



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Status prawny mniejszości narodowych
na Ukrainie

dr Andrzej Pogłódek



Prawa podstawowe
Warszawa 2020

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. Pojęcie mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej na Ukrainie	7
2. Podstawy prawne statusu mniejszości narodowych	11
3. Prawo mniejszości narodowych do zachowania swojej tożsamości	12
4. Uprawnienia grup mniejszościowych związane z używaniem języka ojczystego w edukacji oraz sferze kultury	14
5. Gwarancje prawne uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym	17
Zakończenie	18

Wprowadzenie

Ostatni powszechny spis ludności na Ukrainie został przeprowadzony w 2001 r. Zgodnie z nim na Ukrainie, obejmującej ówczesnie również półwysep krymski, Ukraińcy stanowili 77,8% obywateli Ukrainy, a pozostała ludność przynależała do mniejszości narodowych.

Według spisu z 2001 r. największą mniejszością narodową na Ukrainie byli Rosjanie (8 334 141 osób, tj. 17,3%¹). Rosjanie mieszkają przede wszystkim na południowo-wschodniej Ukrainie, stanowiąc w obwodach: donieckim – 38,2%², ługańskim – 39%³, charkowskim – 25,6%, dnipropropietrowskim – 24,7%, odeskim – 20,7%, zaporskim – 17,6%, chersońskim – 14,1%; mikołajewskim – 14,1%. W pozostałych obwodach Rosjanie stanowili poniżej 10% ludności. Oprócz tego w ówczesnej Autonomicznej Republice Krym odsetek Rosjan wynosił 58,3%, a w Sewastopolu – 71,6%. Drugą najliczniejszą mniejszością odnotowaną w ostatnim spisie ludności byli Białorusini (275 763 osoby), przy czym osoby przynależące do tej grupy zamieszkują przede wszystkim wschód kraju, obwody: doniecki, dnipropropietrowski, ługański oraz Półwysep Krymski. Trzecią największą mniejszością narodową byli Mołdawianie (258 619 osób), z których aż ponad 70% zwarcie żyje w dwóch południowo-zachodnich regionach graniczących z Mołdawią, Rumunią oraz *de facto* Naddniestrzem, tj. w obwodach odeskim oraz czerniowieckim⁴. Czwartą mniejszością narodową na Ukrainie byli według ww. spisu Bułgarzy⁵ – 204 193 osoby (0,42% ogółu ludności), z których trzy czwarte zamieszkuje w sposób zwarty obwód odeski – obszar Budziaku⁶, oprócz tego znaczące zwarte osadnictwo bułgarskie istnieje w obwodzie mikołajewskim oraz zaporskim. Piątą mniejszością narodową byli Węgrzy – 156 666 osób (0,32% ogółu ludności), którzy w prawie stu procentach zamieszkują w obwodzie zakarpackim, z czego większość, na obszarze rejonów przygranicznych

¹ Podane w tym przypadku oraz później wartości procentowe obecnie uległy w wyniku wydarzeń z 2014 r. zmianie, tym niemniej nie istnieją nowsze dane urzędowe w tym przedmiocie.

² Obszar tego obwodu nie jest obecnie w całości kontrolowany przez Ukrainę.

³ Obszar tego obwodu nie jest obecnie w całości kontrolowany przez Ukrainę.

⁴ Przy czym warto pamiętać, że Mołdawianie oraz Rumunii na Ukrainie w sposób zwarty zamieszkują obszary, które przyłączone zostały do Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (dalej: Ukraińskiej SRR) w 1940 r., co stanowiło skutek paktu Ribbentrop-Mołotow.

⁵ Do 2014 r., czwartą największą mniejszością narodową byli Tatarzy Krymscy, spis powszechny z 2001 r. wykazywał, że do tej grupy należą 248 193 osoby (0,51% ogółu ludności). Przy czym, aż 98% procent z nich zamieszkiwało obszar Półwyspu Krymskiego, który od 2014 *de facto* stanowi część Federacji Rosyjskiej.

⁶ Podobnie jak w przypadku Rusi Zakarpackiej, Budziak stanowi obszar, który nigdy przed 1940 (1945 r.) nie stanowił części Ukrainy, przyłączony został do Ukraińskiej SRR kosztem Królestwa Rumunii.

z Węgrami. Szósta mniejszością narodową byli Rumunii (1 50 989 osób, 0,31% ogółu ludności), którzy przeważnie zamieszkują zwarcie graniczące z Rumunią obwody czerniowiecki oraz zakarpacki. Siódmą co do wielkości mniejszość narodową stanowili Polacy (141 130 osób, 0,30% ogółu ludności), którzy jednak z powodu wydarzeń historycznych⁷, inaczej niż wymienione wyżej grupy, nie zamieszkują żadnego obszaru w sposób zwarty, stanowiąc na nim większość. W wyniku tego Polacy w obwodach, w których są najliczniej osiadli, stanowią od 0,3% do 3,5% ich obywateli, przy czym najwięcej Polaków mieszka w obwodach żytomierskim oraz chmielnickim. Następne pod względem liczebności mniejszości narodowe na Ukrainie według spisu z 2001 r. (w liczbach bezwzględnych i w stosunku procentowym do ogółu ludności) to: Żydzi (103 591 osób, 0,21%), Ormianie (99 894 osób, 0,21%), Grecy (91 548 osób, 0,19%), Tatarzy⁸ (73 304 osoby, 0,15%), Cyganie (47 587 osób, 0,1%), Niemcy (33 302 osoby, 0,07%) oraz Gagauzowie (31 923, 0,07%).

Powyższe dane mogą jednak budzić wątpliwości nie tylko ze względu na upływ czasu od przeprowadzania spisu ludności (2001 r.), ale też późniejsze wydarzenia, takie jak utrata *de facto* przez Ukrainę Półwyspu Krymskiego na rzecz Federacji Rosyjskiej czy masowa imigracja z Ukrainy do innych państw (w tym Polski). Ich wiarygodność może również podważać nieuznanie przez państwo ukraińskie odrębności etnicznej Rusinów stanowiących autochtoniczną mniejszość (większość?) w obwodzie zakarpackim, którego obszar przed 1945 r. nigdy nie należał do Ukrainy. Rusini w innych krajach graniczących z Ukrainą są uznawani za mniejszość narodową (Słowacja, Węgry) lub etniczną (Polska). Status mniejszości narodowej posiadają również w Czechach oraz w Serbii. Rusini w obwodzie zakarpackim od dawna domagają się uznania przez władze ukraińskie swojej odrębności etnicznej, również Organizacja Narodów Zjednoczonych wzywała Ukrainę do przyznania im statusu mniejszości narodowej, ze względu na ich istotną odrębność od Ukraińców. Problemem mniej widocznym jest odmawianie przez współczesną Ukrainę uznania odrębności etnicznej Poleszuków, przy czym ten sam problem występuje również na Białorusi.

⁷ Rzezie organizowane przez kolaborujących z okupantem niemieckim ukraińskich nacjonalistów, powojenna wymiana ludności między Polską a Ukraińską SRR (w przypadku obszarów należących przed 1939 r. do Polski) oraz polityka radzieckiej w Ukraińskiej SRR przed 1939 r., która obejmowała również etnობójstwo wobec Polaków.

⁸ W spisie z 2001 r., Tatarzy Krymscy byli ujmowani odrębnie, w tym przypadku chodzi o Tatarów nie przynależących do Tatarów Krymskich.

1. Pojęcie mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej na Ukrainie

Zagadnienie ochrony praw mniejszości narodowych pojawia się w Europie po raz pierwszy po drugiej wojnie światowej w traktatach zawartych między mocarstwami sprzymierzonymi a poszczególnymi państwami Europy Środkowej⁹. Tym niemniej nie pojawia się w nich definicja mniejszości narodowej. Taką można odnaleźć w opinii Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 31 lipca 1930 r. w związku z interpretacją treści konwencji grecko-bułgarskiej z 27 listopada 1919 r., w której stwierdzono, że używane w niej pojęcie „«wspólnota» oznacza: istnienie grupy osób, żyjących w danym kraju lub na danym obszarze, mających własną rasę, religię, język lub tradycje zjednoczonych identycznością tej rasy, religii, języka lub tradycji, wyrażającą się w poczuciu wspólnoty, a to w zachowaniu swych tradycji, utrzymywaniu wierzeń religijnych, nauczaniu i wychowaniu dzieci stosownie do ducha i tradycji swojej rasy oraz we wzajemnym wspieraniu się”¹⁰.

Również później pojęcie „mniejszość narodowa” nie było zwykle definiowane w aktach prawa międzynarodowego. Wyjątek stanowiła Konwencja Wspólnoty Niepodległych Państw „o ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych” z 21 października 1994 r., której art. 1 przewidywał, że:

Dla celów niniejszej Konwencji pod pojęciem osób należących do mniejszości narodowych rozumie się osoby stale zamieszkałe na terytorium jednej z Umawiających się Stron i mające jej obywatelstwo, które swoim etnicznym pochodzeniem, językiem, kulturą religią lub tradycją odróżniają się od pozostałej ludności danej Umawiającej Strony¹¹.

Definicji legalnej pojęcia „mniejszość narodowa” nie znajdziemy też w Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych¹² (dalej: Konwencja). W art. 5 ust. 1 Konwencji wymieniono wprawdzie jako „najważniejsze elementy” tożsamości osób należących do mniejszości narodowych: religię, język, tradycje i dziedzictwo kulturowe, jednak nie jest to uznawane za pełną definicję. Wyjaśnienia, jak należy rozumieć termin „mniejszość narodowa” na potrzeby

⁹ W przypadku Polski, zob.: Traktat między Głównymi Mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. (Dz.U. z 1920 r. Nr 110, poz. 728).

¹⁰ „[...] la « communauté » apparaît comme une collectivité de personnes vivant dans un pays ou une localité donnés, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres, et unies par l'identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de ces traditions dans un sentiment de solidarité, à l'effet de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement”, Advisory Opinion of July 31, 1930 of the Permanent Court of International Justice Concerning the Greco-Bulgarian “Communities”, https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_B/B_17/01_Communautes_greco-bulgares_Avis_consultatif.pdf (dostęp: 19.11.2020 r.). Wszystkie tłumaczenia w tekście z języka ukraińskiego pochodzą od Autora.

¹¹ Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (Москва, 21 октября 1994 года) G. Janusz, Definiowanie mniejszości w dokumentach międzynarodowych i aktach prawa wewnętrznego, “Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia” 2008, vol. 15, 2, s. 7, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/plain-content?id=6069> (dostęp 19.11.2020 r.).

¹² Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

wymienionej Konwencji, nie można również znaleźć w innych aktach międzynarodowych, na przykład w art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹³ czy Deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ONZ o prawach osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych z 18 grudnia 1992 r.¹⁴ Zgodnie z Raportem wyjaśniającym do Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych (dalej: wyjaśnienia), wskazanie na powyższe akty w preambule Konwencji „nie oznacza przyjęcia jakiejkolwiek definicji mniejszości narodowej, która może być zawarta w tych tekstach” (pkt 26 wyjaśnień). W pkt.4 wyjaśnień wskazano, że nie istnieje konsensus w przedmiocie rozumienia pojęcia «mniejszość narodowa». W pkt 12 podkreślono, że „Konwencja ramowa nie zawiera definicji pojęcia «mniejszość narodowa»”. Oprócz tego w pkt 5 wskazano, że powodem stworzenia Konwencji było przekonanie, że „mniejszości narodowe, które powstały w Europie w wyniku burzliwych wydarzeń historii, muszą być chronione i docenione jako wnoszące wkład do pokoju i stabilizacji”¹⁵. Wobec tego powodem sporządzenia Konwencji była ochrona historycznie ukształtowanych mniejszości narodowych, a nie jakichkolwiek mniejszości etnicznych i/lub religijnych.

Próbie zdefiniowania pojęcia „mniejszość narodowa” można znaleźć w niektórych niewiążących prawnie dokumentach, przykładowo w rekomendacji 1201 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, przyjętej w dniu 1 lutego 1993 r., w której wzywano do opracowania protokołu dodatkowego do EKPCz odnoszącego się do ochrony mniejszości narodowych. W artykule pierwszym projektu protokołu za mniejszość narodową uznano

grupę osób w danym państwie, która: a) zamieszkuje stale na terytorium danego państwa i jej członkowie są jego obywatelami; b) posiada stare, solidne i trwałe związki z państwem; c) posiada typowe cechy antropologiczne, kulturowe, religijne lub językowe; d) jest wystarczająco reprezentatywna, będąc jednakże mniejszością wobec reszty populacji w kraju w danym regionie; e) wykazuje wspólną wolę i dążenie do zachowania swojej odrębnej tożsamości, w szczególności kultury, religii lub języku¹⁶.

¹³ „W Państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy” – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Podobnie w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz) z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) mowa o zakazie dyskryminacji z powodu przynależności do mniejszości narodowych, jest to jednak jedynie termin konwencyjny pozbawiony jasnej definicji legalnej, a tym samym określonego zakresu.

¹⁴ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1992b.html> (dostęp: 19.11.2020 r.).

¹⁵ Raport wyjaśniający do Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/konwencja-ramowa-rady/6769,Raport-wyjasniajacy-do-Konwencji-ramowej-Rady-Europy-o-ochronie-mniejszosci-naro.html> (dostęp: 19.11.2020 r.).

¹⁶ Recommendation 1201 (1993) Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235&lang=en> (dostęp: 19.11.2020 r.).

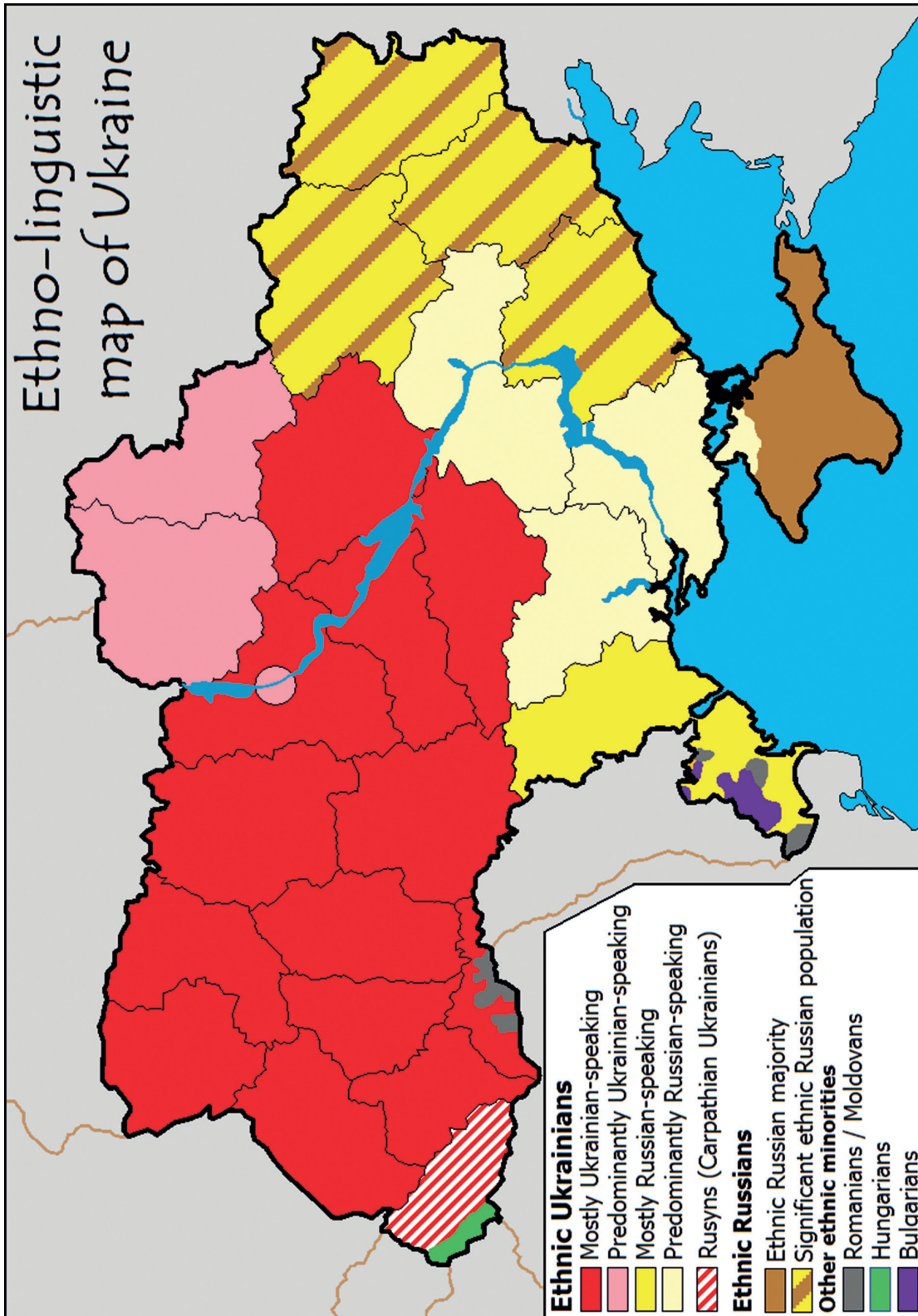
Na Ukrainie za mniejszość narodową uznaje się grupy obywateli Ukrainy, niebędących narodowości ukraińskiej, posiadające poczucie odrębności narodowej i wspólnoty między sobą¹⁷. Wobec tego można przyjąć, że mniejszość narodowa to grupa obywateli Ukrainy, stale zamieszkała na obszarze Ukrainy, która różni się od Ukraińców swoim pochodzeniem etnicznym, kulturą, religią lub językiem i wyraża dążenia do zachowania swojej odrębnej kultury, religii lub języka, które stanowią podstawę jej tożsamości. Nie wydaje się, by dla uznania grupy obywateli za mniejszość narodową było niezbędne zamieszkiwanie jej przedstawicieli od pokoleń na obszarze Ukrainy. Obecnie ustawa z 25 kwietnia 2019 r. o zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego¹⁸, wyróżnia w swoich postanowieniach (art. 2 ust. 3) ludy rdzenne – wprost w jej treści wskazano na Tatarów Krymskich¹⁹ – oraz mniejszości narodowe. Przy czym nie zawiera definicji tych pojęć. Wydaje się, że kryterium odróżnienia odrębnego od Ukraińców ludu rdzennego od mniejszości narodowej powinno być życie jego przedstawicieli w sposób zwarty od pokoleń na obszarze przynależącym obecnie do Ukrainy. Stąd uznani za lud rdzenny powinni zostać m.in. Polacy, Węgrzy, Rusini²⁰ oraz Rumunii (Mołdawianie).

¹⁷ Zob. art. 3 Ustawy Ukrainy (Закону України) z 25 czerwca 1992 r. „O mniejszościach narodowych na Ukrainie” („Про національні меншини в Україні”), dalej: ustawa o mniejszościach narodowych, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12> (dostęp: 19.11.2020 r.).

¹⁸ Ustawa Ukrainy (Закон України) z 25 kwietnia 2019 r. „O zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego” (Про забезпечення функціонування української мови як державної), dalej: ustawa o zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego lub ustawa o języku, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (dostęp: 19.11.2020 r.).

¹⁹ Uznawanie w obecnych okolicznościach faktycznych Tatarów Krymskich za jeden z ludów rdzennych Ukrainy (i jedyny wprost wskazany jako taki) ma obecnie znaczenie wyłącznie polityczne, bowiem w praktyce grupa osób przynależących do tej narodowości jest na Ukrainie nieznaczająca, a zwarcie niewielka grupa zamieszkuje jedynie w obwodzie chersońskim.

²⁰ Jak już wspomniano, Ukraina odmawiania uznania odrębności tej grupy etnicznej.



Źródło: <https://trueeconomics.blogspot.com/2014/07/2672014-ethno-linguistic-map-of-ukraine.html> (dostęp: 19.11.2020 r.).

2. Podstawy prawne statusu mniejszości narodowych

Konstytucja Ukrainy²¹ stanowi, że „[p]aństwo wspiera [...] rozwój etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej tożsamości wszystkich rdzennych ludów i mniejszości narodowych Ukrainy”²². Oprócz tego stanowi, że „[n]a Ukrainie gwarantuje się swobodny rozwój, używanie i ochronę języka rosyjskiego oraz innych języków mniejszości narodowych Ukrainy. [...] Używanie różnych języków na Ukrainie gwarantuje Konstytucja Ukrainy, a określa ustawa”²³.

Obowiązująca wiąż ustawa z 25 czerwca 1992 r. o mniejszościach narodowych na Ukrainie jest w większości swoich postanowień ramowym aktem prawnym, który wymaga uzupełnienia przez inne ustawy. Oprócz niej postanowienia odnoszące się do mniejszości narodowych znajdują się w ustawie o zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego, która zaczęła obowiązywać od 16 lipca 2019 r., z wyjątkiem szeregu postanowień, które wchodzi w życie później, niektóre z nich dopiero w 2030 r. Podobnie jak ustawa o mniejszościach narodowych, również ten akt prawny w wielu przypadkach w zakresie praw mniejszości narodowych odsyła do nieuchwalonej jeszcze ustawy o trybie realizacji praw ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych Ukrainy. Wymieniona ustawa miała zostać przygotowana oraz wniesiona do Rady Najwyższej przez ukraiński rząd w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego, zgodnie z przepisami przejściowymi zawartymi w tej ustawie. Jednak do tej pory projekt tego kluczowego dla zagwarantowania praw mniejszości narodowych na Ukrainie aktu prawnego wciąż nie został przygotowany.

Oprócz tego Ukraina jest od 1997 r. stroną Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych²⁴, a od 2003 r. stroną Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych²⁵. Ukraina podpisała również szereg umów międzynarodowych z innymi państwami, których postanowienia dotyczą także poszanowania praw mniejszości narodowych²⁶. Ukraińskie prawo przewiduje pierwszeństwo postanowień umów międzynarodowych przed prawem wewnętrznym, w tym przed przepisami ustawowymi, nie wpływa to jednak znacząco na zabezpieczenie praw mniejszości narodowych. Trzeba bowiem pamiętać, że umowy

²¹ Konstytucja Ukrainy (Конституція України) z 28 czerwca 1996 r. Jednolity tekst Konstytucji Ukrainy zob.: <http://www.president.gov.ua/documents/constitution> (dostęp: 19.11.2020 r.), dalej: Konstytucja Ukrainy.

²² Art. 11 Konstytucji Ukrainy.

²³ Art. 10 zd. 3 i 5 Konstytucji Ukrainy.

²⁴ Zob. ustawę Ukrainy (Закон України) z 9 grudnia 1997 r. „W sprawie ratyfikacji Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych”, („Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин”), http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970703.html (dostęp: 19.11.2020 r.).

²⁵ Zob. ustawa Ukrainy (Закон України) z 15 maja 2003 r. „W sprawie ratyfikacji Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych” („Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин»), http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Т030802.html (dostęp: 19.11.2020 r.).

²⁶ Przykładowo z Polską, zob.: Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 125, poz. 573).

międzynarodowe zawierają zazwyczaj dość ogólne, ramowe postanowienia, które mogą być wykonywane w bardzo różny sposób.

3. Prawo mniejszości narodowych do zachowania swojej tożsamości

Ustawa o mniejszościach narodowych stanowi, że Ukraina gwarantuje wszystkim mniejszością narodowym prawo do autonomii narodowo-kulturowej: używanie i nauczanie w języku ojczystym lub naukę języka ojczystego w państwowych placówkach edukacyjnych albo poprzez narodowe towarzystwa kulturalne, rozwój narodowych tradycji kulturowych, wykorzystywanie symboliki narodowej, obchodzenie świąt narodowych, wyznawanie swojej religii, realizowanie potrzeb w literaturze, sztuce, środkach masowego przekazu, możliwość tworzenia narodowych instytucji kulturalnych i oświatowej oraz prowadzenia każdej innej działalności, która nie jest niezgodna z obowiązującym ustawodawstwem. Zabytki historii i kultury mniejszości narodowych na obszarze Ukrainy podlegają ochronie prawnej²⁷. Oprócz tego państwo ukraińskie gwarantuje mniejszością narodowym prawo ochrony ich bytu w historycznych i współczesnych miejscach osadnictwa. Kwestie związane z powrotem na terytorium Ukrainy członków deportowanych ludów określone są przez odpowiednie akty ustawodawcze oraz umowy zawarte przez Ukrainę z innymi państwami²⁸. Należy zauważyć, że wymienione powyżej uprawnienia grup mniejszościowych wymagają uszczegółowienia w innych aktach prawnych, w tym również wykonawczych, bez tego stanowią jedynie martwą literę prawa.

Obecnie najważniejszym aktem prawnym odnoszącym się do statusu mniejszości narodowych jest ustawa o zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego, w której zapisano, że „tryb i używanie języka krymsko-tatarskiego oraz innych języków ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych na Ukrainie w różnych sferach życia społecznego określi ustawa o trybie realizacji praw ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych Ukrainy, z uwzględnieniem postanowień niniejszej ustawy”²⁹. W samej ustawie o zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego przewidziano, że każdy obywatel Ukrainy ma obowiązek znać język państwowy³⁰.

Tym obywatelom Ukrainy, których językiem ojczystym nie jest język ukraiński, przyznano prawo do transkrypcji swoich imion i nazwisk w dokumentach, potwierdzających tożsamość obywatela Ukrainy, zgodnie ze swoją tradycją narodową³¹, zgodnie z artykułem 40 ustawy

²⁷ Art. 6 ustawy o mniejszościach narodowych.

²⁸ Art. 10 ustawy o mniejszościach narodowych.

²⁹ Art. 2 ust. 3 ustawy o języku.

³⁰ Art. 6 ust. 1 ustawy o języku.

³¹ Art. 8 ust. 2 ustawy o języku.

o zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego³². Przy czym zapis imienia i nazwiska w paszporcie obywatela Ukrainy dokonywany jest w transkrypcji z języka ukraińskiego³³. Powtórzono w tym zakresie brzmienie art. 12 ustawy o mniejszościach narodowych, w którym przewidziano również prawo powrotu do używania imienia i nazwiska wynikającego z przynależności narodowej, nawet jeżeli uprzednio dokonano jego urzędowej zmiany. Podobnie w przypadku osób należących do mniejszości narodowych, w których nie stosuje się patronimików, w dokumentach urzędowych, w tym w akcie urodzenia, wpisuje się wyłącznie imię i nazwisko³⁴.

Według art. 13 ust. 4 ustawy o zabezpieczeniu funkcjonowaniu języka ukraińskiego jako państwowego, na obszarze Autonomicznej Republiki Krym indywidualne akty organów władzy Autonomicznej Republiki Krym i organów samorządu lokalnego publikowane są w języku państwowym oraz mogą zostać dodatkowo opublikowane w tłumaczeniu na język krymsko-tatarski jako język rdzennego ludu Ukrainy. Jednocześnie w ust. 1 tego artykułu przewidziano, że językiem aktów normatywno-prawnych, aktów indywidualnych, postępowania i obiegu dokumentów w organach władzy państwowej, organach władzy Autonomicznej Republiki Krym i organach samorządu lokalnego jest język państwowy; dotyczy to też projektów tych aktów, oraz języka, w jakim są ogłaszane. Wydaje się to wykluczać używanie jako języka/języków pomocniczych języków innych mniejszości narodowych. Oprócz tego, zgodnie z ust. 5 art. 13, językiem aktów lokalnych, które regulują działalność przedsiębiorstw, instytucji i organizacji będących własnością państwową lub komunalną, jest język państwowy. Ustawa głosi, że organy władzy państwowej, organy władzy Autonomicznej Republiki Krym lub organy samorządu lokalnego, przedsiębiorstwa, instytucje lub organizacje państwowej lub komunalnej formy własności przyjmują do postępowania dokumenty sporządzone w języku państwowym, w tym też języku udzielane są odpowiedzi, jeżeli inaczej nie przewidziano w ustawie. Jedynie w komunikacji z cudzoziemskimi adresatami może być zastosowany inny język niż państwowy³⁵.

Ustawodawca zapowiedział, że zagadnienia związane z wykorzystywaniem przez organy samorządu lokalnego oraz przedsiębiorstwa komunalne w swoich nazwach języka krymsko-tatarskiego, innych języków ludów rdzennych lub mniejszości narodowych Ukrainy określi ustawa o trybie realizacji praw ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych Ukrainy³⁶. Obecnie nie zagwarantowano również prawa do używania w przestrzeni publicznej nazw

³² Zgodnie z tym artykułem, nazwiska, imiona oraz patronimiki obywateli Ukrainy, zapisywane są w języku państwowym zgodnie z zasadami pisowni w języku ukraińskim, przy czym transkrypcji dokonuje się z pomocą liter obecnych w alfabecie ukraińskim zgodnie z ich brzmieniem w języku państwowym oraz nie tłumaczy się ich a języki obce. Osoba fizyczna ma prawo do zapisania w transkrypcji swojego imienia, nazwiska i patronimiku zgodnie ze swoją tradycją narodową.

³³ Art. 8 ust. 2 i ust. 3 ustawy o języku.

³⁴ Art. 12 ustawy o mniejszościach narodowych.

³⁵ Art. 13 ust. 7 ustawy o języku.

³⁶ Art. 39 ustawy o języku.

geograficznych, a także nazw skwerów, bulwarów, ulic, uliczek, zaułków, przejazdów, alei, placów, majdanów, promenad, mostów oraz innych obiektów toponimii punktów osadniczych w języku mniejszości narodowej (lub ludu rdzennego), oprócz języka ukraińskiego³⁷.

4. Uprawnienia grup mniejszościowych związane z używaniem języka ojczystego w edukacji oraz sferze kultury

Ustawa o zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego ustala, że osobom należącym do ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych Ukrainy gwarantuje się prawo do nauki w komunalnych zakładach oświatowych nauczania przedszkolnego i początkowego, na równi z językiem państwowym, języka właściwego ludu rdzennego lub mniejszości narodowej Ukrainy. Prawo to będzie wykonywane przez tworzenie, zgodnie z ustawą, oddzielnych klas (grup) z nauczaniem w języku właściwego ludu rdzennego lub mniejszości narodowej wraz z językiem państwowym i nie obejmuje klas (grup) z nauczaniem w języku państwowym. Oprócz tego osobom należącym do ludów rdzennych/mniejszości narodowych Ukrainy, gwarantuje się prawo do nauki języka odpowiedniego ludu rdzennego lub mniejszości narodowej Ukrainy w komunalnych zakładach oświatowych szkolnictwa powszechnego albo poprzez towarzystwa kulturowe danej grupy mniejszościowej³⁸.

Stanowi to ograniczenie uprzednio istniejącego kształcenia w języku mniejszości narodowych, bowiem nauka tego języka pozostaje jedynie w przedszkolach oraz w pierwszych czterech klasach szkoły podstawowej, jako jeden z przedmiotów, a pozostałe mają być wykładane w języku ukraińskim. Przy czym według ogólnej zasady, osoby, które należą do ludów rdzennych lub mniejszości narodowych Ukrainy i rozpoczęły naukę w szkole przed 1 września 2018 r. w języku ludu rdzennego lub mniejszości narodowej, mogły kontynuować kształcenie w nim do 1 września 2020 r., przy stopniowym wzroście liczby przedmiotów nauczanych w języku ukraińskim. Wyjątek uczyniono w przypadku mniejszości narodowych, których język jest jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej. Osoby należące do takiej mniejszości mogą kontynuować edukację na zasadach obowiązujących przed wejściem ustawy o języku w życie, przy stopniowym wzroście liczby przedmiotów nauczanych w języku ukraińskim, do 1 września 2023 r.³⁹

Jak już wspominałem, zdecydowano, że po upływie okresów przejściowych język mniejszości będzie obecny jako przedmiot jedynie w nauczaniu przedszkolnym oraz pierwszych latach nauki w szkole. Stanowiąc to będzie istotne ograniczenie praw mniejszości, w tym

³⁷ Por. art. 6 ustawy Ukrainy (Закону України) z 31 maja 2005 r. „O nazwach geograficznych” („Про географічні назви”).

³⁸ Art. 21 ust. 1 ustawy o języku.

³⁹ Zob. pkt 3 Przepisów końcowych i przejściowych ustawy o języku.

Polaków na Ukrainie. Trzeba zauważyć, że pewne możliwości dla mniejszości narodowych otwierają się w związku z tym, że w państwowym lub komunalnym zakładzie oświatowych zgodnie z programem kształcenia jeden lub więcej przedmiotów może być wykładane dwujęzycznie (lub w większej liczbie języków), przy czym z tego rozwiązania mogą skorzystać tylko te mniejszości narodowe, których język ojczysty jest jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej⁴⁰. Również pośrednio realizacji praw mniejszości służy dopuszczenie nauczania języków obcych w danym języku, a nie tylko w języku ukraińskim⁴¹. Dodać należy, że o specyfice używania języków w różnych typach i na różnych poziomach edukacji decydują przepisy odrębne⁴².

Unormowano również, że język ludu rdzennego lub mniejszości narodowej może być prowadzony w szkołach wyższych jako odrębny kierunek studiów⁴³. Ta możliwość wydaje się stanowić realizację art. 7 ustawy o mniejszościach narodowych, który głosi, że państwo podejmuje działania w celu przygotowania kadr pedagogicznych, kulturalno-oświatowych i innych za pośrednictwem instytucji edukacyjnych. Organy państwowe na podstawie umów międzynarodowych pomagają mniejszości narodowych w przygotowaniu tych kadr w innych krajach⁴⁴.

Równie ważną sferą życia dla mniejszości narodowych jest sfera kultury. Obecnie także w tym obszarze mniejszości narodowe na Ukrainie nie mają zagwarantowanych podstawowych praw. Ustawodawca dopuścił możliwość używania podczas wydarzeń kulturalnych, artystycznych, rozrywkowych oraz widowisk języków ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych, jeżeli jest to uzasadnione artystycznym, twórczym zamysłem organizatora imprezy, a także w przypadkach określonych w ustawie o trybie realizacji praw ludów rdzennych i mniejszości narodowych Ukrainy⁴⁵. Podobnie to wymieniona ustawa ma określić zasady związane z używaniem przez prowadzącego (konferansjera) języka ludu rdzennego (mniejszości narodowej) podczas wydarzeń kulturalnych organizowanych przez odpowiedni lud rdzenny (mniejszość narodową). Wobec braku tej ustawy obecnie co do zasady takie wydarzenia należy prowadzić w języku ukraińskim. Jeśli prowadzący go nie zna, należy zapewnić tłumaczenie symultaniczne lub sekwencyjne, a w przypadku występów i/lub przedstawień, jeżeli odbywają się one w obiektach państwowych lub komunalnych – tłumaczenie na język ukraiński (np. za pomocą napisów)⁴⁶. Podobnie ogłoszenia, plakaty i inne materiały informacyjne o wydarzeniach kulturalnych i artystycznych oraz bilety wstępu są produkowane w języku państwowym. W reklamach, plakatach i innych materiałach informacyjnych

⁴⁰ Art. 21 ust. 5 ustawy o języku.

⁴¹ Art. 21 ust. 7 ustawy o języku.

⁴² Art. 21 ust. 9 ustawy o języku.

⁴³ Art. 21 ust. 6 ustawy o języku.

⁴⁴ Art. 21 ust. 8 ustawy o języku.

⁴⁵ Art. 23 ust. 2 akapit pierwszy ustawy o języku.

⁴⁶ Art. 23 ust. 2 akapit drugi i ust. 4 ustawy o języku.

dopuszcza się używanie innych języków niż ukraiński, ale tekst w innym języku nie może być większy pod względem objętości i czcionki od tego w języku państwowym. Wymagania dotyczące rozmiaru czcionki są opcjonalne przy pisaniu własnych nazwisk artystów, nazw zespołów i dzieł będących markami towarowymi (znaki towarowe)⁴⁷. W przypadku muzeów dopuszczono używanie równocześnie obok ukraińskiego również innych języków w celu opisów ekspozycji i podania informacji na plakatach i biletach, jednak umieszczane są one poniżej lub po prawnej stronie w stosunku do informacji w języku ukraińskim. Czcionka tekstu w języku ukraińskim nie może być mniejsza niż czcionka tekstu w innym języku. Podobnie informacje audio-wideo w muzeach w języku ukraińskim muszą być wykonane co najmniej tak samo dobrze, jak te w języku obcym⁴⁸. Ustawodawca uznał, że filmy krajowe mogą być wyświetlane również w języku krymsko-tatarskim, innych językach ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych zgodnie z ustawą Ukrainy „O kinematografii”⁴⁹.

Ustawodawca wyłączył również w art. 25, obowiązek wydawania prasy i innych wydawnictw drukowanych w takim samym nakładzie w języku ukraińskim co w wersji obcojęzycznej w przypadku prasy wydawanej wyłącznie w języku krymsko-tatarskim, innych językach ludów rdzennych, języku angielskim, innych językach urzędowych Unii Europejskiej, niezależnie do tego czy zamieszczane są w nich również teksty w języku ukraińskim oraz publikacje naukowe. Pozostało jednak ograniczenie mówiące o tym, że w punkcie dystrybucji prasy, w którym jest rozpowszechniana prasa obcojęzyczna, istnieje również wymóg rozpowszechniania prasy ukraińskojęzycznej⁵⁰.

W przypadku rynku reklamy przewidziano, że media drukowe wydawane w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej mogą zamieszczać oprócz reklam ukraińskojęzycznych, również reklamy w języku, w którym są wydawane. Nie obejmuje to jednak mediów elektronicznych, z wyłączeniem nadawców zagranicznych. Ponownie pełne uregulowanie wykorzystania języka krymsko-tatarskiego, innych języków ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych w reklamach pozostawiono do uregulowania w ustawie o trybie realizacji praw ludów rdzennych i mniejszości narodowych Ukrainy⁵¹.

Postanowiono też, że wydawca, wpisany do państwowego rejestru wydawców, producentów i dystrybutorów produktów wydawniczych, jest obowiązany opublikować w języku państwowym co najmniej 50% wszystkich tytułów wydanych przez niego w danym roku kalendarzowym. Wymóg ten nie ma zastosowania do publikowania produktów wydanych w języku krymsko-tatarskim, w innych językach ludności tubylczej lub mniejszości

⁴⁷ Art. 23 ust. 3 ustawy o języku.

⁴⁸ Art. 23 ust. 5 ustawy o języku.

⁴⁹ Art. 23 ust. 6 ustawy o języku.

⁵⁰ Zgodnie z art. 1 Przepisów końcowych i przejściowych ustawy o języku, art. 25 wchodzi w życie po 30 miesiącach od wejścia w życie ustawy dla drukowanych mediów krajowych i regionalnych oraz po 60 miesiącach dla lokalnych.

⁵¹ Art. 32 ustawy o języku.

narodowych Ukrainy na koszt budżetu państwa i/lub budżetów lokalnych, zgodnie z ustawą o trybie realizacji praw ludności tubylczej i mniejszości narodowych Ukrainy⁵². Ustawodawca zwolnił również księgarnie wyspecjalizowane, których celem jest realizowanie praw ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych zgodnie z ustawą, z obowiązku posiadania w swojej ofercie co najmniej 50% książek w języku ukraińskim⁵³.

Ustawodawca wskazał, że wykorzystywanie podczas zgromadzeń publicznych⁵⁴ języka krymsko-tatarskiego, języków innych ludów rdzennych lub mniejszości narodowych określa ustawa o trybie realizacji praw rdzennych ludów i mniejszości narodowych Ukrainy. Do jej przyjęcia należy uznać, że także w tym przypadku istnieje obowiązek zapewnienia tłumaczenia symultanicznego lub sekwencyjnego na język ukraiński, jeżeli zwróci się o to co najmniej jednej uczestnik⁵⁵.

5. Gwarancje prawne uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym

W ustawie o mniejszościach narodowych ustawodawca przede wszystkim potwierdza równe prawa osób przynależących do mniejszości narodowych z osobami narodowości ukraińskiej⁵⁶. Wskazuje również, że ochrona praw mniejszości narodowych stanowi nieodłączną część powszechnie uznawanych praw człowieka. Stąd też ograniczenia bezpośrednio lub pośrednio praw i wolności obywateli z powodu pochodzenia etnicznego jest zabronione i karalne⁵⁷. Ustawodawca stwierdza, że zadeklarowanie przynależności do mniejszości narodowej jest prawem obywatela⁵⁸. Osoby należące do mniejszości narodowych mają swobodę wyboru zakresu i form korzystania z praw przyznanych im na mocy obowiązującego ustawodawstwa i korzystania z nich osobiście, a także za pośrednictwem swoich zrzeszeń. Przy czym osoba należąca do mniejszości narodowej korzysta z uprawnień przyznanych mniejszości niezależnie od tego, czy należy do organizacji zrzeszającej daną mniejszość, czy też nie⁵⁹. Państwo ma wspierać działalność towarzystw społeczno-kulturowych mniejszości

⁵² Art. 26 ust. 1 ustawy o języku.

⁵³ Art. 26 ust. ustawy o języku. Zgodnie z tym przepisem z tego wymogu zwolnione są także księgarnie i inne instytucje które dystrybuują publikacje książkowe wyłącznie w językach urzędowych Unii Europejskiej i/lub słowniki albo rozmówki oraz podręczniki do nauki języków obcych. Innym wyjątkiem jest uznawanie wydań dwujęzycznych za wydane w języku ukraińskim (dotyczy to słowników, rozmówek i innych utworów, które zostały wydane dwujęzycznie).

⁵⁴ Zgromadzeniami publicznymi w rozumieniu przedmiotowej ustawy są wydarzenia organizowane lub współorganizowane przez instytucje państwowe lub komunalne, w tym również przez osoby prawne powiązane z nimi poprzez posiadanie w nich udziałów, akcji czy zastawu. Nie jest przy tym istotne, czy wstęp na dane wydarzenie jest wolny, czy też za zaproszeniem, płatny czy też bezpłatny.

⁵⁵ Art. 29 ustawy o języku.

⁵⁶ Por. art. 1, art. 9 ustawy o mniejszościach narodowych.

⁵⁷ Art. 18 .ustawy o mniejszościach narodowych.

⁵⁸ Art. 11 .ustawy o mniejszościach narodowych.

⁵⁹ Art. 13 ustawy o mniejszościach narodowych.

narodowych⁶⁰, które to organizacje społeczne mają prawo, zgodnie z przepisami ukraińskiego prawa, do nawiązywania i utrzymywania kontraktów z osobami swojej narodowości oraz zrzeczeniami społecznymi spoza Ukrainy, do otrzymywania od nich pomocy w zaspokajaniu potrzeb językowych, kulturowych i duchowych, do uczestnictwa w działaniach międzynarodowych organizacji pozarządowych⁶¹. W budżecie państwa mają być również uwzględniane wydatki związane z rozwojem mniejszości narodowych⁶². Oczywiście, obywatele Ukrainy wszystkich narodowości są obowiązani przestrzegać Konstytucji i ustaw Ukrainy, strzec jej suwerenności państwowej i integralności terytorialnej, szanować język, kulturę, tradycje, obyczaje, tożsamość religijną ludu ukraińskiego i wszystkich mniejszości narodowych⁶³.

Obecnie w prawie wyborczym nie przewidziano mechanizmów, które zapewniłyby pewne preferencje dla mniejszości narodowych w wyborach, zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i na szczeblu lokalnym. Takie stan rzeczy w istotny sposób ogranicza możliwość uczestniczenia przedstawicieli mniejszości narodowych w życiu politycznym kraju, a w szczególności wpływa negatywnie na ich zdolność do wyrażania i formułowania własnych odrębnych interesów. Warto jednak zwrócić uwagę, że w ustawie o zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego postanowiono, że w trybie i na zasadach przewidzianych ustawą o trybie realizacji praw ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych Ukrainy, w niektórych punktach osadniczych dopuszcza się rozpowszechnianie materiałów kampanii wyborczej (referendalnej) wykonanych w języku państwowym i zduplikowanych w językach odpowiednich ludów rdzennych/mniejszości narodowych Ukrainy⁶⁴.

Zakończenie

Należy uznać, że obecnie na Ukrainie naruszane są prawa mniejszości narodowych i etnicznych, stanowiące europejski standard. Ukraina prowadzi świadomą politykę zmierzającą do ukrainizacji osób należących do mniejszości narodowych, z których większość stanowią przedstawiciele narodów historycznych, żyjących od wieków na obszarze oznaczonym obecnie na mapach jako „Ukraina”. Ukraina narusza też przewidziany w swojej własnej ustawie zasadniczej obowiązek wspierania rozwoju „etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej tożsamości wszystkich rdzennych ludów i mniejszości narodowych Ukrainy”. Przeprowadzona powyżej analiza pokazuje, że na Ukrainie możliwość swobodnego rozwoju, używania oraz zachowania języków mniejszości narodowych, zarówno w obszarze edukacji, jak też innych sferach życia społecznego, została znacząco ograniczona. Przy czym obecnie obowiązujące

⁶⁰ Art. 14 ustawy o mniejszościach narodowych.

⁶¹ Art. 15 ustawy o mniejszościach narodowych.

⁶² Art. 16 ustawy o mniejszościach narodowych.

⁶³ Art. 2 .ustawy o mniejszościach narodowych.

⁶⁴ Art. 18 ust. 5 ustawy o języku.

przepisy przesądzają, że sytuacja w tej sferze jeszcze się pogorszy. Wyrazem tego jest brak uchwalenia ustawy o trybie realizacji praw ludów rdzennych oraz mniejszości narodowych Ukrainy, która w pewnej części mogłaby złagodzić antymniejszościowe postanowienia zawarte w aktach prawnych uchwalonych po 2014 r. Wskazać należy, że w stosunkach międzypaństwowych problem poszanowania naruszanych praw swoich rodaków na Ukrainie najczęściej podnoszą, oprócz Federacji Rosyjskiej, Węgry oraz Bułgaria. Przykładowo bułgarski parlament wyraził protest wobec dążeń do podziału zamieszkanego w większości przez Bułgarów rejonu bołgradzkiego między pięć nowych jednostek, w których ta grupa etniczna stanowiłaby mniejszość. W wyniku tego protestu władze ukraińskie ostatecznie odstąpiły od tych planów. Z kolei w wyniku protestów władz w Budapeszcie, Kijów w nowym projekcie podziału administracyjnego przewidział powstanie rejonu berehowskiego z bezwzględną większością ludności węgierskiej. Te nieznaczne ustępstwa uczynione zostały przez władze ukraińskie, gdyż takie kraje jak Bułgarii czy Węgry wprost wiążą poszanowanie praw swoich rodaków w Ukrainie z przyzwoleniem na ukraińskie dążenia do integracji z Unią Europejską i NATO. Nie zmienia to faktu, że nie tylko, tak jak przed 2014 r., ukraińskie przepisy prawne w zakresie mniejszości narodowych pozostają nieostre, niejednoznaczne oraz pozbawione wskazania procedur i środków prawnych ich realizacji, ale też pojawiło się szereg przepisów o ostrzu zdecydowanie antymniejszościowym. Podsumowując, nie można uznać, że na Ukrainie zapewnione są, w sposób zgodny ze standardami europejskimi oraz wiążącymi to państwo umowami międzynarodowymi, prawa mniejszościowych wspólnot narodowych.

