Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 13.12.2023 www.osw.waw.pl

Ukraina: kolejna zmiana przepisów o mniejszościach narodowych

Marcin Jędrysiak, Krzysztof Nieczypor

8 grudnia Rada Najwyższa uchwaliła w drugim czytaniu nowelizacje ustaw o mniejszościach narodowych, oświacie, mediach, samorządzie lokalnym, szkolnictwie wyższym, powszechnym szkolnictwie średnim oraz języku państwowym (zob. Aneks). Jeszcze tego samego dnia podpisał je prezydent Wołodymyr Zełenski. Zmiany wprowadzono w ramach realizacji uwag Komisji Weneckiej (KW) wskazanych w raporcie Komisji Europejskiej z 8 listopada jako jedna z czterech rekomendacji, które Ukraina musi wdrożyć, aby rozpocząć negocjacje akcesyjne z Unią Europejską.

Komentarz

- Nowelizacje wnoszące poprawki do szeregu ustaw zawierających zapisy o prawach mniejszości narodowych w znacznej mierze spełniają rekomendacje KW i stanowią ważny argument dla formalnego otwarcia rozmów o członkostwie na szczycie Rady Europejskiej 14–15 grudnia. Zmiany w prawodawstwie były najtrudniejszymi spośród wszystkich siedmiu wymogów sformułowanych przez Komisję Europejską w czerwcu 2022 r. i wielokrotnie wzbudzały krytykę Kijowa. W najbardziej kontrowersyjnej kwestii – zasad kształcenia w językach mniejszości w szkolnictwie średnim – ograniczają obowiązek prowadzenia nauczania w języku państwowym do przedmiotów o znaczeniu kluczowym dla tożsamości narodowej (języka i literatury ukraińskiej, historii Ukrainy i obrony kraju). To istotny kompromis ze strony Kijowa, świadczący o dużej determinacji do realizacji wymagań KE. Równocześnie zmiany niemal nie dotknęły języka rosyjskiego, co uzasadnia się koniecznością obrony przed prorosyjskimi ruchami separatystycznymi, stanowiącymi zagrożenie dla stabilności i integralności państwa.
- Wprowadzone poprawki stanowią kolejną odsłonę wieloletniego sporu Ukrainy z sąsiadami (zwłaszcza Węgrami) o charakter i zakres zmian w prawach mniejszości narodowych, w tym przede wszystkim ograniczenia w stosowaniu w szkolnictwie ich języków, zainicjowane uchwaloną w 2017 r. ustawą o oświacie (zob. *Ukraina–Węgry: narastający spór o prawa mniejszości węgierskiej*). Przyjęta 13 grudnia 2022 r. ustawa o mniejszościach (wspólnotach) narodowych pogłębiła konflikt i spotkała się ze sprzeciwem Węgier i Rumunii, które oskarżyły Kijów o ograniczenie praw lokalnych mniejszości i wspólnie skierowały wniosek o zbadanie nowego prawa do KW. Ta wydała dwie opinie (12 czerwca i 6 października 2023 r.), w których wskazała na konieczność dopracowania dokumentu w wielu obszarach. 21 września Ukraina znowelizowała go, lecz wprowadziła tylko nieznaczne zmiany (zob. *Zmiany bez zmian. Ukraina nowelizuje*

ustawę o mniejszościach narodowych). W opublikowanym 8 listopada raporcie oceniającym stan przygotowania Ukrainy do członkostwa Komisja Europejska ponownie wskazała kwestię praw mniejszości narodowych jako konieczną do zaktualizowania zgodnie z uwagami KW. Projekt zmian w odnośnych przepisach został ogłoszony 22 listopada, a jego pierwotna wersja spotkała się z surową oceną części ukraińskich polityków i działaczy społecznych. Chodziło o przepis, zgodnie z którym po upływie pięciu lat od zakończenia stanu wojennego ludność rosyjskojęzyczna mogłaby korzystać z tych samych praw, co pozostałe mniejszości narodowe. W konsekwencji regulację tę wykreślono i obecnie ustawa nie określa okresu, na jaki Rosjanie zostali wyłączeni z możliwości korzystania z niektórych praw przysługujących mniejszościom. Rozwiązanie to nie jest jednak zgodne z rekomendacjami KW, które wzywały Kijów do wprowadzenia przepisów gwarantujących uniknięcie dyskryminacji etnicznych Rosjan i osób rosyjskojęzycznych.

- Uchwalenie zmian dotyczących praw mniejszości należało do najwrażliwszych rekomendacji KE także z uwagi na jego wpływ na relacje z sąsiednimi państwami należącymi UE, głównie Węgrami. Budapeszt od lat uznawał nadanie szerokich praw mniejszości węgierskiej za warunek udzielenia zgody na dalszą integrację Kijowa z Unią. W ciągu ostatnich miesięcy coraz rzadziej podnosił jednak kwestie związane z sytuacją ukraińskich Węgrów, koncentrując się na oskarżeniach dotyczących „powszechnej i systemowej korupcji" oraz problemów z praworządnością i demokracją na Ukrainie (zob. *Szantaż Orbána: węgierska groźba blokady integracji Ukrainy z UE*). Zmiana narracji wynika najprawdopodobniej ze spodziewanego wdrożenia reform w dziedzinie praw mniejszości narodowych, pozbawiających stronę węgierską większości wykorzystywanych dotychczas argumentów uzasadniających hamowanie integracji Ukrainy z UE.
- Mimo że Kijów wyszedł naprzeciw niemal wszystkim węgierskim postulatom, reakcja Budapesztu pozostaje jak dotąd bardzo wstrzemięźliwa, co pogłębia wrażenie, że kwestie te są dla rządu Viktora Orbána tylko pretekstem dla blokowania procesu akcesji Ukrainy do UE. Sekretarz stanu w węgierskim MSZ Tamás Menczer skomentował nowelizacje – dzień po ich przyjęciu – jako wymagające bliższej oceny i kontroli w zakresie wdrożenia, choć „niewystarczające" w kontekście pełnego przywrócenia statusu prawnego mniejszości sprzed 2015 r. Wypowiedź Menczera to na razie jedyna oficjalna reakcja Budapesztu, który wydaje się powstrzymywać od wyrażania jednoznacznej oceny przed szczytem Rady Europejskiej.
- Zmiany zostały pozytywnie ocenione przez partie mniejszości węgierskiej. Blisko współpracujący z Budapesztem Związek Kulturalny Zakarpackich Węgrów (KMKSZ) odniósł się do modyfikacji „częściowo przywracających" prawne status quo z „umiarkowanym optymizmem", doceniając krok Kijowa (przy czym zapowiedział wydanie finalnej oceny po szczegółowym zapoznaniu się z poprawkami). Liderzy Unii Demokratycznej Węgrów (UDMSZ) na Ukrainie – drugiego co do wielkości stowarzyszenia zakarpackich Węgrów – opublikowali zaś list do szefa Rady Europejskiej Charles'a Michela i premiera Orbána z prośbą o poparcie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą.
- W ostatnich dniach Kijów rozpoczął ofensywę dyplomatyczną wobec władz węgierskich. 6 grudnia z ministrem spraw zagranicznych Péterem Szijjártó rozmawiał telefonicznie

szef Biura Prezydenta Andrij Jermak, a 11 grudnia w Brukseli spotkali się z nim osobiście szef ukraińskiej dyplomacji Dmytro Kułeba oraz wicepremier ds. integracji europejskiej i euroatlantyckiej Olha Stefaniszyna. Z kolei prezydent Zełenski podczas uroczystości zaprzysiężenia Javiera Mileia na prezydenta Argentyny 10 grudnia przeprowadził krótką rozmowę z premierem Orbánem. Nie bez znaczenia pozostają również próby porozumienia się ukraińskich władz z miejscowymi organizacjami węgierskimi – w trakcie wizyty na Zakarpaciu na początku sierpnia Zełenski spotkał się z przedstawicielami mniejszości węgierskiej, a we wrześniu Stefaniszyna przekazała węgierskim władzom tzw. mapę drogową dotyczącą skutków planowanych zmian dla Węgrów na Ukrainie. Na przyjęcie nowelizacji ustawodawstwa dotyczącego mniejszości narodowych Bukareszt zareagował przychylnie. Szefowa MSZ Luminița Odobescu uznała je za „pozytywny krok naprzód" i przejaw „zdrowego podejścia" Kijowa do tej kwestii.

Aneks. Kluczowe zmiany w ustawodawstwie o mniejszościach narodowych

Nowelizacja ogranicza liczbę przedmiotów, których przedstawiciele mniejszości posługujących się jednym z oficjalnych języków UE muszą być nauczani w języku ukraińskim w szkołach średnich. Obecnie należą do nich: historia Ukrainy, literatura i język ukraiński oraz odpowiednik przysposobienia obronnego (niezależnie od szczebla nauczania). W poprzedniej wersji przepisów co najmniej 20% godzin nauczania musiało się odbywać w języku państwowym, przy czym limit ten rósł z każdą klasą do 40% w klasie IX i co najmniej 60% na poziomie szkolnictwa specjalistycznego (klasy X–XII). Umożliwiono też prowadzenie zajęć w całości lub w części w języku mniejszości uczelniom prywatnym.

Nowe prawo wprowadza także możliwość prowadzenia kampanii wyborczych w językach mniejszości (pod warunkiem zapewnienia tłumaczenia materiałów na język państwowy), pozwala mniejszościom narodowym nadawać 70% programu radiowego i telewizyjnego w ich języku oraz reguluje sposób prowadzenia reklamy w językach mniejszości. Definiuje również używane w dokumentach pojęcia obszarów „tradycyjnie zamieszkanych przez mniejszości narodowe" oraz tych, w których „osoby należące do mniejszości (wspólnot) narodowych stanowią znaczną część populacji". W pierwszym przypadku określono, że są to miejscowości, w których dana mniejszość zamieszkuje nieprzerwanie od 100 lat (wymóg ten nie dotyczy osób przymusowo deportowanych lub uciekających przed konfliktem zbrojnym oraz ofiar ludobójstwa) i stanowi co najmniej 15% ludności, a w drugim – takie, w których odsetek przedstawicieli mniejszości wynosi co najmniej 10%.

W obu powyższych przypadkach w tych miejscowościach umożliwiono prowadzenie agitacji wyborczej i publikację materiałów wyborczych podczas wyborów prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych w języku danej mniejszości wraz z tłumaczeniem na ukraiński. Analogiczne regulacje dotyczą publikacji i rozwieszania reklam w przestrzeni publicznej. Zgodnie z przyjętymi przepisami zastosowanie rosyjskiego zostało ograniczone bezterminowo.