

Zmiany bez zmian. Ukraina nowelizuje ustawę o mniejszościach narodowych

Krzysztof Nieczypor

21 września Rada Najwyższa Ukrainy przegłosowała nowelizację ustawy o mniejszościach (wspólnotach) narodowych. Za jej przyjęciem opowiedziały się jednomyślnie wszystkie frakcje parlamentarne (jedynie trzech posłów wstrzymało się od głosu, nikt nie był przeciw). Dokument wejdzie w życie po podpisaniu przez prezydenta Wołodymyra Zełenskiego.

W uchwalonym akcie prawnym praktycznie nie odniesiono się do najbardziej kontrowersyjnej kwestii dotyczącej zasad nauczania w językach mniejszości w szkolnictwie średnim, które wprowadzono na mocy ustawy o oświacie z 2017 r. W zmienionej regulacji utrzymano uzależnienie liczby godzin nauczania w językach mniejszości od tego, czy uczeń jest przedstawicielem rdzennych narodowości Ukrainy, mniejszości narodowej z krajów należących do UE czy też spoza niej. W opublikowanej 13 czerwca przez Komisję Wenecką (KW) ocenie pierwszej redakcji ustawy zapisy te uznano za dyskryminujące i zagrażające funkcjonowaniu szkół mniejszości. W tym zakresie ustawodawca dodał jedynie ustępy zobowiązujące państwo do zagwarantowania bezpłatnych podręczników uczniom i nauczycielom należącym do mniejszości narodowych, co stanowi powtórzenie treści zawartej we wspomnianej ustawie o oświacie.

Z uwagi na inną rekomendację KW, wskazującą na konieczność zdefiniowania pojęcia „tradycyjnie” w użyciu w ustawie sformułowaniu o „obszarach tradycyjnie zamieszkałych przez mniejszości”, na których zezwala się na używanie tablic nazw instytucji samorządowych i zakładów komunalnych oraz dopuszcza publikację reklam w języku mniejszości z tłumaczeniem na język państwowy, autorzy poprawek wykreślili to słowo z treści regulacji. Regiony, w których przedstawiciele mniejszości narodowych stanowią najliczniejszą grupę mieszkańców, mają zostać natomiast wskazane przez rząd w odrębnym rozporządzeniu. Rekomendację zdefiniowania pojęcia „wyspecjalizowanych księgarni”, które nie są objęte wymogiem sprzedaży co najmniej 50% publikacji wydawanych w języku państwowym (wprowadzonym na mocy ustawy o języku państwowym), uwzględniono w sposób lapidarny i nieprecyzyjny. Nie odniesiono się przy tym do całościowej krytyki KW nałożenia takiego obowiązku.

Ustawodawca nie zastosował się także do rekomendacji zmiany zapisu o konieczności tłumaczenia na język państwowy wydarzeń i imprez organizowanych przez mniejszości w przypadku złożenia do lokalnych władz wniosków w tej sprawie. W noweli przesunięto jedynie termin ich nadesłania z 48 do 72 godzin przed rozpoczęciem danego wydarzenia. Zignorowano zaś sugestie ograniczenia obowiązku tłumaczenia takich imprez jedynie do tych organizowanych przez lokalne władze lub finansowane z publicznych środków. Nie

doprecyzowano również liczby wniosków, której złożenie prowadziłoby do konieczności tłumaczenia wydarzenia.

Zgodnie z rekomendacją KW dookreślono natomiast warunki ograniczenia praw mniejszości w sytuacjach, w których zagrożone są bezpieczeństwo narodowe, integralność terytorialna i porządek publiczny. Poszerzono też możliwość używania języka mniejszości przez organy porządku publicznego w zakresie ochrony przed przemocą domową i opieki nad osobami starszymi. Uwzględniono także sugestię uznania wspierania języków mniejszości narodowych zagrożonych zanikiem za jedną z polityk państwowych. Zdefiniowano oraz doprecyzowano zasady funkcjonowania organów samorządowych ośrodków (centrów) mniejszości narodowych i współpracy z nimi.

Komentarz

- Poprawki zostały wprowadzone zaledwie dwa miesiące po wejściu w życie ustawy o mniejszościach (wspólnotach) narodowych, która została uchwalona w grudniu 2022 r., a mocy prawnej nabrała po sześciu miesiącach od jej opublikowania. Do przyjęcia nowelizacji zobligowała ustawodawcę opublikowana 22 czerwca ustna ocena Komisji Europejskiej (KE) dotycząca stanu realizacji przez Ukrainę siedmiu rekomendacji (zob. [Szkłanka do połowy pusta. Ocena realizacji rekomendacji UE przez Ukrainę i Mołdawię](#)). Stwierdzono w niej, że w zakresie praw mniejszości narodowych Kijów uczynił zaledwie „pewien postęp” (tzn. zrealizowano mniej niż połowę rekomendowanych działań). Podstawą tej opinii był raport KW, w którym uznano część przepisów ustawy za dyskryminujące i wezwano do ich zmiany zgodnie z międzynarodowymi standardami prawnymi. Wdrożenie rekomendacji, uwzględniające opinię KW, jest warunkiem rozpoczęcia przez Ukrainę negocjacji akcesyjnych z UE, zaś pełny raport w tej sprawie ma zostać przedstawiony w październiku.
- Przegłosowane zmiany w niewielkim stopniu odpowiadają sugestiom KW. Uwagi Komisji uwzględniono jedynie w kwestiach drugorzędnych, poprawki nie wpływają zasadniczo na charakter i treść ustawy oraz innych aktów prawnych dotyczących mniejszości (w tym ustawy o oświacie z 2017 r., ustawy o języku państwowym z 2019 r., ustawy o szkolnictwie ogólnokształcącym z 2020 r.). W efekcie nadal obowiązują przepisy likwidujące szkoły mniejszości narodowych, a zamiast nich wprowadzające klasy mniejszości narodowych, w których zajęcia w językach mniejszości w pełnym zakresie będą możliwe wyłącznie na poziomie nauczania początkowego, tj. w klasach I–IV (zob. [Ukraina: uderzenie w szkolnictwo mniejszości narodowych](#)). Utrzymano także przepisy ustawy o szkolnictwie ogólnokształcącym. Zgodnie z nimi przedstawiciele mniejszości narodowych, których język jest jednym z języków UE, będą mogli odbywać w nim zajęcia w czasie edukacji w szkole średniej i specjalistycznej (klasy V–XII) w zakresie nie większym niż 80% całości czasu wszystkich lekcji. W okresie kształcenia specjalistycznego (klasy X–XII) zajęcia w języku ukraińskim powinny obejmować już co najmniej 60% całości czasu nauki. Zarazem jednak Rada Najwyższa Ukrainy w czerwcu ponownie przegłosowała przesunięcie terminu wejścia w życie tych zmian, tym razem na wrzesień 2024 r.
- Dążenie do zachowania powyższych regulacji jest wynikiem przekonania władz w Kijowie, że język to ważny element tożsamości narodowej i odgrywa istotną rolę w

obronie przed ruchami separatystycznymi, stanowiącymi zagrożenie dla stabilności i integralności terytorialnej państwa (pod takimi hasłami Rosja dokonała agresji w Donbasie i aneksji Krymu w 2014 r.). W tym kontekście raport KW został uznany przez niektóre opiniotwórcze środowiska na Ukrainie za stronniczy i nieuwzględniający wojennych realiów. Szczególnie krytycznie odniesiono się do zarzutów o dyskryminację języka rosyjskiego. Wyrażano obawę, że ta część raportu będzie wykorzystywana przez Kreml w wojnie informacyjnej przeciwko Kijowowi. Upowszechnianie języka ukraińskiego w przestrzeni publicznej i poszerzanie jego nauczania w placówkach oświatowych jest postrzegane na Ukrainie jako forma oporu wobec rosyjskiej agresji i akt dekonstrukcji „ruskiego miru”. Jednocześnie władze ukraińskie oczekują, że nieuwzględnienie w pełni uwag KW nie będzie miało – w warunkach wojny z Rosją – negatywnych konsekwencji dla oceny realizacji rekomendacji KE.

- Przyjęte poprawki nie wychodzą naprzeciw oczekiwaniom państw, które najbardziej krytkowały przepisy ustawy o mniejszościach narodowych (a także poprzednich regulacji ograniczających użycie języków mniejszości w szkolnictwie), tj. Węgier i Rumunii (według ostatniego spisu powszechnego z 2001 r. liczebność osób pochodzenia węgierskiego i rumuńskiego wynosi na Ukrainie odpowiednio 156,6 tys. i 151 tys., w rzeczywistości jest jednak niższa). Budapeszt domaga się anulowania obecnie obowiązującego prawodawstwa w tym zakresie i de facto powrotu do zapisów ustawy o zasadach państwowej polityki językowej z 2012 r. (zob. [Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła nową ustawę językową](#)), zniesionej przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy w 2018 r. Przyjęta nowelizacja nie spotka się również z aprobatą w Rumunii z powodu niejasnych regulacji dotyczących nauczania w językach mniejszości oraz ich używania w administracji i sferze biznesowej. Należy zatem oczekiwać, że kwestia praw mniejszości pozostanie elementem spornym, a Węgry nadal będą uzależniać zgodę na integrację Kijowa z UE, a także współpracę z NATO, od nadania szerokich praw ludności pochodzenia węgierskiego.
- Do tej pory rząd Węgier nie zajął oficjalnego stanowiska wobec znowelizowanej ustawy. Swoje zdanie przedstawiła dotychczas jedna z dwóch partii reprezentujących mniejszość węgierską na Ukrainie, blisko współpracująca z rządzącym na Węgrzech Fideszem. W wydanym 26 września oświadczeniu Związku Kulturalnego Zakarpackich Węgrów (KMKSZ) stwierdzono, że przyjęta nowelizacja w dalszym ciągu nie zapewnia mniejszościom narodowym praw zagwarantowanych w konstytucji i dokumentach międzynarodowych. Zastrzeżenia dotyczą głównie użytej w ustawie terminologii oraz dyskryminującego bądź czysto deklaratywnego charakteru niektórych zapisów. Jednocześnie w ostatnich tygodniach pojawiają się oznaki pewnego postępu w rozmowach na ten temat. 22 września w Budapeszcie odbyło się spotkanie przedstawicieli obu państw w ramach węgiersko-ukraińskiej międzyrządowej grupy roboczej ds. oświaty, a uczestniczący w nim wiceszef MSZ Węgier Levente Magyar wyraził nadzieję na wypracowanie wspólnego stanowiska.
- Władze węgierskie i organizacje zakarpackich Węgrów protestowały przeciwko ustawie już na etapie jej powstawania. Najważniejszy zarzut dotyczył wymogu stopniowego przechodzenia na nauczanie w języku ukraińskim (przez zwiększenie liczby lekcji prowadzonych w tym języku). Kwestia szkolnictwa na Zakarpaciu jest od 2017 r.

głównym tematem spornym w stosunkach dwustronnych, a zarazem przedmiotem ultimatum Budapesztu w kwestii zgody na akcesję Ukrainy do UE i NATO (podkreślanym przy wielu okazjach przez władze węgierskie, w tym 25 września w parlamentarnym wystąpieniu premiera Viktora Orbána).