

Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych - perspektywa europejska

Wrzesień 2002

Sławomir Łodziński

Raport

Nr 208

W Europie lat dziewięćdziesiątych można wskazać zarówno na negatywne, jak i pozytywne zjawiska etniczne (międzyetniczne). Uwaga opinii publicznej częściej się kierowała na „katastrofy” tych zjawisk, jak na przykład ostatnio na wojnę w Kosowie w 1999 r., czy konflikt w Macedonii w 2001 r. Jednocześnie zbyt często zapomina się o tym, że osiągnięto zgodę wokół zasad europejskiego modelu ochrony tych mniejszości, która jest obecnie zarówno politycznie, jak i prawnie bardziej zwarta i skuteczna, niż w przeszłości. Nastąpiła również zmiana stereotypu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, tradycyjnie postrzeganych jako arena etnicznych waśni i wojen, a obecnie jednak względnie spokojnych. Konflikty etniczne nie omijają natomiast krajów Europy Zachodniej. Owo poczucie jednolitości losów stało się, jak się wydaje, ważnym doświadczeniem Europy, a sprzyja temu polityka integracji na naszym kontynencie oraz przyjęte w stosunkach międzynarodowych sposoby rozwiązań problemów etnicznych. Raport przedstawia główne regulacje międzynarodowe dotyczące ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w Europie, przyjęte w ramach ONZ, OBWE, Rady Europy oraz Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich).

Spis treści

1. Wstęp	1
2. Zarys historii ochrony mniejszości narodowych w Europie	4
3. Problemy ochrony prawnej mniejszości narodowych	5
4. Spory wokół pojęcia „mniejszości narodowej”	7
5. Ochrona mniejszości narodowych w ramach ONZ	8
5.1. Artykuł 27 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (1966)	8
5.2. Deklaracja Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych (1992)	11
5.3. Inne dokumenty (konwencje) ONZ dotyczące ochrony mniejszości narodowych	11
5.4. Mechanizmy kontrolne w ramach ONZ	12
6. Ochrona mniejszości narodowych w ramach OBWE (KBWE)	14
6.1. Dokument Spotkania Kopenhaskiego w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE (1990)	14
6.2. Mechanizmy kontrolne w ramach OBWE	15
7. Ochrona mniejszości narodowych w ramach Rady Europy	16
7.1. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950)	16
7.2. Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych (1992)	18
7.3. Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych (1995)	18
7.4. Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji	26
8. Ochrona mniejszości narodowych w ramach Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich)	26
8.1. Wprowadzenie	26
8.2. Działalność (rezolucje) Parlamentu Europejskiego	27
8.3. Inne działania (środki) UE dotyczące mniejszości i języków mniejszościowych	30
8.4. Ochrona mniejszości narodowych w ramach stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej	31
8.5. Pakiet antidyskryminacyjny - perspektywy ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w ramach Unii Europejskiej	33
9. Zakończenie	37

1. Wstęp

Obecność mniejszości narodowych w Europie jest ściśle związane z jej historią polityczną i gospodarczą, zmianą granic poszczególnych jej państw, ich powstawaniem oraz zanikaniem, aneksją i cesją terytoriów, procesami kolonizacji i migracji zarobkowych itp. Duże znaczenie polityczne tych społeczności w Europie wynika z faktu, że w trakcie historii stawały się one aż nazbyt często powodem prześladowań, eksterminacji, konfliktów zbrojnych i wojen w skali nie tylko poszczególnych państw, ale i całego tego regionu. Po drugiej wojnie światowej, zmiany terytorialne i masowe przesiedlenia ludności miały ostatecznie zlikwidować etniczne („mniejszościowe”) źródła wojen i konfliktów w Europie. Nie doprowadziły one jednak do całkowitej homogenizacji etnicznej społeczeństw europejskich, gdyż mniejszości narodowe występują nadal niemal w każdym państwie tego regionu¹.

Koniec lat pięćdziesiątych przyniósł dodatkowy nowy element zróżnicowania etnicznego, choć głównie w krajach Europy Zachodniej. Tworzyły go procesy migracji zarobkowych pracowników - migrantów pochodzących z głównie krajów pozaeuropejskich². Pozostając w Europie tworzą już oni trwałe, odrębne i widoczne grupy etniczne, przyczyniając się do zwiększenia jej różnorodności etnicznej i kulturowej, ale jednocześnie stały się one jednym z ważniejszych problemów politycznych i społecznych tych krajów „kondensując w sobie konflikty społeczne i polityczne w tych państwach”³. Nabrały one szczególnego charakteru ze względu na swoją masowość i powszechność, dynamikę i złożoność oraz napięcia i konflikty, jakie ze sobą niosą.⁴

Obecność zarówno „starych”, jak i „nowych” mniejszości sprawia, że około 15-16% mieszkańców Europy, czyli niemal co szósty mieszkaniec kontynentu, nie identyfikuje się z zamieszkałą w danym państwie większością narodową, etniczną lub też językową (kulturową). Mniejszości narodowe zawsze rodziły problemy związane z miejscem pobytu oraz z prawami, jakie te grupy mogły by posiadać w społeczeństwie większości.

¹ Por. „W każdym razie połowa dwudziestego wieku stała się świadkiem unikalnej w dziejach Europy etnicznej integracji osiągniętej przez homogenizację lub instytucjonalizację wieloetniczności. Oba procesy, które do tej integracji doprowadziły, były przejawem europejskiej nowoczesności” – Göran Therborn, *Drogi do nowoczesnej Europy. Społeczeństwa europejskie w latach 1945 – 2000*, przeł. Z. Pucek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa - Kraków 1998, s. 77.

² Anna Michalska, *Pracownicy-migranci jako „nowa” mniejszość narodowa*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 1997, nr 1.

³ Jan E. Zamojski, *Migracje doby współczesnej: geneza, charakterystyka, wyzwania i odpowiedzi*, w: Piotr Korcelli (red.), *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Biuletyn” Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, zeszyt 184, Warszawa 1998. W wypadku tej kategorii imigrantów nie potwierdziła się teza na temat naturalnego wtopienia drugiego pokolenia imigrantów w społeczeństwie przyjmującym, która była oparta na doświadczeniach emigracji z Europy do USA na przełomie XIX i XX wieku. „Kolorowi” imigranci zaczęli być postrzegani jako odrębna grupa społeczna (mniejszość etniczna), a ich marginalna pozycja przestała być traktowana jako przejściowa. Stali się oni trwałą częścią społeczeństw ich przyjmujących. W tej płaszczyźnie pojawił się nie tylko wyzwanie dla ich integracji, lecz przede wszystkim zagrożenie kontaktu międzykulturowego (międzyetnicznego) i jego charakteru między nimi a społeczeństwem gospodarzy – por. Małgorzata Nalewajko, *Różnice etniczne a procesy integracji społeczności imigranckich*, w: Jan E. Zamojski (red.), *Migracje i społeczeństwo. Zbiór Studiów*, T. 2, Instytut Historii PAN, Warszawa 1997.

⁴ Filip Jasiński, *Walka z rasizmem i ksenofobią w Unii Europejskiej*, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa 2000. Waga tych zagadnień spowodowała, że stały się one przedmiotem Światowej Konferencji Przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej oraz Nietolerancji, zorganizowanej przez ONZ w Durbanie (RPA) na przełomie sierpnia i września 2001 r.

Problemy te były w różny sposób rozwiązywane w Europie (o czym dalej)⁵. Zyskały one na znaczeniu na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wskutek rozpadu obozu komunistycznego, w tym przede wszystkim tragedii Jugosławii⁶ (w których odegrał ważną rolę czynnik „etniczny”) oraz szerokiemu procesowi demokratyzacji w krajach Europy Środkowej. W tym też kontekście pojawiła się ponownie kwestia ochrony mniejszości narodowych rozumiana jako „stary problem nowej Europy”.⁷

Organizacje międzynarodowe, jak i poszczególne kraje europejskie musiały zareagować na tę nową sytuację.⁸ W latach dziewięćdziesiątych nastąpiły ważne zmiany w zarówno w ich prawodawstwie, jak i polityce wobec mniejszości narodowych. Przyjęto szereg ważnych dokumentów w ramach ONZ, Rady Europy, OBWE, Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) i innych organizacji, rozszerzających znacznie zakres ich ochrony w Europie. Ważne znaczenie miał tu Instrument Inicjatywy Środkowo-Europejskiej Ochrony Praw Mniejszości⁹ z 1994 r. oraz Porozumienia z Dayton i Pakt Stabilizacji dla Europy Południowo-Wschodniej (dotyczące Bałkanów), które także zawierały ważne regulacje dotyczące praw mniejszości. Powołano również szereg instytucji do ochrony ich praw.

Podpisano i ratyfikowano szereg traktatów dwustronnych zawierających klauzule o ochronie mniejszości narodowych, głównie pomiędzy państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Działania te zbiegły się z gotowością wielu państw do uwzględnienia w ich polityce wewnętrznej praw mniejszości oraz stworzenia im warunków do ich równouprawnienia i kultywowania własnej tożsamości. Z czasem też „ochrona mniejszości nabrała własnej dynamiki. Aktywność w tej dziedzinie utożsamiana jest z działaniami na rzecz przemian demokratycznych, przewyciężenia podziału Europy, wreszcie – z inicjatywami podejmowanymi w obronie praw człowieka.”¹⁰

⁵ Sama koncepcja prawnej ochrony mniejszości narodowych ma rodowód europejski. W toku dyskusji nad projektem Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (o którym w tekście), którego art. 27 był całkowicie poświęcony tej kwestii, przedstawiciele większości państw Ameryki Łacińskiej i Azji negocjowało istnienie mniejszości narodowych na swych terytoriach. Amerykańska Konwencja Praw Człowieka oraz Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów nie wspominają w ogóle o mniejszościach. Ograniczają się one do artykułów nakazujących równość wobec prawa i niedyskryminację.

⁶ Literatura na temat rozpadu Jugosławii jest ogromna. Zwróćmy tu jedynie uwagę na pracę (często cytowaną w literaturze światowej) Misha Glenny, *The Balkans, 1804-1999: Nationalism, War and the Great Powers*, Granta, London 1999. Z literatury w języku polskim zob. Marek Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo – Wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 434 - 449. Powyższy cytat dobrze oddaje kwestię „etnicznych” źródeł konfliktów: „Świat niestety nie nauczył się jeszcze jak żyć z różnorodnością, o czym boleśnie przypominają nam niedawne wydarzenia na Bałkanach i w Afryce Środkowej. Fakt <różnicy> oraz rzeczywistość innego mogą być odczuwane jako ciężar, lub nawet jako groźba. Zwielokrotniony przez zaszłości historyczne i jątrzący przez manipulacje ludzi pozbawionych skrupułów, strach przed <różnicą> może doprowadzić do odmówienia ludzkości <innemu>”, Jan Paweł II, *Wystąpienie Jego Ekscelencji Papieża Jana Pawła II do Piątego Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1995 r.*, New York 1995.

⁷ Jest to nawiązanie do tytułu znanej pracy poświęconej tym problemom: Ian M. Cuthbertson, J. Leibowitz (eds.), *Minorities: The New Europe's Old Issues*, Institute for East-West Studies, Praga 1993.

⁸ Wskutek wydarzeń po 1989 r. „problem mniejszości narodowych znalazł się po raz pierwszy po 1945 r. na szczycie zainteresowań europejskiej społeczności międzynarodowej”, Jennifer J. Preece, *National Minorities and the European Nation-States System*, Clarendon Press, Oxford 1998, s. 3.

⁹ Polska bierze także udział w pracach Inicjatywy Środkowo-Europejskiej, której dokument o ochronie mniejszości (Instrument Inicjatywy Środkowo-Europejskiej Ochrony Praw Mniejszości) podpisała w kwietniu 1995 r.

¹⁰ Andre Liebich, *Mniejszości narodowe w krajach postkomunistycznych. Badania teoretyczne. Praktyka*, „Obóz” 1998, nr 33, s. 31.

Zainteresowanie kwestiami ochrony mniejszości nastąpiło w czasie wraz z „wybuchem” zainteresowań nad kwestiami etnicznymi i tożsamości w naukach społecznych.¹¹ „Odrodzenie” zjawiska etniczności postawiło pytanie o naturę i przyczyny jej trwałości, widocznego nie tylko w świecie rozwijającym się, ale i także w tym „lepszym” świecie rozwiniętym. Dotychczasowe wyjaśnienia tych zjawisk wynikały nie tylko z braku wiedzy i adekwatnych koncepcji, ale nacisku na polityczne źródła etniczności oraz generalnej niechęci do unikania tematów „etnicznych” z powodu, że należą one do wewnętrznych spraw danego państwa. Odrodzenie kwestii etnicznej w Europie i w świecie nobilitowało znaczenie takich pojęć, jak „naród”, czy „etniczność” oraz uległ także zmianie podział na „lepszy” i „gorszy” nacjonalizm, czyli na „zachodni” i „wschodni”. Obie części Europy doznawały podobnych problemów etnicznych, jak i próbowały je rozwiązywać.

Zmienił się sam sposób traktowania zjawiska „etniczności” uznawanej nie tylko za prywatną cechę jednostek, ale także ważną charakterystykę zbiorowości, która powinna być uznawana i widoczna w życiu publicznym. Wzrosła tolerancja wobec różnic etnicznych (kulturowych) oraz pozytywna ich akceptacja dla całego społeczeństwa i jego kultury. Było to związane z większą powszechnością i uznaniem praw człowieka, akcentujących prawo każdego człowieka do podtrzymywania i rozwoju własnej tożsamości kulturowej. Zmieniała się ideologia i polityka wobec etniczności (głównie wobec mniejszości narodowych). Jak pisał znany politolog amerykański William Safran „... zgoda się wyłoniła wobec faktu, że państwo nie powinno sobie radzić z rzeczywistością etniczną stosując wypędzenie, eksterminację, gettyzację, przymusową asymilację, czy używając innych metod uznanych obecnie za opresywne, niedemokratyczne lub, co najmniej za nieeleganckie.”¹²

Powstałe w latach dziewięćdziesiątych dokumenty dotyczące ochrony praw mniejszości odpowiadają w różnym stopniu na ów powrót świadomości etnicznej w Europie i w świecie.¹³ Celem raportu jest przedstawienie dokumentów międzynarodowych (głównie europejskich)¹⁴ dotyczących ochrony „praw mniejszości” przyjętych w ramach ONZ, OBWE, Rady Europy oraz szczególnie Unii Europejskiej. „Prawa te stanowią minimalny standard, wobec którego został osiągnięty ogólny konsensus. Należą one, zatem do tych praw uznawanych przez społeczność międzynarodową jako będące fundamentalne dla osób należących do mniejszości i są znajdowane, bardziej lub mniej precyzyjnej postaci, w prawie krajowym”.¹⁵

¹¹ Patrick Thornberry, *An Unfinished Story of Minority Rights*, w: Anna-Maria Biro, Petra Kovacs (ed.), *Diversity in Action. Local Public Management of Multiethnic Communities in CEE*, Open Society Institute, Budapest 2001, s. 47-48.

¹² William Safran, *Nations, Ethnic Groups, States and Politics: A Preface and an Agenda*, „Nationalism and Ethnic Politics” 1995, nr 1, vol. 1, s. 2. Por. również prace: Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford 1995; Will Kymlicka (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford 1995.

¹³ Zob. Anna Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 1992, nr 1; Stephen Kux, *Międzynarodowe podejścia do problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 7-12; Hugh Miall (ed.), *Minority Rights in Europe: the Scope for a Transnational Regime*, Royal Institute of International Affairs, London 1994; Barbara Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996; Cezary Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 3; Grzegorz Janusz, Piotr Bajda, *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Warszawa 2000; Stanisław Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001.

¹⁴ Większość z nich znajduje się w: Barbara Gronowska, Tadeusz Jasudowicz, Cezary Mik (przekład i opracowanie), *Prawa Człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Wydawnictwo „Comer”, Toruń 1996; Sławomir Łodziński, Piotr Bajda (wybór), *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1995.

¹⁵ Frances Benoit-Roohmer, *The Minority Question in Europe: Texts and Commentary*, Council of

Zanim przejdziemy do ich omówienia należy wspomnieć o tradycji i problemach ochrony mniejszości narodowych w Europie oraz o spornych kwestiach związanych z pojęciem „mniejszości narodowej”.

2. Zarys historii ochrony mniejszości narodowych w Europie

Ochrona mniejszości narodowych ma na kontynencie europejskim długą tradycję.¹⁶ W czasach rzymskich zasady stosujące się do obywateli i cudzoziemców - *ius gentium* (część prawa rzymskiego dostępna dla nie-obywateli, a obecnie rozumiane jako prawo narodów, prawo międzynarodowe publiczne) oraz *ius peregrinorum* (prawo peregrynów, cudzoziemców) można uznać także za próbę regulacji ochrony praw osób należących do mniejszości („innych”). W czasach średniowiecznych funkcjonowały odpowiedniki wspomnianych zasad.

Bardziej sformalizowane koncepcje dotyczące ochrony mniejszości, głównie jednak religijnych (w wielu wypadkach pokrywały się z mniejszościami narodowymi) pojawiły się w okresie reformacji i kontrreformacji. Należą do nich m.in. postanowienia pokoju augsburskiego z 1555 r., traktatu wiedeńskiego z 1606 r. i traktatu westfalskiego z 1648 r.

Z kolei w czasach nowożytnych jedna z pierwszych umów międzypaństwowych dotyczących ochrony mniejszości był m.in. pokój oliwski z 1660 r. między Polską a Szwecją (zawierający postanowienia ochrony mniejszości katolickiej w protestanckiej Szwecji) oraz traktat paryski z 1763 r. między Francją i Wielką Brytanią (gwarantujący prawa religijne francuskiej mniejszości katolickiej w Kanadzie). Właściwy rozwój uregulowań prawnych dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych nastąpił w wieku XIX wraz z powstawaniem państw narodowych i kształtowaniem się nowoczesnej świadomości narodowej. Było to już widoczne w postanowieniach traktatu wiedeńskiego z 1815 r., kończącego kongres w Wiedniu (dotyczyły one m.in. ochrony praw Polaków w państwach zaborczych). Wszystkie wspomniane wyżej umowy miały charakter partykularny, ograniczony zarówno do zainteresowanych państw, jak i do określonych mniejszości (grup ludności). Nie stworzono jednego wspólnego i powszechnego dla Europy systemu ochrony tych społeczności.

Po I wojnie światowej wskutek rozpadu wielonarodowych imperiów, restytucji i powstania nowych państw, zwłaszcza w Europie Środkowej i Południowej, narodziła się potrzeba bardziej kompleksowej ochrony mniejszości narodowych na kontynencie europejskim. Traktat Wersalski i Pakt Ligi Narodów, które ustanawiały nowy porządek polityczny w okresie międzywojennym, nie regulowały bezpośrednio spraw dotyczących mniejszości. Otwierały one jednak drogę do stworzenia systemu zobowiązań międzynarodowych w tym zakresie. Nadzór nad wykonywaniem tych zobowiązań powierzono nie tak jak dawniej zainteresowanym państwom, lecz organizacji międzynarodowej, jaką była właśnie Liga Narodów. Jednak sposób ochrony przyjęty w jej ramach okazał się nieskuteczny i konfliktowy. Zobowiązania mniejszościowe nakładały obowiązki tylko na niektóre państwa, a sam mechanizm kontrolny mógł być wykorzystywany do ingerencji w sprawy wewnętrzne określonych państw. Wraz z upadkiem politycznej roli tej organizacji w połowie lat trzydziestych załamała się także sama europejska ochrona mniejszości.

Po drugiej wojnie światowej rozwój norm międzynarodowych odnoszących się do ochrony mniejszości narodowych poszedł w innym kierunku niż to miało to miejsce w okresie międzywojennym. Nowy światowy porządek, który został określony przez Kartę Narodów

Europe Publishing, Starsbourg 1996, s. 16.

¹⁶ Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York 1991.

Zjednoczonych i Powszechną Deklarację Praw Człowieka, pomijał odniesienia do praw mniejszości, koncentrując się przede wszystkim na zasadzie powszechnego poszanowania praw człowieka połączonej z zasadą niedyskryminacji. Dlatego ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych miała przede wszystkim opierać się na zasadzie równości wobec prawa i gwarancjach indywidualnych praw przysługujących każdej jednostce (obywatelowi). Znajdowało to odzwierciedlenie w głównych dokumentach z tej dziedziny. Istotna zmiana w tej filozofii dokonała się dopiero w latach dziewięćdziesiątych, głównie w Europie.

3. Problemy ochrony prawnej mniejszości narodowych

Międzynarodowa regulacja ochrony mniejszości narodowych, pomimo już pewnej tradycji, należy nadal do trudnych i skomplikowanych zagadnień prawnych. Wynika to z szeregu przyczyn. Regulacje dotyczące tej ochrony należą zarówno do prawa międzynarodowego, jak ustawodawstwa krajowego (wewnętrznego) poszczególnych państw, co rodzi różnice i napięcia pomiędzy nimi na tym polu. Różnorodność sytuacji poszczególnych mniejszości narodowych (jak. np. ich zróżnicowany charakter kulturowy, pozycja społeczna i polityczna itp.) nie ułatwiają także stworzenia jednolitej i uniwersalnej zasady skutecznej ochrony tych grup.

Istotny wpływ mają tutaj również przyczyny polityczne. Obecność mniejszości narodowych (etnicznych) na terytorium państwa godzi w jego oczekiwany idealny i jednolity kulturowo wzorzec państwa jednonarodowego.¹⁷ Poważne są obawy związane z możliwością wykorzystania zasady samostanowienia przez mniejszości oraz wrażliwość władz na tle suwerenności ich państwa. Rozwój regulacji międzynarodowych w Europie dotyczący ochrony mniejszości i stanowi wypadkową ochrony zarówno mniejszości na swoim terytorium, jak i zachowania warunku suwerenności i integralności terytorialnej. Dokumenty międzynarodowe, jak i regulacje krajowe, nakładają na mniejszości obowiązek lojalności wobec państwa zamieszkiwania i obywatelstwa. Dlatego grupy mniejszościowe związane z danym terytorium długotrwałymi więzami, są uprawnione do korzystania z ochrony prawnej.

W ramach społeczności międzynarodowej istnieje konsensus mówiący, że wprowadzenie praw ochrony mniejszości nie mogą kwestionować zasad integralności terytorialnej i narodowej jedności państwa. Państwa obawiają się, że uznanie mniejszości i ich żądań może zagrozić integralności terytorialnej państwa – o czym świadczy konflikt i rozpad w Jugosławii. Inne przykłady ukazują, że uznanie i ochrona mniejszości na ich terytorium, pozwala na osiągnięcie bardziej harmonijnych stosunków pomiędzy państwem a mniejszościami i zmniejszają ryzyko żądań secesjonistycznych "...mniejszościom w dążeniu do autonomii nie wolno żądać prawa do samostanowienia, aby odłączyć się od państwa czy też kwestionować jego granice."¹⁸

Współczesne prawo międzynarodowe (europejskie) traktuje ochronę członków mniejszości narodowych z jednej strony jako ochronę powszechnych (uniwersalnych) praw człowieka, zaś z drugiej strony jako swoiste regulacje odnoszące się do ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Szczególna sytuacja osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zawarta jest bowiem w relacji mniejszość – większość. Oznacza ona nierówność nie tylko liczbową (numeryczną), ale również kulturową, społeczną itp. Dlatego zapewnienie członkom mniejszości warunków niezbędnych do zachowania i rozwoju

¹⁷ Por. "Mniejszości narodowe są politycznymi outsiderami, których tożsamości nie pasują do kryteriów określających członkostwo w ramach suwerennej jurysdykcji państwa, na terenie którego zamieszkują", Jennifer J. Preece, *National Minorities and ...*, s. 10-11.

¹⁸ Frances Benoit-Rohmer, *The Minority Question in Europe...*, s. 20.

własnej tożsamości wymaga bardziej uprzywilejowanego ich traktowania („dyskryminacja pozytywna”) niż tylko zapewnienie formalnej równości poprzez zasadę równości wobec prawa i niedyskryminacji.

Zasady ochrony praw mniejszości nakazują, aby ich członkowie posiadali tylko takie prawa, które pozwalają im na zachowanie własnej tożsamości oraz możliwości na uzyskanie takich samych szans na pełne uczestnictwo w życiu kulturalnym i publicznym państwa, jakie posiada reszta społeczeństwa. Oznacza to więc, że mniejszości nie powinny otrzymywać żadnych specjalnych przywilejów, które stawiałyby je w bardziej korzystnym położeniu niż resztę. Ochrona mniejszości ma właśnie „zniwelować” różnicę pomiędzy położeniem mniejszości a stanem większości.

Dlatego ochrona praw mniejszości narodowych (etnicznych) zarówno w prawie międzynarodowym (europejskim), jak i krajowym, dotyczy przede wszystkim tych sfer życia społecznego, w których członkowie mniejszości w naturalny sposób mają mniejsze możliwości od większości. Dotyczy to głównie szeroko rozumianej sfery praw kulturowych (oświata, działalność kulturalna itp.), zaś w mniejszym stopniu sfery praw politycznych.¹⁹ W tym kontekście pojawia się dyskusja na temat rodzaju i zakresu gwarantowanych praw osobom należącym do mniejszości.

W ramach ustawodawstwa wewnętrznego poszczególnych państw ochrona mniejszości przybiera z reguły formę normy konstytucyjnej, uzupełnionej w ustawach szczegółowych oraz aktach prawnych niższego rzędu. Ważność dokumentów międzynarodowych wynika z możliwości ograniczania swobody prawnej i decyzyjnej władz danego państwa wobec mniejszości. Nie mogą one bowiem swobodnie stanowić prawa i podejmować decyzji dotyczących tych grup bez naruszenia przyjętych postanowień międzynarodowych. Muszą one być zgodne ze zobowiązaniami międzynarodowymi państw podjętych zarówno w umowach międzynarodowych, jak i dwustronnych. Dodatkowo też, dokumenty te zawierają także akceptowane przez zarówno państwa-strony, jak i społeczność międzynarodową, metody sprawowania kontroli międzynarodowej nad polityką państwa wobec mniejszości. Wszyscy obywatele w myśl standardów międzynarodowych powinni mieć zapewnione korzystanie z równości wewnętrznej w danym państwie indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami grupy narodowej, niezależnie od swojego pochodzenia narodowego. Z uwagi na różny skład narodowy w poszczególnych państwach i rozwiązania gwarantujące równość wszystkich obywateli niezależnie od ich pochodzenia etnicznego oraz ich niedyskryminację, standardy europejskie dopuszczają w praktyce rozwiązywanie tych uprawnień w zróżnicowany sposób, jednakże zawsze przy zachowaniu i stosowaniu obowiązujących norm międzynarodowych.

Zdaniem Asbjorna Eide (wybitnego norweskiego prawnika, eksperta Komisji Praw Człowieka ONZ), głównym problemem ochrony prawnej mniejszości jest dylemat pogodzenia rozwoju własnej unikalnej tożsamości narodowej, a jednocześnie bycia członkiem danego społeczeństwa i uczestnictwo w jego życiu publicznym na równych prawach.²⁰ Ochrona mniejszości narodowych (na poziomie najbardziej ogólnym) powinna się opierać się na czterech zasadach: zakazie wykluczania, dyskryminacji i asymilacji mniejszości oraz nakazie integracji ich w społeczeństwie krajowym. Aby wprowadzić w życie te zasady, należy po pierwsze, uznać mniejszości oraz ich obecność jako pełnoprawnej grupy w społeczeństwie. Po drugie, chronić tożsamość kulturową mniejszości, co wymaga nie tylko tolerancji, ale również bardziej pozytywnego nastawienia państwa i społeczeństwa. Po trzecie, należy

¹⁹ Fernard de Varennes, *Towards Effective Political Participation and Representation of Minorities*, working paper, Commission on Human Rights UN, 25-28.05.1998.

²⁰ Asbjorn Eide, *Minorities in a Decentralized Environment*, referat zaprezentowany na konferencji w Jalcie, 2-4.09.1998.

stworzyć warunki (głównie finansowe i instytucjonalne) dla możliwości rozwoju tożsamości mniejszości. Użyte określenie „integracja w społeczeństwie” nie oznacza asymilacji, lecz akceptację zróżnicowanych wartości kulturowych w „społeczeństwie dla wszystkich”. Integracja społeczna nie wymaga bowiem koniecznie spójności kulturowej w każdym aspekcie życia społecznego.

4. Spory wokół pojęcia „mniejszości narodowej”

Próby określenia prawnego znaczenia terminu „mniejszość narodowa” wzbudzają kontrowersje zarówno wśród badaczy nauk społecznych, jak specjalistów od prawa krajowego i międzynarodowego. Nie ustalono dotąd jednej i obowiązującej powszechnie w prawie definicji tej społeczności. Podobnie wygląda sytuacja z pojęciem „narodu”. Trudności te wynikają głównie z niejednolitej terminologii prawniczej, złożonej i często niepowtarzalnej sytuacji grup mniejszościowych w danych państwach oraz z tego, że narodowość osoby jest przede wszystkim kwestią świadomości, jej poczucia przynależności do określonej grupy.

Główne dokumenty prawa międzynarodowego dotyczące ochrony praw człowieka lub mniejszości zazwyczaj nie definiują tego terminu. Odnoszą go najczęściej do określenia zróżnicowanego wachlarza mniejszości, takich jak narodowe, etniczne, religijne lub językowe. Dokumenty o charakterze powszechnym (takie jak ONZ) mówią o ochronie osób należących do różnych typów mniejszości - jak mniejszości etniczne, religijne i językowe (art. 27 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych) lub mniejszości narodowe lub etniczne, językowe i religijne (Deklaracja Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych ONZ z 1992 r.). Zakładają one, pewną różnorodność sytuacji mniejszościowych oraz możliwość ewolucji tych w grup w czasie. W krajach europejskich przeważa natomiast tendencja, aby używać terminu „mniejszość narodowa” lub „mniejszość narodowa i etniczna”, co potwierdzają główne dokumenty prawa europejskiego w tej dziedzinie. Nie jest to jednak regułą.

Propozycje zdefiniowania tego terminu znajdują się także w traktatach dwustronnych oraz w niektórych dokumentach międzynarodowych.²¹ Brak definicji pojęcia „mniejszość narodowa” nie jest jednak barierą w rozwijaniu systemu ochrony praw mniejszości. Co więcej, w dokumentach podejmujących te problemy, akceptuje się ten stan rzeczy, gdyż w przeciwnym razie nie byłoby możliwe ich przyjęcie? Tak jak w latach trzydziestych za Stałym Sądem Międzynarodowej Sprawiedliwości w Hadze należy stwierdzić, że istnienie mniejszości jest sprawą faktów, a nie kwestią prawa. Oznacza to jednocześnie, że władze danego państwa uzyskują pewien zakres swobody w uznaniu danej grupy za mniejszość narodową.²²

Niektóre z nich ustalają oficjalnie, jakie grupy etniczne uznają za mniejszości narodowe i jako takie są one chronione są przez ich prawo. Ten system uznania pozwala niektórym państwom unikać wprowadzania rozwiązań chroniących mniejszości poprzez odmowę ich

²¹ Propozycja taka znajduje się w Instrumencie Inicjatywy Środkoeuropejskiej Ochrony Praw Mniejszości Narodowych (z 1994 r.). Zgodnie z art. 1 tego dokumentu: *termin <mniejszość narodowa> oznacza grupę osób mniejszą liczebnie od pozostałej części ludności w danym Państwie, której członkowie, będący obywatelami danego Państwa, mają etniczne, religijne lub językowe cechy odróżniające je od pozostałej części ludności i kierują się wolą zachowania własnej kultury, tradycji, religii lub języka.* Instrument ma charakter deklaracji politycznej i nie ma rangi umowy międzynarodowej, dlatego też nie jest prawnie obowiązujący.

²² Niektóre z nich ustalają oficjalnie, jakie grupy etniczne uznają za mniejszości narodowe. Uczyniły tak np. Niemcy, które przystępując w maju 1995 r. do Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych zastrzegły, iż wobec braku w tym dokumencie definicji mniejszości narodowej, pojęcie to będą stosować do posiadających obywatelstwo niemieckie: Duńczyków, Serbów Łużyckich, członków fryzyjskiej grupy narodowościowej oraz cygańskich grup Sinti i Manuse.

istnienia (jako mniejszości) na swoim terytorium. „To co jest pewne, że istnieje obawa części państw, które określały się przez wieki jako państwa unitarne, że ogólna definicja może rozwinąć żądania regionalne przeciw którym przez wieki walczyły (tak jak np. Francja). Inne państwa z kolei obawiają się, że taka definicja może doprowadzić do wskrzeszenia żądań regionalnych, które były dotychczas zaspokajane przez system ogólnie akceptowanych kompromisów.”²³

Inny problem to uznanie praw kolektywnych mniejszości.²⁴ Państwa te obawiają się przyznania tego rodzaju praw z obawy przed możliwością secesji. Dlatego w dokumentach międzynarodowych stosuje się formułę - o charakterze kompromisowym - korzystania z gwarantowanych praw „indywidualnie oraz wspólnie z innymi”. Ten sam problem znajduje się w prawie krajowym. Różne są przyczyny braku akceptacji „praw grupowych”, a do ważniejszych należy charakter władzy państwowej (ma ona przecież charakter „grupowy”), obawy przed separatyzmem i dążeniami autonomicznymi mniejszości oraz ich wewnętrzne zróżnicowanie i podziały (są przecież osoby, które są nominalnymi członkami tych grup, ale którzy nie chcą być traktowani jako ich przedstawiciele).

Kontrowersyjną sprawą, niezależnie od różnego rozumienia pojęcia „mniejszość”, jest także ustalenie relacji pomiędzy terminami „etniczny” i „narodowy”, (które z nich ma szerszy zakres?). W krajach anglosaskich preferuje się pojęcie „etniczności” jako nadrzędne do pojęcia „narodowości”. W takim ujęciu termin „mniejszość etniczna” miałby szerszy zakres i zawierałby także pojęcie „mniejszość narodowa”. Ta ostatnia stanowiłaby „najdojrzałą” formę mniejszości etnicznej. W innych krajach tradycja stosowania tych terminów może być inna. Widoczna jest obecnie tendencja, aby pojęcie „mniejszość narodowa” odnosić do mniejszości państwowych (takich, których członkowie są związani z obywatelami innego państwa podobieństwem kulturowym, narodowym, językowym itp.), a pojęcie „mniejszości etnicznej” do mniejszości bezpaństwowych (tzn. takich, które nie posiadają własnego państwa narodowego).

Również sporną sprawą jest wyznaczenie kręgu osób mogących być chronionymi ze względu na ich status prawny. Dokumenty ONZ mówią o prawach „osób” należących do mniejszości. Kryterium obywatelstwa nie jest tu więc decydujące, choć ważne jest legalne zamieszkiwanie (rezydowanie) na terenie danego kraju. Dokumenty europejskie zawężają ten krąg głównie do osób - obywateli własnego państwa należących do określonych mniejszości, narodowych i etnicznych.

Mimo, że dokumenty europejskie stosują określenie „mniejszość narodowa”, to w innych regulacjach, częściej to pojęcie jest zastępowane przez termin „etniczne, religijne czy kulturowe mniejszości”. Wynika to m.in. z użycia słowa „narodowa”, które może odnosić się zarówno do znaczenia „państwowego”, związanego z obywatelstwem – dlatego, tylko obywatele – członkowie mniejszości narodowych mogą korzystać z danej ochrony; lub też do pojęcia „narodu” rozumianego jako wspólnota kulturowa i językowa. Stąd mniejszość mogących

²³ Frances Benoit-Rohmer, *The Minority Question in Europe...*, s. 12. Państwa europejskie można podzielić ze względu na określenie terminu „mniejszość narodowa” oraz przyjęte rozwiązania ich ochrony, na dwie grupy: a) takie, w których nie stosuje się terminu „mniejszość narodowa”, a występuje równoważność pojęcia narodowość - obywatelstwo, dla którego opozycje stanowi pojęcie „cudzoziemca”; b) takie, w których stosuje się termin „mniejszość narodowa”. Najczęściej odbywa się poprzez wskazanie w aktach prawnych, o jakie konkretnie grupy chodzi, rzadziej zaś poprzez ogólną definicję tego terminu, odnosząc ją formalnie do wszystkich mniejszości zamieszkałych w danym państwie.

²⁴ Francesco Capotorti, *Are Minorities Entitled to Collective International Rights?*, w: Y. Dinstein, M. Tabory (eds.), *The Protection of Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, s. 505-512.

korzystać z ochrony musi być związana z szerszym narodem wyrażającym się przez państwo (lub też pozostającym w ramach państwa federalnego). „W efekcie tylko te mniejszości, które posiadają obywatelstwo danego państwa, na terenie którego mieszkają, oraz są językowo i kulturowo związane z narodem ustanowionym jako państwo czy państwo federalne mogą korzystać z ochrony międzynarodowej”.²⁵

Kwestia obywatelstwa jest obecnie najbardziej dyskutowana sprawą w zakresie definicji i ochrony mniejszości, głównie poprzez stosunek do społeczności imigranckich, tworzących tzw. „nowe mniejszości”. Cześć specjalistów uważa, że imigranci nie mogą zostać uznani za mniejszość z powodu ich dobrowolnej asymilacji do społeczeństwa przyjmującego oraz brak długotrwałych więzów z danym krajem (wielopokoleniowego zamieszkiwania). W tym kontekście na znaczeniu zyskują takie pytania, jak: – czy społeczność imigrancka może generalnie uzyskać status „mniejszości narodowej”? A jeżeli „tak”, to, pod jakimi warunkami?; – w którym momencie swojego pobytu w danym kraju społeczność imigrantów przekształca się w trwałą mniejszość narodową (etniczną)?

Pojawiają się także i inne problemy związane z pytaniami jak: – czy chroniona mniejszość musi być skoncentrowana przestrzennie i osiadła od dawna na danym terytorium?; – czy też można uznać za mniejszość rozproszoną przestrzennie?

Odrębna problematykę prawno-międzynarodową stanowią prawa „ludności autochtonicznej” (tubylczej, *indigeneus people*), a więc Indian, Aborygenów, Lapończyków, Aleutów itp. Grupy te są często określane w literaturze jako „mniejszości kwalifikowane”, a prawo międzynarodowe traktuje je już jako oddzielną kategorię. W pewnych sytuacjach (krajach) tworzą oni uznane oficjalnie mniejszości.

5. Ochrona mniejszości narodowych w ramach ONZ²⁶

Po drugiej wojnie światowej w ramach ONZ dano pierwszeństwo ochronie indywidualnych praw człowieka przed prawami grupowymi. Widać to było w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Dopiero Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przyjęty w ramach ONZ w 1966 r. zawiera artykuł 27, który odnosi się do ochrony mniejszości narodowych.

5.1. Artykuł 27 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (1966)

Artykuł 27 Paktu brzmi następująco: *W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne, językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawieni praw do posiadania, we wspólnocie z innymi członkami tej grupy, własnego życia kulturalnego, do wyznawania i praktykowania własnej religii oraz do posługiwania się własnym językiem.*

Artykuł ten z punktu widzenia prawa międzynarodowego stanowi „globalny standard” ochrony praw mniejszości narodowych na świecie i jedyny powszechnie obowiązujący przepis prawny w tej dziedzinie. Nie przynosi on definicji „mniejszości narodowej”, dlatego nie jest jasne, jakie grupy mogą być objęte jego ochroną. Nie zobowiązuje on przez to państw do bezpośredniego uznania mniejszości, które istnieją na jego terytorium. Sformułowanie „w państwach, w których istnieją mniejszości” przyznaje władzom państwa prawo do oficjalnego uznania określonych grup za mniejszości, co może prowadzić do pewnych sporów w tej dziedzinie (np. Francja oświadczyła, że na jej terytorium nie ma mniejszości, gdyż jest ona

²⁵ Frances Benoit-Roohmer, *The Minority Question in Europe...*, s. 15.

²⁶ Manfred Mohr, *Organizacja Narodów Zjednoczonych a ochrona mniejszości. Próba analizy*, „Przeгляд Zachodni” 1996, nr 2.

państwem republikańskim).

Użycie szerokiego sformułowania „mniejszości etniczne, religijne lub językowe” z pominięciem terminu „mniejszość narodowa” miało na celu zastosowanie tego artykułu do jak największej liczby grup (zakładało się bowiem, że „narodowe” jest węższe niż „etniczne”).

Artykuł 27 utrzymuje także zindywidualizowane podejście do ochrony praw człowieka zapoczątkowane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Mówi on o prawach „osób należących do mniejszości”, a nie o „prawach mniejszości” (jako grupach społecznych). Nie została także osiągnięta zgoda odnośnie ochrony praw grupowych i dlatego użyto zwrotu „współ z innymi członkami grupy”. Inny zwrot użyty na początku tego artykułu „członkowie mniejszości nie mogą być pozbawieni” może sugerować wąską (negatywną) interpretację ochrony ich praw, tj. tolerowania praw mniejszości, a nie aktywnego działania państwa na ich rzecz.

W kwietniu 1994 r. Komitet Praw Człowieka uchwalił reguły interpretacyjne do tego artykułu (Uwagi Ogólne). Nie mają one mocy wiążącej z punktu widzenia formalnego, ale Komitet wykorzystuje je przy rozpatrywaniu sprawozdań państw. Wśród szczegółowych postulatów należy zwrócić na te, które mówią, że prawa ustanowione w art. 27 Paktu przysługują nie tylko obywatelom danego państwa – członkom mniejszości narodowych, lecz także wszystkim osobom przebywającym legalnie na jego terytorium (rezydentom) a podlegającym jego jurysdykcji. O ile w toku prac nad art. 27 i w pierwszym okresie jego obowiązywania dominowała interpretacja negatywna obowiązków państwa wobec mniejszości narodowych – a więc rozumienie, że prawa mniejszości, podobnie jak inne prawa obywatelskie i polityczne, powinny być zagwarantowane przez nieingerencję ze strony państwa – o tyle w tych uwagach i praktyce Komitet Praw Człowieka odszedł od negatywnego pojmowania obowiązków państwa na rzecz bardziej pozytywnych działań służących ochronie mniejszości.

Obok artykułu 27 Pakt zawiera także inne, które mogą być ważne dla materii „mniejszościowej”, w tym art. 26 mówiący o zakazie dyskryminacji (w tym także ze względów na pochodzenie narodowe), także art. 18, który gwarantuje prawo do wolności sumienia i religii (w tym także w procesie nauczania) oraz art. 20 stanowiący o zakazie propagandy wojennej i ustawowym zakazie popierania w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej.

Naruszenia tych artykułów Paktu może być dla obywateli państw, które ratyfikowały Protokół Fakultatywny, przedmiotem indywidualnej skargi przed Komitetem Praw Człowieka ONZ. Protokół Fakultatywny (Opcyjny) przewiduje również możliwość składania do Komitetu skarg indywidualnych na państwo, (pod którego jurysdykcją się znajdują), o ile państwo to naruszyło jakiegokolwiek z praw wymienionych w Pakcie. Protokół ratyfikowało ponad 95 państw.

Opinie Komitetu są przyjmowane w formie „stanowiska” i mają charakter zbliżony do orzeczeń sądowych, chociaż nie zawierają sankcji. Komitet rozpatruje także okresowe sprawozdania państw z wykonywania postanowień Paktu.

5.2. Deklaracja Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych (1992)

Najważniejszym obecnie dokumentem ONZ-u w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych jest Deklaracja Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 18.12.1992 r. Jego znaczenie ma charakter bardziej polityczny niż prawno-międzynarodowy, gdyż nie nakłada na państwo formalnie wiążących obowiązków prawnych.

Deklaracja z jednej strony tworzy zasady ochrony mniejszości, a z drugiej wprowadza je w ramy bezpieczeństwa i zagwarantowanie suwerenności państwa. Państwa, zgodnie z art. 1 Deklaracji, mają obowiązek chronić istnienie oraz tożsamość narodową (etniczną, religijną i językową) mniejszości mieszkających na ich terytorium. Osoby należące do mniejszości narodowych, zgodnie z art. 2, mają prawo do kultywowania własnej kultury, wyznawania i praktykowania własnej religii, posługiwania się własnym językiem (prywatnie i publicznie) bez jakiegokolwiek dyskryminacji, uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym kraju i regionu zamieszkania, zakładania i utrzymywania własnych stowarzyszeń, nawiązywania i utrzymywania, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, swobodnych i pokojowych kontaktów z innymi osobami należącymi do tej samej mniejszości lub innych grup narodowych, jak również do kontaktów z obywatelami innych państwa, z którymi są ono związani więzami narodowymi lub etnicznymi, religijnymi lub językowymi. Osoby należące do mniejszości mogą korzystać ze swoich praw indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami tej samej grupy.

Obowiązkiem państw, zgodnie z art. 4, jest przyjęcie takich środków, które zapewnią, że osoby należące do mniejszości, będą mogły korzystać w pełni i skutecznie ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa. Państwa podejmą również działania, które umożliwią osobom należącym do mniejszości wyrażania swoich cech kulturowych (języka, religii, tradycji) za wyjątkiem takich sytuacji, gdyby mogły one naruszać prawo krajowe i międzynarodowe. Będą one także dążyć do stworzenia właściwych warunków do nauki i nauczania w języku ojczystym mniejszości, wspierania rozwoju wiedzy o tych społecznościach i jednocześnie o całym społeczeństwie. Polityka i programy państwowe w różnych dziedzinach powinny uwzględniać uzasadnione interesy osób należących do mniejszości (art. 5). Ten sam warunek dotyczy międzynarodowych programów współpracy i pomocy. Władze państwowe winny współpracować ze sobą w sprawach dotyczących mniejszości, włączając w to wymianę informacji i własnych doświadczeń w tym zakresie (art. 6).

Tekst Deklaracji nie jest „rewolucyjny”, szczególnie gdy się go porówna z dokumentami europejskim przyjętymi na początku lat dziewięćdziesiątych (o których dalej). Ale odzwierciedla on kompromis, który trudno było osiągnąć przy tak dużej liczbie państw członkowskich. Gwarancje ochrony praw mniejszości zawarte w Deklaracji są pewnym rozwinięciem i uszczegółowieniem postanowień znajdujących się w artykule 27 Paktu. Potwierdzono w niej zasadę indywidualnej przynależności do mniejszości oraz sformułowano pozytywne zobowiązania państwa do aktywnego działania na rzecz mniejszości.

5.3. Inne dokumenty (konwencje) ONZ dotyczące ochrony mniejszości narodowych

W ramach ONZ zostały również przyjęte inne dokumenty międzynarodowe, które są istotne dla ochrony mniejszości narodowych:

- Konwencja w Sprawie Zapobiegania i Karania Ludobójstwa (z 1948 r.), w którym mowa o ludobójstwie fizycznym i biologicznym (nie obejmuje ona natomiast kategorii „ludobójstwa kulturowego”);
- Konwencja przeciwko Dyskryminacji w Edukacji UNESCO (1960 r.), która przyznaje członkom mniejszości narodowych prawo do prowadzenia własnej działalności oświatowej łącznie z kierowaniem szkołami, jak też używanie albo nauczanie własnego języka pod określonymi warunkami;
- Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (1966 r.), która nie zawiera żadnych konkretnych artykułów odnoszących się do

ochrony mniejszości narodowych, to w praktyce służy jako jej instrument. Wskazuje na to praktyka Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (utworzonego na podstawie art. 8 Konwencji) zajmującego się rozpatrywaniem skarg indywidualnych. Procedura rozpatrywania skarg jest podobna do tej, która została ustanowiona przez Protokół Fakultatywny Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych;

- Konwencja Praw Dziecka (z 1989 r.), która zawiera art. 30, przynoszący gwarancję ochrony praw językowych i kulturowych dzieci należących do mniejszości oraz dla osób pochodzenia rdzennego (z tzw. społeczności autochtonicznych, jak np. Indian, Eskimosów itp.);
- Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 111 w sprawie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu oraz Konwencja nr 169 o ochronie ludności autochtonicznej.

5.4. Mechanizmy kontrolne w ramach ONZ

Obok Komitetu Praw Człowieka, nadzorującego wykonywanie przez państwa członkowskie postanowień Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, istnieje w ramach ONZ szereg mechanizmów kontroli i nakłaniania państwa do postępowania zgodnego ze standardami praw człowieka i ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Należą do nich:

- raporty Sekretarza Generalnego ONZ i Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego;
- mechanizmy prewencyjne (telegramy Sekretarza Generalnego, apele, odezwy, skargi, dochodzenia, wizyty na miejscu, tzw. oferta „dobrych usług”, publiczne potępienie);
- powoływanie specjalnych sprawozdawców (*rapportoures*) oraz grup roboczych;
- działania kompensacyjne (udzielanie pomocy ofiarom, naprawianie szkód itp.);
- procedura sprawozdawcza państw na temat przestrzegania praw człowieka na ich terytorium. Przedkładane sprawozdania mogą prowadzić na forum ONZ do krytyki danego państwa w kwestiach mniejszości.
- dużą rolę odgrywa także Wysoki Komisarz ONZ do spraw Praw Człowieka. Mandat Komisarza przewiduje odgrywanie przez niego aktywnej roli w przeciwdziałaniu łamaniu praw człowieka na świecie, współpracę z państwami w celu przeciwdziałania takim sytuacjom oraz przygotowywanie opinii lub rezolucji dla organów ONZ w tych dziedzinach.

* * *

W toku ponad półwiecznej historii ONZ dokonała się istotna zmiana w sposobie patrzenia organizacji na sprawy ochrony mniejszości, od ich „roztopienia” w powszechnej ochronie praw człowieka do dostrzeżenia ich znaczenia i pozytywnej regulacji na początku lat dziewięćdziesiątych. Członkowie mniejszości mogą korzystać z dorobku ONZ powołując się na prawa człowieka, art. 27 Paktu, dokumenty antydyskryminacyjne oraz postanowienia Deklaracji z 1992 r. W praktyce ONZ i jej poszczególne komisje (czy też podkomisje) zajmują się przede wszystkim najcięższymi przestępstwami skierowanymi przeciwko mniejszościom i ich prawu do istnienia, takimi jak czystki etniczne lub ludobójstwo (przykłady Jugosławii czy Rwandy). W listopadzie 1993 r. został powołany Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Zbrodni w b. Jugosławii i Rwandzie, a w lipcu 1998 r. powołano w ramach ONZ Międzynarodowy Trybunał Karny. Zadaniem Trybunału jest sądownie rozstrzygnięcie winnych zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych.

Obok tych działań ONZ podjęło również sprawy dotyczące zwalczania dyskryminacji i rasizmu organizując na przełomie sierpnia i września 2001 r. w Durbanie (RPA) światową

konferencje w sprawie rasizmu, dyskryminacji rasowej i nietolerancji. Został tam przyjęty „Plan działania”, który przewiduje opracowanie narodowych planów zwalczania wspomnianych zjawisk (art. 67 i 180), przy współpracy z organizacjami pozarządowymi (art. 186). W odniesieniu do mniejszości narodowych i etnicznych opracowanie takich planów zostało sformułowane jako jedno z podstawowych obowiązków państwa (art. 111). „Plan Działania” w odniesieniu do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych rekomenduje następujące zalecenia:

- prowadzenie statystyk przestępstw na tle rasowym (utworzenie bazy danych, ich analiza, publikowanie i rozpowszechnianie raportów dotyczących tych zjawisk);
- promowanie rzeczywistej równości wobec prawa i uczestnictwa w życiu publicznym kraju;
- umożliwienie równego dostępu do systemu ochrony zdrowia, pomoc społecznej i edukacji (ze szczególnym uwzględnieniem roli edukacji międzykulturowej);
- zweryfikowanie podstaw programowych i podręczników pod kątem wyeliminowania treści mogących promować ksenofobię lub rasizm;
- umożliwienie używania języka mniejszości prywatnie lub publicznie;
- wspieranie rozwoju kultury mniejszości oraz wolności religii;
- zapewnienie równego dostępu do mediów;
- zachęcanie mediów do promowania kampanii na rzecz tolerancji.

„Plan Działania” poświęca odrębne miejsce ochronie społeczności romskiej. Zaleca, aby państwa opracowywały rozwiązania umożliwiające równy dostęp do edukacji oraz zapewniło warunki do współpracy organizacji romskich w wypracowywaniu i wdrażaniu mechanizmów zapobiegających dyskryminacji.²⁷

* * *

Polska przyjęła szereg zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji wielostronnych dotyczących ochrony praw człowieka oraz ochrony mniejszości powstałych w ramach ONZ. Jest ona stroną zasadniczej większości dokumentów, z których wspomniemy tutaj o: Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (ratyfikowany przez Polskę 3.03.1977 r.) i Protokole Fakultatywnym (ratyfikowany 14.10.1991 r.), dającym możliwości składania międzynarodowej skargi indywidualnej przed Komitetem Praw Człowieka, Konwencji UNESCO w sprawie Zwalczania Dyskryminacji w Oświacie (ratyfikowana 15.09.1964 r.), Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (ratyfikowana 9.10.1968 r.), a w wrześniu 1998 r. Polska uznała kompetencje Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (przedstawiła raport z przestrzegania zasad konwencji), oraz Konwencji Praw Dziecka (ratyfikowana 7.06.1991 r.).

6. Ochrona mniejszości w ramach OBWE (KBWE)

Z chwilą powstania Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE, a od grudnia 1994 r. Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie - OBWE) kwestia mniejszości narodowych została na nowo zauważona na kontynencie europejskim. Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (1.08.1975 r.) zawierał artykuł poświęcony ochronie praw członków mniejszości narodowych (część IV p. 8), który stanowił,

²⁷ Na podstawie: *Notatka w sprawie zwalczania dyskryminacji i rasizmu w kontekście konferencji ONZ w sprawie rasizmu, dyskryminacji rasowej i nietolerancji, Durban, 31 sierpnia 2001 – 7 września 2001 r.*, Wydział Mniejszości Narodowych, Departament Wyznań MSWiA, Warszawa, 21 maja 2002. Polska podpisała „Plan Działania” oraz zobowiązała się do opracowania narodowego planu zwalczania przejawów dyskryminacji rasowej, ksenofobii i nietolerancji.

że państwa, na których terytorium znajdują się mniejszości narodowe, będą szanować prawo osób należących do takich mniejszości do równości wobec prawa, zapewnią im pełną możliwość rzeczywistego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności i w ten sposób będą chronić ich uzasadnione interesy w tej dziedzinie.

6.1. Dokument Spotkania Kopenhaskiego w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE (1990)

Sprawy mniejszości zyskały szczególną uwagę państw KBWE w końcu lat osiemdziesiątych. W czasie spotkania państw KBWE, które odbyło się w czerwcu 1990 r. w Kopenhadze, przyjęto Dokument Spotkania Kopenhaskiego w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE. W ramach tej organizacji stanowi on ciągle najważniejszy dokument, który określa polityczne zasady ochrony i prawa osób należących do mniejszości. Po raz pierwszy państwa zgodziły się na możliwość stosowania pozytywnych środków mających na celu zapewnienie rzeczywistej równości mniejszości z większością, a środki te nie zostały uznane za dyskryminacyjne wobec większości. Uznano w nim szereg praw specjalnych dla osób należących do mniejszości, a państwa uczestniczące zobowiązały się także chronić tożsamość mniejszości i tworzyć warunki dla rozwoju mniejszości.

Dokument Kopenhaski w części VI zawiera artykuły od 30 do 39, które odnoszą się do ochrony mniejszości, zaś artykuł 40 zajmuje się problemami walki z dyskryminacją etniczną. Dokument nie zawiera definicji mniejszości, ale wprowadza ważną zasadę, że podmiotem ochrony są osoby należące do mniejszości narodowych, a przynależność do mniejszości jest indywidualnym (subiektywnym) wyborem każdej jednostki (art. 32). Osoby należące do mniejszości mają generalnie prawo do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej lub religijnej oraz utrzymywania i rozwijania swej kultury we wszystkich jej aspektach, bez jakiegokolwiek prób asymilacji wbrew ich woli. Mają one również prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności w warunkach pełnej równości wobec prawa.

W szczególności mają one (art. 32.1 - 32.6) prawo do swobodnego posługiwania się swoim językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym, zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji i stowarzyszeń, wyznawania i praktykowania swej religii, w tym też prowadzenia oświatowej działalności religijnej w swym języku ojczystym, utrzymywania niezakłóconych kontaktów między sobą w obrębie swego kraju, jak również kontaktów transgranicznych z obywatelami innych państw, z którymi łączą ich wspólne pochodzenie etniczne lub narodowe, dziedzictwo kulturalne lub przekonania religijne, dostępu do informacji w swym języku ojczystym i jej rozpowszechniania i wymiany oraz zakładania i utrzymywania organizacji i stowarzyszeń w obrębie swego kraju oraz uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach pozarządowych.

Wykonywanie praw może odbywać się indywidualnie lub wespół z innymi. Państwa są zobowiązane do ochrony tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej mniejszości narodowych na swym terytorium, a w tym celu podejmą niezbędne działania po konsultacji z organizacjami mniejszości (art. 33). Państwa są zobowiązane do zapewnienia możliwości do używania języka ojczystego przez członków mniejszości narodowych, w tym także – kiedy jest to możliwe – wobec władz publicznych, prowadzenia działalności oświatowej w języku ojczystym (art. 34), zapewnienie warunków pozwalających na skuteczny udział w życiu publicznym, w tym także dotyczących ochrony i popierania tych mniejszości (art. 35). W dokumencie tym wspomniano także imiennie (w kontekście antydyskryminacji) o jednej szczególnej mniejszości narodowej, tj. o trudniej sytuacji Cyganów w Europie (art. 40).

Ustanowione standardy ochrony mniejszości w Dokumencie Kopenhaskim zostały później w niewielkim stopniu rozszerzone w obrębie tej organizacji. Dodatkowo, regulacje przyjmowane w ramach tej organizacji mają charakter zobowiązań politycznych i jako takie nie są prawnie wiążące. Pomimo tego faktu dokument ten jest uważany za „Europejską Kartę Mniejszości”, ponieważ ustanawia pewną liczbę politycznych zasad chroniących mniejszości, wobec których został osiągnięty konsensus państw-sygnatariuszy.

6.2. Mechanizmy kontrolne w ramach OBWE

Większe praktyczne znaczenie miało natomiast powołanie przez tą organizację specjalnych mechanizmów kontroli poszanowania zobowiązań i zapobiegania konfliktom, do których należą m.in. misje ekspertów i sprawozdawców, sądy concyliacyjne i arbitrażowe, a przede wszystkim powołany w 1992 r. Urząd Wysokiego Komisarza OBWE do Spraw Mniejszości Narodowych²⁸. Zadaniem Komisarza jest zbieranie informacji i przygotowywanie raportów na temat sytuacji mniejszości narodowych w poszczególnych krajach oraz zapobieganie konfliktom narodowościowym na możliwie najwcześniejszym etapie, przy pomocy zabiegów dyplomatycznych (polityka „wczesnego ostrzegania” oraz „wczesnego reagowania”). Wysoki Komisarz nie jest ani rzecznikiem mniejszości narodowych, ani też „funkcjonariuszem śledczym” badającym indywidualne naruszenia praw mniejszości. Jego działania mają charakter poufny i niezależny (bezsronny) od stron potencjalnego konfliktu. Ma on popierać dialog, zaufanie i współpracę między tymi państwami.

W ramach KBWE/OBWE sprawy ochrony praw mniejszości narodowych stały się właściwie po raz pierwszy po drugiej wojnie światowej przedmiotem współpracy międzynarodowej, a nie już konfrontacji politycznej. Ta organizacja poprzez postanowienia Dokumentu Kopenhaskiego wprowadziła polityczny standard ochrony praw członków mniejszości narodowych w Europie, który znalazł swój „prawny wyraz” w Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych (1995).

Obok zobowiązań międzynarodowych wynikających z dwustronnych umów Polska jest również aktywną stroną w ramach OBWE, której standardy ochrony mniejszości narodowych i etnicznych wykorzystwała w systemie traktatów dwustronnych. Warszawa jest siedzibą, powołanego w 1992 r., Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), które sprawuje kontrolę nad przestrzeganiem praw człowieka, w tym także praw mniejszości, oraz zasad demokracji na terenie państw członkowskich OBWE. W tym zakresie Biuro współpracuje ściśle z Wysokim Komisarzem OBWE ds. Mniejszości Narodowych. Przy Biurze powstał specjalny punkt dla rozwoju kontaktów pomiędzy różnymi organizacjami romskimi w Europie, Punkt Kontaktowy dla Spraw Romów/Sinti OBWE (CPRSI), instytucja bardzo ważna z punktu widzenia ochrony Romów (Cyganów) w Europie.

²⁸ Max van der Stoel, *Zapobieganie konfliktom w sytuacjach związanych z kwestiami mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 3; Marek Jeziorski, *Wysoki Komisarz KBWE do spraw Mniejszości Narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 2.

7. Ochrona mniejszości narodowych w ramach Rady Europy²⁹

7.1. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950)

Obecnie Rada Europy odgrywa najważniejszą rolę w dziedzinie wypracowywania standardów ochrony mniejszości narodowych w Europie. Stworzyła ona podstawy ochrony praw człowieka oraz zasady ich przestrzegania, przede wszystkim poprzez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., wraz z Protokołami Dodatkowymi. Konwencja ta stworzyła katalog praw i wolności, ustanawiając system kontrolny w trzech instytucjach: Europejskiej Komisji Praw Człowieka, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Komitetu Ministrów Rady Europy. Mechanizm postępowania obejmował skargi międzypaństwowe oraz indywidualne osób fizycznych, grup osób lub organizacji pozarządowych. Skargi te kierowane są przeciwko państwu o naruszenie przepisów konwencji.

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wraz z Protokołami Dodatkowymi nie wspomina w ogóle o mniejszościach narodowych i etnicznych. Jedynym przepisem, który dotyka tej kwestii, jest artykuł 14 tej konwencji, który mówi o zakazie dyskryminacji narodowej i etnicznej w zakresie korzystania z praw i wolności regulowanych w Konwencji oraz Protokołach. Dlatego zwracano uwagę, że przepis ten nie realizował w pełni zasady niedyskryminacji, gdyż ogranicza się jedynie do ich przepisów. Europejska Komisja Praw Człowieka i następnie Trybunał Praw Człowieka były jednak zdania, że artykuł ten ma charakter jedynie ogólnej zasady i nie może być przedmiotem samodzielnego orzekania.

Zmiana w tym względzie nastąpiła w listopadzie 2000 r., kiedy został otwarty do podpisu Protokół Dodatkowy nr 12. Wprowadza on w artykule 1 ogólny zakaz dyskryminacji osób przez władze publiczne:

1. Korzystanie z każdego prawa przewidzianego w prawie powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub z jakichkolwiek innych przyczyn.

2. Nikt nie może być dyskryminowany przez jakiegokolwiek władze publiczne z któregośkolwiek z powodów wymienionych w ustępie 1.

Polska podpisała i ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (19.01.1993 r.) wraz z częścią Protokołów Dodatkowych. Nie podpisała i nie ratyfikowała natomiast Protokołu 12, motywując to przyczynami finansowymi oraz oczekiwaniem na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie.³⁰

* * *

Historycznie kwestia ochrony praw mniejszości narodowych została po raz pierwszy poruszona na forum Rady Europy przez Komitet do Spraw Problemów Prawnych i Administracyjnych Zgromadzenia Konsultacyjnego (obecnie Parlamentarnego) w 1949 r.³¹ Komitet uznał wówczas za konieczne podjęcie działań zmierzających do zapewnienia szerszej ochrony prawnej tych społeczności. Bardziej konkretne prace nad stworzeniem ogólnych standardów ochrony praw mniejszości rozpoczęły się na początku lat sześćdziesiątych, kiedy

²⁹ Na temat działalności Rady Europy w zakresie ochrony mniejszości narodowych - zob. Anna Michalska, *Rada Europy w obronie mniejszości narodowych*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 1996, nr 1.

³⁰ Ewa Siedlecka, *Drogi protokół*, „Gazeta Wyborcza”. 4-5.11.00.

³¹ Bożena Gronowska, *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 10, s. 111.

Zgromadzenie Parlamentarne uchwaliło rekomendację, w której polecano Komitetowi Ministrów Rady Europy podjęcie prac nad ewentualnym włączeniem do II Protokołu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności odrębnego artykułu poświęconego ochronie mniejszości narodowych.³²

W 1973 r. Komitet Ministrów odmówił realizacji propozycji Zgromadzenia Parlamentarnego uzasadniając to rozróżnieniem pomiędzy negatywnym a pozytywnym aspektem kwestii mniejszości narodowych. Pierwszy oznacza w praktyce zakaz wszelkiej dyskryminacji ludzi w związku z jakimikolwiek różnicami między nimi. Drugi natomiast związany jest z potrzebą rozpoznania i przyznania dodatkowych praw mniejszościom, tak, aby osiągnąć maksymalny parytet równości w odniesieniu do pozostałej części populacji.

Zdaniem Komitetu Ministrów, aspekt negatywny znalazł już swoje rozwiązanie w artykule 14 i częściowo artykule 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, toteż nie ma potrzeby dublowania instrumentów prawnych, natomiast aspekt pozytywny jest regulowany licznymi dwu- i wielostronnymi traktatami między państwami członkowskimi Rady Europy i jako taki pozostaje właściwie w gestii prawa krajowego.³³

W latach siedemdziesiątych Rada Europy zaniechała prac nad stworzeniem ogólnej konwencji o ochronie praw mniejszości. Zaczęła się natomiast koncentrować przede wszystkim na stworzeniu gwarancji prawnych dla kulturowych praw mniejszości, głównie do prawa nieskrępowanego używania i rozwoju własnego języka. Zdaniem Rady, prawa te są stosunkowo najmniej drażliwe politycznie, a dla mniejszości mają fundamentalne znaczenie, gdyż pozwalają im na zachowanie własnej tożsamości narodowej.

W czerwcu 1992 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął Europejską Kartę Języków Regionalnych i Mniejszościowych. W lutym 1993 r., po uzyskaniu 5 ratyfikacji, (weszła w życie 1 marca 1998 r.) Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło rekomendację nr 1201, w której zalecało jak najszybszą jej ratyfikację.

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych stanowił punkt zwrotny w pracach Rady Europy nad ochroną praw mniejszości narodowych. Z jednej strony kontynuuje ona prace nad ochroną praw kulturowych tych społeczności, zaś z drugiej dąży do wypracowania ogólnej międzynarodowej konwencji ochrony praw mniejszości narodowych i osób wchodzących w ich skład. Miała ona przyjąć postać dodatkowego protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Projekt takiej konwencji został przygotowany w ramach prac komisji „Demokracja przez Prawo” (zwanej również „Komisją Wenecką”) i był dyskutowany na szczycie państw Rady Europy w Wiedniu w 8-9 października 1993 r.

Na szczycie tym szefowie państw i rządów państw członkowskich Rady Europy w „Deklaracji Wiedeńskiej” (w Załączniku II) zobowiązywali Komitet Ministrów do wypracowania odpowiednich międzynarodowych instrumentów prawnych dotyczących ochrony mniejszości narodowych w Europie (podstawę prac miał stanowić dyskutowany w trakcie szczytu projekt konwencji) oraz rozpoczęcie prac nad projektem protokołu uzupełniającego Europejską Konwencję Praw Człowieka w sferze praw kulturalnych.

Po roku prac tekst konwencji, zatytułowanej Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych, został przygotowany, a Komitet Ministrów Rady Europy przyjął ją 10 listopada 1994 r. Tekst Konwencji został otwarty do podpisu przez państwa

³² Rekomendacja ta (nr 285 z 1961 r.) proponowała następujące sformułowanie projektu artykułu o ochronie mniejszości narodowych: „Osobom należącym do mniejszości narodowej nie można odmówić prawa, wespół z innymi członkami ich grup, i na tyle, na ile jest to zgodne z porządkiem publicznym, korzystania z ich własnej kultury, używania własnego języka, zakładania szkół oraz pobierania nauki w języku, który wybiorą lub wyznawania i praktykowania ich własnej religii”.

³³ Bożena Gronowska, *Rada Europy wobec...*, s. 112.

członkowskie Rady Europy od dnia 1 lutego 1995 r. Po uzyskaniu 12 ratyfikacji Konwencja Ramowa weszła w życie 1 lutego 1998 r.

7.2. Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych (1992)

Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych (1992 r.) nie stosuje terminologii „praw i wolności” charakterystycznych dla innych dokumentów z dziedziny ochrony praw człowieka. Karta nie chroni bowiem ani grup etnicznych (narodowych), ani osób do nich należących, lecz „języki regionalne lub mniejszościowe”. Przewiduje ona w swoich szczegółowych postanowieniach te dziedziny życia społecznego, w których język mniejszości bądź regionalny może być używany.

Zgodnie z art. 1 Karty, językami regionalnymi i mniejszościowymi są te języki, które różnią się od oficjalnego języka danego państwa oraz tradycyjnie są używane na jego terytorium przez obywateli, stanowiących mniejszość. Podział na języki regionalne i mniejszościowe jest uzasadniony tym, że te pierwsze dominują w określonych regionach kraju, zaś drugie używane przez członków mniejszości mogą być w „mniejszości” nie tylko w państwie, ale i w danym regionie. Pojęcie „języki regionalne i mniejszościowe” odnosi się również do języków „nie-terytorialnych”, tj. nie związanych z żadnym określonym regionem, ale tradycyjnie stosowanych w danym państwie. Pojęcie to nie obejmuje natomiast dialektów języka oficjalnego państwa oraz języków imigrantów.

Artykuł 7 Karty zawiera zasady ogólne, do których należą: zobowiązania państw do uznania tych języków, respektowanie ich geograficznego występowania, popieranie ich używania w mowie i piśmie, prywatnie i publicznie, wspierania edukacji w tych językach na wszystkich poziomach nauczania, prowadzenia studiów naukowych nad nimi i wspierania współpracy międzynarodowej w tym zakresie. Następne artykuły Karty są poświęcone środkom promocji języków regionalnych i mniejszościowych w następujących sferach życia publicznego: oświacie (art. 8), władzach sądowniczych (art. 9), władzach administracyjnych i służbach publicznych (art. 10), mediach (art. 11), działalności kulturalnej (art. 12), życiu gospodarczym i społecznym (art. 13) oraz wymianie granicznej (art. 14). Postanowienia tych artykułów są rozbudowane i szczegółowe.

Państwo w dokumencie ratyfikacyjnym Karty ma prawo określić języki, wobec których przyjęło zobowiązania oraz dokładnie je określić. Zgodnie z art. 15-16 Karty, państwa – strony są zobowiązane do przedstawiania w określonych odstępach czasu Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy raportów o ich polityce wobec języków regionalnych i mniejszościowych, które są następnie badane przez specjalny komitet ekspertów. Polska ani nie podpisała, ani nie ratyfikowała tego dokumentu.

7.2. Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych (1995)

Przełom w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych w Europie przyniosło przyjęcie przez Radę Europy Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych z 1 lutego 1995 r., która weszła w życie w 1 lutego 1998 r. Do połowy 2002 r. (lipca) została ona podpisana i ratyfikowana przez 35 państwa na 44 państw-członków Rady Europy oraz 1 państwo nie będące jej członkiem (konwencja ta jest także otwarta dla państw, które nie są członkami Rady Europy, zaproszonych do tego przez Komitet Ministrów): Albanii, Armenię, Austrię, Azerbejdżan, Bośnię - Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Cypr, Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Hiszpanię, Irlandię, Lichtenstein, Litwę, „byłą Republikę Jugosławii Macedonię”, Malte, Mołdowę, Niemcy, Norwegię, Polskę, Portugalię, Rumunię, Rosję, San Marino, Słowację, Słowenię, Szwajcarię, Szwecję, Ukrainę, Węgry, Wielką Brytanię i Włochy (34

państw) oraz przez „nową Jugosławię” (kraj nie będący członkiem Rady Europy). Konwencja została podpisana, ale jeszcze nie ratyfikowana, przez 7 państw: Belgię, Grecję, Gruzję, Holandię, Islandię, Łotwę i Luksemburg. Konwencja nie została podpisana przez Francję i Turcję.

Konwencja podzielona jest na Preambułę, otwierającą dokument, oraz pięć ogólnych części. W części I znajdują się generalne zasady, będące u podstaw szczegółowych postanowień Konwencji. Część II zawiera katalog szczegółowych zasad ochrony mniejszości narodowych, a w części III znajdują się wyjaśnienia dotyczące interpretacji tych zasad. Część IV wprowadza postanowienia o wykonywaniu kontroli nad wypełnianiem szczegółowych zasad ochrony, a część V zawiera klauzule końcowe przewidziane dla konwencji i porozumień zawieranych w ramach Rady Europy.

Uwagi ogólne³⁴. Konwencja określa zasady ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, do których poszczególne państwa mają dochodzić stopniowo, krok po kroku dostosowując swoje ustawodawstwa wewnętrzne. Ten fakt różni konwencję ramową od konwencji „zwykłej”, której postanowienia mogą być bezpośrednio stosowane w krajowych (wewnętrznych) systemach prawnych. Ponieważ postanowienia Konwencji Ramowej nie są bezpośrednio stosowane, to państwa sygnatariusze posiadają pewien ważny margines swobody w przyjmowaniu jej postanowień i przystosowywaniu do własnych mniejszości.

Konwencja Ramowa nie przyznaje również praw członkom mniejszości narodowych, lecz formułuje je w formie zobowiązań państw-stron. Osoba należąca do mniejszości narodowej nie ma „wolności religijnej”, lecz państwa-strony zobowiązują się do zapewnienia jej prawa do wolności religijnej. Konwencja unika także ścisłego określenia zobowiązań, które mogą być zbyt „obciążające” (przede wszystkim politycznie lub finansowo) dla państw i stosuje tutaj takie określenia jak, „tam, gdzie to jest właściwe”, „na, ile jest to możliwe”. Państwa mogą realizować te zobowiązania, o ile je traktują jako usprawiedliwione w danych okolicznościach oraz powalają na to ich zasoby finansowe. Dotyczy to między innymi możliwości do używania języka przed urzędami administracyjnymi oraz dwujęzycznych nazw.

Konwencja nie zawiera również definicji mniejszości i odrzuca ideę praw grupowych mniejszości. Zdecydowano się w niej na przyjęcie „podejścia pragmatycznego”, opierającego się na założeniu, iż obecnie nie jest możliwe uzgodnienie definicji, która by zyskała poparcie wszystkich państw członkowskich Rady Europy³⁵. Pomimo braku definicji „mniejszości narodowej” w Konwencji Ramowej można w niej odnaleźć zarówno podmiot ochrony (jego podstawowe elementy), jak i mechanizm kontrolny, który poprzez ocenę raportów poszczególnych państw - stron Konwencji, może prowadzić do korygowania decyzji w tym zakresie. Konsekwencją braku definicji jest swoboda, jaką władze danego państwa mają prawo uznawania lub nie danej grupy za mniejszość narodową, aby wobec niej stosować ochronę prze-

³⁴ Opis zasad Konwencji Ramowej oraz mechanizmu kontrolnego znajduje się w: Ulrich Wüsthof, *Merytoryczne zapisy Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych* oraz Alain Chablais, *Mechanizmy kontroli i procedury nadzoru zgodnie z Konwencją Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych*, w: *Status prawny mniejszości narodowych w Polsce w świetle Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych. Materiały z konferencji, Warszawa, 23-24.X.2000*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2001.

³⁵ Pamiętać należy, że projekt Konwencji (przygotowany przez Komisję „Demokracja przez Prawo” na szczyt państw Rady Europy w Wiedniu w 1993 r. przynosił taką definicję, która jednak nie została zaakceptowana. Definicja ta określała mniejszość jako grupę osób w danym państwie, które: - mieszkają na terytorium tego państwa oraz są jego obywatelami; - utrzymują długotrwałe, ustabilizowane i stałe związki z tym państwem; - demonstrują odrębność etniczną, kulturową, religijną lub językową i są widoczne w społeczeństwie; - są zainteresowane grupowym przetrwaniem i podtrzymaniem wspólnej narodowej tożsamości.

widzianą Konwencją Ramową.

Podobnie jak we wspomnianym tu Dokumencie Kopenhaskim KBWE, podmiotami chronionymi przez Konwencję Ramową są wyłącznie jednostki – osoby należące do mniejszości. Przynależność ta powinna wynikać ze swobodnie wyrażonej woli tej osoby i jej tożsamości wedle kryteriów obiektywnych. Swoboda samookreślenia nie oznacza prawa jednostki do arbitralnego wyboru przynależności do jakiegokolwiek mniejszości narodowej. Musi on być związany z pewnymi obiektywnymi kryteriami istotnymi dla określenia tożsamości narodowej jednostki. Przynależność do mniejszości jest sprawą swobodnego wyboru jednostki, który nie powinien przynosić żadnych niekorzystnych rezultatów (art. 3 ust. 1). Z Preambuły do Konwencji Ramowej wynika, że pojęcie „mniejszości” może być rozumiane szeroko, a ochroną mogą być objęte osoby należące nie tylko do mniejszości narodowej, ale także do mniejszości etnicznych, religijnych i językowych. Konwencja wskazuje także na kryteria wyróżniające tożsamość mniejszości, do których zaliczyła religię, język, tradycję i dziedzictwo kulturowe (art. 5 ust. 1).

Zasady Konwencji odnoszą się „osób” należących do mniejszości narodowych, a zatem nie wiąże ich ochrony z posiadaniem przez nich obywatelstwem. Analiza deklaracji składanych przez państwa przy ratyfikacji Konwencji Ramowej wskazuje jednak, że państwa - strony generalnie zawężają krąg osób uprawnionych do ochrony głównie do członków mniejszości narodowych posiadających obywatelstwo tego państwa oraz tradycyjnie w nim zamieszkających.

Konwencja Ramowa akceptuje, że wykonywanie praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji może odbywać się zarówno indywidualnie, jak i z innymi osobami. Podkreśla ona z jednej strony zasadę równości i niedyskryminacji, zaś z drugiej traktuje preferujące działania państwa wobec mniejszości jako dopuszczalne (art. 4).

Konwencja określa zasady ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, do których poszczególne państwa mają dochodzić stopniowo, krok po kroku dostosowując swoje ustawodawstwa wewnętrzne. Ten fakt różni konwencję ramową od konwencji „zwyczajnej”, której postanowienia mogą być bezpośrednio stosowane w krajowych (wewnętrznych) systemach prawnych. Ponieważ postanowienia Konwencji Ramowej nie są bezpośrednio stosowane, to państwa sygnatariusze posiadają pewien ważny margines swobody w przyjmowaniu jej postanowień i przystosowywaniu do własnych mniejszości oraz rozwijaniu poprzez środki krajowe i porozumienia dwustronne.

Charakterystyka Konwencji. Preambuła określa cel opracowania Konwencji Ramowej, którym było zapewnienie skutecznej ochrony mniejszości narodowych oraz praw osób należących do tych mniejszości, zapewniając jednocześnie poszanowanie integralności terytorialnej i suwerenności narodowej państw. Preambuła wskazuje, że zasady określone w Konwencji winny być realizowane w ramach ustawodawstwa krajowego. Podkreśla, że jako źródła inspiracji przy opracowywaniu tej konwencji służyły zobowiązania odnoszące się do ochrony mniejszości zawarte w deklaracjach ONZ (przede wszystkim w Deklaracji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych - rezolucja nr 37/135 przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne 18.12.1992 r.) i dokumentach KBWE (przede wszystkim w Dokumencie Kopenhaskim z 29.06.1990 r.).

Konwencja (art. 1) stanowi, iż ochrona mniejszości narodowych oraz praw i wolności osób należących do tych mniejszości, nie jest wyłączną domeną państwa, lecz stanowi integralną część międzynarodowej ochrony praw człowieka. Postanowienie tej konwencji mają być stosowane w dobrej wierze oraz z zasadami dobrego sąsiedztwa (art. 2). Każda osoba

należąca do mniejszości narodowej powinna mieć swobodę wyboru, co do traktowania jej jako należącej bądź też nie należącej do mniejszości, przy czym swobodny wybór lub korzystanie z praw (związanych z tym wyborem) nie pociągną za sobą żadnych niekorzystnych skutków (art. 3 ust. 1). Z praw i wolności wynikających z zasad Konwencji można korzystać indywidualnie lub wspólnie z innymi osobami (art. 3 ust. 2). Termin „inne osoby” jest rozumiany w szerokim sensie i oznacza zarówno osoby należące do tej samej mniejszości narodowej, jak i do innej mniejszości narodowej lub do większości.

Strony Konwencji (art. 4 ust. 1) zobowiązują się do zagwarantowania osobom należącym do mniejszości narodowych równości wobec prawa oraz jednakowej ochrony prawnej. Zakazana jest wszelka dyskryminacja oparta na przynależności do mniejszości narodowej. Obowiązkiem państw jest prowadzenie odpowiednich działań we wszystkich sferach życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego w celu osiągnięcia pełnej i rzeczywistej równości między osobami należącymi do mniejszości narodowej i tymi, którzy należą do większości (art. 4 ust. 2), a ich zastosowanie nie będzie traktowane jako akt dyskryminacji (art. 4 ust. 3).

Osoby należące do mniejszości narodowych mają mieć zapewnione warunki (art. 5 ust. 1) do podtrzymania i rozwoju ich kultury oraz zachowania tożsamości (w tym przede wszystkim religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego). Termin „tradycja” nie oznacza poparcia dla praktyk, które są sprzeczne z prawem krajowym lub standardami międzynarodowymi. „Tradycyjne praktyki” są poddane ograniczeniom wynikającym z wymagań porządku publicznego. Ustęp 2 art. 5 zobowiązuje państwa do powstrzymania praktyk asymilacyjnych wobec osób należących do mniejszości narodowych wbrew ich woli. Nie zabrania się natomiast asymilacji dobrowolnej, ani prowadzenia przez państwo własnej polityki integracyjnej.

Zgodnie z artykułem 6 ust. 1 obowiązkiem państwa jest rozwijanie ducha tolerancji i dialogu kultur oraz współpracy wszystkich ludzi żyjących na ich terytoriach, niezależnie od tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej, przede wszystkim w dziedzinie edukacji i mediów (szczególnie odpowiednich do osiągnięcia tych celów). Państwo zobowiązuje się do ochrony osób, które mogłyby paść ofiarą aktów dyskryminacji, wrogości lub przemocy ze względu na ich tożsamość etniczną, kulturową, językową i religijną (art. 6 ust. 2).

Państwo powinno zapewnić poszanowanie prawa każdej osoby należącej do mniejszości do: swobodnego, pokojowego zgromadzania się, stowarzyszania oraz swobody wypowiedzi, wolności myśli, sumienia i religii, a także prawo manifestowania swej religii lub przekonań (art. 7) oraz tworzenia instytucji, organizacji i stowarzyszeń religijnych (art. 8).

Zasady ochrony wolności wyrażania opinii szczegółowo określa art. 9. Zobowiązuje on państwo – w ustępie 1 tego artykułu – do uznania prawa każdej osoby należącej do mniejszości narodowej do posiadania, otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei w języku mniejszości (bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe) oraz niedyskryminacji w dostępie do środków przekazu w „ramach ich systemów prawnych”. To ostatnie sformułowanie oznacza poszanowanie postanowień konstytucyjnych danego państwa, które mogą regulować zakres dostępu do środków przekazu.

Ustęp 2 art. 9 wymaga, aby procedura koncesjonowania rozgłośni radiowych, stacji telewizyjnych oraz przedsiębiorstw kinematograficznych oparta była o kryteria obiektywne, które wykluczają dyskryminację. W ustępie 3 art. 9 państwo zobowiązuje się do nie przeszkadzania w tworzeniu i korzystaniu z mediów drukowanych przez osoby należące do mniejszości narodowych. Zobowiązuje się ono również do tego, że w ramach własnych uregulowań prawnych odnoszących się do rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych (głównie przydział częstotliwości) zapewni, aby członkowie mniejszości narodowych mieli możliwość tworzenia i używania własnych środków przekazu.

Ustęp 4 art. 9 podkreśla potrzebę przyjęcia przez państwo stosownych środków w celu ułatwienia dostępu do środków przekazu osobom należącym do mniejszości narodowych oraz wspierania tolerancji i pluralizmu kulturowego. „Stosowne środki” mogą oznaczać np.: finansowanie audycji mniejszości lub produkcji programów związanych z problemami mniejszości lub dialogu międzykulturowego, zachęcanie wydawców (nadawców) do umożliwienia mniejszościom narodowym dostępu do środków przekazu.

Za jeden z najważniejszych środków, za pomocą którego członkowie mniejszości przejawiają, chronią i utwierdzają swoją tożsamość, traktowane jest swobodne i nie poddane jakiegokolwiek ingerencji posługiwanie się językiem mniejszości, zarówno prywatnie jak i publicznie, ustnie czy pisemnie (art. 10 ust. 1). Słowo „publicznie” oznacza: w miejscu publicznym lub w obecności innych osób. Nie dotyczy ono natomiast jakiegokolwiek sytuacji mającej związek z kontaktowaniem się z władzami publicznymi.

Jedynie na obszarach zamieszkałych tradycyjnie lub w znaczącej ilości przez osoby należące do mniejszości narodowej, o ile one sobie tego zażyczą (i odpowiada to rzeczywistym potrzebom), państwo zobowiązuje się do stworzenia w miarę swoich możliwości warunków do używania języka mniejszości w kontaktach z władzami administracyjnymi (art. 10 ust. 2). Termin „zamieszkałych tradycyjnie” nie odnosi się do mniejszości historycznych, lecz do wszystkich osób, które zamieszkują dany obszar geograficzny (jednostkę administracyjną). Nie sprecyzowano dokładnie pojęcia „rzeczywiste potrzeby” (pozostawiając to ocenie samego państwa), a użyte sformułowanie „na tyle, na ile jest to możliwe” kieruje uwagę na ograniczenia, głównie finansowe, wprowadzenia języka mniejszości do pracy administracji. Zobowiązania państwa do używania języka (-ów) mniejszości nie naruszają statusu języka (-ów) oficjalnego (-ych) danego państwa.

Ustęp 3 art. 10 zobowiązuje państwo do zagwarantowania prawa każdej osoby należącej do mniejszości, w sytuacji jej zatrzymania (lub oskarżenia), do niezwłocznego jej poinformowania w języku dla niej zrozumiałym o tego przyczynach. Ustęp ten o prawie do obrony przez tę osobę w tym języku (a jeżeli to jest konieczne, przy bezpłatnej pomocy tłumacza).

Artykuł 11 rozwija inne aspekty praw językowych mniejszości: prawo do używania swego nazwiska w języku mniejszości oraz prawo do powrotu do niego o ile zmieniono je pod przymusem (ust. 1); prawo do umieszczania w języku mniejszości znaków, napisów lub informacji o charakterze prywatnym, które będą widoczne dla innych (ust. 2); prawo do tradycyjnych nazw lokalnych, nazw ulic oraz innych oznaczeń topograficznych w rejonach tradycyjnie zamieszkałych przez znaczną liczbę osób należących do mniejszości (ust. 3), ale to ostatnie postanowienie to nie oznacza oficjalnego uznania nazw lokalnych w językach mniejszości.

Państwo jest zobowiązane (art. 12 ust. 1) do rozwijania i szerzenia wiedzy o mniejszościach, kształcenia nauczycieli i dostępu do podręczników w tym zakresie (ust. 2), promowania równości dostępu osób należących do mniejszości narodowych do edukacji na wszystkich jej poziomach (ust. 3).

Osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo do tworzenia swoich własnych prywatnych instytucji edukacyjnych i szkoleniowych (art. 13 ust. 1), ale jego wykonywanie nie pociąga za sobą zobowiązań finansowych państwa (ust. 2).

Państwo uznaje prawo każdej osoby należącej do mniejszości do nauki języka mniejszości (art. 14 ust. 1). W rejonach tradycyjnie zamieszkałych lub przez znaczną liczbę osób należących do mniejszości, państwo zapewni tym osobom odpowiednie możliwości uczenia się języka mniejszości lub nauki w tym języku (ust. 2). Realizacja tego prawa nie może się odbywać z uszczerbkiem dla nauki (nauczania) języka oficjalnego państwa (ust. 3). Nato-

miast nie może być wyjątków od prawa przysługującego każdemu członkowi mniejszości do uczenia się swojego języka, ale nie powinno się ono odbywać ze szkodą dla nauki lub kształcenia w języku oficjalnym, gdyż znajomość języka oficjalnego jest czynnikiem spójności i integracji społecznej. Nauczanie dwujęzyczne jest jednym ze sposobów osiągnięcia celów tego postanowienia.

Artykuł 15 wymaga od państwa, aby stworzyło warunki niezbędne dla rzeczywistego uczestnictwa osób należących do mniejszości narodowych w życiu kulturalnym, społecznym i ekonomicznym oraz w sprawach publicznych, zwłaszcza tych, które ich dotyczą. Ma to na celu osiągnięcie rzeczywistej równości pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowych a tymi, tworzącymi większość. Państwo może działać w tym kierunku m.in. poprzez: konsultacje z tymi osobami, włączanie tych osób w przygotowanie, realizację i ocenianie krajowych i regionalnych planów rozwoju (lub programów bezpośrednio ich dotyczących), podjęcie z tymi osobami studiów badających możliwy wpływ na nie projektowanych działań rozwojowych, rzeczywiste uczestnictwo osób należących do mniejszości narodowych w procesach decyzyjnych i organach wybieralnych (na szczeblu krajowym jak i lokalnym) lub lokalne formy rządzenia.

Państwo zobowiązuje się do nie podejmowania działań zmieniających proporcje ludnościowe w rejonach zamieszkałych przez mniejszość (art. 16). Nie może ono także ingerować w prawo członków mniejszości narodowych do nawiązywania i utrzymywania kontaktów transgranicznych z osobami legalnie przebywającymi w innych państwach (art. 17 ust. 1) oraz w prawo tych osób do uczestnictwa w organizacjach pozarządowych, działających zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym (art. 17 ust. 2).

Ponadto państwo będzie się starało zawierać umowy z innymi państwami dla zapewnienia ochrony osobom należącym do mniejszości narodowych (umowy te są traktowane jako uzupełnienie międzynarodowych konwencji) oraz podjąć kroki ułatwiające współpracę transgraniczną (art. 18).

Państwa zobowiązują się do poszanowania i realizacji zasad tej konwencji, a stosowania ograniczeń (lub odstępstw) jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy są one konieczne i przewidziane w międzynarodowych instrumentach prawnych, a w szczególności Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 19).

Przy korzystaniu z zasad wynikających z Konwencji osoby należące do mniejszości zobowiązane są respektować konstytucję i inne ustawy obowiązujące w ich krajach oraz prawa innych osób, a w szczególności należących do większości lub innych mniejszości narodowych (art. 20).

Żadnego z postanowień Konwencji nie można interpretować w taki sposób, z którego wynikałoby przyznanie prawa do podjęcia działań sprzecznych z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego, a zwłaszcza z zasadami suwerennej równości, integralności terytorialnej i politycznej niepodległości państw (art. 21). Postanowienia Konwencji nie mogą być rozumiane jako podstawa ograniczania lub uchylania praw i wolności zagwarantowanych przez prawo danego państwa lub inną umowę międzynarodową (art. 22). Celem tego ostatniego zastrzeżenia jest zapewnienie, aby osoby należące do mniejszości narodowych mogły korzystać z tych regulacji krajowych lub międzynarodowych dokumentów dotyczących praw człowieka, które będą dla nich najbardziej korzystne.

Postanowienia art. 23 dotyczą stosunków pomiędzy Konwencją a Europejską Konwencją Praw Człowieka, do czego odniesienie znajduje się w preambule. W żadnych okolicznościach zasady Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych nie mogą zmieniać praw i wolności chronionych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka.

Mechanizm kontrolny. Artykuły 24 - 26 Konwencji opisują zasady nadzoru nad wypełnianiem zobowiązań wynikających z Konwencji. Kontrolę w tym względzie powierzono Komitetowi Ministrów, głównemu organowi politycznemu Rady Europy (art. 24). Dla państw, nie będących członkami Rady Europy, zostanie stworzony odpowiedni tryb nadzoru (art. 24 ust. 2). Komitet Ministrów będzie tu wspomagany przez specjalny Komitet Doradczy (art. 26).

Natomiast kontrola wykonywania postanowień Konwencji jest przewidziana poprzez system okresowych i doraźnych sprawozdań kierowanych do Sekretarza Generalnego Rady Europy (art. 25). Zgodnie z tymi art. 24 – 26 oraz Rezolucją nr 10 z 1997 r. został przyjęty określony system kontroli tych sprawozdań. Uczestniczy w nim z jednej strony Komitet Ministrów, a z drugiej Komitet Doradczy (organ złożony z niezależnych ekspertów). Komitet ten opiniuje raporty państw, a Komitet Ministrów wyciąga wnioski z jego opinii. Komitet Ministrów może również wydawać zalecenia zainteresowanym stronom oraz wyznaczać terminy na przedstawienie informacji o jego wdrażaniu. Pierwszy (wstępny) raport ma być przesłany w rok po wejściu w życie Konwencji w zainteresowanym kraju (art. 25 ust. 1), a następny powinien zostać przedstawiony za pięć lat. Komitet Ministrów może, z inicjatywy Komitetu Doradczego zażądać, aby dodatkowo państwo przedstawiło raport bieżący. Raporty państw oraz wnioski i zalecenia Komitetu Doradczego wraz z komentarzami są ogólnie dostępne i publikowane.³⁶

Końcowe postanowienia zawarte w artykułach 27-32 są oparte na modelowych klauzulach przewidzianych dla konwencji i porozumień zawartych w ramach Rady Europy. Konwencja Ramowa wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od daty przyjęcia wynikających z niej zobowiązań przez dwanaście państw-członków Rady Europy. Będą ją mogły ratyfikować przede wszystkim państwa członkowskie Rady Europy. Jednak po jej wejściu w życie i po konsultacji państw-stron Komitet Ministrów może zaprosić do niej również inne państwa. Termin „inne państwa” odnosi się do tych państw, które uczestniczą w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Konwencja Ramowa potwierdza szereg zasad dotyczących uznania i rozwoju tożsamości mniejszości zgodnie z regułami prawa międzynarodowego (zachowania integralności terytorialnej kraju, suwerenności), ale nie przewiduje możliwości składania skarg indywidualnych przed Trybunałem Praw Człowieka, co osłabia skuteczność prawną tego dokumentu. Tworzy ona obecnie podstawowy standard ich w Europie, który zyskał w ostatnich latach na znaczeniu wskutek przyjętego systemu kontroli (dzięki ścisłej współpracy Komitetu Ministrów i Komitetu Doradczego).

Polska. Polska podpisała Konwencję Ramową w dniu 1 lutego 1995 r. (w gronie pierwszych dwudziestu państw), a ratyfikowała 20 grudnia 2000 r. Pierwszy raport dotyczący wykonania postanowień Konwencji dostarczyła na początku lipca 2002 r.

Proces przygotowania do ratyfikacji Konwencji rozpoczął się w drugiej połowie 1997 r.³⁷ W końcu września 1999 r. rząd skierował do Sejmu projekt ustawy (Druk Sejmowy nr 1383), upoważniający Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji Konwencji Ramowej. Ustawa ta wzbudziła jednak ostrą dyskusję oraz żądania o uzupełnienie jej o gwarancje ochrony mniejszości polskich w innych krajach. Z tych powodów dyskutowano również nad rządową deklaracją interpretacyjną, która była dwukrotnie zmieniana.³⁸ Ostatecznie ustawa

³⁶ Znajdują się one m.in. na stronie internetowej: <http://www.humanrights.coe.in/minorities/index.htm>).

³⁷ Opóźnienia i przedłużenie procedury ratyfikacji Konwencji Ramowej były przedmiotem interpelacji poselskiej Henryka Krolla z mniejszości niemieckiej w dniu 2 kwietnia 1998 r.

³⁸ Oświadczenie rządowe (Dz. U. 2002, Nr 22, poz. 210) stwierdza, że Polska przez pojęcie „mniejszości narodowych” rozumie mniejszości narodowe zamieszkałe na terytorium kraju, których członkowie są obywatelami polskimi oraz, że Polska będzie realizowała także postanowienia konwencji

o ratyfikacji Konwencji została przyjęta w kwietniu 2000 r. Prezydent ratyfikował konwencję w listopadzie 2000 r., a dokument ratyfikacyjny przekazano w grudniu tego samego roku.

Trudno wskazać na jeden, konkretny powód opóźnień w ratyfikacji tej Konwencji przez Polskę. Zasadnicze i korzystne zmiany w polityce wobec mniejszości, jak i w systemie prawnym, dokonały się już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Obecnie system prawny Polski zarówno na poziomie prawa wewnętrznego (Konstytucja, ustawy i rozporządzenia wykonawcze), jak i zobowiązań międzynarodowych (tak natury politycznej, jak i prawnej) ustanawia ochronę osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych, która generalnie odpowiada gwarancjom postulowanym w tej Konwencji. Ale są jednak zasady zawarte w Konwencji, które nie znajdują odzwierciedlenia w prawodawstwie polskim. Do najważniejszych z nich należą:³⁹

- zakaz działań mających na celu asymilację mniejszości narodowych (art. 5 ust. 2 Konwencji);

- używanie języka mniejszości prywatnie publicznie (art. 10 ust. 1), używanie języka mniejszości przed urzędami (art. 10 ust. 2), prawo do umieszczania napisów o charakterze prywatnym w języku mniejszości narodowych (art. 11 ust. 2) oraz prawo do umieszczania w języku mniejszości narodowych tradycyjnych nazw lokalnych, nazw ulic oraz innych oznakowań topograficznych o charakterze publicznym (art. 11 ust. 3);⁴⁰

- zobowiązanie do powstrzymania się od działań zmieniających proporcje narodowościowe w rejonach zamieszkałych przez mniejszości narodowe (art. 16);

- prawa edukacyjne dotyczące szerzenia wiedzy o kulturze mniejszości (art. 12 ust. 1), kształcenia nauczycieli dla szkół mniejszości narodowych, dostęp do podręczników w języku mniejszości narodowych (art. 12 ust. 2).

Zagadnienia te reguluje poselski (komisyjny) projekt ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych, którego pierwsze czytanie odbyło się w lutym 2002 r. i znajduje się obecnie w pracach sejmowych.

7.4. Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji

Obok Konwencji Ramowej należy koniecznie wspomnieć o utworzonej w 1994 r. Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (*the European Commission against Ra-*

poprzez umowy międzynarodowe (zgodnie z art. 18 konwencji), których celem jest ochrona mniejszości narodowych w Polsce oraz mniejszości lub grup polskich w innych państwach.

³⁹ Na podstawie: *Zasady zawarte w „Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych”, które nie znajdują odzwierciedlenia w prawodawstwie polskim*, Wydział ds. Mniejszości Narodowych, Departament Obywatelstwa MSWiA, Warszawa, 27 września 2000 r.

⁴⁰ Artykuł 27 Konstytucji stanowi, że językiem urzędowym w Polsce jest język polski, ale nie narusza to praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Artykuł 2 ust. 2 ustawy o języku polskim z dnia 7 października 1999 r. (Dz. U. 1999, Nr 90, poz. 999) stanowi z kolei, że nie narusza ona praw mniejszości narodowych i grup etnicznych. W prawie polskim jest brak pozytywnych regulacji dotyczących języków mniejszości. W marcu 2002 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy (Dz. U. 2002 Nr 37, poz. 349). Określa ono (art. 1 ust. 1) wypadki i granice, w którym nazwom i tekstom w urzędach i instytucjach użyteczności publicznej, a także przeznaczonym do odbioru publicznego oraz w środkach transportu publicznego, sporządzonym w języku polskim, mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy. Za język obcy uważa się także język mniejszości narodowych lub grup etnicznych zamieszkujących dany obszar terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 4). Przekładu można dokonywać w miejscowościach, w których występują zwarte środowiska mniejszości narodowych lub grup etnicznych i dotyczy on nazw i tekstów: umieszczonych: na tablicy urzędu lub instytucji użyteczności publicznej, w innym eksponowanym miejscu przeznaczonym do informowania, w środkach transportu publicznego lub przeznaczonych do odbioru publicznego.

cism and Intolerance), odgrywającej obecnie ważną rolę w dziedzinie ochrony mniejszości. Komisja publikuje coroczne raporty dotyczące przestrzegania praw mniejszości narodowych i etnicznych w krajach członkowskich Rady Europy. W raporcie na temat Polski z 2000 r. komisja zwróciła uwagę na niewystarczającą ilość środków przeznaczanych z budżetu państwa na zmianę położenia społeczności romskiej. Ponadto Komisja zbiera informacje o podejmowanych w Europie pozytywnych inicjatywach oraz rozwiązaniach problemów mniejszościowych i je upowszechnia.

W 1999 r. został powołany Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, którego zadaniem jest promocja wiedzy o prawach człowieka, podejmowanie działań do ich większego respektowania oraz kontrola braków w prawodawstwie państw członkowskich w zakresie praw obywatelskich.

8. Ochrona mniejszości narodowych w ramach Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich)⁴¹

8.1. Wprowadzenie

W stosunku do ONZ, KBWE/OBWE oraz Rady Europy, kwestia ochrony mniejszości narodowych i etnicznych była raczej rzadko eksponowana w działalności i dokumentach Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich). Wynikało to z szeregu przyczyn, których większość łączył fakt, iż proces integracji europejskiej miał przede wszystkim charakter gospodarczy i instytucjonalny. Innym powodem było także i to, że Unia Europejska nie jest przykładem klasycznej organizacji międzynarodowej. Stanowi ona organizację ponadnarodową (*supranational*), która stanowi jednolite prawo (europejskie prawo wspólnotowe). Są to regulacje tworzone i przyjęte przez instytucje i organy wspólnotowe, podlegające jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.⁴² Szczególną cechą tego prawa jest jego nadrzędność i bezpośredniość w stosunku do prawa krajowego. Dlatego też w zakresie „kwestii mniejszości” trudno było tu znaleźć wśród państw członkowskich zgodę oraz wolę na rozwijanie wspólnych regulacji dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych.

Nie oznacza to jednak, że w ramach Unii nie podejmowano tych problemów. W latach osiemdziesiątych Unia starała się chronić w swoich krajach członkowskich mniejszości językowe lub języki mniejszościowe (inaczej „języki mniej używane”, *lesser-used languages*), unikając w ten sposób drażliwych kwestii separatyzmów regionalnych oraz praw społeczności imigranckich. Natomiast rzadko podejmowała kwestie ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, mieszkających i żyjących w jej krajach członkowskich.

W następstwie zmian demokratyzacyjnych mających miejsce w Europie Środkowej i Wschodniej w 1989 r. nastąpiła także duża zmiana w UE w sposobie patrzenia na prawa człowieka, w tym też na ochronę praw mniejszości. Od początku lat dziewięćdziesiątych tworzy się w ramach tej organizacji pozytywny system ochrony praw człowieka. Wynika to z przeświadczenia, że nie podnoszenie tych zagadnień może zagrażać stabilności całej organizacji oraz wpływać negatywnie na istnienie Wspólnego Rynku. Unia od początku lat dzie-

⁴¹ Zob. Andre Liebich, *Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement*, European University Institute, Working Paper RSC No 98/49, Geneva, December 1998; Gabriel Toggenburg, *A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4 (2000), no 16 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm>); Filip Jasiński, *Walka z rasizmem i ksenofobią w Unii Europejskiej*, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa 2000.

⁴² Należą do nich przede wszystkim: Komisja Europejska (organ wykonawczy) oraz Rada Unii Europejskiej (organ uchwałodawczy). Obie instytucje razem z Parlamentem Europejskim uczestniczą we procesie tworzenia prawa.

więćdziesiątych stara się też konsekwentnie walczyć z wszelkimi przejawami nietolerancji i dyskryminacji etnicznej i rasowej. Obecnie we Wspólnotach kwestie związane czy z ochroną mniejszości, czy też dotyczące walki z dyskryminacją rasową i etniczną mieszczą się w obszarze I i II kategorii praw człowieka, tj. zarówno praw obywatelskich i politycznych, jak i praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

Ważnym wskaźnikiem tych zmian w ramach UE jest wejście w życie w maju 1999 r. Traktatu Amsterdamskiego, którego art. 13 dotyczy zakazu dyskryminacji oraz przyjęcie w czerwcu 2000 r. dyrektywy, o równym traktowaniu niezależnie od pochodzenia rasowego lub etnicznego (tzw. *the Race Equality Directive*, o których w zakończeniu raportu).

Ogólnie działalność instytucji/organów UE (Wspólnot Europejskich) w zakresie szeroko rozumianej ochrony mniejszości narodowych i etnicznych oraz przeciwdziałaniu dyskryminacji etnicznej i rasowej możemy podzielić na następujące cztery grupy działań:

- a) podejmowane przez Parlament Europejski, mające charakter polityczno - normatywny;
- b) podejmowane przez Komisję Europejską, Radę Europejską (oraz także Parlament Europejski), mające charakter celowy i finansowy;
- c) podejmowane w ramach stosunków międzynarodowych przez organa UE, głównie w dziedzinie mniejszości i spraw mniejszościowych poza UE;
- d) działania, które nie mają w założeniu charakteru „mniejszościowego”, ale w jakiś sposób dotyczą tych spraw (np. programy rozwoju regionalnego).

8.2. Działalność (rezolucje) Parlamentu Europejskiego

Przy realizacji różnego rodzaju programów rozwoju regionalnego uwzględnia się specyfikę regionów - ich różną kulturę, języki, finanse itp. Sprawy mniejszości znajdują się przy również w programach współpracy przygranicznej i międzyregionalnej.

Sprawy mniejszości występują także przy na polu gospodarczym - w perspektywie popierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Została utworzona Sieć Przedsiębiorstw Mniejszości Etnicznych (*Ethnic Minority Business Network*; EMBNET), która jest współfinansowana przez Komisję Europejską. Ma się ona przyczynić do zwiększenia udziału mniejszości w gospodarce lokalnej, regionalnej i krajowej.

Sprawy ochrony mniejszości etnicznych (językowych, narodowych). Główną rolę w dziedzinie podnoszenia spraw ochrony mniejszości w Unii Europejskiej odgrywa Parlament Europejski. Jest to ciało ponarodowe, wybierane w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców państw członkowskich. Nie ma on jednak kompetencji do samodzielnego stanowienia prawa, a uchwalane przez niego rezolucje mają znaczenie głównie polityczne. Parlament Europejski podejmował w okresie ostatnich dwudziestu lat wielokrotnie problematykę ochrony i sytuacji poszczególnych mniejszości narodowych. Rezolucje Parlamentu nie mają jednak charakteru prawnie obowiązującego i raczej rzadko przynoszą wymierne (praktyczne) efekty. Do najważniejszych rezolucji Parlamentu Europejskiego, w których poruszone zostały kwestie sytuacji i stanu ochrony mniejszości narodowych (etnicznych), należą:

– „Rezolucja z 16 października 1981 r. o Wspólnotowej Karcie Języków Regionalnych i Kulturach oraz o Karcie Praw Mniejszości Etnicznych”⁴³, przyjęta na podstawie tzw. „Raportu Arfe”, przygotowanego przez włoskiego specjalnego sprawozdawcę, Gaetano Arfe. W tej rezolucji Parlament wzywał władze krajowe, regionalne oraz lokalne do popierania promocji i

⁴³ OJ 1981 No. C 287, s. 106.

rozwoju kultur i języków regionalnych w programach szkolnych, radiu publicznym oraz telewizji, ich prawa do używania w miejscach publicznych oraz w administracji i sądach. Parlament wezwał także Komisję Europejską do przeglądu regulacji prawnych oraz praktyk, które mogą prowadzić do dyskryminacji języków mniejszościowych;

– „Rezolucja z 11 lutego 1983 r. o Środkach w Celu Popierania Mniejszości Językowych i Kulturowych”⁴⁴, przygotowana ponownie przez Gaetano Arfe. Parlament biorąc pod uwagę, że dla około 30 mln obywateli UE (wówczas) językami rodzimymi są języki regionalne lub też mniejszościowe (mało używane), wzywa Komisję Europejską do kontynuowania i wzmocnienia wysiłków na tym obszarze. Komisja była także zapytana w rezolucji o praktyczne działania i środki podejmowane w tym celu;

– Rezolucja z 30 października 1987 r. o Językach i Kulturach Regionalnych i Etnicznych w Unii Europejskiej⁴⁵, zwana także Rezolucją Kujpersa, przygotowana przez specjalnego sprawozdawcę Willy Kujpersa. Parlament w sytuacji stwierdzenia braku postępów na polu promocji języków i kultur regionalnych, wzywa do wprowadzenia zróżnicowanych rekomendacji w tej dziedzinie dla państw członkowskich w obszarze edukacji, mass mediów, kultury, życia publicznego i administracji. W tej rezolucji Parlament wezwał także do przygotowania większych środków z budżetu na ten cel. Zaproponował także zmianę statusu Grupy Parlamentarnej Języków Mniejszościowych (Mało Używanych)⁴⁶ na oficjalną (stałą) grupę funkcjonującą w Parlamencie Europejskim.

Dyskusja wokół tej rezolucji doprowadziła do powstania Karty Praw Grup Etnicznych w 1988 r. Karta, określana później także jako „Raport Stauffenberga”, była przedmiotem dyskusji na posiedzeniu jednego z komitetów parlamentu, ale nie uzyskała tam wymaganej większości. Zmieniona wersja Karty (raportu), wtedy określana także jako „Raport Albera”, była dyskutowana w 1993 r. Wiele z zapisów Karty znalazło się w dokumentach Federacyjnej Unii Europejskich Narodowości (*the Federal Union of European Nationalities*, FUEN);

– Rezolucja z 1994 r. o Mniejszościach Językowych w Unii Europejskiej⁴⁷, przyjęta w na podstawie tzw. „Raportu Kililea”, odwoływała się do wcześniejszej „rezolucji Arfe”. Podkreślała, że państwa członkowskie powinny uznać własne mniejszości językowe oraz tworzyć podstawę do rozwoju i ochrony tych języków. Parlament wzywał także parlamenty i rządy krajowe do podpisania i ratyfikowania Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych (przyjętej w 1992 r. w ramach Rady Europy) oraz rekomendował udzielenie odpowiednich środków budżetowych dla Europejskiego Biura Języków Mniejszościowych (Języków Mniej Używanych), o którym dalej. Rezolucja wyzwała również do podjęcia wspólnych działań i programów międzypaństwowych na rzecz promocji języków regionalnych. Środki na ten cel mogłyby pochodzić, zdaniem Parlamentu, głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Parlament Europejski stwierdził także, że wszystkie rekomendacje o charakterze „mniejszości” powinny być stosowane także do nie-terytorialnych autochtonicznych mniejszości (takich jak np. grupy romskie), które nie powodują zagrożenia dla terytorialnej integralności danego państwa.

Parlament Europejski zwracał także uwagę na sprawy mniejszości w dokumentach dotyczących ochrony praw człowieka, współpracy przygranicznej, przeciwdziałania rasizmowi

⁴⁴ OJ 1983 No. C 68, s. 103.

⁴⁵ OJ 1987 No. C 318, s. 160.

⁴⁶ Intergrupa, która składała się z parlamentarzystów - posłów do Parlamentu Europejskiego oraz przedstawicieli różnych mniejszości została założona w 1980 r. z zadaniem zwracania uwagi partii politycznych na kwestie mniejszości narodowych i etnicznych. Od 1983 r. zebrania tej grupy odbywają się regularnie.

⁴⁷ OJ 1994 No. C 61, s. 110.

itp. Takie stanowisko można znaleźć w Rezolucji na Temat Praw Człowieka w Świecie w 1997 i 1998 roku oraz Polityce Unii Europejskiej w Zakresie Praw Człowieka (z 1999 r.).⁴⁸ W Rezolucji o Poszanowaniu Praw Człowieka w Unii Europejskiej w 1997 r. podkreślono, że ochrona mniejszości winna być także ważnym kryterium przyjęcia danego kraju kandydackiego do tej organizacji.⁴⁹

Kwestie mniejszości narodowych, jako część szerszej problematyki, znalazły się także w Rezolucji o rasizmie, ksenofobii i antysemityzmie oraz koniecznych działaniach, aby przeciwdziałać dyskryminacji rasowej (1999 r.),⁵⁰ Rezolucji na temat roli telewizji publicznej w multi-medialnym społeczeństwie (1996 r.),⁵¹ czy też Rezolucji na temat złych warunków w więzieniach w Unii Europejskiej (1996 r.).⁵²

Kwestie te znalazły się także w rezolucjach dotyczących innych krajów lub kontynentów, jak np. w Rezolucji na temat sytuacji politycznej w Ameryce Południowej (1989 r.), Rezolucji na temat łamania praw człowieka w Islamskiej Republice Iranu (1996 r.) oraz w Rezolucji na temat Birmy (1999 r.).

Parlament podejmował także rezolucje, które dotyczyły specyficznych mniejszości, takie jak np.: Rezolucja na temat praw człowieka i mniejszości autochtonicznych w Argentynie (1997 r.), Rezolucja na temat praw politycznych mniejszości w Albanii, czy też Rezolucji na temat ochrony praw mniejszości i praw człowieka w Rumunii (z 1995 r.). W 1995 r. Parlament Europejski podjął specjalną Rezolucję o dyskryminacji Romów (1995 r.).

Przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii. Parlament Europejski, podobnie jak sprawy mniejszości językowych, dopiero w latach osiemdziesiątych zdecydowanie potraktował walkę z rasizmem i ksenofobią w krajach członkowskich. W latach następnych właśnie ta instytucja stała się wiodąca w przedstawianiu projektów konkretnych działań na tym polu. Poszczególne komitety parlamentarne przygotowały szereg raportów na ten temat.⁵³ Sam Parlament wydał szereg rezolucji, przyjętych w trakcie posiedzeń plenarnych, które odnosiły się bezpośrednio do walki z rasizmem, ksenofobią i antysemityzmem w UE:

- Rezolucja z 27 kwietnia 1995 r. w sprawie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu;⁵⁴
- Rezolucja z 15 czerwca 1995 r. w sprawie dnia pamięci Holocaustu;⁵⁵
- Rezolucja z 13 lipca 1995 r. w sprawie dyskryminacji Romów;⁵⁶
- Rezolucja z 26 października 1995 r. w sprawie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu;⁵⁷
- Rezolucja z 9 maja 1996 r. w sprawie Komunikatu Komisji na temat rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu;⁵⁸
- Rezolucja z 20 lutego 1997 r. w sprawie rasizmu, ksenofobii i skrajnej prawicy;⁵⁹
- Rezolucja z 30 stycznia 1998 r. w sprawie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu oraz

⁴⁸ OJ 1999 No. C 98, s. 270.

⁴⁹ OJ 1999 No. C 98, s. 279 (par. 10).

⁵⁰ OJ 1999 No. C 98, s. 488.

⁵¹ OJ1996 No. C 320, s. 180.

⁵² OJ 1996 No. C 32, s. 102.

⁵³ Zob. F. Jasiński, *Walka z rasizmem i ksenofobią w Unii Europejskiej*, Fundacja Edukacja dla Demokracji, s. 29-30.

⁵⁴ OJ 1995 No. C 126.

⁵⁵ OJ 1995 No. C 166.

⁵⁶ OJ 1995 No. C 156.

⁵⁷ OJ 1995 No. C 308.

⁵⁸ OJ 1996 No. C 152.

⁵⁹ OJ 1997 No. C 85.

Europejskiego Roku Przeciwko Rasizmowi;⁶⁰ w sprawie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu oraz rezultatów Europejskiego Roku Przeciwko Rasizmowi;⁶¹

– Rezolucja z 18 grudnia 1998 r. w sprawie Komunikatu Komisji na temat Planu działania przeciwko rasizmowi;⁶²

– Rezolucja z 16 marca 2000 r. w sprawie walki z rasizmem i ksenofobią w Unii Europejskiej;

– Rezolucja z 16 marca 2000 r. w sprawie Komunikatu Komisji nt. walki z rasizmem, ksenofobią i antysemityzmem w krajach kandydujących do członkostwa.

Parlament Europejski uczestniczył także aktywnie w pracach przygotowawczych nad utworzeniem Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (powołany w 1997 r., z siedzibą w Wiedniu). Przyczynił się też do przyjęcia przez Komisję Konsultacyjną do spraw rasizmu i ksenofobii (tzw. Komitet Kahna) w grudniu 1997 r. „Karty europejskich partii politycznych dla nierasistowskiego społeczeństwa”.

8.3. Inne działania (środki) UE dotyczące mniejszości i języków mniejszościowych

Duża grupa środków podejmowanych przez Unię w zakresie ochrony mniejszości i języków mniejszościowych obejmuje działania o charakterze finansowym lub technicznym (np. finansowanie określonych instytucji zajmujących się mniejszościami lub określonych typów aktywności), podejmowane przez same organy UE lub we wzajemnej współpracy.

Finansowe wsparcie dla ochrony mniejszości. W 1982 r. została powołane, zgodnie z wspomnianym „Raportem Arfe”, Europejskie Biuro Języków Mniejszościowych (*The European Bureau for Lesser-Used Languages*; EBLUL), mające siedzibę w Dublinie. Biuro jest organizacją pozarządową, której celem jest poszukiwanie i udzielanie wsparcia prawnego, politycznego i finansowego dla grup mówiących językami mniejszościowymi (językami mniej używanymi). Biuro prowadzi także badania nad położeniem ludności należącej do mniejszości językowych. Aktywność Biura dotyczy języków, które mają charakter tradycyjny i „autochtoniczny”, tj. którymi tradycyjnie mówią mieszkańcy określonych regionów w UE. Dialekty języka oficjalnego, języki imigrantów lub języki sztucznie są wyłączone spod działalności biura.

Biuro jest finansowane głównie ze środków Komisji Europejskiej. W ciągu ostatnich lat budżet Biura się zwiększył: od sumy 100 tys. ECU w 1983 r. do 4 mln ECU w 1995-1996. Obecnie budżet się zmniejszył i wynosi 2,250 tys. ECU. Z tego budżetu finansuje się (a dokładniej współfinansuje projekty do 50% przewidzianej sumy) wszelkie projekty mające na celu poprawę jakości nauki i programów nauki w językach regionalnych/mniejszościowych, jak i popularyzację wiedzy na temat upowszechniania doświadczeń na tym polu.

Obecnie w ramach Komisji Europejskiej dyskutuje się na temat braku wielopaństwowego programu przewidującego długoterminowe i stabilne wsparcie finansowe dla Biura. Prowadzi się obecnie specjalne studia dotyczące tego problemu.

Prace studialne na temat mniejszości (finansowane przez UE). Po tzw. Rezolucji Kujpersa, Komisja Europejska oraz Europejskie Biuro Języków Mniejszościowych (EBLUL) utworzyły w 1987 r. Europejską Sieć Informacji, Dokumentacji i Badań nad Językami Regionalnymi i Mniejszościowymi. Nosi ona nazwę MERCATOR. Sieć ta składa się z czterech

⁶⁰ OJ 1997 No. C 55.

⁶¹ OJ 1998 No. C 56.

⁶² OJ 1998 No. C 98.

instytucji badawczych, które zajmują się :

- a) oceną generalnego stanu tych zagadnień w ramach UE (wielodyscyplinarne studia, seminaria itp.);
- b) edukacją (studia nad dwujęzycznością i programami dwujęzycznymi);
- c) mediami i językami mniejszościowymi;
- d) prawodawstwem (zbieraniem regulacji prawnych dotyczących tych zagadnień).

Do 1994 r. działalność sieci MERCATOR była koordynowana przez EBLUL. Obecnie jest nadzorowana przez Komisję Europejską, a praktycznie przez Dyрекcję Generalną XXII Komisji Europejskiej.

Komisja Europejska finansowała także studia nad mniejszościami językowymi w różnych krajach członkowskich. W 1996 r. został przygotowany projekt EUROMOSAIC, dzięki któremu w 1996 r. został opublikowany raport pt. *The production and reproduction of the minority language groups in the European Union*.

Rozszerzenie UE o nowe kraje członkowskie (Europa Środkowa) zrodziło zainteresowanie nowymi programami badawczymi. Komisja Europejska (w ramach programu PHARE) współfinansowała razem Radą Europy wspólny Program „Mniejszości w Krajach Europy Środkowej”, który obejmował seminaria na temat dostępu mniejszości do mediów, edukacji i uczestnictwa przedstawicieli mniejszości we władzach publicznych.

Kulturowy i regionalny wymiar Unii Europejskiej. Sprawy mniejszości znajdują się także w ramach „kulturowego” wymiaru integracji europejskiej. Wiąże się to z uznaniem różnorodności kulturowej całej organizacji oraz z faktem, iż żaden kraj członkowski nie jest narodowo (etnicznie) jednolity. Różnorodność kulturowa jest uznawana za dużą wartość, a Karta Praw Fundamentalnych (art. 22) stwierdza, że Unia respektuje kulturowe, religijne i językowe różnice. Stąd liczne programy Unii są skierowane na edukację, badania i promocję wiedzy w tym zakresie.

Ważnym elementem jest tutaj dyrektywa, która zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia nauki w języku ojczystym dzieci legalnie migrującego pracownika - obywatela UE (Dyrektywa 77/486 z lipca 1977 r.).

Kwestia mniejszości jest także związana z funkcjonowaniem regionów w ramach UE. Ustanowienie Komitetu Regionów i Władz Lokalnych świadczyło o wzrastającej roli regionów w Europie i wzmocniło pozycję władz regionalnych. Komitet ma głównie charakter doradczy.

8.4. Ochrona mniejszości narodowych w ramach stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej

Ochrona mniejszości jako element współpracy międzynarodowej. Ochrona mniejszości, ich sytuacja w innych krajach stanowi także ważny element polityki zagranicznej i pomocy udzielanej innym krajom przez instytucje (władze) UE. Zainteresowanie tym problemami wzrosło na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Dotyczyło to m.in. traktowania przez władze tureckie społeczności kurdyjskiej, następnie sytuacji, jak wytworzyła się w Europie Środkowej i Wschodniej po upadku komunizmu oraz sytuacja w Jugosławii. Zdaniem Unii, uznanie „nowych” państw musiało iść w parze z przyjęciem przez nie zobowiązań dotyczących ochrony praw człowieka i mniejszości. Unia była w tym zakresie często krytykowana za stosowanie „podwójnych standardów”, czyli dawanie pierwszeństwa sprawom mniejszości w stosunkach zewnętrznych, zaś pomijanie lub też ignorowanie sytuacji mniejszości u siebie.

Wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego współpraca międzynarodowa, w

tym także w ramach kwestii „mniejszościowej”, zyskała na znaczeniu. Artykuł 19 Traktatu Amsterdamskiego stanowi, że:

Państwa członkowskie Unii Europejskiej koordynują swoją działalność w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych. Utrzymują one w ich ramach wspólne stanowisko.

Artykuł ten umożliwia przyjmowanie wspólnego stanowiska w sprawach międzynarodowych (np. jak to było w marcu 2000 r. wobec aktów przemocy rasowej i etnicznej w Zimbabwie), umieszczanie w umowach międzynarodowych podpisywanych przez Wspólnoty oraz ich kraje członkowskie klauzul dotyczących ochrony praw człowieka, które mogą uzależniać udzielanie pomocy gospodarczej od przestrzegania tych praw. Jedną z ostatnich inicjatyw Unii w tej dziedzinie było aktywne włączenie się w prace Światowej Konferencji ONZ na temat rasizmu, która odbyła w wrześniu 2001 r. w RPA.

Pakt o Stabilizacji. Unia, w momencie przemian demokratycznych w Europie Środkowej i Wschodniej, stała się świadoma swojej zależności od rozwoju i stabilności politycznej tych krajów. Zdecydowała się na podjęcie współpracy z tymi krajami pod różnymi warunkami, wśród których znalazł się także warunek „nienaruszalności wszystkich granic” oraz „gwarancje dla praw grup etnicznych i narodowych oraz mniejszości”. Były one zgodne z zobowiązaniami opisanymi w ramach ówczesnego KBWE, a przede wszystkim tzw. Dokumentu Kopenhaskiego.

Wymagania ochrony mniejszości, w ramach szerszej ochrony praw człowieka, znalazły się także w dwustronnych umowach o współpracy pomiędzy UE a danym państwem. Wtedy właśnie ówczesna „dwunastka” zdecydowała, że uzyskanie członkostwa UE wiąże się, obok spełnienia kryteriów politycznych i gospodarczych, także z gwarancjami ochrony mniejszości. Takie oczekiwania znalazły się w oświadczeniu Rady Europejskiej ze spotkania w Kopenhadze w czerwcu 1993 r., które brzmiało następująco: „Członkostwo wymaga, aby kraj kandydujący osiągnął stabilność instytucji gwarantujących demokrację, rządów prawa, poszanowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości”.

Unia Europejska stała się wtedy bardziej aktywna, jeśli chodzi o ochronę mniejszości w państwach aspirujących do Unii. Stało się to widoczne w ramach inicjatywy Paktu o Stabilizacji, przyjętego przez Radę Europejską w grudniu 1993 r. Celem Paktu było zapobieżenie konfliktom pomiędzy państwami Europy Środkowej i Wschodniej poprzez potwierdzenie nienaruszalności granic oraz zapewnienie należytej ochrony mniejszościom narodowym. Originalna idea Paktu została oparta na pomyśle ówczesnego premiera Francji Eduarda Balladura, który ja przedstawił w marcu 1993 r. Stwierdził on, że w sytuacji tragedii rozpadu Jugosławii, Europa powinna zapobiec dalszym możliwym konfliktom na tle etnicznym. Idea wdrożenia Paktu uzyskała ostateczny impet w momencie przyjęcia przez Radę Europejską strategii rozszerzenia Unii (w Essen w grudniu 1994 r.) i przygotowania tego rozszerzenia poprzez ściślejszą współpracę z państwami, które mogły w najbliższej przyszłości stać się członkami UE.

Pakt o Stabilizacji miał czysto polityczny charakter. Miał on się przyczynić do stabilizacji Europy poprzez zapobieżenie napięć i potencjalnych konfliktów, m.in. poprzez rozwiązanie sporów przy pomocy zawarcia odpowiednich traktatów dwustronnych. Był on skierowany przede wszystkim do przyszłych partnerów UE. Pakt o Stabilizacji został ostatecznie przyjęty przez przedstawicieli 52 państw - członków OBWE na konferencji końcowej w Paryżu w marcu 1995 r. Nie został on rozszerzony na wszystkie państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Dotyczył on bezpośrednio 9 państw, których członkostwo w UE było w bliższej i średniej perspektywie najbardziej prawdopodobne. Wśród tej grupy było 6 państw z Europy Środko-

wej i Wschodniej (Bułgaria, Czechy, Polska, Rumunia, Węgry i Słowacja) oraz 3 państwa bałtyckie (Estonia, Łotwa i Litwa).

Kwestie ochrony mniejszości narodowych jako kryteria akcesji. W czerwcu 1993 r. Rada Europejska w Kopenhadze zdecydowała, że kraje aspirujące do członkostwa w Unii powinny spełnić określone kryteria przed ostateczną integracją. Warunki te stanowiły istotny element strategii akcesyjnej Unii, były również bazą dla przygotowywania Raportów Okresowych w krajach kandydackich na temat postępów prac z nimi związanych. Wśród politycznych warunków kopenhaskich - obok demokracji, rządów prawa i praw człowieka - jest także warunek respektowania i ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych. Kryteria nie mają natury prawnej w tym względzie i nie są zobowiązujące, mają one głównie charakter polityczny.

W ostatnich Raportach Okresowych przygotowywanych przez Komisję Europejską (jesień 2000) ocena ochrony mniejszości narodowych w krajach kandydackich jest relatywnie wysoka. Kraje, które zostały najwyżej ocenione w tym względzie to Malta, Cypr i Polska. Gorsze oceny otrzymały państwa, w których społeczność romska jest szczególnie liczna (np. Węgry, Słowacja i Rumunia).

Wraz z postępującą realizacją części zobowiązań akcesyjnych natury ekonomicznej nałożonych na kraje kandydackie przez stronę wspólnotową można się spodziewać, że Unia Europejska będzie coraz częściej powracać do kryteriów politycznych, w tym do stanu ochrony mniejszości narodowych w swoich Raportach Okresowych oraz w bieżących kontaktach z państwami aplikującymi o członkostwo w UE. Romano Prodi, przewodniczący Komisji Europejskiej podkreślał ostatnio, że „równe traktowanie mniejszości jest kamieniem węgielnym nowej zjednoczonej Europy”.⁶³

Równie ważnym elementem, obok stanu ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, jest podkreślanie konieczności skutecznego wdrażania przepisów antydyskryminacyjnych w państwach kandydujących do członkostwa. Podkreślają to ostatnio Parlament Europejski oraz Komisja Europejska. Władze Unii uważają obecnie, że znaczna część kandydatów może się spotkać z krytyką w związku z „zapomnieniem” o politycznych kryteriach członkostwa UE z czerwca 1993 r. Jednym z tych kryteriów jest konieczność przestrzegania praw człowieka przez kraje aplikujące do członkostwa. W opiniach Komisji Europejskiej o gotowości do rozpoczęcia negocjacji o członkostwie, żadne z państw kandydujących nie zostało w sposób poważny potępione przez UE.

8.5. Pakiet antydyskryminacyjny - perspektywy ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w ramach Unii Europejskiej

Obecność art. 13 w Traktacie Amsterdamskim, który wszedł w życie 1 maja 1999 r., nadało nowy wymiar ochronie mniejszości oraz działaniom antydyskryminacyjnym w ramach UE. Artykuł ten stanowi, że

Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu oraz w granicach uprawnień nadanych niniejszym Traktatem Wspólnocie, Rada działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po porozumieniu z Parlamentem Europejskim może podjąć działanie zwalczające dyskryminację w oparciu o płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub wierzenia, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną.

⁶³ Richard Wright, *Prodi in Wrangling for Budapest*, „Financial Times”, 6.04.2001, za: *Program monitoringu akcesji do Unii Europejskiej (UE). Ochrona mniejszości*, Fundacja Batorego, Warszawa 2001, s. 7.

Traktat Amsterdamski wprowadził po raz pierwszy do traktatów wspólnotowych zapis odnoszący się bezpośrednio do konieczności walki z rasizmem i ksenofobią. Opierając się na nim instytucje UE zyskały nowe możliwości i mogły już bez większych przeszkód rozpocząć działania na polu walki z rasizmem i ksenofobią. Wraz z wejściem w życie Traktatu rozpoczęto działania implementacyjne, wywodzące się z treści tego artykułu. W końcu listopada 1999 r. przyjęto tzw. Pakiet antydyskryminacyjny, który zakładał przyjęcie:

a) Dyrektywy Rady w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i pracy. Została ona przyjęta 27 listopada 2000 r.⁶⁴ W dokumencie tym ujęto wszelki rodzaj dyskryminacji pracowniczej, z wyjątkiem kwestii równości płci (istnieje już dyrektywa dotycząca tej kwestii), która kładzie szczególny nacisk na problematykę pochodzenia rasowego i etnicznego;

b) Dyrektywy Rady w sprawie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dyrektywa 2000/43/EC Rady). Została ona przyjęta 29 czerwca 2000 r.⁶⁵ Dokument ten wdraża zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz ujmuje, poza zagadnieniami sytuacji pracy, wszelkie inne aspekty dyskryminacji rasowej lub etnicznej;

c) Decyzji Rady ustanawiająca Wspólnotowy Plan Działania w Zakresie Walki z Dyskryminacją na lata 2001 - 2006;

d) Komunikatu dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetów Regionów w sprawie działań wspólnotowych odnośnie walki z dyskryminacją.

* * *

Na szczególną uwagę zasługuje dyrektywa z czerwca 2000 r. (*the Race Equality Directive*.) Jej celem jest stworzenie ram dla zwalczania dyskryminacji o rasowym lub etnicznym podłożu, które umożliwią wprowadzenie zasad równego traktowania osób (art. 1). Dyrektywa stwierdza, że konkretne działania dotyczące zwalczania dyskryminacji rasowej lub etnicznej powinny wykraczać poza sprawy dostępu do zatrudnienia, czy możliwości pracy we własnym przedsiębiorstwie. Winny one obejmować także takie dziedziny życia społecznego, jak edukacja, ochrona zdrowotna i socjalna oraz świadczenia socjalne (par. 12). Zakaz dyskryminacji na tym tle powinien dotyczyć także obywateli państw trzecich, przebywających na terytorium danego państwa (ale nie obejmuje on jednak tych różnic w ich traktowaniu ze względu na różne obywatelstwo oraz nie narusza postanowień mówiących o wjeździe i zamieszkanui tych osób na terytorium państwa i ich dostępie do zatrudnienia - par. 13).

Zasada równego traktowania oznacza wykluczenie możliwości zaistnienia bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji o podłożu rasowym lub etnicznym (art. 2 ust. 1). Dyskryminacja bezpośrednia oznacza sytuację, w której dana osoba jest (była lub też byłaby) traktowana mniej korzystnie niż inna osoba traktowana w porównywalnej sytuacji z powodu swojego pochodzenia rasowego lub etnicznego (art. 2 ust. 2 par. 1). Z kolei dyskryminacja pośrednia oznacza sytuację, w której pozornie neutralne postanowienie (kryterium lub praktyka) stawia osoby o określonym pochodzeniu rasowym lub etnicznym w szczególnie niekorzystnej sytuacji w porównywaniu z innymi osobami, chyba, że takie postanowienie są usprawiedliwione słusznym celem, a środki do jego osiągnięcia są uważane za właściwe i Konieczne (art. 2 ust. 2 par. 1). Za dyskryminację uznaje się także szykanowanie, którego celem jest pogwałcenie godności danej osoby oraz stworzenie atmosfery zagrożenia lub upokorzenia

⁶⁴ OJ 2000 No. L 303.

⁶⁵ OJ 2000 No. L 180.

(art. 2 ust. 3).

Dyrektywa dotyczy wszystkich osób w zarówno sektorze publicznym, jak i prywatnym w zakresie (art. 3):

- warunków dostępności zatrudnienia, pracy we własnym przedsiębiorstwie i wykonywania zawodu (włącznie z kryteriami selekcji i warunkami rekrutacji);
- dostępu do wszelkiego rodzaju kształcenia zawodowego (łącznie z praktycznym);
- zatrudnienia i warunków pracy;
- członkostwa i działalności w stowarzyszeniach pracowników lub pracodawców lub korporacjach zawodowych; organizacjach
- ochrony społecznej (wraz z opieką socjalną i zdrowotną);
- edukacji;
- dostępności dóbr i usług publicznych (włącznie z mieszkaniem).

Aby osiągnąć cel „równego traktowania” państwa członkowskie zapewniają, aby procedury sądowe (administracyjne) oraz stowarzyszenia służące egzekwowaniu zobowiązań zawartych w tej Dyrektywie były dostępne wszystkim osobom, które czują się pokrzywdzone (art. 7). Wprowadzą one wszelkie środki prawne w ramy swoich krajowych systemów sądowniczych konieczne do ochrony osób przed dyskryminacją (art. 9) oraz zatroszczą się, aby osoby te były poinformowane o istnieniu tych środków (art. 10). Państwa członkowskie podejmą wszelkie stosowne kroki w celu rozwijania dialogu społecznego pomiędzy obu stronami stosunku pracy w celu rozwoju zasady „równego traktowania”. Będą także współpracować z organizacjami pozarządowymi (art. 12). Zatroszczą się one, aby wszelkie regulacje prawne (przepisy administracyjne) sprzeczne z zasadą równego traktowania zostały zniesione. Dotyczy to także zasad i postanowień umów w ramach przedsiębiorstw i stowarzyszeń (art. 14). Określą one także sankcje stosowane w przypadku naruszenia tych przepisów (art. 15).

Państwa członkowskie wyznaczą organ (organy) służący promowaniu zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od ich pochodzenia rasowego lub etnicznego. Może on (mogą one) stanowić część instytucji, która na poziomie państwowym odpowiedzialna jest za ochronę praw człowieka (art. 13 ust. 1). Państwa członkowskie zatroszczą się, aby kompetencje tego organu obejmowało (art. 13 ust. 2):

- zapewnienie ofiarom dyskryminacji indywidualnej pomocy w dochodzeniu ich skarg dotyczących dyskryminacji;
- przeprowadzania niezależnych badań dotyczących dyskryminacji;
- publikowanie niezależnych raportów i formułowanie rekomendacji na tematy dotyczące dyskryminacji.

Pakiet antydyskryminacyjny zakłada, że do połowy 2003 r. państwa członkowskie wskażą organ (organy) odpowiedzialne za promowanie równego traktowania osób bez względu na ich pochodzenie rasowe lub etniczne. Polska zamierza przystąpić do tego programu jeszcze przed wstąpieniem do Unii. Nakłada to konieczność wskazania organu odpowiedzialnego za przeciwdziałanie dyskryminacji, który także będzie odpowiedzialny za przygotowanie „Narodowego Planu Działania”. Obecnie trwają prace w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nad przygotowaniem rozporządzenia w tej sprawie. Komisja Europejska zaproponowała wsparcie tworzenia tego organu (instytucji) odpowiedzialnej z funduszy PHARE 2002. Powołanie tego organu zostało zaplanowane w „Raporcie w sprawie dostosowań instytucjonalnych w Polsce do wymogów członkostwa w UE”⁶⁶.

⁶⁶ Na podstawie: *Notatka w sprawie zwalczania dyskryminacji i rasizmu w kontekście konferencji ONZ w sprawie rasizmu, dyskryminacji rasowej i nietolerancji, Durban, 31 sierpnia 2001 – 7 września 2001 r.*, Wydział Mniejszości Narodowych, Departament Wyznań MSWiA, Warszawa, 21 maja 2002

* * *

Unia Europejska rozwinęła w ostatnim czasie w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych podejście opierające się na zasadzie przeciwdziałania dyskryminacji. Opiera się ono na ochronie praw jednostki przed „niesprawiedliwym” (nierównym) traktowaniem ze względów etnicznych lub rasowych w szeroko rozumianym życiu publicznym. Podejście to jest dobrze opracowane prawnie oraz instytucjonalnie.⁶⁷ Stanowi też dla krajów kandydujących do Unii już część *acquis communautaire*. Sama dyrektywa zapewnia efektywną podstawę do oceny postępów w tej dziedzinie.

Należy jednak pamiętać o dużych różnicach w zakresie podejście do „praw mniejszości narodowych” wśród państw - członków Unii Europejskiej. Widać to nie tylko w sposobach rozwiązywania swoich krajowych problemów etnicznych, ale i także w przyjmowaniu europejskich standardów ochrony praw mniejszości narodowych wypracowanych zwłaszcza w ramach Rady Europy – jak na przykład ratyfikacji Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych (nie podpisała jej np. Francja), Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych oraz czynionych zastrzeżeniach przy ich ratyfikacji. Nadal „główną barierą do wyłonienia się europejskiego prawa o mniejszościach jest obecnie istnienie dwóch opozycyjnych podejść do problemu mniejszości: jednego opierającego się na integracji, a drugiego na wielokulturowości. Ta prawdziwie polityczna przepaść oddzielająca od siebie państwa biorące udział w Konferencji Kopenhaskiej jest ciągle obecna, o czy świadczą prace podejmowane w ramach Rady Europy”.⁶⁸ To różnicowanie widoczne w zakresie standaryzacji ochrony „praw mniejszości” narodowych w ramach krajów członkowskich Unii Europejskiej może odzwierciedlać brak powszechnej zgody co do standardów praw mniejszości właściwych dla wszystkich państw europejskich.⁶⁹ Stanowi ono również wyzwanie zarówno dla samej tej organizacji, jak i dla „starych” i jej przyszłych jej członków”.⁷⁰

r.

⁶⁷ Karta Praw Fundamentalnych (Podstawowych) Unii Europejskiej, przyjęta w Nicei w grudniu 2000 r., zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu, w tym także z powodu rasy, pochodzenia etnicznego, religii itp. (art. 21). Wymaga również od władz Unii respektowania różnorodności kulturowej, religijnej i językowej. Karta nie ma jednak charakteru wiążącego prawnie i nie jest do końca określony jej status prawny.

⁶⁸ Frances Benoit - Rohmer, *The Minority Question in Europe...*, s. 18.

⁶⁹ Por. *Program monitoringu akcesji do Unii Europejskiej (UE). Ochrona mniejszości*, Fundacja Batorego, Warszawa 2001, s. 18-20.

⁷⁰ Gaetano Pentassuglia, *The EU and the Protection of Minorities: the Case of Eastern Europe*, „European Journal of International Law” 2001, nr 1, vol. 12, s. 37-38. Por. Także wypowiedź Waltera Schwimmera, Sekretarza Generalnego Rady Europy: „Ważka kwestia wyłoni się po rozszerzeniu Unii, gdy po przyjęciu 10 - 13 krajów obejmie ona ponad połowę wszystkich członków Rady Europy.... Dlatego więc sprawa relacji pomiędzy tą ostatnią, a wspomnianymi państwami leży w sferze zainteresowań Rady Europy jako paneuropejskiego forum politycznego. Rada Europy będzie wskazywała drogę w dziedzinie prawa, kwestiach solidarności społecznej, współpracy kulturalnej, ochrony mniejszości, wolności mediów, zapobiegania torturom i walki przeciw nietolerancji i rasizmowi, Walter Schwimmer, *800 milionów Europejczyków*, „Polityka”, 20.07.2002.

9. Zakończenie

W latach dziewięćdziesiątych można wskazać zarówno na negatywne, jak i pozytywne zjawiska etniczne (międzyetniczne) w Europie. Uwaga opinii publicznej częściej się kierowała na „katastrofy” tych zjawisk, jak np. na wojnę w Kosowie w 1999 r., czy konflikt w Macedonii w 2001 r. Jednocześnie zbyt często zapomina się o tym, że osiągnięto zgodę wokół elementów europejskiego modelu ochrony tych mniejszości. Jest ona zarówno politycznie, jak i prawnie bardziej zwarta i skuteczna niż w przeszłości”. Nastąpiła również zmiana stereotypu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, tradycyjnie postrzeganych jako arena etnicznych waśni i wojen, obecnie jednak względnie spokojnych. Konflikty etniczne nie omijają natomiast krajów Europy Zachodniej. Owo poczucie jednolitości losów stało się, jak się wydaje, ważnym doświadczeniem Europy, a sprzyja temu polityka integracji na naszym kontynencie oraz przyjęte w stosunkach międzynarodowych sposoby rozwiązań problemów etnicznych.

Po przełomie w dziedzinie opracowania i standaryzacji praw ochrony mniejszości z początku lat dziewięćdziesiątych nastąpił pewien okres stabilizacji w tej dziedzinie. Mamy obecnie okres dostosowywania i przyzwyczajania państw do tych reguł i ich skutecznego wdrażania. Dopiero po pewnym czasie będzie możliwe ich rozwinięcie w przyszłości.⁷¹ Podsumowując, istota koncepcji ochrony mniejszości narodowych, jaka powstała w latach dziewięćdziesiątych w Europie, nie opiera się tylko na zakazie dyskryminacji i prawie do korzystania z ogółu praw obywateli. Polega ona na specjalnych działaniach państwa, które pozwalają osobom należącym do mniejszości nie tylko na zachowanie, ale i na rozwój swojej unikalnej, narodowej (etnicznej) tożsamości.

Działania te to uzasadnione uprzywilejowanie prawne i administracyjne w zakresie szeroko rozumianych praw kulturowych (oświatowych, religijnych, językowych). Inne dziedziny tych praw, jak np. podwójne nazewnictwo topograficzne, używanie języka mniejszości w urzędach publicznych, ułatwienia w wyborach (ordynacji wyborczej) do władz lokalnych i parlamentu, czy też pewne formy autonomii terytorialnej, nie są objęte tym uprzywilejowaniem. Dokumenty europejskie – jak można było zobaczyć – traktują je bardzo „wstrzemięźliwie”.

Z drugiej strony sprawy mniejszości nie są już dłużej traktowane jako „prywatne” i podlegają kontroli międzynarodowej. Nie oznacza to jednak, że dane państwo nie może ich stosować i rozwijać u siebie, w prawie krajowym. Prawa te mogą, ale nie muszą przysługiwać członkom mniejszości narodowych.

Podkreśliśmy, że zasada niedyskryminacji jest nadal podstawowa w zakresie ochrony osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych. Wiele praktycznych problemów z nią związanych mogło by być rozwiązanych (w sensie praktycznym) przez bardziej skuteczne jej wdrażanie. Dokonana zmiana w latach dziewięćdziesiątych polega na tym, że mniejszości jako grupy aktywne publicznie dążyły do uznania w praktyce i w prawie swojej roli oraz większej wrażliwości na swoje potrzeby niż to zapewniała sama zasada równości wobec prawa. Używane w pracy sformułowanie „prawa mniejszości” obejmuje zarówno przeciwdziałanie dyskryminacji, jak i te działania środki, które pozwolą na to, aby społeczności narodowe i ich członkowie mieli możliwość zachowania swoich odrębnych cech, jak i uniknięcie asymilacji z kulturą większości. „Prawa przeciwko dyskryminacji są uzupełniającymi się wzajemnie formami reagowania na problemy mniejszości, które stoją wobec ryzyka zarówno wykluczenia, jak i asymilacji. Właściwie należy myśleć o tych formach, jak o aspek-

⁷¹ Barbara Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym...*, s. 145.

tach jednego całościowego podejścia...⁷²

Pomimo wspomnianych w pracy zróżnicowaniach i sporach dotyczących rodzaju i zakresu ochrony „praw mniejszości” można mówić – jak się wydaje – o jej „europejskiej” swoistości. Opiera się ona na paru zasadach. Pierwsza dotyczy uznania zróżnicowania etnicznego i jego akceptacji dla kraju i jego kultury.⁷³ Ochrona mniejszości wywodzi się ze „społecznej zasadności” – jako czynnik przyczyniający się do wzbogacenia państwa i społeczeństwo, przyczyniający się do pokoju społecznego i będący sprawdzianem demokratycznej formy rządów⁷⁴.

Po drugie, OBWE, Rada Europy i Unia Europejska, które próbowały początkowo same rozwijać własne stanowisko ochrony praw mniejszości, jednak z czasem zaczęły koordynować swoje działania, tak aby stworzyć spójny system ochrony praw człowieka. Uznały ochronę mniejszości za zjawisko nie stanowiące wyłącznej domeny jednego państwa i podlegające współpracy międzynarodowej. Ma ona się odbywać z zachowaniem suwerenności danego państwa, jego integralnością terytorialną i nienaruszalnością granic oraz zasadami dobrosąsiedztwa.⁷⁵

Trzeci zasada to rozumienie pojęcia „mniejszości”. Przedstawione tutaj dokumenty europejskie mówią o ochronie mniejszości, choć jednocześnie nie zawierają jednej wspólnej definicji. Odnoszą je do bardzo zróżnicowanej „palety” społeczności narodowych i etnicznych, które mają być generalnie równo traktowane i chronione. Występują oczywiście definicje „oficjalne”, przyjmowane na użytek wewnętrzny poszczególnych państw. Te ostatnie mają charakter „wąski”, ograniczony do społeczności tradycyjnych mniejszości narodowych (czyli o nie imigracyjnym charakterze), których członkowie posiadają jego obywatelstwo. Cudzoziemcy (rezydenci) są zazwyczaj wyłączeni z tej ochrony.

Czwarta cecha to model indywidualistyczny. Ochrona dotyczy przede wszystkim osób należących do mniejszości. Powoduje to wykluczenie stosowania praw grupowych aż do prawa autonomii włącznie. Przyjmuje się bowiem, że poprzez ochronę praw jednostki jako członka mniejszości chroni się również samą tę grupę.⁷⁶

Na zakończenie podkreślmy, że ochrona mniejszości to nie tylko problem prawny, czy też polityczny. To także, a może przede wszystkim, również zagadnienie moralne (etyczne).⁷⁷ Ochrona mniejszości narodowych jest nie tylko kwestią ich uznania oraz przestrzega-

⁷² Program monitoringu akcesji do Unii Europejskiej (UE). Ochrona mniejszości, Fundacja Batorego, Warszawa 2001, s. 12.

⁷³ Por. fragment preambuły Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych (1995), najważniejszego obecnie europejskiego dokumentu na ten temat: „Zważywszy, że pluralistyczne i prawdziwie demokratyczne społeczeństwo powinno nie tylko szanować etniczną, kulturalną, językową i religijną tożsamość każdej osoby należącej do mniejszości narodowej, lecz także tworzyć odpowiednie warunki pozwalające im wyrażać, zachowywać i rozwijać tę tożsamość. Zważywszy, że tworzenie klimatu tolerancji i dialogu jest konieczne, aby zróżnicowanie nie było czynnikiem podziałów, lecz wzbogacenia każdego społeczeństwa”.

⁷⁴ Por. Cezary Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w...*, s. 33.

⁷⁵ Por. „Zatem ochrona mniejszości musi być postrzegana w poszanowaniu zasad suwerennej równości, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, a także dobrosąsiedztwa i pokoju społecznego” – Cezary Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie ...*, s. 33. Cytowana w pracy Jennifer J. Preece stwierdza, że uznanie suwerenności państwa i stabilności obecnego porządku międzynarodowego w Europie stanowią „wygraną kartę” w ramach dyskusji o prawach mniejszości narodowych – Jennifer J. Preece, *National Minorities and ...*, s. 165.

⁷⁶ Por. „Zasada ochrony mniejszości poprzez jej członków oznaczać musi, z jednej strony, wpisanie jej w całość międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, a z drugiej – wykluczenie tzw. praw kolektywnych” – Cezary Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w ...*, s. 33.

⁷⁷ Asbjorn Eide, *Minorities in a Decentralized Environment*, referat zaprezentowany na konferencji w

nia ich praw, lecz głównie zasad związanych z ochroną „słabszego” oraz utrzymania różnorodności życia społecznego. Ochrona praw mniejszości narodowych (i to nie tylko narodowych czy etnicznych) rodzi bowiem zawsze pytania o społeczeństwo, w którym żyjemy oraz w jakim chcemy żyć? O zasady i środki prawne jakich musimy użyć, aby osiągnąć poziom „społeczeństwa dla wszystkich”?

Jałcie, 2-4.09.1998. Por. także: “W rzeczywistości jednak, a ściślej – w sensie społecznym, interesujące nas pojęcie mniejszości ma niewiele wspólnego z liczbami. By zrozumieć istotę pojęcia mniejszości przyjąć trzeba do wiadomości fakt, że mniejszość nie jest pojęciem kwantytatywnym, statystycznym, ilościowym lub matematycznym. Mniejszość jest pojęciem moralnym” – Andre Liebiech, *Mniejszości narodowe w ...*, s. 16.