

## Wyrównanie czy uprzywilejowanie?

Spory dotyczące projektu ustawy  
o ochronie mniejszości narodowych  
(1989 – 2005)

Marzec 2005

Sławomir Łodziński

**Raport**

**Nr 232**

Raport przedstawia historię uchwalania przez Sejm projektu ustawy o ochronie mniejszości narodowych, która należy do jednej z najdłużej przygotowywanych regulacji prawnych w Polsce po 1989 r. W założeniu ma ona stanowić rozwinięcie i skonkretyzowanie artykułu 35 Konstytucji o mniejszościach narodowych.

Ustawa definiuje pojęcia „mniejszość narodowa” i „etniczna”, określa prawa ich członków oraz zasady polityki państwa wobec nich. Raport zwraca uwagę na główne problemy związane z przyjęciem ustawy czyli zasadność jej wprowadzenia, zdefiniowanie pojęcia „mniejszość narodowa” oraz prawa językowe (dwujęzyczność), które budziły w trakcie debat parlamentarnych największe emocje.

## 1. Wprowadzenie

Mniejszości narodowe nie znajdowały się w centrum zainteresowania polityki ugrupowań politycznych w najnowszej historii III Rzeczypospolitej. Stanowiły raczej sprawę marginalną, która ujawniała się przy określonych wydarzeniach politycznych (takich jak np. ratyfikacja traktatu z Niemcami w 1991 r., lub dyskusje nad projektem ustawy o mniejszościach), niż były elementem spójnych koncepcji programowych partii politycznych<sup>1</sup>. Kwestie te były bardziej widoczne w pierwszych latach przemian demokratycznych, gdy wyraźnie ożywała ich aktywność publiczna (głównie mniejszości niemieckiej) i trwały prace nad kształtem nowego ustroju, przede wszystkim nad konstytucją.

Programy prawie wszystkich ugrupowań politycznych obecnych w Sejmie od 1989 r. uznawały potrzebę równouprawnienia mniejszości i zachowania ich tożsamości narodowej, przez przyznanie im praw kulturalnych i oświatowych oraz wsparcie finansowe. Regulacje dotyczące tych zagadnień były uważane za niekonfliktowe i popierały je prawie bez wyjątku wszystkie ugrupowania parlamentarne<sup>2</sup>. Znalazło to odzwierciedlenie w zagwarantowaniu konstytucyjnej ochrony mniejszości narodowych i etnicznych (art. 35 Konstytucji z 1997 r.) oraz przyjęciu specjalnych gwarancji ich praw w ustawach dotyczących edukacji, radia i telewizji, ordynacji wyborczej do Sejmu itp.<sup>3</sup>

Różnice polityczne budzi natomiast specjalna ustawa o ochronie mniejszości narodowych. Widać to było wyraźnie ostatnio – w trakcie drugiego (24 września 2004 r.) i trzeciego jej czytania (4 listopada 2004 r.) oraz ostatecznego jej przyjęcia przez Sejm 6 stycznia 2005 r. (po jej przyjęciu przez Senat). Ustawa ma stanowić w założeniu rozwinięcie i skonkretyzowanie artykułu konstytucyjnego w takich dziedzinach, jak zdefiniowanie prawne pojęcia „mniejszości narodowej” i „etnicznej”, określenia praw ich członków oraz zasad polityki państwa wobec nich.

Celem raportu jest przedstawienie historii uchwalania przez Sejm tej ustawy oraz tych kwestii związanych z jej przyjęciem, które budzą największe emocje, czyli zasadności jej wprowadzenia, zdefiniowanie pojęcia „mniejszość narodowa” oraz praw językowych mniejszości (uprawnień do dwujęzyczności).

<sup>1</sup> Alicja Wójcik, *Mniejszości narodowe we współczesnej polskiej myśli politycznej*, w: Jan Jachymek, Waldemar Paruch (red.), *Między rzeczywistością polityczną a światem iluzji. Rozwiązania problemu mniejszości narodowych w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2001, s. 258-262, 279-280.

<sup>2</sup> Nastawienie partii politycznych do tych zagadnień znajduje swoje potwierdzenie w badaniach nad posłami Sejmu II i III kadencji. Ochrona praw mniejszości we wszystkich występujących wówczas w Sejmie ugrupowań politycznych, z wyjątkiem Unii Wolności, lokowała się na ostatnim miejscu spośród wszystkich ocenianych przez posłów cech „dobrej demokracji”, Bogdan W. Mach, *Demokracja inkluzywna: jej treść i kontury*, w: Włodzimierz Wesołowski (red.), *Obciążeni polityką. Postłowie i partie*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2001, s. 77-78, 91-93.

<sup>3</sup> Na temat polityki państwa i regulacji prawnych dotyczących ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych w Polsce zob. Henryk Chałupczak, Tomasz Browarek, *Mniejszości narodowe w Polsce 1918-1995*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998; Grzegorz Janusz, *Status mniejszości narodowych w Polsce współczesnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, Vol. VI, Lublin 1999; Agnieszka Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 120-165.

## 2. Projekt ustawy o ochronie mniejszości narodowych w Sejmie X oraz I i II kadencji

Przyjęcie ustawy o ochronie mniejszości narodowych było postulowane przez sejmową Komisję Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz przez środowiska mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Pierwszy jej projekt (autorstwa Zdzisława Kędzi i Hanny Suchockiej) powstał jeszcze w końcu lat osiemdziesiątych w Komitecie Obywatelskim przy Lechu Wałęsie. Nie wyszedł on poza fazę wstępnych prac i dyskusji. Na pierwszym posiedzeniu sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w sierpniu 1989 r., jej przewodniczący Jacek Kuroń stwierdził: „Sprawa zasadnicza – to kwestia regulacji prawnych. Jest przygotowany projekt ustawy o mniejszościach narodowych”<sup>4</sup>. Pojawił się wtedy problem zdefiniowania pojęcia „mniejszości narodowej” i kryteriów przynależności do niej, odnoszonych wtedy głównie do społeczności niemieckiej<sup>5</sup>. Podkreślano także trudności koncepcyjne i prawne w przygotowania takiej ustawy<sup>6</sup>.

Prace nad nią straciły początkowe tempo dość szybko na rzecz przyjęcia artykułu konstytucyjnego poświęconego mniejszościom, jako pilniejszego i ważniejszego, oraz dążeniom do zagwarantowania konkretnych praw mniejszości w ustawach szczegółowych<sup>7</sup>. Nie oznaczało to rezygnacji z ustawy, lecz jej opracowywanie miało się toczyć równoległe do prac konstytucyjnych.

Następny projekt ustawy, szerzej już znany publicznie, powstał w ramach Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w 1993 r. Nosił on nazwę „Projekt ustawy o prawach osób przynależnych do mniejszości narodowych i etnicznych”<sup>8</sup> i był dyskutowany na przełomie 1993 i 1994 r. w ramach Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Projekt wprowadzał definicję „mniejszości narodowej lub etnicznej”, przez którą rozumiało się *w szczególności każdą grupę pozostającą w mniejszości w stosunku do reszty obywateli, charakteryzującą się dążeniem do zachowania swojej kultury, tradycji, języka lub świadomości własnego pochodzenia jako podstawowych cechach decydujących o tożsamości narodowej lub etnicznej* (art. 2). Gwarantował osobom należącym do nich równość wobec prawa oraz zakazywał zapytywania o przynależność narodową lub etniczną, która jest sprawą indywidualnego wyboru (art. 3). Zgodnie z art. 4, organy władzy publicznej miały wspierać zasadę równości oraz działania na rzecz utrzymania i rozwoju tożsamości grupowej „osób przynależnych do mniejszości”. Zakazane miały być działania o charakterze asymilacyjnym lub dyskryminacyjnym oraz administracyjna zmiana stosunków narodowościowych lub etnicznych (art. 5).

<sup>4</sup> „Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 17.08.1989 r.”, nr 1 (Nr 21/X kadencja), s. 3.

<sup>5</sup> Hanna Suchocka twierdziła, że „pierwszoplanowe jest określenie kryteriów, według których należy określać przynależność do określonej narodowości. Chciałabym przypomnieć, że wszelkie dotychczasowe dyskusje wokół projektu ustawy o mniejszościach narodowych rozbiły się właśnie o kryteria”, „Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 3.11.1989 r.”, nr 4 (Nr 21/X kadencja), s. 13.

<sup>6</sup> Jak stwierdziła Hanna Suchocka „Rok, który minął, uświadomił nam kolosalną trudność w napisaniu tej ustawy. Co więcej uświadomił nam trudność, jaką mają w napisaniu tej ustawy osoby, które mają zrobić to czysto teoretycznie”, „Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 25.07.1990 r.”, nr 15 (nr 618/X kadencja), s. 21.

<sup>7</sup> Jak stwierdził w podsumowaniu działalności tej komisji, jej ówczesny przewodniczący Jerzy Wuttke: „Komisja inicjowała dyskusję nad sensem istnienia w polskim systemie prawnym ustawy o mniejszościach narodowych i uznała, że lepszą formą ochrony praw mniejszości będzie uwzględnienie ich w tematyki w ustawach szczegółowych, resortowych”, „Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 11.10.1991 r.”, nr 35 (Nr 1535/X kadencja), s. 3-4.

<sup>8</sup> Projekt przygotowali Grzegorz Janusz, Zbigniewa Hołda, Marek Nowicki i Andrzej Rzepliński dla sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, maszynopis bez daty, w posiadaniu autora.

Projekt regulował możliwość używania języków mniejszości jako pomocniczych w pracy administracji, w miejscowościach, *gdzie liczba mieszkańców posługujących się językiem mniejszości to uzasadnia*, na wniosek obywatela (art. 6 i 8). Nazwy tych miejscowości oraz ulic i organów władzy publicznej mogły być także określone w języku pomocniczym (art. 9). Osoby należące do mniejszości miały mieć prawo rejestracji imienia i nazwiska zgodnie z zasadami pisowni języka ojczystego (art. 7). Projekt powtarzał przyjęte na początku lat dziewięćdziesiątych rozwiązania dotyczące oświaty mniejszości (art. 11-13) oraz dostępu do radia i telewizji (art. 15), zakładał także, że stowarzyszenia mniejszości otrzymują dotacje państwowe na swoją działalność kulturalną.

Art. 16 gwarantował prawa mniejszości do udziału w życiu publicznym i zapowiadał zmiany w ordynacji wyborczej, polegające na utworzeniu ośmiomandatowego ogólnopolskiego okręgu wyborczego dla mniejszości. Założono, że *Mandaty te rozdzielane są z zachowaniem prawa do otrzymania po jednym mandacie przez następujące mniejszości: Białorusinów, Litwinów, Lemków, Niemców, Romów, Słowaków, Ukraińców i Żydów. Mandat z list danej mniejszości otrzymuje kandydat, który otrzymał w jej ramach największą liczbę głosów* (art. 16 ust. 2). Projekt zawierał także propozycję utworzenie urzędu Pełnomocnika do spraw Mniejszości Narodowych i Etnicznych, przy którym miała działać Rada Mniejszości, złożona z przedstawicieli mniejszości (art. 18)<sup>9</sup>.

Następnie powstała w Sejmie specjalna podkomisja do opracowania tego projektu, pod przewodnictwem posła mniejszości niemieckiej Henryka Krolla. Prace nad nią nie wyszły poza fazę wstępną i nie stała się ona przedmiotem dyskusji w Sejmie. Komisja Mniejszości na ostatnim swoim spotkaniu we wrześniu 1997 r. zaakceptowała go, oczekując, że przyszły Sejm i Komisja (już III kadencji) same podejmą decyzję o podjęciu dalszych prac nad nią<sup>10</sup>.

### 3. Projekt ustawy o ochronie mniejszości narodowych w Sejmie III kadencji

W Sejmie III kadencji Komisja Mniejszości podjęła ponownie prace na projektem ustawy. We wrześniu 1998 r. zdecydowała o ich zakończeniu i skierowaniu projektu do pierwszego czytania<sup>11</sup>. Odbyło się ono 19 marca 1999 r. Po burzliwej, nocnej dyskusji, posłowie zdecydowali o odesłaniu projektu do komisji sejmowych<sup>12</sup>. W końcu kwietnia 1999 r. została powołana specjalna podkomisja do jej opracowania<sup>13</sup>. Projekt ustawy poparł rząd, choć zgłosił do niego zastrzeżenia, sprzeciwiając się utworzeniu specjalnego urzędu do spraw mniejszości i wyodrębnieniu szkolnictwa mniejszości z całości systemu edukacji<sup>14</sup>.

Dyskutowany wówczas projekt ustawy liczył już 30 artykułów. Wprowadzał definicję „mniejszości narodowej lub etnicznej”, za którą uznawał *grupę obywateli Rzeczypospolitej Polskiej o odrębnym pochodzeniu, tradycyjnie zamieszkałą na terytorium Rzeczypospolitej*

<sup>9</sup> Rozwiązania wyborcze zostały stosunkowo szybko odrzucone przez autorów tego projektu, ponieważ wprowadzenie do ordynacji wyborczej systemu kurii dla mniejszości, wymagałoby nowelizacji zarówno Konstytucji, jak i ordynacji wyborczej.

<sup>10</sup> „Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 3.09.1997 r.”, nr 68 (nr 3708/II kadencja).

<sup>11</sup> *Projekt ustawy „O mniejszościach narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej”*, Druk Sejmowy 616, Sejm RP, Warszawa, 16 września 1998 r. Prace nad projektem ustawy trwały od 20.01.1998 r. do 10.09.1998 r.

<sup>12</sup> Na 395 obecnych na sali posłów, 115 posłów głosowało za odrzuceniem tego projektu, a 49 wstrzymało się od głosu. Przeciw projektowi wystąpił klub PSL, Nasze Koło, ROP i KPN oraz część klubu AWS, a za skierowaniem projektu do dalszych prac opowiedziały się UW i SLD.

<sup>13</sup> „Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 22.04.1999 r.”, nr 38 (nr 1497/III kadencja).

<sup>14</sup> Wobec stanowiska rządu swoje votum separatim zgłosił ówczesny minister do spraw europejskich Ryszard Czarnecki (ZChN), PAP, *Sprzeciw Czarneckiego*, „Rzeczpospolita”, 12.02.1999.

*Polskiej, pozostającą w mniejszości w stosunku do reszty obywateli, charakteryzującą się dążeniem do zachowania swojego języka, obyczajów, tradycji, kultury, religii lub świadomości narodowej lub etnicznej (art. 2).*

Artykuł 3 precyzował pojęcia używane w projekcie ustawy. Artykuł 4 zawierał gwarancje zachowania i rozwoju kultury i tożsamości, wolności sumienia i wyznania, zgromadzeń i zrzeszania się, dostępu do informacji w języku ojczystym, swobody używania języka ojczystego, używania własnego imienia i nazwiska w brzmieniu języka ojczystego, prawa do publicznego zamieszczania w języku ojczystym informacji o charakterze prywatnym, możliwości nauki i nauczania języka ojczystego. Artykuł 5 mówił o ochronie każdej osoby należącej do mniejszości przed dyskryminacją i nienawiścią, wspieraniu równości szans w dziedzinie życia publicznego oraz oświaty i kultury oraz podejmowaniu przez władze publiczne działań mających na celu rozwijanie tożsamości narodowej i etnicznej. Artykuł 6 dotyczył zakazu urzędowego składania (deklarowania) przynależności do mniejszości, języka lub religii, a artykuł 7 – wprowadzał zakaz asymilacji przez państwo osób należących do mniejszości, zmiany struktur administracyjnych lub stosowania innych środków naruszających prawa osób należących do mniejszości.

Artykuły od 8 do 12 podnosiły kwestie dwujęzyczności. Artykuł 8 stanowił o możliwościach używania języka ojczystego mniejszości jako języka pomocniczego, który mógł być używany w życiu publicznym obok języka urzędowego, tj. polskiego. Artykuł 9 dotyczył rejestracji imienia i nazwiska w aktach stanu cywilnego i dokumentach tożsamości, zgodnie z zasadami pisowni języka ojczystego<sup>15</sup>. Artykuł 10 (ust. 1-6) mówił o możliwościach używania języka ojczystego mniejszości jako języka pomocniczego przed organami władzy publicznej<sup>16</sup>. Artykuł 11 przewidywał regulacje dotyczące określania nazw miejscowości, organów władzy publicznej i ulic w językach mniejszości. Artykuł 12 mówił o tłumaczeniu tej ustawy na języki pomocnicze, a artykuły 13-17 podejmowały sprawy oświaty mniejszości, powtarzając istniejące regulacje w tej dziedzinie. Artykuł 18 traktował o zasadach wspierania działalności kulturalnej mniejszości. Istotne znaczenie miało wprowadzenie kategorii "instytutów kultury mniejszości" (osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, których celem podstawowym jest prowadzenie działalności kulturalnej mniejszości). Artykuł 19 mówił o zadaniach publicznej radiofonii i telewizji w promowaniu wiedzy o mniejszościach i produkcji programów w językach ojczystych mniejszości. Artykuły 20-25 zajmowały się kwestiami związanymi z powołaniem centralnego organu administracji rządowej do spraw mniejszości narodowych (Prezesa i Rady do Spraw Mniejszości).

Projekt ustawy potwierdzał prawa osób należących do mniejszości narodowych, z jakich mogły już korzystać, a także przynosił im nowe uprawnienia. Dotyczyły one możliwości posługiwania się własnym językiem ojczystym w stosunkach urzędowych na terenach, które są w sposób zwarty zamieszkałe przez daną mniejszość. Nie wypowiedział się natomiast o ich reprezentacji politycznej i odrębności administracyjnej. W definicji mniejszości pojawił się ważny zwrot „tradycyjnie zamieszkała”.

Pierwsze czytanie projektu ustawy w marcu 1999 r., było jednocześnie pierwszą po 1989 roku debatą parlamentarną nad sprawami polityki wobec mniejszości. Debata ta była również

<sup>15</sup> Podstawą zapisu ma być alfabet łańciski a dla grup obywateli, których język ojczysty występuje w formie pisemnej w alfabecie niełańciskim, przewiduje się dokonywanie wpisu w języku polskim lub innym alfabecie łańciskim w brzmieniu fonetycznym.

<sup>16</sup> Użyte pojęcie "organy władzy publicznej" oznacza więcej niż władze administracyjne (rządowe), gdyż obejmuje także władze samorządowe. Ustęp 4 tego artykułu przewidywał, że koszty niezbędnych tłumaczeń postępowania i korespondencji będzie ponosił Skarb Państwa. Ustęp 5 stanowił, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia przedstawi wykaz gmin, w których będzie można stosować język mniejszości jako język pomocniczy.

przełębem postaw ugrupowań politycznych w Sejmie wobec mniejszości w Polsce. Poseł sprawozdawca tego projektu, poseł Jacek Kuroń (UW), ówczesny przewodniczący Komisji Mniejszości, podkreślał, że projekt ustawy jest *wzmacnianiem słabszych*, wychodzi naprzeciw ich oczekiwaniom i stanowi milowy krok na drodze odbudowywania zaufania do państwa polskiego. Potwierdza ciągłość praktyki politycznej w tej materii po 1989 r., scala wszystkie prawa, jakie dotyczą mniejszości: *konsumuje te prawa, z wyjątkiem językowych, które już istnieją – te wszystkie prawa, które stały się już faktem w rzeczywistości społecznej* i wpisuje się w europejską tradycję ochrony praw mniejszości narodowych. Spełnia także funkcję wychowawczą, gdyż może pomóc w *kształtowaniu takich praw, takich kanonów współżycia wspólnoty europejskiej, wspólnoty światowej, w których mniejszości będą równe w prawach wszystkim większościom i wszystkim*<sup>17</sup>.

Mirosław Czech, przemawiając w imieniu Klubu UW, wskazał, że projekt powstał we współpracy ze środowiskami mniejszości i jest *owocem szerokiego konsensusu w tej sprawie, przede wszystkim z mniejszościami narodowymi i ze stowarzyszeniami je reprezentującymi*, stanowi rozwinięcie preambuły do Konstytucji, w której wyraża się *głębokie przywiązanie do idei obywatelskości wszystkich obywateli Rzeczypospolitej* i stanowi zamknięcie procesu *kształtowania się prawodawstwa ochrony praw mniejszości w polskim porządku prawnym*<sup>18</sup>.

Jerzy Szteliga, przemawiając w imieniu klubu SLD, stwierdził, że *Konstytucja gwarantuje prawo, Konwencja Ramowa uszczegóławia, a ustawa najlepiej gwarantuje*. Zaznaczył, że projekt spełnia oczekiwania środowisk mniejszości i stanowi próbę *swoistego zadośćuczynienia* tym środowiskom<sup>19</sup>. Dla posła Jana Syczewskiego, przedstawiciela społeczności białoruskiej (SLD) przyjęcie ustawy miało także wpłynąć pozytywnie na wizerunek Polski w Europie jako kraju tolerancyjnego, kraju zgodnego współżycia narodowości. *Ustawy tej domagają się organizacje mniejszości w Polsce, ale również nasi rodacy ze wchodu*<sup>20</sup>. Projekt ustawy zdecydowanie poparli posłowie reprezentujący mniejszość niemiecką, Henryk Kroll oraz Helmut Paździor. Wszystkie te osoby występujące z poparciem na rzecz projektu ustawy, zwracały uwagę na brak zagrożeń politycznych związanych z mniejszościami w Polsce.

Wojciech Hausner występujący w imieniu AWS podkreślił brak zagrożeń politycznych związanych z istnieniem mniejszości w Polsce, jak np. brak zgłaszanych żądań autonomii i brak większych konfliktów etnicznych. Jak mówił: *Komfort polskiej sytuacji polega na tym, że tego obszaru nie dotyczą takie spory czy konflikty jak na przykład w krajach postsowieckich* oraz to, że projekt ustawy *tak naprawdę konsumuje istniejące już rozwiązania* dotyczące ochrony mniejszości w Polsce. Nie ukrywał on rozbieżności politycznych w tej materii, które istniały w ramach AWS. Za szczególnie kontrowersyjne uznał propozycje używania języka mniejszości jako języka pomocniczego oraz dwujęzycznych nazw miejscowości, a także utworzenia Urzędu ds. Mniejszości. Na koniec zwrócił też uwagę na to, że zablokowanie prac nad ustawą przyniosłoby niedobre skutki Polakom na wschodzie, a *polską racją stanu jest również dbałość o Polaków poza granicami kraju*<sup>21</sup>.

Przedstawiciele PSL byli przeciwni powstaniu odrębnej ustawy o mniejszościach. Występujący w imieniu tego ugrupowania poseł Janusz Dobrosz podkreślał brak realizmu tego projektu, gdyż *w pewnych obszarach ta ustawa tworzona jest dla nieistniejących grup, jakby tworzących po prostu grupy mniejszościowe*, brak wzajemności w tej dziedzinie u sąsiadów Polski (*wszystko, co się dzieje po 1989 r. ze strony polskiej wobec mniejszości narodowych*

<sup>17</sup> *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 17, 18 i 19 marca 1999 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja III, Warszawa 1999 r.

<sup>18</sup> *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*,

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

zamieszkałych w Polsce, nie ma, niestety, wzajemności u naszych sąsiadów) oraz wskazywał na praktykę innych krajów europejskich, które nie mają odrębnych ustaw<sup>22</sup>. Ustawa, jak i możliwość stosowania języka mniejszości mogą też, jego zdaniem, rodzić *niezrozumienie i dystans*, będą czynnikiem konfliktowym, tworzącym *sytuacje, w których mogą pojawiać się konflikty, które dawno, dawno na tych terenach, w tych miejscowościach nie miały miejsca*<sup>23</sup>.

Podobne zastrzeżenia projekt ustawy budził u przedstawicieli ZChN oraz Konfederacji Polski Niepodległej – Ojczyzna, którzy podkreślali naruszenie zasady równości wszystkich obywateli państwa i wzywali, aby nie tworzyć sztucznych ustaw i *sztucznych podziałów na mniejszość i większość. Wszyscy żyjemy w jednym kraju, w tym samym kraju, w naszym kraju – w Polsce*<sup>24</sup>. Poddawali też w wątpliwość, czy jest możliwe skatalogowanie praw mniejszości. Pytali, czy chodzi tu o prawa, czy też o *przywileje* dla nich. Ich zdaniem, konstytucja stanowi najlepszą gwarancję praw mniejszości w Polsce. Przywoływali także argument o położeniu Polaków za granicą, którzy nie korzystają z tak rozległej ochrony praw, jaka istnieje w naszym kraju. Szczególnie negatywne emocje wzbudzały propozycje regulacji dwujęzyczności (nazw i administracji). Jeden z dyskutantów mówił wręcz, że jest to *istna złośliwość ze strony tychże mniejszości o dodatkowym narażaniem skarbu państwa na koszty postępowania związane z tłumaczeniem dokumentów i toku całego postępowania administracyjnego*<sup>25</sup>. Ich zdaniem, wprowadzanie języka mniejszości jako języka pomocniczego jest niepotrzebne z powodu zbyt dużych kosztów finansowych i powszechnej znajomości języka polskiego. Będzie to budziło zagrożenia polityczne, gdyż nie jest *tylko kwestia kosztów, ale próba naruszenia integralności państwowej*<sup>26</sup>, a *używanie nazw w języku innymi niż polski może budzić niepotrzebne emocje i zamieszanie wśród lokalnej społeczności*<sup>27</sup>.

Prace nad ustawą nie zostały zakończone w Sejmie III kadencji<sup>28</sup>. Podkomisja nie wyszła poza problemy związane z definicją „mniejszości narodowej i etnicznej” (artykuł 2 projektu ustawy). Przedstawiono dwie poselskie propozycje definicji<sup>29</sup>, w których główną sprawą było dokładne określenie czasu pobytu danej mniejszości na terytorium Polski. W pracach było widać dążenie do ograniczanie praw mniejszości jedynie do „starych” i „historycznych” społeczności. Zdecydowano się na enumeratywne wymienienie w ustawie listy mniejszości naro-

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Wypowiedź Ewy Sikorskiej-Treli, *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*

<sup>25</sup> Wypowiedź Andrzeja Zapalowskiego, *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*

<sup>26</sup> Wypowiedź Mariana Piłki, *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*

<sup>27</sup> Wypowiedź Mirosława Kuklińskiego, *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*

<sup>28</sup> Poseł Jan Byra (SLD) tak uzasadnił brak uchwalenia tej ustawy: „Trzeba było jasno i wyraźnie napisać, że w tej kadencji nie było woli politycznej, by tę ustawę uchwalić”, „Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 26.07.2001 r.”, nr 79 (nr 4605/III kadencja), s. 3. Ta opinia spotkała się z aprobatą innych członków Komisji.

<sup>29</sup> Pierwsza propozycja definicji jest autorstwa posłanki Ewy Sikorskiej-Treli (przewodniczącej podkomisji do sprawy ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych w RP): „Przez mniejszość narodową rozumie się grupę obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy: zamieszkują na terytorium RP od wielu pokoleń; łączą ich długotrwałe, silne i stałe związki z Polską; pragną zachowania własnych tradycji kulturalnych, religii lub języka, które stanowią nową podstawę ich wspólnej tożsamości; mniejszość ta musi składać się na tyle odpowiedniej liczby osób, by móc pielęgnować tę odrębność; osoby tworzące mniejszość muszą być lojalne wobec państwa, w którym zamieszkują”. Druga definicja, autorstwa Wojciecha Hausnera (zastępcy przewodniczącego Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych) brzmi następująco: „1. Mniejszość narodowa (zwana dalej mniejszością) stanowi każda grupa obywateli RP, pozostająca w stosunku do reszty obywateli oraz charakteryzująca się dążeniem do zachowania swojej tożsamości wyrażanej w języku, obyczajach, tradycji, kulturze i religii lub świadomości narodowej. 2. Dla uznania mniejszości w trybie określonym w ust.... niniejszej ustawy niezbędne jest tradycyjne zamieszkiwanie na terytorium RP co najmniej od trzech pokoleń”. Obie definicje z materiałów własnych autora.

dowych i etnicznych, uznawanych oficjalnie w Polsce (rząd przesłał taką propozycję do podkomisji). Rozwiązania te znalazły się w projekcie ustawy w Sejmie IV kadencji.

#### 4. Projekt ustawy o ochronie mniejszości narodowych w Sejmie IV kadencji

Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Sejmie IV kadencji podjęła na nowo prace nad ustawą o mniejszościach. Postanowiono skierować do pierwszego czytania projekt ustawy, który był dyskutowany w Sejmie poprzedniej kadencji<sup>30</sup>. Poparł go rząd, wyrażając podobnie jak poprzednio swój sprzeciw wobec utworzenia specjalnego urzędu (zdaniem rządu wystarczające wydaje się ustawowe wzmocnienie Zespołu do Spraw Mniejszości oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) i wyrażając zastrzeżenia do części oświatowej, polegającej na wyodrębnieniu szkolnictwa dla mniejszości z całości systemu edukacji publicznej, co prowadziłoby go do „mimowolnej izolacji”<sup>31</sup>.

Dyskusja nad nim odbyła się w 15 lutego 2002 r., zaś głosowanie nad skierowaniem do prac w komisji 21 lutego 2002 r.<sup>32</sup> W jej trakcie pojawiły się te same kwestie i argumenty co trzy lata temu<sup>33</sup>. Posłem sprawozdawcą projektu był poseł Eugeniusz Czykwin (SLD). Jego przyjęcie uzasadniał potrzebą wypełnienia luki prawnej *istniejącej dziś w sferze praw i obowiązków mniejszości*, co miało zapewnić spójność pomiędzy różnymi aktami prawnymi i poszczególnymi jednostkami administracji państwowej, *koordynację sytuacji prawnej mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce z międzynarodowymi standardami w tej dziedzinie* oraz wyeliminowanie *próby stosowania wobec obywateli polskich zasady wzajemności*<sup>34</sup>.

Projekt poparły kluby SLD, UP, Samoobrony, PO i PSL oraz dwaj posłowie mniejszości niemieckiej. Jego przyjęcie uzasadniały tradycją tolerancji wielonarodowej Rzeczypospolitej, potrzebą „równych praw” oraz dążeniem do uniknięcia konfliktów na tle etnicznym, które mogą się pojawić w procesie integracji europejskiej<sup>35</sup>. Przemawiający poseł PSL, Tadeusz Samborski uznał, że *problematyka mniejszości narodowych zasługuje na poważne potraktowanie i być może na dodatkowe regulacje ustawowe*, ale dość krytycznie ocenił niektóre rozwiązania projektu, do których zaliczył wprowadzenie języków mniejszości jako języków pomocniczych, dwujęzycznych nazw oraz powołania centralnego organu do spraw mniejszości narodowych<sup>36</sup>.

Projekt poparli także niezależni posłowie reprezentujący mniejszość niemiecką, Henryk Kroll i Helmut Paździor. Obaj zdecydowanie pozytywnie ocenili jego kształt i konkretne rozwiązania prawne. Podkreślali też znaczenie zmiany sytuacji międzynarodowej, jaką sta-

<sup>30</sup> „Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 27.11.2001 r.”, nr 1 (nr 90/IV kadencja). Projekt ustawy „O mniejszościach narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej”, Druk Sejmowy nr 223, Sejm RP, Warszawa, 11 stycznia 2002 r.

<sup>31</sup> *Stanowisku Rządu do komisijnego projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (druk 223)*. Rada Ministrów przyjęła to stanowisko w dniu 30 kwietnia 2002 r.

<sup>32</sup> W głosowaniu brało udział 418 posłów, za skierowaniem do dalszych prac głosowało 318, przeciw 89, a wstrzymało się 11. Przeciw projektowi wystąpił zdecydowanie klub PiS i LPR oraz niektórzy posłowie PSL, a za skierowaniem projektu do dalszych prac opowiedziały się SLD, PO, Samoobrona, Unia Pracy oraz część PSL.

<sup>33</sup> *Sprawozdanie Stenograficzne z 13 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 13, 14 i 15 lutego 2002 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja IV, Warszawa 2002.

<sup>34</sup> Wypowiedź Eugeniusza Czykwina, *Sprawozdanie Stenograficzne z 13 posiedzenia Sejmu...*

<sup>35</sup> W imieniu klubu SLD przemawiał poseł Jerzy Szteliga, Unii Pracy – poseł Janusz Lisak, Samoobrony – posłanka Genowefa Wiśniowska, Platformy Obywatelskiej poseł Tadeusz Jarmuziewicz, *Sprawozdanie Stenograficzne z 13...*

<sup>36</sup> Wypowiedź Tadeusza Samborskiego, *Sprawozdanie Stenograficzne z 13 posiedzenia...*



nowi integracja europejska, która będzie sprzyjała, a nawet wręcz wymuszała jego przyjęciu<sup>37</sup>.

Zdecydowani przeciw projektowi ustawy byli posłowie PiS-u i LPR-u. Marek Kuchciński przemawiający w imieniu pierwszej partii podkreślał, że wprowadzenie ustawy *pociągnie za sobą znaczne koszty* (dotyczyło to dwujęzyczności), rozbuduje administrację (w związku z projektem utworzenia Urzędu do spraw Mniejszości) i przyczyni się do *skłócania narodowości*. Projekt jest niedopracowany prawniczo i stanowi się w nim o *prawach mniejszości narodowych w naszym kraju, ale nie mówi się o obowiązkach*. Zapomina się także o zasadzie wzajemności, gdyż projekt *nie bierze pod uwagę sytuacji mniejszości polskiej w różnych krajach*<sup>38</sup>.

Podobne argumenty za odrzuceniem projektu ustawy znalazły się w wystąpieniu posła LPR Jerzego Czerwińskiego, dla którego jedynym realnym dotychczasowym efektem prac nad ustawą jest *rozbudzenie niemożliwych do zaspokojenia aspiracji, postaw roszczeniowych wśród mniejszości, coraz częściej pojawiający się argument o ochronie praw Polaków na terenach zamieszkałych przez mniejszość*<sup>39</sup>. Obaj posłowie podkreślali jednocześnie duże znaczenie mniejszości w społeczeństwie polskim oraz wagę pozytywnych zmian wprowadzonych do polityki wobec nich po 1989 r. (*nie chcemy niczego odbierać mniejszościom narodowym*).

W marcu 2002 r. została powołana podkomisja do przygotowania projektu ustawy<sup>40</sup>. Przez wiosnę i lato trwało zbieranie opinii i ekspertyz dotyczących projektu, a od września 2002 r. rozpoczęły się intensywne prace, zmieniające dotychczasowy kształt i charakter projektu ustawy. Ważnym wydarzeniem wpływającym na przebieg prac podkomisji było złożenie przez przedstawicieli Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego na początku września 2002 r. na forum sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych wniosku o objęcie ich działaniem tej ustawy, m.in. przez uznanie ich za „mniejszość etniczną”. Podkomisja na początku grudnia 2002 r. uznała nową wersję projektu jako poselską poprawkę do projektu sejmowego (Henryk Kroll) i zasadność jej rozszerzenia na „język regionalny”, traktując jako taki kaszubski. Miało to rozwiązać kwestię statusu prawnego społeczności kaszubskiej i być podstawą ratyfikacji Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych przez Polskę.

Prace nad nią zostały wstrzymane do połowy 2003 r., ale wyniki spisu i problemy z „narodowością śląską”, nadały nowe impulsy do jej przyjęcia. Jak powiedział w wywiadzie prasowym w końcu czerwca 2003 r. poseł Jerzy Szteliga (przewodniczący obecnej podkomisji) ta ustawa to *sprawa delikatna społecznie i trudna prawnie. Trzeba woli współpracy, by napisać ją tak, żeby miała sens i przeszła przez Sejm. Jeśli do września nie dobrniemy do drugiego czytania, to i tym razem nic z tego nie będzie*<sup>41</sup>. Prace podkomisji zakończyły się ostatecznie w końcu kwietnia 2004 r., przekazaniem sprawozdania i zmienionego projektu ustawy<sup>42</sup>. Następnie pracowały nad tym projektem połączone Komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych, Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Przygotowały one w końcu sierpnia 2004 r. wspólne sprawozdanie<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> *Sprawozdanie Stenograficzne z 13 posiedzenia...*

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> „Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 14.03.2002 r.”, nr 8, (nr 397/IV kadencja).

<sup>41</sup> *Komentarz do sprawy „narodowości śląskiej”*, „Gazeta Wyborcza”, 30.06.2003.

<sup>42</sup> *Sprawozdanie Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia komisyjnego projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych w RP (druk 223)*, Sejm RP, Warszawa, dnia 28 kwietnia 2004 r.

<sup>43</sup> *Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych o komisyjnym projekcie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicz-*

Przekazany przez podkomisję projekt ustawy jest zatytułowany „Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym”, zawiera 41 artykuły i jest znacznie rozbudowany w stosunku do jego poprzednich wersji. Najważniejszą zmianą w tym projekcie jest wprowadzenie do niego pojęcia „język regionalny” i uznanie za taki, kaszubskiego. Miało to z jednej strony rozwiązać kwestię statusu społeczności kaszubskiej, a z drugiej stanowić podstawę ratyfikacji Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych przez Polskę. Rozbudowane i skonkretyzowane zostały zwłaszcza regulacje dotyczące uprawnień językowych członków mniejszości oraz zasady współpracy ich organizacji z administracją państwową. Pojawiała się w nim także mocno akcentowana ostatnio kwestia przeciwdziałania przez organy państwa aktom dyskryminacji na tle etnicznym.

Drugie czytanie tego projektu odbyło się w końcu września 2004 r. w trakcie 84 posiedzenia Sejmu<sup>44</sup>. W czasie debaty pojawiły się te same problemy, co we wcześniej przedstawianych dyskusjach. Eugeniusz Czykwini (SLD, poseł sprawozdawca) stwierdził, że projekt ustawy jest *jakościowo nowy i dostosowany do aktualnego stanu prawnego*. Jest to regulacja o charakterze kompleksowym, gdyż *nie tylko definiuje pojęcie mniejszości narodowej czy etnicznej, ale także określa zadania i kompetencje poszczególnych organów administracji publicznej w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych, a co najważniejsze – prawa osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz sposób realizacji tych praw*. Projekt ustawy poparł klub SLD, UP, SDKPiL, Samoobrony, Partii Ludowo-Demokratycznej oraz posłowie mniejszości niemieckiej.

Jerzy Szteliga przemawiający w imieniu Klubu SLD podkreślił, że *po 11 latach pracy w tej Izbie nad problemem mniejszości narodowych i etnicznych pora zakończyć te prace*. Będzie to stanowiło również, jego zdaniem, uhonorowanie pracy inicjatora tej legislacji, jakim był Jacek Kuroń. Poseł Jan Byra przemawiający w imieniu SDKPiL zdecydowanie poparł projekt ustawy i przewidywane w nim regulacje językowe, które stanowiłyby, jego zdaniem, dla przedstawicieli mniejszości narodowych *gest szlachetnej wspaniałomyślności władz i państwa [...] królewska pieczęć dająca im poczucie bezpieczeństwa i przyjaźni, potwierdzająca ich prawa oraz potwierdzająca nastawienie większości*.

Posłanka Genowefa Wiśniowska przemawiająca w imieniu Samoobrony podkreśliła, że projekt ustawy pozwala na realizację zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych oraz unijnej dyrektywy (nr 43/2000) w sprawie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Jej zdaniem *wprowadzenie w życie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym to nie tylko konieczność wynikająca z zobowiązań konstytucyjnych i międzynarodowych, to także podkreślenie wagi procesu integracji społecznej i przejaw zrozumienia dla różnic kulturowych, które występują w każdym społeczeństwie i dzięki którym całe społeczeństwo się rozwija i wzbogaca*.

Poseł Kazimierz Plocke (PO) uzależnił poparcie swojego ugrupowania dla projektu od skreślenia art. 9 w całości (dotyczącego wprowadzenia języka mniejszości jako pomocniczego), gdyż *Dla Platformy Obywatelskiej fundamentalna zasada funkcjonowania państwa jest taka, że w urzędach stosowany jest język polski jako język urzędowy*. Zaznaczył także, że wprowadzenie dwujęzycznych nazw będzie możliwe wówczas, gdy liczba mieszkańców należących do mniejszości będzie nie mniejsza niż 50%. Zwrócił uwagę na zły klimat społeczny dla tej ustawy, związany z dyskusjami polsko-niemieckimi o reparacjach wojennych.

---

*nych w Rzeczypospolitej Polskiej (druk 223)*, Druk nr 3206, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 25.08.2004 r.

<sup>44</sup> *Sprawozdanie Stenograficzne z 84 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 22, 23 i 24 września 2004 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja IV, Warszawa 2004.

Zdaniem Adama Lipińskiego z PiS-u, dyskusja nad tą ustawą wynika z *kalendacza wyborczego niż chęci rozwiązywania konkretnych problemów związanych z istnieniem i funkcjonowaniem mniejszości narodowych i etnicznych*. Projekt ustawy jest jego zdaniem, źle przygotowany i zredagowany oraz definiuje *obszar potencjalnych konfliktów, kreując przy okazji zagrożenia, których dzisiaj w Polsce nie ma bądź występują na bardzo niewielką skalę*. Zdaniem rozmówcy nie ma potrzeby przyjmowania tej ustawy, gdyż *Polska jest państwem stosunkowo jednorodnym narodowościowo*. Wśród zgłoszonych uwag do ustawy wymienił także takie, które by *zobowiązywałyby organa władzy publicznej do podejmowania odpowiednich działań w celu ochrony praw osób narodowości polskiej zamieszkałych w innych państwach oraz podejmowania odpowiednich działań na rzecz popierania i zachowania kultury polskiej*.

Przeciw projektowi opowiedział się także PSL. Jego przedstawiciel poseł Zbigniew Sosnowski najwięcej uwag zgłosił do propozycji powołania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz propozycji językowych, dwujęzycznych nazw (*spowodują konflikty*) oraz używania języka mniejszości jako pomocniczego. Jego zdaniem nie mają one uzasadnienia, gdyż *to jest przecież jeszcze Polska*.

Zdecydowany sprzeciw wobec projektu tej ustawy zgłosiło LPR. Jej przedstawiciel, poseł Stanisław Gudzowski uzasadniał to tym, że ta ustawa będzie sygnałem, że *w Polsce łamane są prawa człowieka, prawa mniejszości narodowych, nie zapewnia się należytej ochrony, zapewne panuje ksenofobia, rasizm, antysemityzm, etc.* Dlatego jedynym jej efektem będzie *pozbawienie dobrego imienia Polski oraz wprowadzenie zapisów, które stanowią mogą zarzewie waśni i konfliktów i miast pomagać mniejszościom, będą w konkretnych sytuacjach stawiały przed skomplikowanymi wyborami*. Podobny sprzeciw zgłosił Jerzy Czerwiński w imieniu Ruchu Katolicko-Narodowego i Ruchu Odbudowy Polski. Jego zdaniem, ustawa ta *uchwalana dla Niemców, jest niepotrzebna, wręcz szkodliwa dla polskiej racji stanu*. Zbliżony głos był posłanki Haliny Szustak, reprezentującej Koło Poselskie „Dom Ojczysty”.

Po tej dyskusji projekt ustawy został skierowany ponownie do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, w celu przedstawienia sprawozdania. Zostało ono przygotowane na wspólnych posiedzeniach tych komisji w dniach 13 i 21 października 2004 r.<sup>45</sup> Zawierało ono propozycję odrzucenia projektu ustawy w całości (popieraną m.in. przez Kluby Parlamentarne PiS i Ligi Polskich Rodzin) oraz 46 poprawek dotyczących głównie zaostrezenia lub odrzucenia warunków wprowadzenia regulacji dwujęzyczności (nazw i języka mniejszości jako pomocniczego w pracy administracji).

W trakcie trzeciego czytania w dniu 4 listopada 2004 r. (88 posiedzenie Sejmu) ustawa została przyjęta, choć z dużymi zmianami<sup>46</sup>. Zgodnie z przyjętym projektem dwujęzyczne nazwy miejscowości, obiektów fizjograficznych i ulic miały być dopuszczone tylko w tych gminach, w których przedstawiciele mniejszości stanowią minimum połowę mieszkańców. Nazwy te nie mogły także nawiązywać do okresu 1933-1945, gdy nadane były przez władze Trzeciej Rzeszy Niemieckiej lub ZSRR. Odrzucono możliwość wprowadzenia dwujęzycz-

<sup>45</sup> *Dodatkowe Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych o komisyjnym projekcie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (druk 223)*, Druk nr 3206-A Sejm RP, Warszawa 21 października 2004 r.

<sup>46</sup> *Ustawa z dnia 4 listopada 2004 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*. W trakcie głosowań 248 posłów było za, 139 przeciw, a 6 wstrzymało się (głosowanie nr 51). Por. dyskusję prasową: ES, *Prawo mniejszości*, „Gazeta Wyborcza”, 5.11.2004; E.O., „*Nie*” dla mniejszości, „Rzeczpospolita”, 5.11.2004; Ewa Siedlecka, Przedwyborcza obrona polskośći, „gazeta Wyborcza”, 6-7.11.2004. Za wysoce kontrowersyjny należy uznać natomiast artykuł Mariusza Muszyńskiego, *Przepisy niepotrzebne, bo gwarancje już są*, „Rzeczpospolita” 6-7.11.2004 r.

nych nazw urzędów i instytucji publicznych oraz prawa do posługiwania się językiem mniejszości w urzędach jako językiem pomocniczym<sup>47</sup>. Posłowie wnioskodawcy tej ustawy liczyli jednak na przywrócenie pierwotnych zapisów językowych w trakcie głosowań w Senacie.

Nieuwzględnienie w ustawie regulacji dotyczących dwujęzyczności wzbudziło protesty przede wszystkim środowiska kaszubskiego. Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie w specjalnym oświadczeniu z 4 listopada 2004 r. z zadowoleniem przyjęło fakt uchwalenia ustawy i uznania języka kaszubskiego za regionalny. Jednocześnie wyraziło zdumienie, że „Sejm w ostatniej chwili usunął zapisy umożliwiające wprowadzenie w urzędach gmin języka pomocniczego w kontaktach z obywatelami” oraz „możliwość wprowadzenia dwujęzycznych nazw miejscowości”. Zrzeszenie zadeklarowało zwrócenie się z prośbą do Senatu o przywrócenie tych zapisów ustawy, które będą mogły służyć zachowaniu dwujęzyczności na Kaszubach<sup>48</sup>.

Przeciw niektórym zapisom ustawy, a zwłaszcza przyjętemu rozumieniu mniejszości narodowych i etnicznych protestowały organizacje romskie, tatarskie oraz żydowskie (o czym dalej).

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 5 listopada 2004 r. Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w opinii do projektu ustawy zwróciło uwagę przede wszystkim na „brak spójności rozwiązań w zakresie języka pomocniczego”, co czyni ją „aktem kadłubowym, zawierającym w istocie jedynie definicje i deklaracje”<sup>49</sup>. W połowie miesiąca (18-19 listopada br.) odbyły się posiedzenia senackich Komisji Ustawodawstwa i Praworządności oraz Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, które zaproponowały wprowadzenie określonych poprawek do ustawy, które dotyczyły:

- sprecyzowania definicji mniejszości narodowej (etnicznej) w zakresie długości mieszkania na terytorium państwa polskiego. Mówiła ona, że przodkowie obywateli polskich tworzących takie mniejszości zamieszkują „obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat”;
- przywrócenia możliwości używania języka mniejszości jako pomocniczego w urzędach w tych gminach, w których osoby należące do mniejszości stanowią nie mniej niż 20% mieszkańców (Sejm proponował próg 50%),
- przewidzenia możliwości wprowadzenia w powyższych gminach urzędowych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz ulic w języku mniejszości, obok polskich. Dodatkowa nazwa miejscowości lub obiektu fizjograficznego może być wprowadzona na wniosek rady gminy, gdy liczba mieszkańców należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20% lub też opowiedziała za nią ponad połowa jej mieszkańców w konsultacjach społecznych,
- liczbę mieszkańców należących do mniejszości należy rozumieć jako „liczbę urzędową ustaloną jako wynik ostatniego spisu powszechnego”,
- przewidzenia finansowania działalności kulturalnej organizacji mniejszości lub ważnych dla nich instytucji kulturalnych przez przyznawanie im dotacji podmiotowych,

---

<sup>47</sup> Usunięcie prawa do języka pomocniczego poparły PO, PiS, LPR, PSL i część Samoobrony. W przekazanym Senatowi projekcie ustawy zachował się jednak art. 9 dotyczący urzędowego rejestru gmin, w których można wprowadzić język mniejszości jako pomocniczy, przy progu 8% udziału mniejszości w ogólnej liczbie mieszkańców gminy.

<sup>48</sup> *Stanowisko Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego z dnia 4 listopada 2004 r. w sprawie uchwalenia ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym*. Zob. reportaż na ten temat: Dariusz Wilczak, *Jak Polak Polakowi*, „Newseek”, 21.11.2004.

<sup>49</sup> Aleksandra Skorupka (opracowała), *Opinia do ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, Biuro Legislacyjne Kancelaria Senatu, Warszawa, dnia 17 listopada 2004 r.

– uściślenia pojęcia „język regionalny” zgodnie z definicją zawartą w Europejskiej Karcie Języków Regionalnych lub Mniejszościowych<sup>50</sup>.

Na początku grudnia (3.12.2004 r.) odbyła się w Senacie dyskusja nad poprawkami do ustawy. W jej trakcie ujawniły się podobne do sejmowych nastawienia i poglądy na temat ustawy. Z jednej strony koncentrowały się one na jej potrzebie lub obawach przed możliwymi podziałami etnicznymi przy jej wprowadzaniu. Z drugiej strony skupiły się na kwestiach regulacji językowych oraz, co różniło ją od dotychczasowych debat sejmowych, o uznawaniu określonych grup za mniejszości narodowe bądź etniczne. Szczególnie emocjonalnie zabrzmiał tutaj głos Kazimierza Kutza, który określił tę ustawę jako *haniebną* z powodu nie uznania w tej ustawie grupy śląskiej za mniejszość etniczną. Jak mówił *mamy tu do czynienia z zakamuflowaną ustawą antyśląską, która wyklucza regionalną etniczność i kulturową odmienność Śląska*<sup>51</sup>. Opinia ta, powtórzona przez niego w licznych felietonach prasowych (pisał w nich o *wy gumkowaniu* Ślązaków z ustawy), wywołała dyskusję na temat statusu etnicznego Ślązaków i potrzebie jego regulacji w ustawie (o czym dalej)<sup>52</sup>.

Ustawa z proponowanymi zmianami została przyjęta przez Senat i ponownie skierowana do Sejmu<sup>53</sup>. W połowie grudnia komisje sejmowe: Administracji i Spraw Wewnętrznych, Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych wniosły o przyjęcie części senackich poprawek (dotyczących dwujęzyczności i zasad finansowania kultury mniejszości)<sup>54</sup>. Bardzo emocjonalna i czasami ostra dyskusja nad nimi (wraz z oskarżeniami o „zdradę narodową”) odbyła się 5 i 6 stycznia 2005 r., kiedy została ostatecznie przyjęta. Poseł sprawozdawca projektu ustawy Eugeniusz Czykwin prezentując stanowisko połączonych komisji sejmowych wobec poprawek Senatowi stwierdził, że doprowadzają one do *spójności ustawy w zakresie wymaganego udziału osób należących do mniejszości w ogólnej liczbie mieszkańców w odniesieniu do możliwości wprowadzenia języka pomocniczego, jak i do ustalenia dodatkowych nazw ulic, miejscowości i obiektów fizjograficznych*<sup>55</sup>.

Ostateczne przyjęcie przez Sejm (6 stycznia 2005 r.) oraz podpisanie przez prezydenta (24 stycznia 2005 r.) Ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym<sup>56</sup> kończy ważny etap dyskusji o sposobie regulacji ochrony praw osób należących do tych społeczności, która rozpoczęła się w Polsce po 1989 r. Uwzględnia wspomniane najważniejsze poprawki Senatowi, a regulacje dotyczące dwujęzyczności (język pomocniczy i dwujęzyczne nazwy) rozciąga także na język kaszubski jako regionalny.

<sup>50</sup> W myśl Karty język regionalny to taki, który “1) jest tradycyjnie używany na terytorium danego państwa przez jego obywateli, którzy stanowią grupę liczebnie mniejsza od reszty ludności tego państwa, 2) różni się od oficjalnego języka tego państwa; nie obejmuje to ani dialektów oficjalnego języka państwa, ani języków migrantów”.

<sup>51</sup> Stenogram 73 posiedzenia Senatu RP, 3 grudnia 2004 r.

<sup>52</sup> Kazimierz Kutz, *Prawda łaknie oręża*, dodatek do Gazety Wyborczej w Katowicach, 06.12.2004; *Hibernacja patriotów*, 10.12.2004.

<sup>53</sup> *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 grudnia 2004 r. w sprawie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*.

<sup>54</sup> *Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych o stanowisku Senatowi RP w sprawie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (druk nr 3536), druk nr 3584, Sejm RP, IV kadencja*.

<sup>55</sup> *Sprawozdanie Stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4, 5 i 6 stycznia 2005 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja IV, Warszawa 2005, s. 109.

<sup>56</sup> *Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, Dz. U. 2005, Nr 17, poz. 141.

## 5. Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym

Jak stanowi artykuł 1 ustawy, reguluje ona sprawy związane z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, sposób realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne, a także zadania i kompetencje organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie tych spraw.

Artykuł 2 wprowadza definicje mniejszości narodowej i etnicznej oraz listę grup uznanych za takie. Pojęcie „mniejszości narodowej” jest rozbudowane i odnosi się do grup, które spełniają następujące warunki:

- grupy takie są mniej liczne niż pozostała ludność państwa,
- odróżniają się językiem, kulturą lub tradycją oraz dążą do zachowania tych elementów,
- mają świadomość swojej historycznej wspólnoty narodowej,
- zamieszkują terytorium Rzeczypospolitej od co najmniej 100 lat i
- utożsamiają się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

Identycznie jest zdefiniowana „mniejszość etniczna” z tym tylko wyjątkiem, że ma świadomość swojej historycznej wspólnoty etnicznej i nie utożsamia ona się z narodem zorganizowanym we własnym państwie. Ustawa za „mniejszości narodowe” w Polsce uznaje następujące grupy: białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską i żydowską, a za „etniczne” – karaimską, łemkowską, romską i tatarską.

Artykuł 3 ma charakter porządkujący i stylistyczny (jest to rodzaj „słownika”, który mówi o używaniu pojęcia „mniejszości” i „języka mniejszości” zamiast rozbudowanych sformułowań typu „mniejszości narodowe i etniczne”).

Artykuł 4 stanowi kolejno o: prawie każdej osoby należącej do mniejszości o swobodzie jej decyzji w traktowaniu jej jako osoby należącej, bądź też nie należącej do danej mniejszości (z czego nie powinny płynąć żadne niekorzystne dla niej skutki); zakazie zmuszania do ujawniania informacji o przynależności do mniejszości, pochodzeniu, języku mniejszości lub religii (za wyjątkiem postanowień mających rangę ustawową); braku obowiązku udowadniania swojej przynależności do danej mniejszości; korzystaniu z ustawy indywidualnie, jak też wspólnie z innymi członkami swojej mniejszości.

Artykuł 5 zakazuje zarówno stosowania środków asymilacji wobec osób należących do mniejszości wbrew ich woli, jak i zmiany proporcji stosunków narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości.

Artykuł 6 zabrania dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości. Zobowiązuje on organa władzy publicznej do podejmowania działań na rzecz osiągnięcia rzeczywistej równości osób należących do mniejszości z większością (w sferze życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego), ochrony przed dyskryminacją, wrogością lub przemocą oraz umacniania dialogu międzykulturowego<sup>57</sup>.

Artykuły 7-16 regulują możliwości używania języka mniejszości (rozdział 2). Artykuł 7 mówi o używaniu oraz pisowni imion i nazwisk zgodnie z zasadami języka mniejszości. O ile zapisywane są one w alfabecie innymi niż łaciński, podlegają transliteracji, zasady ustala ministrowie właściwi do spraw administracji publicznej oraz wyznań i mniejszości.

---

<sup>57</sup> Przyjęcie tych zobowiązań wiąże się z realizacją Dyrektywy nr 43/2000 w sprawie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (wdraża ona zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne i ujmuje, poza zagadnieniami sytuacji pracy, wszelkie inne sytuacje publiczne mogące być przedmiotem dyskryminacji rasowej lub etnicznej).

Kolejny artykuł 8 stanowi o prawach osób należących do mniejszości do: swobodnego posługiwania się językiem mniejszości w życiu prywatnym i publicznie, rozpowszechnianiu informacji i wymiany informacji w języku mniejszości, zamieszczania informacji o charakterze prywatnym oraz nauki i nauczania w tym języku.

Artykuł 9 dopuszcza używanie języka mniejszości jako pomocniczego przed organami gminy, w której liczba mieszkańców należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20% ogółu mieszkańców oraz która jest wpisana do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy. Osoba należąca do mniejszości ma możliwość zwróceniu się do organów gminy w języku mniejszości (pisemnie lub ustnie) oraz uzyskiwaniu na swój wyraźny wniosek, odpowiedzi w tym języku. Procedura odwoławcza może odbywać się jednak wyłącznie w języku urzędowym (polskim). Ponadto artykuł ten mówi, że nikt nie może uchylić się od wykonania zgodnego z prawem polecenia (orzeczenia) wydanego w języku urzędowym (o ile wymagają tego okoliczności). Wszelkie wątpliwości mają być rozstrzygane na podstawie dokumentu sporządzonego w języku urzędowym.

Wpisu do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy dokonuje minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości, na podstawie wniosku danej rady gminy (art. 10). Wniosek taki winien zawierać dane urzędowe dotyczące liczby mieszkańców, w tym także należących do mniejszości, której język ma być używany jako pomocniczy oraz uchwałę rady o wyrażeniu na to zgody. Przedstawione dane są weryfikowane, a właściwy minister może odmówić wpisu gminy do rejestru, jeżeli liczba osób należących do danej mniejszości jest mniejsza niż 20% ogólnej liczby jej mieszkańców. Na odmowę przysługuje radzie skarga do sądu administracyjnego.

Pracownikom urzędu gminy (wraz z jej jednostkami pomocniczymi i innymi), która znajduje się we wspomnianym rejestrze, przysługuje specjalny dodatek z tytułu znajomości języka pomocniczego obowiązującego na jej terenie (art. 11). Musi być ona potwierdzona odpowiednim dyplomem, zaświadczeniem lub certyfikatem.

Artykuł 12 określa zasady wprowadzania dodatkowych, tradycyjnych nazw miejscowości, obiektów fizjograficznych oraz ulic w języku mniejszości, obok obowiązujących urzędowych nazw w języku polskim. Mogą one być używane jedynie na obszarze gmin wpisanych do specjalnego rejestru gmin, na obszarze których używane są nazwy w języku mniejszości. Nazwy te nie mogą nawiązywać do nazw z okresu 1933-1945, nadanych przez władze Trzeciej Rzeszy Niemieckiej lub ZSRR. Mogą być wprowadzane na terenie całej gminy lub w poszczególnych jej miejscowościach. Muszą być umieszczane po nazwie w języku polskim i nie mogą być stosowane samodzielnie. Dodatkowa nazwa miejscowości lub obiektu fizjograficznego może być ustalona na wniosek rady gminy, jeżeli liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20% lub w wypadku miejscowości, w której za ustaleniem dodatkowej nazwy opowiedziała się w konsultacjach ponad połowa mieszkańców biorących w nich udział, a wniosek ten uzyskał pozytywną opinię Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych.

Rada gminy przygotowuje wniosek o wprowadzenie dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego na wniosek jej mieszkańców należących do mniejszości, z własnej inicjatywy lub po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji (art. 13). Kierowany jest on do właściwego ministra do spraw wyznań i mniejszości za pośrednictwem wojewody. Musi zawierać uchwałę rady gminy w tej sprawie, prawidłowe brzmienie urzędowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku polskim, opinię zarządu województwa w wypadku obiektu fizjograficznego, proponowane brzmienie nazwy dodatkowej w języku mniejszości, omówienie konsultacji (o ile się one odbyły) oraz informację o kosztach jej wprowadzenia. Wojewoda przekazuje wspomniany wniosek z własną opinią do właściwego ministra, który następnie zwraca się o opinię w sprawie do Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów

Fizjograficznych. Dodatkowa nazwa w języku mniejszości jest ustalona wówczas, gdy została wpisana do specjalnego rejestru.

Zgodnie z art. 14 przez liczbę mieszkańców należących do mniejszości, o których mowa w ustawie, rozumie się liczbę urzędowo ustaloną, jako wynik ostatniego spisu powszechnego.

Koszty związane z wprowadzeniem języka pomocniczego i dodatkowych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych ponosi budżet gminy, a w wypadku wymiany tablic informacyjnych (wynikających z ustaleń dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego), budżet państwa (art. 15). Artykuł 16 mówi o tłumaczeniu tej ustawy na języki mniejszości.

Artykuły 17 i 18 (rozdział 3) podejmują sprawy oświaty i kultury mniejszości. Pierwszy z nich potwierdza istniejące już prawa oświatowe osób należących do mniejszości w polskim prawie, tj. do nauki i nauczania w języku mniejszości oraz historii i kultury mniejszości (zgodnie z ustawą o oświacie z 1991 r.). Drugi artykuł, bardzo rozbudowany, wymienia specjalne środki, które mogą być podejmowane przez organa władzy publicznej w celu ochrony, wspierania i rozwoju działalności służącej podtrzymaniu tożsamości narodowej lub etnicznej mniejszości. Należą do nich w szczególności dotacje celowe lub podmiotowe kierowane na:

- działalność instytucji kulturalnych i ruchu artystycznego mniejszości oraz imprez artystycznych, mających znaczenie dla ich kultury,
- inwestycje służące zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości,
- wydawanie książek, czasopism, periodyków i druków ulotnych w językach mniejszości i polskim oraz w innych technikach zapisu obrazu i dźwięku,
- wspieranie programów telewizyjnych i audycji radiowych realizowanych przez mniejszości,
- ochronę miejsc związanych z kulturą mniejszości,
- działalność świetlicową,
- prowadzenie bibliotek oraz dokumentacji życia kulturalnego mniejszości,
- edukację dzieci i młodzieży realizowaną w różnych formach,
- propagowanie wiedzy o mniejszościach,
- inne działania, w tym też wspierające integrację obywatelską mniejszości.

Dotacje te, pochodzące z budżetu państwa, mogą być przyznawane bez otwartego konkursu ofert. Do wspomnianych wyżej środków należą także i te, które są przekazywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei dotacje podmiotowe mogą otrzymywać organizacje lub instytucje mniejszości, które posiadają istotne znaczenie dla ich kultury.

Rozdział 4 (art. 19-20) podejmuje zagadnienia języka regionalnego. Artykuł 19 uznaje język kaszubski za język regionalny, zgodnie z definicją zawartą w Europejskiej Karcie Języków Regionalnych lub Mniejszościowych. Stosuje się do niego odpowiednio regulacje dwujęzyczności dotyczące mniejszości (art. 7-15). Przez liczbę mieszkańców gminy, o której była mowa w art. 14, rozumie się liczbę osób posługujących się językiem regionalnym, urzędowo stwierdzoną w wyniku ostatniego spisu powszechnego. Artykuł następny (20) stanowi, że w tym języku może się odbywać nauka i nauczanie w szkołach publicznych (na zasadach dotyczących języka mniejszości – art. 17), a organy władzy publicznej mogą wspierać jego zachowanie i rozwój specjalnymi dotacjami, kierowanymi na zachowanie tożsamości kulturowej, działalność wydawniczą i audiowizualną oraz ochronę miejsc pamięci.

Artykuły 21-30 (rozdział 5) opisują organy administracji zajmujące się sprawami mniejszości narodowych. Art. 21 mówi o ministrze właściwym do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, który sprzyja realizacji praw mniejszości przez:

- podejmowanie działań (programów) służących zachowaniu ich kultury oraz zasadzie ich równego traktowania,



- współdziałanie z innymi organami administracji w zakresie przeciwdziałania naruszenia praw mniejszości,
- dokonywanie analiz sytuacji prawnej i społecznej mniejszości,
- upowszechnianie wiedzy na temat mniejszości oraz inicjowanie badań na ich temat, w tym zwłaszcza dotyczących ich dyskryminacji.

Minister ten podejmuje także działania na rzecz zachowania i rozwoju języka regionalnego.

Artykuł 22 stanowi o zadaniach wojewody w tym obszarze, do których należą w szczególności:

- koordynowanie działań organów administracji rządowej zajmujących się ochroną mniejszości na terenie województwa,
- podejmowanie działań na rzecz respektowania praw mniejszości oraz przeciwdziałania dyskryminacji na tle etnicznym,
- rozwiązywanie problemów mniejszości,
- działania na rzecz respektowania praw osób, posługujących się językiem regionalnym.

W celu realizacji tych zadań wojewoda współdziała z samorządami lokalnymi oraz organizacjami mniejszości i innymi. Może też ustanowić swojego pełnomocnika do spraw mniejszości.

Artykuły 23-30 opisują powołanie, strukturę i zadania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych jako organu opiniotwórczo-doradczego premiera w dziedzinie mniejszości. Do zadań tej komisji należy:

- wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości,
- opiniowanie programów, projektów aktów prawnych oraz wysokości i zasad podziału środków budżetowych przeznaczonych na zachowanie tożsamości kulturowej mniejszości i rozwoju języka regionalnego,
- podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób należących do mniejszości.

Komisja współdziała w zakresie realizacji tych zadań z organami administracji rządowej, samorządowej oraz środowiskiem naukowym.

Artykuł 24 opisuje dokładnie strukturę tej komisji i tryb powoływania jej członków. Ze strony rządowej w jej skład wchodzi przedstawiciele ministrów właściwych do spraw wyznań religijnych i mniejszości narodowych, kultury, oświaty, finansów, pracy, spraw wewnętrznych, zabezpieczenia społecznego, spraw zagranicznych oraz Głównego Urzędu Statystycznego, Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z kolei, ze strony mniejszości, w jej skład wchodzi ich przedstawiciele w liczbie: dwóch z grupy białoruskiej, litewskiej, niemieckiej, ukraińskiej, łemkowskiej i romskiej, po jednym ze społeczności czeskiej, ormiańskiej, rosyjskiej, słowackiej, żydowskiej, karaimskiej i tatarskiej oraz dwóch reprezentantów zbiorowości posługującej się językiem regionalnym.

Członków komisji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wyznań i mniejszości. Przewidziany jest 90 dniowy termin zgłaszania swoich kandydatów do komisji przez wspomniane organy rządowe i mniejszości. O ile takie osoby nie zostaną zgłoszone lub zostanie przedstawiona inna liczba reprezentantów, wówczas minister właściwy do spraw wyznań i mniejszości, przedstawia tym środowiskom własne kandydaty do zaopiniowania.

Zgodnie z art. 25 odwołanie członka komisji następuje w przypadku złożenia przez niego rezygnacji z członkostwa w komisji, negatywnej opinii organu lub danej mniejszości lub skazania go prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Rada ministrów może w drodze rozporządzenia włączyć w skład komisji przedstawicieli innych

organów administracji rządowej niż wymienieni (art. 26). Współprzewodniczącymi komisji są: przedstawiciel ministra właściwego do spraw wyznań i mniejszości, mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (art. 27).

Posiedzenia komisji mają się odbywać nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy. W celu wypracowania wspólnego stanowiska, zarówno przedstawiciele strony rządowej, jak i mniejszości, mogą zwoływać posiedzenia komisji, w których biorą udział tylko ich reprezentanci (art. 28). Członkom komisji nie przysługuje wynagrodzenie z tytułu członkostwa w niej, a przedstawicielom mniejszości przysługuje zwrot kosztów podróży i noclegów, zgodnie z przepisami (art. 29). Obsługę prac komisji zapewnia urząd ministra właściwego do spraw wyznań i mniejszości, który pokrywa te koszty z własnego budżetu (art. 30).

Artykuł 31 mówi o możliwości pozyskiwania przez ministra właściwego do spraw wyznań i mniejszości informacji na temat sytuacji mniejszości od organów władzy publicznej i organizacji mniejszości. Jego obowiązkiem jest przygotowywanie, nie rzadziej niż raz na dwa lata, raportu na temat sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Podlega on zaopiniowaniu przez komisję wspólną i zatwierdzeniu przez radę ministrów.

Artykuł 32 mówi o obowiązku informowania wojewody przez organy administracji rządowej, samorządu i organizacji pozarządowych o programach dotyczących mniejszości i języka regionalnego, realizowanych na jego terenie.

Końcowe art. 33-43 (rozdział 6) stanowią o zmianie w przepisach obowiązujących. Dotyczy to przede wszystkim ustaw o radiofonii i telewizji (art. 35), działach administracji rządowej (art. 36), języku polskim (art. 37), urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (art. 38). Pracownicy urzędu ministra kultury, dotychczas zajmujący się sprawami mniejszości, stają się z dniem ogłoszenia ustawy pracownikami urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wyznań i mniejszości (art. 41). Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia (art. 43), tj. 1 maja 2005 r.

Przyjęta ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym stanowi nową jakość w polityce państwa wobec mniejszości. Spełnia większość zgłaszanych przez te społeczności postulatów wobec władz państwa już od połowy lat dziewięćdziesiątych. Wprowadza wiele konkretnych i nowych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie praw językowych, kulturalnych oraz konsultacji przedstawicieli administracji z mniejszościami. Odwołuje się w nich do najlepszych standardów europejskich (Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszościach Narodowych). Nie jest ogólnikowa i ma charakter praktyczny, co wypada bardzo pozytywnie w porównaniu do podobnych regulacji przyjętych w innych krajach. Będzie stanowiła wyzwanie nie tylko dla administracji państwowej, ale przede wszystkim, jak się wydaje, dla wszystkich społeczności mniejszościowych, gdyż jakość realizacji zawartych w ustawie postanowień, będzie zależała głównie od nich.

## **6. Wyrównanie czy uprzywilejowanie? Postawy wobec potrzeby uchwalenia projektu ustawy o mniejszościach narodowych**

W debatach sejmowych i senackiej, jak i wypowiedziach przedstawicieli administracji i polityków, widać było zróżnicowany stosunek do przyjęcia ustawy<sup>58</sup>. Zdecydowana większość zwolenników jej przyjęcia argumentuje to przede wszystkim potrzebą usprawnienia polityki i prawa wobec mniejszości. Ich zdaniem, zabezpieczy ona pozycję mniejszości, zdyscyplinuje urzędników i skodyfikuje prawa mniejszości (co jest ważne na poziomie lokalnym)

<sup>58</sup> Widać to było także, w trakcie ostatniej debaty, gdy poseł Jerzy Czerwiński pytał „czy jest sensowne uchwalenie ustawy, która jest właściwie niepotrzebna?”, *Sprawozdanie Stenograficzne z 88 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 3, 4 i 5 listopada 2004 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja IV, Warszawa 2004.

i je doprecyzuje, ułatwi realizację postanowień Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych<sup>59</sup>, a także pomoże przebić się postulatом mniejszości do administracji. Jednocześnie zwracano uwagę na problemy legislacyjne związane z jej przygotowaniem oraz obciążenia finansowe związane z wprowadzeniem jej zapisów, szczególnie związanych z dwujęzycznością.

Argumenty przeciw przyjęciu tej ustawy opierają się na tym, że jest niepotrzebna, ponieważ już przeprowadzono zasadnicze i pozytywne zmiany w polityce wobec mniejszości, ratyfikowano podstawowe konwencje międzynarodowe w tym zakresie, a poziom istniejącej ich ochrony prawnej jest w Polsce wysoki. Może ona stanowić zatem zbytek ich uprzywilejowanie, co sprawi, że nie będzie miała charakteru wyrównującego, lecz ściśle polityczny. Jej wprowadzenie naruszy konstytucyjną równość obywateli, doprowadzi do konfliktów etnicznych (głównie na Opolszczyźnie), pogorszy współzycie większości i mniejszości, a w konsekwencji obróci się przeciw obecnie wysokiej pozycji tych społeczności w Polsce<sup>60</sup>.

Sami przedstawiciele mniejszości dostrzegają potrzebę jej uchwalenia<sup>61</sup>. Są za nią przede wszystkim duże społeczności, jak niemiecka, ukraińska, białoruska, a także litewska, łemkowska, słowacka i rosyjska. Uzasadniają to potrzebą wzmocnienia statusu ich grupy i jej tożsamości, a także bardziej sprawną realizacją ich praw, przede wszystkim na poziomie lokalnym. Jej brak traktowali z jednej strony jako niemożność pozytywnego uwieńczenia polityki państwa wobec nich, rozpoczętej w 1989 r., a z drugiej jako dyskryminację i uznanie ich nierównoprawności w społeczeństwie polskim. Bardziej umiarkowany, co nie znaczy, że negatywny stosunek do ustawy mają przedstawiciele małych grup mniejszościowych (żydowskiej, romskiej, tatarskiej, czy ormiańskiej).

Na projekt ustawy można spojrzeć z perspektywy porównawczej. Ustawowa ochrona praw mniejszości stała się normą w większości postkomunistycznych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w których obok konstytucyjnych gwarancji ochrony mniejszości, zostały także przyjęte specjalne ustawy dotyczące tego zagadnienia. Do ich grona należy: Białoruś<sup>62</sup>, Chorwacja<sup>63</sup>, Czechy<sup>64</sup>, Litwa<sup>65</sup>, Łotwa<sup>66</sup>, Słowenia<sup>67</sup>, Ukraina<sup>68</sup>, Węgry<sup>69</sup>. Ustawę taką przy-

<sup>59</sup> Do najważniejszych z nich należą: 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), 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). 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.

<sup>60</sup> Sławomir Łodziński, *Dyskryminacja czy nierówność. Problemy dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce po 1989 roku*, w: Krystyna Iglicka (red.), *Integracja czy dyskryminacja. Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, ss. 55-62.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 59-60.

<sup>62</sup> „Ustawa o mniejszościach narodowych w Republice Białoruś” z 1992 r.

<sup>63</sup> Ustawę „O prawach i wolnościach człowieka oraz o prawach etnicznych i narodowych wspólnot lub mniejszości w Republice Chorwackiej” z 2000 r.

<sup>64</sup> Czechy w lipcu 2001 r. przyjęły ustawę „O prawach osób należących do mniejszości narodowych”. W art. 2 znajduje się definicja mniejszości narodowej, za którą uważa się grupę obywateli Republiki Czeskiej, którzy żyją na terytorium obecnej Republiki Czeskiej i różnią się od reszty obywateli swoim etnicznym pochodzeniem, kulturą i tradycją, wyrażają chęć uznania ich za mniejszość narodową poprzez kultywowanie i rozwijanie swojej tożsamości, języka i kultury. Członkowie mniejszości narodowej mają prawo do wolnego wyboru bycia członkiem mniejszości narodowej (art. 4), stowarzyszania się w organizacje i partie polityczne (art. 5),

jęły ostatnio Mołdowa (w sierpniu 2001 r.) i Jugosławia (w 2002 r.). Funkcjonuje ona także w Austrii<sup>70</sup> i w dwóch krajach związkowych Niemiec<sup>71</sup>. Na Słowacji zostały uchwalone mniejszościowe ustawy językowe<sup>72</sup>, zaś w Rumunii zostało przyjęte rozporządzenie „O zapobieganiu i karaniu wszelkich form dyskryminacji” (w sierpniu 2000 r.). Regulacje te różnią się między sobą zarówno w zakresie proponowanych praw, jak i w praktyce. Znamienny pozostaje dla nas fakt, że niektóre z mniejszości w Polsce naciskają na uchwalenie ustawy, argumentując, że taka regulacja istnieje w ich „macierzystym” kraju, co podkreślają m.in. Litwini.

### **7. Kogo chronić? Sporne kwestie dotyczące oficjalnego określania pojęcia „mniejszość narodowa (etniczna)”**

Ważnym problemem związanym z ustawą było zdefiniowanie pojęć „mniejszość narodowa” i „etniczna”. W pracach parlamentarnych można było zauważyć dążenie do coraz bardziej restryktywnego ich określania. Widoczne to było w dodawaniu kryteriów dotyczących długości przebywania na terytorium państwa polskiego i stopniu integracji ze społeczeństwem, a także we wprowadzeniu listy uznanych oficjalnie przez państwo mniejszości.

Prawo polskie nie definiuje tych pojęć i nie zawiera procedury formalnego uznawania określonych grup za mniejszości<sup>73</sup>. Natykamy się także na niejednorodność stosowania tych terminów, jak i związany z nimi zakres gwarantowanych praw<sup>74</sup>. Generalnie obowiązuje per-

---

uczestnictwa w rządowej Radzie do spraw Mniejszości Narodowych (art. 6), używania imion i nazwiska w swoim języku ojczystym (art. 7), dwujęzycznych nazw ulic i miejsc publicznych (ale tylko dla członków mniejszości żyjących tradycyjnie na terytorium Republiki Czeskiej – art. 8), używania swojego języka ojczystego w dokumentacji oficjalnej i przed sądem (art. 9), używania swojego języka podczas wyborów (art. 10), nauki i nauczania w języku ojczystym mniejszości, rozwoju kultury mniejszości (art. 12) oraz rozpowszechniania informacji w języku mniejszości (art. 13).

<sup>65</sup> „Ustawa o mniejszościach etnicznych” z 1989 r., nowelizowana w 1991 r.

<sup>66</sup> „Ustawa o nieograniczonym rozwoju i prawie do autonomii mniejszości narodowych i etnicznych Łotwy” z 1992 r.

<sup>67</sup> W Słowenii obowiązuje ustawa o samorządowych wspólnotach narodowych z 5 października 1994 r. Określa ona zasady autonomii kulturalnej (samorządu mniejszościowego) Węgrów i Włochów. Nie zawiera ona natomiast przepisów dotyczących języka pomocniczego i oznaczeń topograficznych.

<sup>68</sup> Prawo Ukrainy „O mniejszościach narodowych na Ukrainie” z 1992 r.

<sup>69</sup> Ustawa „O mniejszościach narodowych i etnicznych” z 1993 r., która uznaje za mniejszości: Bułgarów, Chorwatów, Greków, Niemców, Ormian, Polaków, Romów, Rusinów, Serbów, Słowaków, Słoweńców i Ukraińców. Ustawa ta jest najbardziej rozbudowaną i szczegółową regulacją prawną dotyczącą mniejszości narodowych w Europie Środkowej i Wschodniej.

<sup>70</sup> Ustawa „O statusie prawnym grup narodowościowych” z 1976 r., która uznaje obecnie za mniejszości takie grupy jak Słoweńcy, Chorwaci, Węgrzy, Czesi, Słowacy oraz Cyganie Sinti i Roma. Ustawa m.in. umożliwia na obszarze, na którym osoby należące do mniejszości stanowią co najmniej 25% ogółu mieszkańców możliwość używania w stosunkach urzędowych języka mniejszości (dotyczy to obecnie języka słoweńskiego w Karyntii oraz chorwackiego w Burgelandzie).

<sup>71</sup> Na terenie Saksonii - ustawa o „Prawach Serbów w Wolnym Państwie Saksonia” z 1999 r. oraz w Brandenburgii - ustawa z 1994 r. „O zakresie prawa Serbów (Wendów) w Kraju Brandenburgia”. Ustawy te regulują prawa kulturalne i oświatowe społeczności serbskiej oraz możliwości dwujęzycznych nazw na serbskim obszarze zasiedlenia.

<sup>72</sup> W lipcu 1999 r. uchwalono ustawę „O używaniu języków mniejszości narodowych”. Stosowanie języka mniejszości jako pomocniczego uznano w gminach, w których dana mniejszość stanowi co najmniej 20% mieszkańców (art. 2 ust. 1). W ust. 3 art. 2 uznano prawo tych osób do składania pism do urzędów także w języku ojczystym. Zasady stosowania nazw miejscowości w językach mniejszości określa ustawa „O stosowaniu oznaczeń miejscowości w języku mniejszości narodowych” z 1994 r.

<sup>73</sup> Definicje „mniejszości narodowej” znajdują się w traktatach dwustronnych, jakie Polska podpisała z innymi krajami, ale są one ograniczone tylko do grup, do których ochrony praw zobowiązały się strony tych umów.

<sup>74</sup> Samo pojęcie „mniejszość narodowa” występuje w art. 27 Konstytucji oraz art. 100 i 134 ordynacji wyborczej do Sejmu RP. Termin „mniejszość narodowa i etniczna” znajduje się w art. 35 Konstytucji, zaś określenie

spektywa obywatelska – ochroną państwa są objęte osoby należące do mniejszości, które posiadają obywatelstwo polskie, a ich samookreślenie narodowe jest przedmiotem ich własnych indywidualnych decyzji<sup>75</sup>. Przyjęta zasada swobody samookreślenia narodowego (definicja subiektywna) rodzi jednak problemy z grupami, które mogą domagać się swojego uznania jako mniejszości narodowej, bądź etnicznej. Widać to było w już w wypadku akceptacji mniejszości niemieckiej na początku lat dziewięćdziesiątych. Do najważniejszych kwestii w tym zakresie należało jeszcze: rozróżnienie między pojęciem „mniejszość narodowa” i „mniejszość etniczna”, stosunek do mniejszości imigranckich oraz spory związane z uznaniem „nowych” mniejszości („nowych narodowości”)<sup>76</sup>.

W art. 35 i 27 Konstytucji, podobnie jak w projekcie ustawy o mniejszościach, widoczny był problem definiowania mniejszości i związany z tym zakres ochrony ich praw. Artykuł 35 mówi o ochronie praw osób należących do dwóch rodzajów mniejszości: narodowych i etnicznych. Temu założeniu podporządkowana była jego konstrukcja<sup>77</sup>. Przy jego porównaniu z innymi artykułami i regulacjami prawnymi pojawia się kwestia wyraźnego rozróżnienia między nimi, które można wyrazić w postaci następujących pytań: czym się różni w sensie prawnym mniejszość narodowa od etnicznej?; o jakie to grupy chodzi w Polsce?; czy i o ile prawa mniejszości narodowych (ich organizacji, członków itp.) mogą być takie same lub różne od praw mniejszości etnicznych (ich organizacji, członków itp.)?

Nabierają one znaczenia, gdy uświadomimy sobie, że stworzony dla nich zakres ochrony znacznie się różni. Artykuł 27 Konstytucji przewiduje ochronę praw językowych osób należących jedynie do mniejszości narodowych, a ordynacja wyborcza do Sejmu przyznaje pewne przywileje wyborcze tylko komitetom wyborczym zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych, a nie etnicznych. Kwestie te są ważne w świetle art. 35, który mówi o zapewnieniu praw "obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych". Pojawia się tu więc problem, czy płynie z niego wniosek o identycznej ochronie obu grup w każdym zakresie, czy też jest możliwe pewne, choć uzasadnione, jej zróżnicowanie?

Przyjęta ustawa o mniejszościach rozstrzyga ostatecznie rozumienie terminów „mniejszość narodowa” i „etniczna” oraz to, do jakich grup się one odnoszą. To pierwsze pojęcie stosuje się wobec społeczności etnicznych, które utożsamiają się z narodami zorganizowanymi we własnych państwach, zaś drugie – do społeczności niepaństwowych. Podział ten ma charakter formalny i upraszcza złożone społecznie tożsamości etniczne członków mniejszo-

---

„mniejszość narodowa i grupa etniczna” występuje w art. 21 pkt. 9 ustawy radiofonii i telewizji z 1993 r. oraz art. 2 ustawy o języku polskim z 1999 r.

<sup>75</sup> Deklaracja interpretacyjna dołączona do ustawy z dnia 27 kwietnia 2000 r. „O ratyfikacji Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych” (Dz. U. 2000, Nr 50, poz. 579) stanowi, że „Uwzględniając fakt, że Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych nie zawiera definicji mniejszości narodowej, Rzeczpospolita Polska oświadcza, że pod tym pojęciem rozumie mniejszości narodowe zamieszkałe na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej, których członkowie są obywatelami polskimi”.

<sup>76</sup> Nie poruszamy tutaj problematyki wewnętrznych sporów dotyczących samookreślenia, głównie w kategoriach religijnych lub regionalnych (dotyczy m.in. Białorusinów i problemu „mniejszości białorusko - prawosławnej”, czy Żydów i problemu „mniejszości religijnej”). W obowiązującym prawie nie występuje pojęcie „mniejszości religijnej” lub „wyznaniowej”. Mimo postulatów liderów pewnych mniejszości narodowych o konieczności nadania prymatu wyznacznikom religijnym w wyróżnianiu określonych mniejszości, stanowisko władz jest takie, aby nie odzwierciedlać tych postulatów w prawie.

<sup>77</sup> W pracach nad tym artykułem pojęcie „mniejszości narodowej” odnoszono do tych społeczności, które nie identyfikują się z narodem polskim, zaś „mniejszości etnicznej” do grup etnicznych (etnograficznych, regionalnych), które utrzymując swoją odrębność kulturową i językową, uważają się jednocześnie za należące do narodu polskiego (dotyczyło to głównie Kaszubów).

ści<sup>78</sup>. Wzbudził też protesty niektórych mniejszości. W związku z przyjęciem ustawy przez Sejm w listopadzie 2004 i skierowaniem jej do Senatu, list do senatorów przesłały Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Tatarów Rzeczypospolitej Polskiej oraz Stowarzyszenie Romów w Polsce, które protestowały przeciwko podziałowi na mniejszości „narodowe” i „etniczne”<sup>79</sup>.

Organizacje te uznały ten zapis za „głęboko poniżający” i protestowały przeciwko wiązaniu ich poczucia odrębności narodowej z istnieniem państwa. W liście czytamy: „Odczuwamy to jako bolesny gwałt na naszej tożsamości, zadany nam w sposób nie liczący się z historią ziem, na których przyszło nam żyć; z historią narodów, wśród których rozwijały się nasze kultury; z rozwojem państwowości, w ramach których zapisywane były karty naszych dziejów. Niezależnie od istnienia lub nieistnienia, obecnie lub kiedykolwiek, jednego lub więcej państw tatarskich, romskich czy żydowskich byliśmy i jesteśmy narodami. Żaden parlament świata nie jest władny nas tej świadomości pozbawić”.

Istniejący podział może też wywoływać rozgoryczenie wśród tych, którzy zostali zaliczeni do mniejszości etnicznych, jak Romów i Łemków, których prawa w odniesieniu do ordynacji wyborczej do Sejmu, są ograniczone. Ustawa o mniejszościach w zakresie gwarantowanych przez siebie praw ma jednak zrównywać oba typy mniejszości, choć nie obejmuje gwarancji wyborczych.

Mniejszości „stare” i „nowe” (imigranckie)<sup>80</sup>. Ograniczenie ochrony mniejszości do starych i autochtonicznych grup narodowych nie budziło widocznych sporów, mimo świadomości obecności w naszym kraju społeczności imigranckich<sup>81</sup>. Jako podstawę przyjęto, że są one historycznie zakorzenione w życiu państwa, tworzyły tożsamość państwa polskiego i są tradycyjnie uznane. Podejście to jest zgodne z europejskimi standardami na ten temat.

Dotychczas żadna z większych grup imigranckich nie zgłaszała postulatu uznania jej za „mniejszość narodową”, bądź „etniczną”. Imigracja osiedleńcza do Polski jest na razie ograniczona, choć w wypadku pewnych grup już widoczna (dotyczy to przede wszystkim Wietnamczyków, którzy liczebnie mogą już przewyższać niektóre „stare” mniejszości narodowe w Polsce)<sup>82</sup>. Uzyskanie przez ich członków obywatelstwa polskiego przy braku spełnienia przez

<sup>78</sup> Nie odpowiada ich identyfikacjom etnicznym, jak np. Ormianom uważającym siebie za „mniejszość etniczną”, a uznanych za „narodową”. W środowisku ormiańskim są podejmowane dyskusje na temat, czy stanowią oni mniejszością narodową, czy też etniczną?

<sup>79</sup> List z 6 listopada 2004 r., dostępny w internecie.

<sup>80</sup> Po 1989 r. mamy do czynienia ze zmniejszeniem się emigracji z Polski przy równoczesnym wzroście liczby imigrantów, choć trudno jeszcze obecnie mówić o społeczeństwie polskim jako społeczeństwie imigracyjnym. Dane oficjalne i ze spisu powszechnego mówią, że w Polsce mieszka blisko 50 tys. stałych mieszkańców nie posiadających obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że cudzoziemcy stanowią niespełna 0,1% ludności Polski, co jest zjawiskiem marginalnym w porównaniu z krajami Europy Zachodniej.

<sup>81</sup> Jak pisze Jacek Kuroń „rozwiązania te dotyczą mniejszości narodowych, które historycznie związane są z Polską. Innym ważnym, a zarazem trudnym problemem, który już się zarysowuje, jest problem imigrantów – już obecnych w Polsce i tych, którzy w najbliższych latach mogą się pojawić. Przy czym, jest to problem odrębny w stosunku do kwestii mniejszościowych”, *Działania Sejmu w zakresie zwalczania ksenofobii i nietolerancji*, „Biuletyn” 1999, nr 1, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 51. Obecnej sytuacji cudzoziemców w Polsce było poświęcone jedno z ostatnich posiedzeń sejmowej komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych – „Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 24.11.2004 r.”, nr 60 (Nr 3909/IV kadencja).

<sup>82</sup> Rozważania na „przyszłości rezydentów wietnamskich” w Polsce - Teresa Halik, Ewa Nowicka, *Wietnamczycy w Polsce. Integracja czy izolacja*, Instytutu Orientalistyczny, Wydział Neofilologii, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2002, s. 149-152.

nie kryterium tradycyjnego i wielowiekowego zamieszkiwania, wykluczy możliwość ich ochrony jako mniejszości narodowej, co może stanowić źródło napięć<sup>83</sup>.

Uznawanie za mniejszość narodową (etniczną) „nowych” grup. Ustawa nie tworzy także możliwości (sposobu) uznawania mniejszości przez grupy domagające się tego statusu. Oficjalne uznawanie określonych grup za mniejszości przez państwo, obok ułatwiania im życia, pobudza dążenia innych do uzyskania takiego statusu. Prawna ich akceptacja może stanowić publiczne potwierdzenie ich istnienia jako wyodrębnionych społeczności. Pojawiają się wtedy pytania, jakie grupy uznajemy za mniejszości i dlaczego?<sup>84</sup> Do najważniejszych w tym względzie problemów należały w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych dążenia części społeczności łemkowskiej do uznania jej za odrębną grupę (mniejszość) etniczną (co też się stało) oraz obecnie starania śląskiego i kaszubskiego środowiska do uregulowania ich statusu etnicznego w systemie prawnym, m.in. przez wprowadzenie ich na listę uznanych mniejszości w ustawie<sup>85</sup>.

#### Łemkowie

W wypadku tej części Łemków, którzy czują się narodowo odrębni wobec Ukraińców, ich status został oficjalnie określony jako mniejszość etniczna. To wyodrębnienie przez administrację państwową budzi kontrowersje i protesty szczególnie ze strony Ukraińców, którzy traktują to jako mieszanie się w wewnętrzne sprawy tego narodu. Oficjalne uznanie grupy łemkowskiej jako odrębnej mniejszości jest uzasadniane przez przedstawicieli władz poszanowaniem wyboru narodowego części tej społeczności, które jest przejawem prawa każdego człowieka do samookreślenia. Spory i emocje związane z tym problemem istnieją do dnia dzisiejszego, choć są obecnie słabsze niż miało to miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych.

#### Kaszubi

Kaszubi nie posiadają oficjalnego statusu mniejszości narodowej lub etnicznej, choć korzystają z części regulacji prawnych dla nich przeznaczonych (głównie w zakresie kultury i edukacji w języku kaszubskim w szkolnictwie publicznym). Unikali też zaliczania siebie do kategorii mniejszości, uzasadniając to swoim specyficznym charakterem kulturowym (są przede wszystkim regionalną grupą etniczną, identyfikującą się narodowo z Polakami, zaś w regionie swojego zamieszkania stanowią większość, a nie mniejszość)<sup>86</sup>. Określają się przede wszystkim jako „grupa etnoregionalna”, pielęgnującą odrębność etniczną i językową na po-

<sup>83</sup> Odrębnym problemem jest szczególne traktowanie osób osiadających obywatelstwo kraju członkowskiego UE i tworzących tzw. "społeczności pracowników-migrantów", tu nie dyskutowanym.

<sup>84</sup> W trakcie listopadowej debaty sejmowej poseł Stanisław Gudzowski pytał, czy „nie następuje obawa, że poprzez zapisy w tej ustawie, które dla przykładu w jakiś sposób są przychylnie dla Kaszubów, natomiast nie uważają mniejszości śląskiej, nie nastąpi zachwianie równowagi i w tym momencie zamiast polepszyć sytuację, sytuacja mniejszości, sytuacja ładu społecznego będzie pogorszona?”, *Sprawozdanie Stenograficzne z 88 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 3, 4 i 5 listopada 2004 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja IV, Warszawa 2004.

<sup>85</sup> Duże znaczenie miały tutaj prace nad ustawą o mniejszościach (wraz z listą uznanych grup) i spis powszechny z 2002 r., który uruchomiły nowy etap dyskusji o ich statusie i tożsamości etnicznej. Problemy te wynikają z braku powszechnie obowiązującej definicji prawnej „mniejszości narodowej”. Zwolennicy opcji narodowych w ramach omawianych społeczności (śląskiej, kaszubskiej i łemkowskiej) odwoływali się do zasady swobodnego samookreślenia narodowego (definicja subiektywna), a ich oponenti zaś wskazywali na znaczenie kryteriów obiektywnych, a przede wszystkim rozwoju języka narodowego. Władze państwa posiadają władzę w nadawaniu oficjalnego statusu mniejszości narodowej lub etnicznej, która zamieszkuje na jego terytorium i nie zmienia tego wspomnianą opcją subiektywną. Z tego punktu widzenia wyniki spisu powszechnego mogą mieć znaczenie, ale nie decydujące.

<sup>86</sup> Na temat powojennych dyskusji na temat ich statusu etnicznego - zob. Cezary Obracht-Prądyński, *Kaszubi. Między dyskryminacją a regionalną podmiotowością*, Instytutu Kaszubski w Gdańsku – Uniwersytet Gdański, Gdańska 2002, s. 135-220.

ziomie regionalnym, a na płaszczyźnie narodowej identyfikującą się z narodowością polską<sup>87</sup>. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o mniejszościach dotyczące uznania języka kaszubskiego za język regionalny są generalnie przez nich akceptowane. Uchwała Rady Naczelnej Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego z listopada 2002 r. akceptuje zmiany projektu ustawy o mniejszościach w zakresie uznania języka kaszubskiego za język regionalny. Nie wypowiedziała się natomiast nic w sprawie uznania tej grupy za „mniejszość etniczną” lub inną, uważając że najważniejsza jest przede wszystkim ochrona języka kaszubskiego<sup>88</sup>.

W środowisku kaszubskim toczy się dyskusja (czasami ostra) na temat ich tożsamości, ujmowanej w kategoriach regionalno-etnicznych lub narodowych<sup>89</sup>. Znalazła ona m.in. odzwierciedlenie uchwałą Rady Naczelnej Zrzeszenia, przyjętej w grudniu 2003 r., o przeciwstawieniu się wykorzystywaniu tej organizacji dla kreowania kaszubskiej opcji narodowej. Stanowiła ona reakcję na list otwarty do kierownictwa tej organizacji z października 2003 r., w którym jego sygnatariusze, wybitni przedstawiciele społeczności kaszubskiej, domagali się zajęcia jasnego stanowiska wobec szerzenia idei narodowych, gdyż ich zdaniem „działalność kreatorów narodu kaszubskiego dzieli także samych Kaszubów, nie odnosi się do realiów i świadomości społeczności regionu”<sup>90</sup>. Ostatnie zmiany w kierownictwie Zrzeszenia (grudzień 2004 r.) świadczą jednak o przewadze orientacji narodowej w tej organizacji.

### Ślązacy

Najpoważniejszym problemem w tym zakresie pozostają jednak Ślązacy, co ujawniło się w kontrowersjach dotyczących rejestracji stowarzyszenia „Związek Ludności Narodowości Śląskiej” w Katowicach. Negatywny stosunek władz polskich do tej inicjatywy, jak i niekorzystne werdykty Trybunału Praw Człowieka nie zahamowały działalności grupy założycielskiej Związku, prowadzonej obecnie w ramach Ruchu Autonomii Śląska. Złożono w czerwcu 2004 r. kolejny wniosek o jego rejestrację, powołując się m.in. na deklaracje złożone w trakcie spisu powszechnego. „Naród śląski” nie jest uznawany oficjalnie, a jednocześnie w spisie pojawiła się szeroka zbiorowość osób deklarująca właśnie taką przynależność narodową (173 tys. osób)<sup>91</sup>. Brak zaliczenia tej grupy do mniejszości etnicznej w ramach ustawy o mniejszościach czego domagali się założyciele Związku, rodzi kolejne napięcia dotyczące politycznego i administracyjnego uznania „narodowości śląskiej”. Widać to było w przywoływanej przez mnie wypowiedzi wicemarszałka Senatu Kazimierza Kutza podczas dyskusji senackiej nad tą ustawą<sup>92</sup>. Sytuacja ta jest o tyle ważna, gdyż *występuje tutaj splot różnych (historycznych i realnie teraźniejszych) [...] czynników dynamizujących erozję polskich postaw narodowych i zarazem formowanie się postaw proślązakowskich oraz lansowanie fenomenu narodu śląskiego*<sup>93</sup>.

<sup>87</sup> Brunon Synak, *Kaszubska tożsamość. Ciągłość i zmiana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.

<sup>88</sup> Uchwała Rady Naczelnej Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego z dnia 30 listopada 2002 r. w sprawie statusu prawnego Kaszubów oraz polityki i planowania językowego. Rada poparała także potrzebę ratyfikacji przez Polskę Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych.

<sup>89</sup> Zob. dyskusję na ten temat „Czy to już rewolucja kaszubska?”, „Pomerania” 2002, nr 10-11.

<sup>90</sup> List otwarty do Prezesa Brunona Synaka i Rady Naczelnej ZK-P, Gdańsk, 16.10.2003.

<sup>91</sup> Zob. dyskusję na temat „narodowości śląskiej” po ogłoszeniu wyników spisu w: „Śląsk” 2003, nr 8; Lech M. Nijakowski (red.), *Nadciągają Ślązacy, czy istnieje narodowość śląska?*, Towarzystwo Przyjaciół Śląska, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2004.

<sup>92</sup> Zrodziła ona liczne wypowiedzi osób wywodzących się ze tego regionu domagających się objęcia przez ustawę o mniejszościach grupy śląskiej jako mniejszości etnicznej - Aleksandra Klich, Józef Krzyk, *Kaj żeśmy som?*, „Gazeta Wyborcza” 15.12.2004; Jerzy Gorzelik, *Strach przed Ślązakami*, „Gazeta Wyborcza” 13.12.2004; Michał Smolorz, *Niechciana mniejszość*, „Gazeta Wyborcza” 21.12.2004.

<sup>93</sup> Marian G. Gerlich, *Powolywanie narodu śląskiego. Od Katowic do Strassburga – wyboista droga do rejestracji Związku Ludności Narodowości Śląskiej*, „Etnografia Polska” 2002, nr 1-2, s. 46.



Podsumowując, dążenia narodowe każdej ze wspomnianych tu społeczności nie są czymś nowym i mają długą, ponad 100-letnią historię<sup>94</sup>. Nie można ich unieważniać, nawet jeżeli nie możemy ich określić jako przejawów rozwiniętej świadomości narodowej. Świadczą o poczuciu odrębności, które nie zamyka się w prostym wyborze przynależności do narodu polskiego, ukraińskiego, niemieckiego, czy też innego<sup>95</sup>. Potwierdzają nie tylko fakt, że ich tożsamość etniczna jest zmienna, ale świadczą o rozwoju, w każdym z tych środowisk, tendencji narodowych<sup>96</sup>. Rodzą one ważne pytania dotyczących rozumienia pojęcie „narodu” (kulturowy czy polityczny), czynników (subiektywnych i obiektywnych) składających się na jego treść i mechanizmów jego powstawania lub też stwarzania (konstruowania). Z perspektywy państwa i ustawy o mniejszościach stawiają one pytania o kryteria, na podstawie których dane grupy uznaje się za mniejszości narodowe, bądź etniczne.

## 8. Prawa do dwujęzyczności

Prawa językowe osób należących do mniejszości (tj. do dwujęzyczności) budziły w trakcie omawianych przez mnie dyskusji nad ustawą o mniejszościach największe spory i emocje. Z perspektywy mniejszości są one jednymi z ważniejszych sposobów zaznaczenia swojej odrębności narodowej w sferze publicznej i podtrzymania swojej tożsamości kulturowej.

Uprawnienia językowe osób należących do mniejszości nie istniały w prawie polskim do 1989 r. (oprócz oświatowych)<sup>97</sup>. Także obecnie nie są one zbyt rozwinięte<sup>98</sup>. Artykuł 27 Konstytucji stanowi, że językiem urzędowym w Polsce jest polski, co nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych<sup>99</sup>. Podobnie wyowiada się ustawa o języku polskim z 1999 r.<sup>100</sup> Wspomniany artykuł konstytucyjny budzi jednak wątpliwości prawne. Uważa się, że on „został źle sformułowany” i jest „nieczytelny”<sup>101</sup>. W ocenie niektórych prawników nie przyznaje on mniejszościom wspomnianych

<sup>94</sup> Iwona Kabzińska, *Między grupą etniczną a narodem*, „Etnografia Polska” 2000, nr 1-2; Cezary Obracht-Prondzyński, *Kaszubi, Serbołużyczanie, Lemkowie. Próba porównania etnicznych grup regionalnych*, w: tenże, *W kręgu problematyki kaszubsko-pomorskiej. Studia i szkice*, Gdańsk – Wejcherowo 2003, s. 59-66.

<sup>95</sup> Należy pamiętać, że istnieje tu przykład czeski. W przeprowadzonym w spisie powszechnym tam w 1991 r. ujawniała się zarówno „narodowość śląska”, jak „narodowość morawska” – zob. Tadeusz Siwak, *Narodowość śląska w byłej Czechosłowacji*, w: Daniel Kadłubiec (red.), *Kulturowa ludowa na pograniczu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995; Tadeusz Siwek, *Statystycy i niestatystycy Polacy w Republice Czeskiej*, „Wspólnota Polska” 2003, nr 3, s. 11.

<sup>96</sup> O dążeniu dużych grup etnicznych w Europie w celu uzyskania statusu „narodowego” (m.in. Basków, Kaszubów, Serbołużyczan) pisał nie tak dawno Andrzej Porębski, *Europejskie mniejszości etniczne. Geneza i kierunki przemian*, Uniwersytet Jagielloński – PWN, Kraków – Warszawa 1991; Cezary Obracht-Prondzyński, *Czy w Polsce powstają nowe narody? Przypadek Kaszub i Śląska*, w: tenże, *W kręgu problematyki kaszubsko-pomorskiej. Studia i szkice*, Gdańsk – Wejcherowo 2003, s. 109-112.

<sup>97</sup> Regulacje takie były stosunkowo rozwinięte w okresie międzywojennym. Dopuszczone były w stosunkach urzędowych (administracji, sądownictwie i szkolnictwie) takie języki, jak ukraiński, niemiecki, białoruski oraz litewski (w różnym stopniu na wyznaczonych obszarach państwa), Jerzy Ogonowski, *Uprawnienia językowe mniejszości narodowych w Rzeczypospolitej Polskiej 1919-1939*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 150-170.

<sup>98</sup> Dla cudzoziemców przewidziano przepisy w Kodeksie postępowania karnego (art. 72 i 204) i cywilnego (art. 265) oraz w ustawie o sądach powszechnych (z 2001 r., art. 5), które przewidują korzystania z pomocy tłumacza i możliwości przekładu dokumentów sporządzonych w języku obcym.

<sup>99</sup> Stanowi on, że „W Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych”.

<sup>100</sup> Ustawa ta, choć jest poświęcona jest ochronie języka polskiego, zawiera zapis (art. 2 ust. 2) mówiący, że nie narusza to praw mniejszości narodowych i grup etnicznych (Dz. U. 1999, Nr 90, poz. 999).

<sup>101</sup> Janusz Trzciniński, *Język urzędowy – art. 27 Konstytucji RP*, w: Teresa Dębowska-Romanowska, Adam Janiewicz (red.), *Konstytucja. Ustrój, system finansów państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 50-52.

uprawnień językowych<sup>102</sup> i nie oznacza odejścia od zasady, iż językiem urzędowym w Polsce jest język polski.

W zakresie praw językowych mniejszości kontrowersji nie budzi kwestia oświaty oraz zapisu imion i nazwisk w języku ojczystym tych grup. W tym ostatnim wypadku możliwe jest ich używanie w języku macierzystym, pod warunkiem jednak zgodności z zasadami pisowni i brzmienia fonetycznego z językiem polskim. Próbuje się tutaj także naprawić krzywdy z przeszłości. Osobom, którym zostały przymusowo zmienione imiona i nazwisko po 1945 r., a pragną wrócić do poprzedniego ich brzmienia, nie pobiera się opłat za wydawanie nowych dowodów osobistych i paszportów<sup>103</sup>. Mimo tych regulacji pojawiają się tutaj problemy. Są one związane z rejestracją imion i nazwisk w innym zapisie alfabetycznym (literowym) niż łaciński oraz innymi znakami diakrytycznymi. Mówią o tym głównie Litwini<sup>104</sup>.

W prawie polskim brak jest przede wszystkim uregulowań dotyczących używania języków ojczystych mniejszości przed urzędami i stosowania podwójnego nazewnictwa topograficznego, miast i ulic oraz urzędów publicznych<sup>105</sup>. Budził on krytyczne uwagi organizacji międzynarodowych, nadzorujących przestrzeganie praw człowieka i mniejszości<sup>106</sup>. Pewną zmianę w tym zakresie przyniosło rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2002 r., mówiące o możliwościach przekładu na język obcy (w tym także mniejszości narodowej) oficjalnych nazw i tekstów w języku polskim. Jest ono jednak oparte na zasadzie języka przekładu, a nie języka mniejszości jako pomocniczego<sup>107</sup>.

Ostateczne rozwiązanie w tej dziedzinie przynosi omawiana przez mnie ustawa o mniejszościach. Na podstawie regulacji przewidywanych przez nią (próg 20%) dwujęzyczność

<sup>102</sup> Jan Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 64 (komentarz do art. 27 Konstytucji).

<sup>103</sup> W okresie od 1992 r. do końca 2000 r. 3 427 osób zmieniło swojej imiona i nazwiska zgodnie z tym regulacjami prawnymi (w tym dostosowania pisowni imion i nazwisk do reguł pisowni białoruskiej dokonały 3 osoby, czeskiej – 3, litewskiej – 30, niemieckiej – 3382, rosyjskiej – 9, słowackiej – 1 i ukraińskiej – 7).

<sup>104</sup> O znaczeniu prawa do oryginalnej pisowni imion i nazwisk świadczy długotrwały spór między Polską a Litwą dotyczący tej spory. Mimo osiągniętego porozumienia w tej sprawie na początku 2002 r., problemy jej technicznego wprowadzenia wywołały kryzys dyplomatyczny i odwołanie wizyty premiera Litwy Algirdasa Brazauskasa w Polsce w końcu marca 2002 r.

<sup>105</sup> Zobowiązania międzynarodowe Polski (traktaty dwustronne) i ustawa o języku polskim zawierają pewne przesłanki do jej wprowadzenia. Na temat kontrowersji z nimi związanych zob. *Informator. Używanie języka mniejszości narodowych jako pomocniczego języka urzędowego w wybranych krajach europejskich*, Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Gliwice-Opole 2003, s. 37-38.

<sup>106</sup> W *Rezolucji ResCMN (2004) 10 w sprawie realizacji przez Polskę postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych* (przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 30 września 2004 r.) znalazła się uwaga, że "Mimo, że ramy prawne i instytucjonalne służące ochronie osób należących do mniejszości narodowych są w niektórych dziedzinach stosunkowo dobrze rozwinięte, wciąż istnieją pewne braki. Występują one zwłaszcza w przypadkach używania języków mniejszości w stosunkach z władzami administracyjnymi oraz stosowania tradycyjnych nazw lokalnych i innych znaków topograficznych w językach mniejszości. W tych obszarach potrzeba gwarancji prawnych powinna być traktowana priorytetowo. Przyjęcie wszechstronnej ustawy o mniejszościach narodowych mogłoby wzmocnić spójność prawną i w praktyce ułatwić korzystania ze wsparcia ze strony państwa". Obradujący jesienią 2004 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wskazał na potrzebę wprowadzenia przez Polskę prawa mniejszości do posługiwania się własnym językiem jako pomocniczym w urzędach, ES, *Co nam zaleca ONZ*, "Gazeta Wyborcza", 8.11.2004.

<sup>107</sup> *Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 18 marca 2002 r. 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 taki 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.

nazw oraz język mniejszości jako pomocniczy będzie mógł być wprowadzony, jak się przewiduje, w 41 gminach, czyli w 1,7% samorządów w kraju. Będą to następujące języki narodowe mniejszości: niemiecki (28 gmin), białoruski (12 gmin) oraz litewski (1 gmina). Ponadto należy dodać 10 gmin kaszubskich, w których podobne rozwiązania będzie można wprowadzić w odniesieniu do języka kaszubskiego jako regionalnego. Razem daje to nam 51 gmin w Polsce.

Regulacje językowe w ustawie zawarte wzbudzały kontrowersje i sprzeciw posłów, co było widać w trakcie dyskusji parlamentarnych. Podawali oni argumenty polityczne, że wprowadzenie takich regulacji stanowi zagrożenie dla integralności terytorialnej i suwerenności państwa polskiego oraz doprowadzi do wybuchu konfliktów etnicznych. Dodawali także, że regulacje te są przedwczesne, gdyż nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom (wszyscy obywatele państwa polskiego, w tym członkowie mniejszości, znają i posługują się językiem polskim), a niewielka liczebność i rozproszenie grup mniejszościowych spowoduje, że koszty ich realizacji będą zbyt wysokie dla państwa<sup>108</sup>.

Szczególne emocje budzą rozwiązania dotyczące dwujęzyczności polsko-niemieckiej na Śląsku Opolskim<sup>109</sup>. Dla przedstawicieli mniejszości niemieckiej ich wprowadzenie jest szczególnie ważne, gdyż będzie to stanowiło ostateczne potwierdzenie wielonarodowej historii tego regionu. Mieszkańcy Opolszczyzny są jednak podzieleni w zakresie ich wprowadzenia<sup>110</sup>. Żądanie te odczytują bardziej jako ograniczenie roli języka polskiego i suwerenności państwa niż podniesienie statusu grupy niemieckiej w tym województwie<sup>111</sup>. W świetle badań społecznych ich przyzwolenie istnieje dla „nazw historycznych, głęboko zakorzenionych w długiej i powikłanej tradycji ziemi śląskiej, co przyczyniłoby się znacząco do wzbogacenia tożsamości mieszkańców regionu i podkreślenia wydatnie jego wielokulturowości. I takie rozwiązanie mogłoby zadowolić obie strony”<sup>112</sup>.

Regulacje dotyczące dwujęzyczności pozostają również bardzo ważne dla społeczności kaszubskiej. Według ostatniego spisu powszechnego językiem jako „domowym” tym posługuje się ponad 50 tys. osób, choć szacunki badaczy mówią, że liczba ta może dochodzić nawet do 350 tys. Zwiększenie publicznej obecności języka kaszubskiego jest najważniejszym zadaniem dla działaczy reprezentujących tę społeczność. Jak mówi Artur Jabłoński (obecny przewodniczący Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego): „Od wielu lat trwa odrodzenie językowe dzięki szkołom, Kościołom i różnym organizacjom. Wszystko to ma doprowadzić do tego, by kaszubska mowa stała się użyteczna w życiu publicznym”<sup>113</sup>. Widać to w (najszerszym spośród mniejszości w Polsce wykorzystaniu możliwości dwujęzyczności opartych na

<sup>108</sup> Sławomir Łodziński, *Dyskryminacja czy nierówność. Problemy...*, s. 89-91.

<sup>109</sup> Maria Wagińska-Marzec, *Postawy mieszkańców Opolszczyzny wobec podwójnych nazw miejscowości*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 31, Poznań 2003.

<sup>110</sup> Dla większości Polaków postulat wprowadzenia języka niemieckiego jako urzędowego i nazw niemieckich miejscowości na Opolszczyźnie jest nie do przyjęcia, Danuta Berlińska, Teresa Sołdra-Gwizdz, *Ludność rodzima i mniejszość niemiecka w Polsce*, w: Grzegorz Babiński, Janusz Mucha, Andrzej Sadowski (red.), *Polskie badania nad mniejszościami kulturowymi. Wybrane zagadnienia*, „Pogranicze” T. VI, Wydawnictwo Filii Uniwersytetu Warszawskiego, Białystok 1997, s. 83. Według badań sondażowych zrealizowanych przez TNS OBOP w kwietniu 2001 r. na zlecenie Instytutu Zachodniego w Poznaniu 61% badanych Polaków nie aprobuje dwujęzycznych – polsko-niemieckich tablic z nazwami miejscowości, ulic i obiektów na Śląsku Opolskim, 32 % udzieliło odpowiedzi twierdzącej, a 7% „trudno powiedzieć”, Maria Wagińska-Marzec, *Postawy mieszkańców wobec...*, s. 16-17.

<sup>111</sup> Por. „przyznanie określonych praw mniejszościom, wyrażające się np. w wyrażeniu zgody na podwójne nazewnictwo, będzie oznaczało równoczesne ograniczenie wpływu i znaczenia ludności polskiej na tym terenie”, Maria Wagińska-Marzec, *Postawy mieszkańców wobec ...*, s. 64.

<sup>112</sup> Ibidem, s. 66.

<sup>113</sup> *Mamy prawo być narodem. Kaszubi walczą o swoją tożsamość. Rozmowa z Arturem Jabłońskim, wiceprezesa Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego*, „Nowe Państwo” 2004, nr 2.

rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych z 2002 r.) uruchomieniu w końcu 2004 r. pierwszego w historii kaszubskiego radia, stworzenia komputerowego edytora tekstów w tym języku (ważnego dla pracy urzędów), czy nagłośnieniu zdawania „nowej” matury po kaszubsku.

W ustawie o mniejszościach język kaszubski został uznany w niej za regionalny, co jest próbą rozwiązania statusu etnicznego Kaszubów w ramach państwa i zagwarantowania im określonych praw mniejszości. Zgodnie z ustawowymi rozwiązaniami, samorządy lokalne będą mogły wprowadzić do swoich urzędów język kaszubski jako pomocniczy na terenie 10 gmin (okolice Pucka).

Przedstawiciele pozostałych mniejszości narodowych i etnicznych nie podnoszą tak mocno postulatów dwujęzyczności. Liderzy białoruscy nie widzą obecnie potrzeby wprowadzenia języka białoruskiego jako pomocniczego w pracy administracji lokalnej, co wynika z braku zgłaszanych przez ich grupę postulatów w tym zakresie, różnic między białoruskim językiem literackim a mówionym na Podlasiu oraz powszechnością używania języka polskiego. Są podzieleni w zakresie wprowadzenia podwójnego nazewnictwa polsko-białoruskiego. Część środowiska jest zdania, że nie ma ono poparcia społeczności białoruskiej, a jego wprowadzenie np. w Białymstoku czy innych miejscowościach, spowoduje wzrost napięcia etnicznego. Dla innych jego liderów postulat ten pozostaje jednak ważny.

Dla społeczności litewskiej postulat dwujęzyczności, istotny na progu lat dziewięćdziesiątych, nie jest obecnie traktowany jako najważniejszy<sup>114</sup>. Ustąpił on innym ważniejszym dla tej mniejszości problemom, jakimi są oświata i stan gospodarki w regionie. Podobnie sprawę tę traktują Słowacy, którzy nie zgłaszają postulatów wprowadzenia dwujęzycznych nazw i języka słowackiego jako pomocniczego. Neutralną postawę wobec tej kwestii zajmują Tatarzy i Ormianie oraz Ukraińcy, mieszkający w rozproszeniu, choć wszyscy oni popierają te rozwiązania jako ważną zasadę polityki państwa wobec mniejszości<sup>115</sup>.

## 9. Zakończenie

Długotrwałość przygotowywania oraz kontrowersje towarzyszące uchwalaniu ustawy o mniejszościach narodowych wskazują na społeczne granice integracji tych grup w społeczeństwie polskim, związanej głównie z obecnym kształtem polskiej tożsamości narodowej. Wiadać to było zwłaszcza na przykładzie sporów dotyczących zawartych w ustawie regulacji o dwujęzyczności. Budziły one, mimo generalnej akceptacji mniejszości i ich praw, największe opory polityczne wśród niektórych ugrupowań parlamentarnych. Są one traktowane jako „nieuzasadniona uzurpacja” i cieszą się najmniejszą akceptacją zarówno społeczeństwa<sup>116</sup>, jak i przedstawicieli władz lokalnych<sup>117</sup>. Można powiedzieć, że akceptacja publicznej odrębności

<sup>114</sup> Zawarty w dokumencie pt. „Podstawowe potrzeby mniejszości litewskiej w Rzeczypospolitej Polskiej”, Sejny, 19.03.1991.

<sup>115</sup> Sławomir Łodziński, *Dyskryminacja czy nierówność. Problemy dyskryminacji...*, s. 91.

<sup>116</sup> Hanna Świda-Ziemba, *Tolerancja fasadowa – postawy Polaków wobec nietolerancyjnych schematów myślowych*, w: Iwona Jakubowska-Branicka (red.), *Prawa człowieka. Tolerancja i jej granice*, ISNS UW, Warszawa 2002, s. 198.

<sup>117</sup> Badania nad przedstawicielami władzy lokalnej w Polsce pokazują, że zdecydowana ich większość akceptuje prawa mniejszości - przede wszystkim kulturalne i oświatowe, nie wymagające od nich szczególnych nakładów finansowych, a w najmniejszym stopniu - prawa do dwujęzyczności. Ich poglądy w tym zakresie nie są różnicowane przez ich sympatie polityczne, miejsce zamieszkania lub stosunek do poszczególnych mniejszości, zob. Aleksandra Jasińska-Kania *Konflikty etniczne i prawa mniejszości: procesy demokratyzacji a wartości i postawy przedstawicieli władz lokalnych*, w: Aleksandra Jasińska-Kania, Jacek Raciborski (red.), *Naród – Władza – Społeczeństwo*, Instytut Socjologii UW - Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996, s. 375-376; Jerzy Bartkowski, *Mniejszości narodowe w Polsce w wyborach lokalnych i prezydenckich*, w: Joanna

językowej przedstawiciele mniejszości wraz z odniesieniami do historii (dla jakiej grupy? Na którym obszarze? Z jakiego okresu historycznego?) wyznacza obecnie w Polsce warunki brzegowe dyskusji o ich pozycji w państwie.

Dlatego wprowadzenie w życie ustawowych regulacji dotyczących dwujęzyczności może okazać się trudne, tak ze względów społecznych (emocji narodowych), jak i politycznych<sup>118</sup>. Wymagać będzie ono czasu, przygotowawczej pracy edukacyjnej, pozytywnego nastawienia opinii publicznej oraz współpracy elit politycznych zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Stanowi ono tym większe wyzwanie, im dyskusja nad ustawą o mniejszościach bardziej dzieli środowiska polityczne zasiadające w obecnym parlamencie, zgodne do tej pory co do konieczności i zasad ochrony praw mniejszości. Stosunek do ustawy, a zwłaszcza wobec zawartych w niej praw językowych, zaczął wyznaczać linie podziałów i programów partyjnych. Jej przyjęcie przyniosło więc poważne niebezpieczeństwo jakim może być upolitycznienie polityki państwa wobec mniejszości, praktycznie nieobecne od początku lat dziewięćdziesiątych.

Sama ustawa i dyskusja wokół niej mówi nie tylko o barierach integracji tych grup w Polsce. Stanowi także świadectwo filozofii traktowania obywateli o innej tożsamości etnicznej niż polska i przewidywanej dla nich roli w tworzeniu wspólnoty politycznej?<sup>119</sup> Ustawę tę możemy potraktować jako próbę odpowiedzi na pytania dotyczące relacji między „państwowością” i „narodowością” („etnicznością”), czyli tego, do kogo należy państwo polskie, do narodu czy też do jego obywateli? Czy jest ono wspólnotą obywatelską, czy też wspólnym dorobkiem Polaków, tolerujących „innych” u siebie?

Ustawę o mniejszościach możemy uznać z jednej strony jako wyraz obywatelskiego uznania mniejszości przez państwo i zagwarantowanie ich członkom szczególnych uprawnień, które wyrównują ich pozycję wobec dominującej większości. Z drugiej strony oczekiwania wobec dominującej obecności języka polskiego w sferze publicznej i niechęć wobec dwujęzyczności mogą być widziane jako ważny kulturowo-etniczny warunek działania naszej wspólnoty polityczno-narodowej.

Stosunek do praw językowych mniejszości wskazuje więc na potrzebę publicznej obecności elementów polskiej narodowej tożsamości (większości) w postaci dominacji języka polskiego<sup>120</sup>. To nastawienie może być potraktowane jako językowy wymiar „ukrytej struktury” polskiej tożsamości narodowej funkcjonującej i odtwarzanej w ramach instytucji państwa. Państwo polskie uznaje więc nie tylko obecność praw osób należących mniejszości narodowych, ale musi także realizować oczekiwania większości, co do publicznej obecności ważnych elementów jej tożsamości narodowej<sup>121</sup>. W tym też sensie możemy powiedzieć, że ta

---

Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004, s. 435-436.

<sup>118</sup> Jak mówił poseł Zbigniew Sosnowski “ [...] Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego, nie dawał nigdy i nie da zgody na rozdzieranie Rzeczypospolitej. Dzisiaj z całą mocą oświadczam, iż zdania w tej sprawie nie zmieniamy. Dla nas język ojczysty to wartość narodowa, a Polska to wartość nadrzędna”, *Sprawozdanie Stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4, 5 i 6 stycznia 2005 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja IV, Warszawa 2005, s. 112.

<sup>119</sup> Z perspektywy kaszubskiej pisał o tym Stanisław Geppert, *Mniejszościowe rozdzielenie*, “Nasze Kaszuby”, 9.12.2004.

<sup>120</sup> Małgorzata Budyta-Budzyńska, *Mniejszości narodowe – bogactwo czy problem?*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2003, s. 74-90.

<sup>121</sup> Anna Michalska pisząc na temat praw językowych osób należących do mniejszości narodowych stwierdziła, że “warto przyrzeć się bliżej zarówno regulacjom prawnym, jak i praktyce UE, zanim stwierdzimy z przykrością, że język polski stał się jednym z języków regionalnych. Wobec takiej perspektywy uważam, że państwo powinno koncentrować swe wysiłki na umacnianiu polskiej tożsamości językowej. Prawa językowe mniejszości narodowych powinny być oczywiście chronione, ale nie kosztem praw i języków większości”, *Prawa języ-*

ustawa bardziej stanowi potwierdzenie takiego modelu tolerancji mniejszości, która jest rozumiana jako postawa „zrezygowanej akceptacji odmienności, w imię zachowania pokoju społecznego” niż takiego, w którym uznaje się pełne prawa grup narodowych wraz z językowymi<sup>122</sup>.

Dlatego istotnym wymiarem, który zaczął obecnie kształtować politykę państwa wobec mniejszości narodowych jest coraz bardziej uświadamiana społecznie konieczność zapewnienia obecności kultury polskiej (praw większości) w życiu publicznym<sup>123</sup>. Powoduje to, że wprowadzenie regulacji dotyczących ochrony mniejszości, jak np. omawianej tu ustawy o mniejszościach, jest i będzie trudniejsze. Liderzy mniejszości, jak i badacze tych zagadnień dostrzegają, że obecna dyskusja na temat prawa mniejszości ma mniej otwarty charakter niż na początku lat dziewięćdziesiątych. Widzą też powrót refleksji historycznej dotyczącej tej problematyki, a szczególnie porównań z okresem międzywojennym w Polsce, co wpływa negatywnie na ich działalność.

To, jak będzie ewoluowała sytuacja mniejszości narodowych w Polsce oraz regulacji prawnych im poświęconych zależy nie tylko od ich elit i takich czynników jak reakcja państwa na ich postulaty, atrakcyjność innych krajów, tempa rozwoju gospodarczego, oceny przebiegu procesu integracji z Unią Europejską itp.<sup>124</sup>, ale również od kształtowania się publicznej obecności polskiej tożsamości narodowej. O ile w latach poprzednich koncentrowała się ona na utrzymaniu i kontynuacji „polskości”, obecne wyzwania (integracja europejska i procesy globalizacji) powodują przesuwanie jej ku wymiarowi „granic” między „nami” a „innymi” („obcymi”)<sup>125</sup>. Tworzy to nowe i trudniejsze niż dotychczas wyzwania dla polityki państwa wobec mniejszości.

---

kowe osób należących do mniejszości narodowych. *Standardy międzynarodowe*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 1997, z. 2., s. 73.

<sup>122</sup> Michael Walzer, *O tolerancji*, przeł. T. Baszniak, PIW, Warszawa 1999, s. 22. Jak pisze bowiem Claus Offe jest „rzeczą niezmiernie trudną, a często wprost niemożliwą, wyznaczenie punktu, do którego wszystkie prawa mniejszości są przestrzegane, a równocześnie żadne z praw większości jest nie naruszane”, *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie*, przeł. Z. Pucek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Kraków 1999, s. 102.

<sup>123</sup> Widać to w przyjęciu ustaw o ochronie języka polskiego, repatriacji oraz dyskusjach o ochronie polskiego dziedzictwa kulturowego, obywatelstwie polskim i Karcie Polaka.

<sup>124</sup> Istotnym wyzwaniem staje się tutaj także stosunek do mniejszości, nieobecny jeszcze w ramach europejskiej autoidentyfikacji Polaków, Krzysztof Koseła, Tadeusz Szawiel, Mirosława Grabowska, Małgorzata Sikorska, *Tożsamość Polaków a Unia Europejska*, Instytut Badań Nad Podstawami Demokracji, Warszawa 2002, s. 189.

<sup>125</sup> Aleksandra Jasińska-Kania, Mirosława Marody, *Integracja europejska a tożsamość narodowa Polaków*, w: Aleksandra Jasińska-Kania, Mirosława Marody (red.), *Polacy wśród Europejczyków. Wartości społeczeństwa polskiego na tle innych krajów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 280-288.