensyfikacji stosunków gospodarczych, Węgry nieco złagodziły retorykę prorosyjską i wzmocniły pomoc dla Ukrainy, a Kijów zgodził się na zwiększenie wsparcia Budapesztu dla mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu.

Ostra retoryka władz węgierskich jest też adresowana do elektoratu Fideszu wobec zbliżających się wyborów parlamentarnych w kwietniu 2018 roku. Zdecydowana obrona interesów mniejszości ma bowiem przyciągnąć zarówno głosy prawicowych wyborców, dla których tradycyjnie jest to ważna kwestia, jak zmobilizować do głosowania obywateli Węgier poza granicami kraju, którzy od 2012 roku mogą uczestniczyć w węgierskich wyborach. Przy czym widoczny jest podział ról we władzach węgierskich – minister spraw zagranicznych wypowiada się niezwykle ostro, nieco bardziej koncyliacyjnie minister odpowiedzialny za edukację, z kolei premier Viktor Orbán unika bezpośrednich wypowiedzi w tej sprawie.

Podsumowanie

Na Ukrainie dominuje zadowolenie z przyjęcia nowej ustawy oświatowej, postrzeganej jako sukces w procesie reformowania państwa oraz jego derusyfikacji. Przewiduje ona bowiem faktycznie bardzo istotną zmianę systemu edukacji, jego unowocześnienie i może pozwolić na podwyższenie poziom edukacji w kraju. Kwestia ograniczenia nauczania w językach mniejszości narodowych jest na Ukrainie bagatelizowana, pozostaje na marginesie

komentarzy i na arenie wewnętrznej podnoszona jest jedynie przez część środowiska wywodzącego się z dawnej Partii Regionów. Dopiero zdecydowane reakcje ze strony Rumunii i Węgier przyczyniły się do większego zwrócenia uwagi na problem, przy czym strona ukraińska jednoznacznie negatywnie odnosi się do krytyki swoich działań jako historycznej i merytorycznie nieuzasadnionej. Demonstracyjna niechęć Ukrainy do uwzględnienia krytyki sąsiadów skutkować będzie poważnym pogłębieniem kryzysu w relacjach Kijowa z Rumunią i Węgrami.

Tomasz Dąbrowski, Tomasz Piechal, Andrzej Sadecki

Współpraca Jakub Groszkowski, Wojciech Konończuk, Jan Strzelecki

Aneks: Porównanie zapisów projektu ustawy oświatowej oraz wersji przyjętej 5 września

Projekt ustawy przed drugim czytaniem	Przyjęta wersja ustawy
Art. 7 ust. 1 Przedstawicielom rdzennych narodów i mniejszości narodowych Ukrainy gwarantuje się prawo do nauczania w języku ojczystym równolegle z językiem ukraińskim w szkołach samorządowych szczebla podstawowego i średniego. Prawo to jest realizowane w oddzielnych zakładach oświatowych, klasach (grupach) z językiem wykładowym danej mniejszości narodowej lub narodu rdzennego równolegle z językiem ukraińskim. Osobom należącym do rdzennych narodów lub mniejszości narodowych Ukrainy również gwarantuje się prawo do nauczania języka ojczystego w państwowych i komunalnych zakładach oświatowych lub poprzez narodowe towarzystwa kultury.	Art. 7 ust. 1 Przedstawicielom rdzennych narodów i mniejszości narodowych Ukrainy gwarantuje się prawo do nauki języka danego narodu rdzennego lub mniejszości narodowej w szkołach samorządowych szczebla podstawowego i średniego. Prawo to jest realizowane poprzez stworzenie zgodnie z ustawodawstwem oddzielnych klas (grup) z językiem wykładowym danej mniejszości narodowej lub narodu rdzennego równolegle z językiem ukraińskim. Osobom należącym do mniejszości narodowych Ukrainy gwarantuje się prawo do nauczania języka ojczystego danej mniejszości narodowej w komunalnych zakładach oświatowych w celu uzyskania edukacji szczebla przedszkolnego i podstawowego równolegle z językiem państwowym.

Art. 7. ust 4. Zgodnie z programem oświatowym w szkołach jeden lub kilka przedmiotów może być wykładanych w dwóch lub więcej językach – w języku państwowym, angielskim lub w innych językach oficjalnych Unii Europejskiej