



Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989-1993

(Na tle rozwiązań prawnych obowiązujących w państwach europejskich i regulacji przygotowywanych w ramach prac Rady Europy).

Styczeń 1994

Sławomir Łodziński

Raport

Nr 55

Przedstawiciele mniejszości narodowych w Polsce nie stanowią więcej niż 4% ogółu obywateli państwa. Ale ich znaczenie społeczne i polityczne oraz międzynarodowe wykracza poza sam czysty wymiar statystyczny. Oceniając politykę wobec mniejszości narodowych w Polsce w okresie ostatnich czterech lat, należy podkreślić przede wszystkim zasadniczą zmianę w praktyce traktowania tych grup. Państwo polskie uznaje mniejszości za równoprawną część społeczeństwa polskiego, respektuje ich prawa do podtrzymania własnej tożsamości narodowej i kultury oraz aspiracje społeczno-polityczne. Dąży w miarę posiadanych środków do ich pełnej realizacji. Politykę wobec mniejszości narodowych w Polsce najbardziej ogranicza obecnie brak odpowiednich regulacji prawnych. Dlatego najpoważniejszym problemem pozostaje uchwalenie zapisu konstytucyjnego i ustawy o mniejszościach. Dobrym punktem wyjścia do opracowania polskiej ustawy o mniejszościach jest projekt Europejskiej Konwencji Praw Mniejszości przygotowywany w ramach Rady Europy.

1. Wstęp

W toku swojej historii Polska była państwem wielu narodowości i religii. Państwem wielonarodowościowym Polska pozostała także po uzyskaniu niepodległości w 1918 roku. Według danych ze spisu powszechnego z 1931 roku Polacy stanowili 68,9% społeczeństwa, Ukraińcy 13,9%, Żydzi 8,6%, Białorusini 3,1%, Niemcy 2,3%, a inne narodowości 3,2% (liczba ludności Polski w tym roku wynosiła 32,1 mln)¹.

Po 1945 roku Polska stała się państwem niemal jednonarodowym. Hitlerowska eksterminacja ludności żydowskiej, zmiana granic i masowe przemieszczenia ludności, wysiedlenie ludności niemieckiej (które trwało faktycznie do końca 1949 r.), spowodowały zmniejszenie liczebności grup mniejszościowych oraz terytorialne rozproszenie niektórych z nich. Według przybliżonych szacunków z początku lat sześćdziesiątych opierających się na źródłach oficjalnych, liczbę ludności należącej do mniejszości narodowych oceniano w Polsce na ok. 450 tys., w tym około 180 tys. Ukraińców, 165 tys. Białorusinów, 31 tys. Żydów, 21 tys. Słowaków, 2 tys. Czechów, 19 tys. Rosjan, 10 tys. Litwinów, 3 tys. Niemców (liczba ta była zdecydowanie zaniżona), 12 tys. Cyganów i 10 tys. Greków i Macedończyków².

Dokładne określenie obecnej struktury narodowościowej społeczeństwa polskiego jest bardzo trudne. Prowadzone w minionych latach spisy ludności nie zawierały pytań o narodowość, język czy pochodzenie etniczne. Regułą było również zacieranie lub ukrywanie swojej narodowości z powodów politycznych lub w przewidywaniu problemów w pracy zawodowej. Liczne również były przypadki polonizacji. Obserwowane obecnie zjawisko ożywienia etnicznego wśród mniejszości narodowych w Polsce oraz brak barier politycznych i społecznych dla manifestowania swojej przynależności etnicznej może zwiększać ich liczebność.

Na podstawie różnych źródeł możemy następująco szacować liczebność mniejszości narodowych w Polsce: 15-20 tys. Litwinów, 250-300 tys. Białorusinów, 250-350 tys. Ukraińców, 10-15 tys. Słowaków, 5-10 tys. Czechów, 350-400 tys. Niemców, 20-25 tys. Romów (Cyganów), 8-10 tys. Żydów.

W Polsce przebywają także uchodźcy polityczni, którzy na skutek zmian politycznych lub wojny w swoich ojczystych krajach osiedlili się u nas. Tworzą oni małe mniejszości narodowe o charakterze imigranckim i możemy do nich zaliczyć m.in. Greków, Macedończyków, Wietnamczyków, Palestyńczyków i Kurdów (ich liczebność oscyluje od kilkuset do 2 tys. osób). Mamy również do czynienia w Polsce z małymi liczebnie grupami Węgrów, Serbów, Bułgarów, Gruzinów i innych, którzy z różnych powodów znaleźli miejsce zamieszkania w naszym kraju³.

Liczebność mniejszości narodowych w Polsce na podstawie przytoczonych da-

¹ B. Olszewicz, *Obraz Polski dzisiejszej. Fakty, cyfry i tablice*, Warszawa 1938, s. 112. Zob. J. Tomaszewski, *Mniejszości narodowe w Polsce XX wieku*, Editions Spotkania, Warszawa 1991, s. 23.

² A. Kwilecki, *Mniejszości narodowe w Polsce Ludowej*, "Kultura i Społeczeństwo", kwartalnik, nr 4/1963, s. 87-88.

³ Por. M. Hałaszkowski, *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, "Społeczeństwo Otwarte", miesięcznik, nr 2/1993; S. Łodziński, *Struktura narodowościowa Polski i polityka wobec mniejszości w latach 1989 - 1992*, Raport nr 22, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1992; A. Sakson, *Mniejszości narodowe w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości niemieckiej*, "Kultura i Społeczeństwo", kwartalnik, nr 4/1991; P. Eberhardt, *Czy jesteśmy krajem wielonarodowościowym*, "Gazeta Samorządowa", 1990, nr 29; *Inni*, "Tygodnik Solidarność", 26.10.1990; K. Podlaski (B. Skaradziński), *Białorusini, Litwini, Ukraińcy*, Białystok 1990.

nych kształtuje się w granicach 1-1,3 mln osób, czyli nie stanowią one więcej niż 3-4% ogółu społeczeństwa polskiego. Polska jest więc krajem bardzo homogenicznym pod względem etnicznym i stanowi pod tym względem wyjątek na tle innych krajów europejskich.

2. Polityka wobec mniejszości narodowych w Polsce w okresie 1945 - 1989

2.1. Polityka wobec mniejszości w latach 1945 - 1980

Po zakończeniu II wojny światowej władze w Polsce przyjęły, że kwestia "narodowościowa" w Polsce została rozwiązana. Polskie społeczeństwo stało się jednolite narodowo i politycznie wolne od "wrogów wewnętrznych". Istniejące różnicowania etniczne i narodowe ukrywano lub też sprowadzano często do regionalnych lub historycznych wariantów różnicowania narodu polskiego. Polityka wobec mniejszości narodowych w okresie 1945-1952 charakteryzowała się dużym stopniem represyjności i ograniczaniem aktywności społeczno-kulturalnej mniejszości. Politykę tę znacznie zliberalizowano po 1952 r., kiedy przedstawicielom mniejszości pozwolono na prowadzenie własnych szkół, naukę rodzimych języków, wydawanie własnych czasopism, zakładanie zespołów artystycznych⁴. Po 1956 r. władze zezwoliły na tworzenie własnych organizacji w formie towarzystw społeczno-kulturalnych, które były nadzorowane i finansowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych⁵. Otworzyły się również możliwości prowadzenia działalności politycznej przez działaczy organizacji mniejszościowych w skali lokalnej (powiatowej, wojewódzkiej). Od końca lat sześćdziesiątych polityka ta uległa zmianom - nastąpiło znaczne ograniczenie w możliwościach aktywności publicznej i kulturalnej mniejszości. Władze zaczęły forsować ideę o jednolitym narodowo charakterze państwa polskiego⁶.

Od połowy lat pięćdziesiątych, na mocy polsko-niemieckiego porozumienia dotyczącego "łączenia rodzin", rozpoczęła się emigracja do Niemiec przedstawicieli ludności rodzimej z terenów tzw. Ziemi Odzyskanych, które do 1945 r. znajdowały się w granicach Niemiec. Emigracja objęła przede wszystkim Ślązaków, Mazurów, Warmiaków i innych, którzy byli traktowani przez rząd niemiecki jako "niemieccy wysiedleńcy". Największe fale emigracji do Niemiec miały miejsce w końcu lat pięćdziesiątych oraz w połowie lat siedemdziesiątych. W latach 1955-1989 wyjechały z Polski do RFN w ramach tej akcji 1 mln 198 tys. 722 osoby, co stanowiło 64,5% przyjazdów do RFN ze wszystkich krajów Europy Wschodniej i ZSRR⁷.

2.2. Polityka wobec mniejszości w latach 1980 - 1989

Początek lat osiemdziesiątych stanowi punkt zwrotny w sytuacji mniejszości na-

⁴ Por. C. Żotędowski, *Powstanie i ewolucja szkolnictwa narodowościowego w PRL*, Zeszyty Naukowe Instytutu Nauk Politycznych, tom 16, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1991.

⁵ Do 1988 r. działało oficjalnie 7 organizacji mniejszości narodowych w Polsce,

⁶ Por. S. Łodziński, *Struktura narodowościowa...* s. 7-8.

⁷ R. Jasica, *Obywatelstwo niemieckie w stosunkach polsko-niemieckich a problem mniejszości niemieckiej*, Zeszyty Niemcoznawcze, nr VI (4), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1991, s. 29; por. również M. Okólski, *Migracje zagraniczne w Polsce: przeszłość i teraźniejszość*, w: *Migracje*, Biuletyn nr 1-2, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993.

rodowych w Polsce. Członkowie tych grup przyjęli powstanie "Solidarności" z rezerwą i nieufnością, głównie ze względu na silne eksponowanie w jej programie wartości narodowych i katolickich. Ale z drugiej strony powstanie "Solidarności" było dla środowisk mniejszości sygnałem ukazującym możliwości tworzenia własnych niezależnych organizacji. Podjęły one próbę utworzenia i rejestracji nowych organizacji, ale stan wojenny uniemożliwił realizację tych zamierzeń. Nie powstrzymał jednak procesu wzrostu podmiotowości politycznej mniejszości.

Polityka władz wobec mniejszości narodowych po 1982 r. charakteryzowała się pewnym poluzowaniem dotychczasowych ograniczeń, pozwoleniem na aktywność w skali lokalnej oraz zwiększeniem dotacji na działalność oficjalnych organizacji mniejszości narodowych.

Druga połowa lat osiemdziesiątych przyspiesza znacznie zmiany zachodzące w sytuacji mniejszości narodowych w Polsce. Wiąże się to, z jednej strony, z przemianami zachodzącymi na scenie międzynarodowej, a szczególnie ze zmianami w ZSRR, z drugiej zaś z próbami demokratyzacji systemu politycznego w Polsce i próbami przejścia do gospodarki rynkowej. Duże znaczenie miało również ożywienie życia religijnego wśród wiernych Kościołów prawosławnego i greckokatolickiego, związane z obchodami rocznicy 1000-lecia Chrztu Rusi w 1988 r. Zjawiska te miały wpływ na organizowanie się mniejszości i ich aktywność polityczną. W tym okresie przedstawiciele mniejszości narodowych w Polsce podejmowali liczne próby tworzenia własnych niezależnych organizacji, stowarzyszeń studenckich oraz wydawnictw. Część przedstawicieli mniejszości włączyła się również w działalność "solidarnościowej" opozycji, która zaczęła dostrzegać znaczenie kwestii mniejszości w Polsce.

Największym fenomenem etnicznym Polski połowy lat osiemdziesiątych była silna aktywizacja społeczna i polityczna ludności rodzimej zamieszkującej tereny tzw. Ziemi Odzyskanych, która zaczęła podkreślać swoje niemieckie pochodzenie. Od 1985 r. na Śląsku Opolskim zaczęły powstawać pierwsze nieformalne organizacje mniejszości niemieckiej, których celem miało być powstrzymanie emigracji ludności rodzimej do Niemiec. Pojawienie się problemu mniejszości niemieckiej w Polsce było dużym zaskoczeniem dla władz i opozycji. Jeszcze w 1989 r. padały publiczne stwierdzenia, że Niemców w Polsce już nie ma lub jest ich bardzo niewiele.

Koniec lat osiemdziesiątych wprowadził jeszcze jeden element do kwestii mniejszości narodowych w Polsce. Było nim odrodzenie etniczne polskich mniejszości zamieszkujących u wschodnich sąsiadów Polski - szczególnie na Litwie, Białorusi i Ukrainie. Polityka wobec mniejszości w Polsce musiała uwzględniać czynnik symetrii - sposób traktowania mniejszości narodowych u siebie mógł mieć bezpośredni wpływ na położenie Polaków w innych krajach.

3. Polityka wobec mniejszości narodowych w okresie 1989 - 1993

Opozycja "solidarnościowa" przywiązywała dużą wagę do zagadnień mniejszości w Polsce. Uwidocznili się to w instytucjonalnych zmianach w polityce wobec tych społeczności po 1989 r. Dwa fakty miały tutaj największe znaczenie. Pierwszym było powołanie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, która zajęła się tą problematyką na forum parlamentu. Drugim faktem było utworzenie specjalnego Biu-

ra ds. Mniejszości Narodowych przy Ministerstwie Kultury i Sztuki, które przejęło zadania finansowania organizacji mniejszości narodowych od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

3.1. Status mniejszości narodowych w polskim systemie prawnym

Sejmowa Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych zainicjowała prace nad ustawą o mniejszościach. W Polsce brak jest do tej pory ustawy regulującej sytuację prawną tych społeczności. Jej potrzebę postulują od 1989 r. przedstawiciele niemal wszystkich organizacji mniejszości narodowych. Konieczność uchwalenia takiej ustawy była jednym z głównych punktów programów wyborczych mniejszości w trakcie ostatnich parlamentarnych wyborów we wrześniu 1993 r., a zwłaszcza mniejszości niemieckiej⁸. Taka regulacja prawna, w opinii przedstawicieli mniejszości, mogłaby stanowić odpowiedź na nasilające się poczucie zagrożenia tych grup w społeczeństwie polskim oraz zapobiegłaby wzrostowi napięcia na tle narodowościowym. Potrzeba ustawowego rozwiązania statusu mniejszości narodowych w polskim systemie prawnym wiąże się również z ich obawami przed konsekwencjami stosowania zasady wzajemności - tyle się powinno czynić dla mniejszości w Polsce, ile się robi w innych krajach dla Polonii.

W opinii części posłów oraz ekspertów ustawa taka nie jest konieczna⁹. W ustawie konstytucyjnej (art. 81, ustęp 1 i 2) zawarta jest bowiem zasada niedyskryminacji obywateli Rzeczypospolitej Polskiej z powodów narodowości, rasy i wyznania. Ustawa wyróżniając i uprzywilejowując mniejszości, na zasadzie przyznania im "praw grupowych", naruszyłaby bowiem prawo równości wszystkich obywateli wobec prawa. Bardziej skuteczną formą ochrony prawnej, ich zdaniem, powinno być uwzględnienie specjalnych praw mniejszości w rozporządzeniach resortowych. Takie opinie i związane z tym opóźnienia w opracowywaniu ustawy spotkały się z nieprzychylnym stosunkiem mniejszości narodowych w Polsce¹⁰.

W marcu 1992 r. sejmowa komisja uznała, że należy najpierw uchwalić zapis konstytucyjny dotyczący ochrony praw mniejszości narodowych, a następnie kontynuować prace nad ustawą o mniejszościach. W końcu listopada 1992 r. Sejm rozpatrzył w pierwszym czytaniu poprawkę do konstytucji (art. 81 ustęp 3), która gwarantuje mniejszościom narodowym w Polsce prawo do zachowania i kultywowania własnej kultury. Brzmi ona następująco: "Rzeczpospolita Polska gwarantuje obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych prawo do zachowania i rozwoju własnej kultury, języka, obyczajów i tradycji. Zapewnia także prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, religijnych i kulturalnych oraz udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących uznania i ochrony ich tożsamości kulturowej"¹¹. Decyzja o rozwiąza-

⁸ Por. Z. Lentowicz, *Wybory mniejszości*, "Rzeczpospolita", 18.08.1993; Z. Lentowicz, *Kroll: widzę niedostatki traktatów*, "Rzeczpospolita", 1.09.1993; A. Wielopolska, *O pierwszej w Gogolinie*, "Rzeczpospolita", 20.09.1993.

⁹ Por. *Prawne aspekty pozycji mniejszości narodowych w Polsce*, "Materiały i Dokumenty", nr 52, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1993.

¹⁰ Por. M. Czech, *Kwestia ukraińska w III Rzeczypospolitej*, w: *Ukraińcy w Polsce 1989 - 1993. Kalendarium. Dokumenty. Informacje*, Związek Ukraińców w Polsce, Warszawa 1993, s. 287-288.

¹¹ Inną propozycję sformułowania zapisu konstytucyjnego przedstawił Klub Parlamentarny Mniejszości Niemieckiej. Zdaniem Klubu na zapis powinny składać się następujące punkty: 1. podkreślenie zasady równości wobec prawa wszystkich obywateli; 2. rozwinięcie zasady równości w odniesieniu do mniejszości narodowych poprzez podkreślenie prawa do zachowania tożsamości i odrębności w sferze kultury, języka, religii itp.; 3. prawo jednostki

niu Sejmu w maju 1993 r. zahamowała prace nad ustawą i ostatecznym uchwaleniem poprawki do konstytucji.

W celu ochrony swoich praw członkowie mniejszości mogą również odwoływać się do wszystkich norm prawa polskiego, które dotyczą praw człowieka. Unormowania i standardy odnoszące się do mniejszości zawarte są również w ratyfikowanych przez Polskę umowach i podpisanych dokumentach międzynarodowych. Problemem jest jednak niejasny status prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym.

Zobowiązania Polski do zapewnienia ochrony poszczególnych mniejszości znalazły najszerze i najmocniejsze gwarancje w okresie 1989-1993 w dwustronnych porozumieniach Polski z Republiką Federalną Niemiec (17.06.1991 - uważane za wzorcowe rozwiązanie gwarancji ochrony praw mniejszości), Republiką Węgier (6.10.1991), Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną (6.10.1991), Ukrainą (18.05.1992), Federacją Rosyjską (22.05.1992) i Republiką Białoruską (23.06.1992) oraz we wspólnej deklaracji polsko - litewskiej (13.01.1992). Porozumienia te zawierają postanowienia w sprawie niedyskryminacji mniejszości w Polsce oraz zagwarantowania im autonomii kulturalnej i językowej, swobody nauczania, reprezentacji politycznej oraz kontaktów międzynarodowych. Wymienione kraje zobowiązały się jednocześnie do podobnej ochrony u siebie mniejszości polskiej.

Z perspektywy czterech lat widać wyraźnie, że uregulowanie praw mniejszości narodowych w Polsce oparte było przede wszystkim na odpowiednich zapisach w między państwowych traktatach dwustronnych, odwołujących się do zasady wzajemności. Miało to na celu przede wszystkim ochronę praw Polonii w innych krajach. Przyniosło jednak co najmniej dwa poważne niebezpieczeństwa¹². Po pierwsze, pozostawiło poza uregulowaniami prawnymi mniejszości, które nie posiadają własnych państw narodowych (np. Romów). Po drugie, zaostrzenie stosunków Polski z którymkolwiek z sygnatariuszy porozumienia może prowadzić do ograniczania praw określonej mniejszości. W tej perspektywie społeczności te przestają być traktowane w sposób podmiotowy, a stają się zakładnikami polityki międzynarodowej. Co prawda, w okresie ostatnich czterech lat nie doszło do zastosowania zasady wzajemności, ale postulat taki pojawiał się w licznych wypowiedziach przedstawicieli polskich władz na temat porównywania praw mniejszości w Polsce i praw mniejszości polskiej w innych krajach¹³.

3.2. Instytucjonalne problemy polityki wobec mniejszości narodowych

Praktyczna regulacja większości problemów mniejszości narodowych w Polsce leży w gestii Biura ds. Mniejszości Narodowych (działającego przy Ministerstwie Kultury i Sztuki). Zadaniem Biura jest finansowanie działalności kulturalnej środowisk

do swobodnego decydowania o przynależności do mniejszości wraz z zakazem dyskryminacji ze względów narodowych, etnicznych, religijnych itp.; 4. zapowiedź szczegółowej regulacji praw mniejszości w ustawie.

¹² Por. S. Kux, *Międzynarodowe podejścia do problemu mniejszości narodowych*, "Sprawy Międzynarodowe", kwartalnik, nr 7-12/1992, s. 12-14.

¹³ "Dwujęzyczność, jak powiedział premier Łączkowski, powinna opierać się na zasadzie równomierności świadczeń. Jeśli podejmowane są tego typu regulacje, to powinny również być odpowiednie w odniesieniu do mniejszości polskiej w krajach trzecich", *W trosce o kulturę i język. Litwini u premiera Łączkowskiego*, "Rzeczpospolita", 12.01.1993.

mniejszości oraz udzielanie niezbędnej pomocy prawnej. Suma dotacji państwowych przekazanych przez Biuro na rzecz mniejszości narodowych w 1990 r. wyniosła 9 mld 505 mln zł, w 1991 r. - 5 mld 995 mln zł, a w 1992 r. - 5 mld 710 mln zł¹⁴. W 1993 r. w budżecie Biura na mniejszości narodowe zostało przewidziane prawie 15 mld zł. Większość środków finansowych przewidziana jest na pokrycie kosztów wydawnictw w językach ojczystych mniejszości oraz wspieranie imprez kulturalnych i działalności kulturalnej w ośrodkach kultury. Finansowa pomoc państwa jest jednak, w opinii przedstawicieli mniejszości narodowych, niewystarczająca w stosunku do istniejących potrzeb, a ogranicza ją dodatkowo wysoka stopa inflacji.

Od 1991 r. dyskutowana jest sprawa pozycji Biura w systemie administracji centralnej. Sejmowa komisja w maju 1993 r. postulowała powołanie w miejsce Biura pełnomocnika ds. mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce jako wyodrębnionej instytucji centralnej odpowiedzialnej przed premierem.

Na początku 1992 r. wojewoda opolski obsadził stanowisko pełnomocnika ds. mniejszości niemieckiej w tym województwie (istniejące od 1991 r.). Zadaniem pełnomocnika jest utrzymywanie kontaktów z organizacjami mniejszości niemieckiej działającymi na terenie województwa opolskiego i reagowanie na zgłaszane przez nie postulaty¹⁵. W województwach, w których istnieją szkoły dla mniejszości, działają specjaliści pełnomocnicy (kuratorzy) ds. szkolnictwa dla mniejszości (w województwach koszalińskim, suwalskim, nowosądeckim, olsztyńskim, opolskim i katowickim).

Dużą rangę problematyka mniejszości narodowych w Polsce znalazła w pracach rządu Hanny Suchockiej. Na przełomie 1992 i 1993 r. wicepremier Paweł Łączkowski spotkał się z przedstawicielami Romów, Ukraińców, Litwinów i Białorusinów i jednej z organizacji mniejszości niemieckiej "Pojednanie i Przyszłość" (kierowanej przez D. Brehmera) w Polsce w celu poznania ich sytuacji społecznej oraz postulatów. Premier Hanna Suchocka spotkała się parokrotnie w 1993 r. z reprezentantami mniejszości niemieckiej w polskim parlamencie, którzy popierali jej rząd w czasie ważniejszych głosowań w parlamencie (m.in. nad budżetem)¹⁶.

W przygotowywanej przez rząd H. Suchockiej reformie powiatowej miasto Sejny (w okolicach którego koncentruje się w Polsce mniejszość litewska) zostały umieszczone na rządowej mapie powiatowej, pomimo faktu, iż nie spełniało ono kryteriów siedziby powiatu określonych przez URM-owski zespół. Sejny są małym miastem - liczą jedynie 6 tys. mieszkańców, a od miasta powiatowego wymaga się co najmniej 10 tys. mieszkańców. Sejny nie są także siedzibą sądu, prokuratury i urzędu skarbowego, co jest wymagane od miasta powiatowego. O siedzibę powiatu w Sejnach upominali się szczególnie przedstawiciele mniejszości litewskiej, którzy stanowiliby w przyszłym powiecie około 40% mieszkańców¹⁷.

Mówiąc o polityce wobec mniejszości w Polsce należy zwrócić uwagę na jej re-

¹⁴ Szczegółowy obraz świadczeń państwa polskiego na rzecz mniejszości narodowych w okresie 1990-1992 zawiera: *Zestawienie środków finansowych przekazanych przez MKiS w latach 1990-1992 na działania w sferze kultury mniejszościom narodowym w Polsce*, "Materiały i Dokumenty", nr 53, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa, styczeń 1993.

¹⁵ *Nasi Niemcy*, z Danutą Berlińską, pełnomocnikiem wojewody opolskiego ds. mniejszości niemieckiej, rozmawia Adam Krzemiński, "Polityka", 3.03.1993.

¹⁶ Z. Lentowicz, *Niemcy w grze. 6 głosów dla rządowego budżetu*, "Rzeczpospolita", 6-7.02.1993.

¹⁷ R. Wróbel, *Sejny. Piąta przymiarka do powiatu*, "Rzeczpospolita", 24.08.1993; B. Cywiński, *Suwalszczyzny walka o powiaty*, "Rzeczpospolita", 6 07 1993.

gionalny wymiar. Przedstawiciele mniejszości narodowych mieszkają przede wszystkim w województwach: suwalskim, białostockim, olsztyńskim, przemyskim, katowickim i opolskim. Pozytywne rozwiązanie kwestii nurtujących środowiska mniejszości bardzo często zależy od właściwego stosunku do nich władz lokalnych i wojewódzkich. Na tym tle dochodzi jednak do szeregu zadrażnień i konfliktów.

3.3. Możliwości organizowania się i działalności politycznej mniejszości narodowych w Polsce

Ustawy "Prawo o stowarzyszeniach" (uchwalona w kwietniu 1989 r.) i "Partie polityczne" (uchwalona w lipcu 1990 r.) dają dużą swobodę w zakładaniu stowarzyszeń i organizacji politycznych. Z nowych regulacji prawnych skorzystały także mniejszości narodowe. Do połowy 1993 r. powstało i zostało oficjalnie zarejestrowanych w sądach przeszło 60 nowych organizacji mniejszości narodowych. Największą prężność organizacyjną charakteryzowała przedstawiciele mniejszości niemieckiej, którzy założyli na terenie całego kraju 35 nowych organizacji; liczebność organizacji mniejszości ukraińskiej zwiększyła się z 1 do 12, a mniejszości białoruskiej z 1 do 7.

Dominującą formą organizacyjną mniejszości narodowych w Polsce są towarzystwa społeczno-kulturalne. Mniejszość białoruska posiada jedyną jak do tej pory wśród mniejszości narodowych "narodową" partię polityczną, jaką jest Białoruskie Zjednoczenie Demokratyczne. Wśród zarejestrowanych organizacji mniejszości możemy znaleźć także towarzystwa religijne, organizacje harcerskie i młodzieżowe, fundacje kulturalne, organizacje reprezentujące interesy określonych grup zawodowych w ramach mniejszości (np. nauczycieli, lekarzy lub dziennikarzy).

Organizacje mniejszości narodowych utrzymują się głównie ze składek członkowskich, własnej działalności gospodarczej oraz dotacji państwa przeznaczanych na konkretne przedsięwzięcia. W końcu 1989 r. państwo zaprzestało dotowania z budżetu działalności podmiotowej (czyli dotacji na czynsze za lokale i etaty pracowników) wszystkich organizacji społecznych (w tym także mniejszości narodowych) zachowując dofinansowanie przedmiotowe (przeznaczone na konkretne akcje). Postawiło to wiele organizacji mniejszości w trudnej sytuacji finansowej. Powrót do podmiotowego dotowania przez państwo działalności organizacji mniejszości narodowych stanowi jeden z ważniejszych postulatów tych społeczności zgłaszanych władzom.

Przedstawiciele organizacji mniejszości narodowych biorą aktywny udział w życiu politycznym Polski, w tym poprzez swoje uczestnictwo w wyborach lokalnych i parlamentarnych. W wyborach do rad gminnych w maju 1990 r. wybrano ok. 550 reprezentantów mniejszości narodowych na radnych do samorządowych władz gmin i miast. Najwięcej swoich przedstawicieli do lokalnych struktur władzy wprowadziła mniejszość niemiecka - 380, następnie białoruska - 73, ukraińska - 70 oraz litewska - 19.

Ordynacja wyborcza z dnia 28 czerwca 1991 r., obowiązująca w trakcie wyborów parlamentarnych w październiku 1991 r., przewidywała pewne preferencje dla kandydatów organizacji mniejszości narodowych - wymagano od nich mniejszej liczby podpisów oraz mogli się oni rejestrować tylko w jednym okręgu. Do parlamentu we-

szło wówczas 7 posłów i 1 senator z mniejszości niemieckiej oraz 1 poseł, przedstawiciel społeczności prawosławnych (mniejszości białoruskiej). Posłowie i senator reprezentujący mniejszość niemiecką utworzyli w parlamencie Koło Mniejszości Niemieckiej.

Ordynacja wyborcza z dnia 28 maja 1993 r., obowiązująca w trakcie wyborów parlamentarnych we wrześniu 1993 r., przewidywała dla mniejszości narodowych (dokładniej, dla komitetów wyborczych zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych) zwolnienie z 5% progu uzyskania głosów wyborczych w całym kraju przy podziale mandatów pomiędzy okręgowe listy kandydatów lub 7% progu, w wypadku podziału mandatów pomiędzy ogólnopolskie listy kandydatów na posłów. Do parlamentu weszło 4 posłów oraz 1 senator z mniejszości niemieckiej oraz 1 poseł z mniejszości ukraińskiej, kandydujący jednak do Sejmu z listy krajowej Unii Demokratycznej.

Zarówno obecna jak i miniona ordynacja wyborcza nie stwarza preferencji dla przedstawicieli mniejszości, które są rozproszone po całej Polsce (dotyczy to przede wszystkim mniejszości ukraińskiej) lub są zbyt małe, aby wybrać swojego przedstawiciela do parlamentu (Litwini, Słowacy, Romowie)¹⁸.

3.4. Szkolnictwo dla mniejszości narodowych w Polsce

Najnowsze regulacje prawne przewidujące zorganizowanie w polskim systemie oświatowym nauki języka ojczystego mniejszości narodowych i prowadzenia zajęć szkolnych w tym języku zawarte są w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24.03.1992 r. Podstawą do zorganizowania tego typu nauczania jest złożenie przez rodziców dziecka jednorazowej deklaracji o jego nauczaniu w języku mniejszości jako języku ojczystym. Deklarację tą składają u dyrektora szkoły, do której uczęszcza dziecko. W zależności od liczby złożonych deklaracji organizuje się trzy typy szkół: 1) szkoły z "niepolskim językiem nauczania", które organizowane są w miejscowościach o większej liczbie mieszkańców narodowości niepolskiej. W tych szkołach nauczanie języka ojczystego mniejszości prowadzone jest w zwiększonym wymiarze godzin, nauka przedmiotów oprócz języka i literatury polskiej oraz historii odbywa się w tym języku, a programy historii i geografii rozszerzone są o treści związane z wiedzą o kraju i kulturze ojczystej mniejszości; 2) szkoły z "dodatkową nauką języka mniejszości", w przypadku małej liczby zgłoszeń można grupować uczniów z różnych klas danej szkoły (tworzy się wtedy tzw. zespoły międzyklasowe), dla których organizuje się naukę ich języka ojczystego. Język ten jest obowiązkowy dla zgłoszonych uczniów, a dodatkowy dla szkoły; 3) "zespoły międzyszkolne", grupujące uczniów z różnych szkół, dla których organizuje się dodatkową naukę języka ojczystego.

Rozporządzenie z marca 1992 r. dopuszcza również nauczanie języka ojczystego

¹⁸ Prof. Andrzej Zoll, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, pozytywnie ocenia ostatnią ordynację wyborczą ze względu na przyjęte rozwiązania reprezentacji mniejszości narodowych w polskim parlamencie: "Obecna ordynacja dobrze rozwiązuje także problem reprezentacji w parlamencie mniejszości narodowych. Z uwagi na rozproszenie mniejszości ich przedstawiciele w normalnym trybie nie mogliby wejść do parlamentu. Słuszne jest więc zwolnienie ich z uzyskania wymaganych przez ordynację procentów oddanych głosów" - *Wyborcza lekcja. Rozmowa z prof. Janiną Zakrzewską i prof. Andrzejem Zollem, członkami Państwowej Komisji Wyborczej*, "Tygodnik Powszechny", 26.09.1993.

mniejszości w przedszkolach i szkołach zawodowych. Przewiduje również minimalną liczbę uczniów, którzy mogą tworzyć klasy szkolne, w których nauczanie będzie mogło się odbywać w językach mniejszości, do 7 uczniów w szkole podstawowej i 14 w szkołach ponadpodstawowych, a w zespołach międzyszkolnych do 3 uczniów. Dobór zagadnień poszerzających treści programów o elementy historii, geografii i kultury danej mniejszości pozostawiony jest decyzjom rady pedagogicznej danej szkoły. Rozporządzenie stanowi, że w szkołach z "niepolskim językiem nauczania" można wystawić świadectwa szkolne w języku polskim i w języku danej mniejszości.

W roku szkolnym 1992/93 działały łącznie 134 placówki szkolne, które prowadziły naukę języka w językach ojczystych mniejszości dla 7841 uczniów. Białoruska mniejszość miała 45 szkół, w tym 2 licea, w których naukę pobierało 3561 uczniów (we wszystkich tych szkołach język białoruski traktowany był jako dodatkowy). Litewska mniejszość miała 11 placówek: 10 szkół podstawowych i 1 liceum; uczyło się w nich 612 uczniów. W większości szkół językiem wykładowym był litewski. Niemiecka mniejszość miała 10 szkół podstawowych, w których dodatkową naukę języka niemieckiego pobierało 1307 uczniów. Słowacka mniejszość dysponowała 17 szkołami, w tym 1 liceum; łącznie uczyło się w nich 529 uczniów, w tym 31 w liceum. W 2 szkołach podstawowych naukę prowadzono w języku ojczystym, w pozostałych był on przedmiotem dodatkowym. Ukraińska mniejszość dysponowała 47 szkołami podstawowymi, 11 zespołami międzyszkolnymi i 3 liceami, w których naukę pobierało łącznie 1642 uczniów. Ukraiński był językiem wykładowym w 3 szkołach podstawowych i w 3 liceach (łącznie 584 uczniów)¹⁹.

Wiele szkół dla mniejszości z niepolskim językiem nauczania pracuje w bardzo złych warunkach lokalowych. Istotnym problemem szkolnictwa dla mniejszości jest również brak podręczników w językach ojczystych tych społeczności.

3.5. Życie kulturalne, religijne, podtrzymanie świadomości narodowej

Mniejszości narodowe w Polsce prowadzą dość bogatą działalność wydawniczą - wydają gazety, czasopisma, książki, kalendarze w swoich językach ojczystych. Szereg z pozycji wydawniczych jest dotowana lub całkowicie finansowana przez Biuro ds. Mniejszości Narodowych. Część organizacji mniejszości prowadzi własne domy kultury i przedszkola, które spełniają ważną rolę kulturowo-oświatową oraz integracyjną²⁰. Zmiana sposobu dotowania organizacji mniejszościowych w końcu 1989 r., o której już wspominałem, postawiła amatorski ruch artystyczny mniejszości w trudnej sytuacji finansowej. Wiele grup i zespołów zaprzestało swojej działalności z powodu braku środków finansowych. Paradoksalny jest fakt, iż gdy otworzyły się możliwości pełnego zagwarantowania praw mniejszości w Polsce, to bariery finansowe utrudniają ich realizację. Udzielane dotacje finansowe dla organizacji i inicjatyw kulturalnych środowisk mniejszości są prawie jedynymi źródłami ich finansowania. Większość organizacji mniejszości nie dysponuje dużymi środkami finansowymi uzyskanymi z

¹⁹ R. Walicki, *Mniejszości narodowe w Polsce w 1992 r. w świetle badań empirycznych*, Ekspertyza nr 12, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa, marzec 1993, s. 6-10.

²⁰ Na temat wydawnictw mniejszości narodowych w Polsce - zob. M. Pacholczyk, *Kontrowersje wokół transformacji prasy ukraińskiej mniejszości narodowej w Polsce (1988-1992)*, w: A. Słomkowska (red.), *Kontrowersje wokół transformacji prasy polskiej (1989-1992)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1993; A. Rok, *Prasa żydowska w Polsce (1992)*, w: A. Słomkowska (red.), *Kontrowersje wokół...*

prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Pomoc środowisk emigracyjnych, czy rządów krajów, z którymi przedstawiciele mniejszości związani są poczuciem wspólnej narodowej przynależności, nie odgrywa generalnie znaczącej roli. Ale np. ostatnio szef niemieckiego MSZ Klaus Kinkel oświadczył, że w ciągu ostatnich trzech lat rząd RFN przeznaczył 100 mln marek pomocy dla mniejszości niemieckiej w Polsce²¹.

W ostatnich latach poprawił się dostęp mniejszości do radia i telewizji. Z lokalnej stacji radiowej w Białymstoku emituje się codziennie 15-minutowy program w języku białoruskim skierowany do mniejszości białoruskiej; raz w tygodniu audycję w języku litewskim przeznaczoną dla Litwinów w Polsce; raz w tygodniu 30-minutową audycję w języku ukraińskim. Do Ukraińców w Polsce kieruje się raz na dwa tygodnie program radiowy (trwający 75 min.) z Koszalina, raz na tydzień z Rzeszowa (30 min.) oraz raz na tydzień 15-minutową audycję z Olsztyna i Szczecina. Dwie rozgłośnie regionalne nadają raz na tydzień jednogodzinne audycje w języku niemieckim - w Katowicach i Opolu.

Problematyka mniejszości narodowych w programach Telewizji Polskiej znajduje swój wyraz jedynie w programach regionalnych. Nie mają one charakteru periodycznego, jak w Polskim Radiu. W 1992 r. Ośrodek Telewizyjny w Gdańsku wyemitował parę programów w językach białoruskim i ukraińskim, od jesieni zaś Ośrodek Telewizyjny w Katowicach nadaje stałą audycję w języku niemieckim skierowaną do mniejszości niemieckiej. Telewizja Polska rozpoczęła w 1993 r. emisję programu "Obok nas" poświęconego problemom mniejszości narodowych w Polsce i Polonii na świecie. Częstym postulatem mniejszości w Polsce jest stworzenie w telewizji publicznej cyklicznej audycji poświęconej tym grupom i prowadzonej w ich ojczystych językach.

Sytuację Kościołów mniejszościowych częściowo uporządkowała ustawa o stosunku państwa do Cerkwi prawosławnej nadająca jej osobowość prawną (4.07.1991 r.) oraz nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego (1.10.1991 r.). W znowelizowanej ustawie znalazł się zapis, że Kościół katolicki działa w Polsce we wszystkich swych obrządkach, w tym i greckokatolickim. Nie rozwiązało to jednak do końca problemu prawnego uznania wspólnoty greckokatolickiej jako odrębnego Kościoła, kwestii bardzo ważnej dla mniejszości ukraińskiej. Na uchwalenie przez parlament czeka od dawna ustawa o stosunku państwa do Kościoła ewangelicko-augsburskiego, nadająca mu osobowość prawną. We wrześniu 1993 r. rząd przyjął projekt ustawy regulującej stosunki między państwem a Kościołem ewangelicko-reformowanym w RP. Dużym problemem są sporne kwestie pomiędzy poszczególnymi Kościołami dotyczące własności niektórych obiektów kościelnych²². We wrześniu 1993 r. rząd przekazał klasztor w Supraślu Kościołowi prawosławnemu, co zakończyło jego długoletni konflikt z grekokatolikami, i ostatnio również z Kościołem rzymskokatolickim, w sprawie własności tego obiektu.

Przedstawiciele mniejszości narodowych mogą dokonać zmiany imienia i nazwiska w dowodach osobistych z języka (lub brzmienia) polskiego na język ojczysty mniejszości. Władze polskie nie widzą obecnie możliwości wprowadzenia dwujęzycznych

²¹ Pomoc dla Niemców w Polsce, "Gazeta Wyborcza", 17.11.1993.

²² Por. S. Podemskiego, Najsilniejszy bierze wszystko. Kościół mniejszości, "Polityka", 20.03.1993.

nazw wsi i miejscowości, w których przeważają przedstawiciele mniejszości narodowych²³. Podobne stanowisko zajmują wobec kwestii wprowadzenia języka ojczystego mniejszości jako języka urzędowego do urzędów gminnych i miejskich na terenach, gdzie dominują przedstawiciele tych społeczności.

Na rozwiązanie przez Sejm czeka natomiast kwestia zwrotu własności polskich Ukraińców i Kościoła greckokatolickiego, przejętej na rzecz Skarbu Państwa na mocy dekretów z lat 1947-1958 (związanych z akcją "Wisła"), lub rekompensaty w przygotowywanej ustawie o reprivatyzacji i rekompensatach²⁴. Innym ważnym problemem, który dotyczy przede wszystkim Ukraińców, Ślązaków i Niemców w Polsce, jest nowelizacja ustawy z dn. 24.01.1991 o kombatantach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, aby uprawnienia kombatanckie nabyli obywatele polscy będący byłymi więźniami obozu w Łambinowicach i Centralnych Obozów Pracy.

4. Doświadczenia państw europejskich w sprawie regulacji praw mniejszości narodowych

Państwa europejskie można podzielić, ze względu na przyjęte rozwiązania prawne i instytucjonalne dotyczące ochrony praw mniejszości narodowych, na dwie grupy:

a) w takich państwach jak Szwecja, Francja, Republika Federalna Niemiec i Bułgaria nie stosuje się terminu "mniejszość narodowa", brak jest uregulowań prawnych w tej dziedzinie oraz nie funkcjonują odrębne struktury administracyjne zajmujące się tą problematyką. Występuje równoważność pojęcia narodowość - obywatelstwo, dla którego opozycję stanowi pojęcie cudzoziemca;

b) w takich państwach jak Austria, Holandia, Litwa, Białoruś, Łotwa, Ukraina i Węgry tworzy się dla mniejszości narodowych szczególne gwarancje ochrony prawnej o randze wpisu do konstytucji i (lub) w formie specjalnej ustawy. Działają specjalne komórki administracji państwowej i ciała doradcze zajmujące się tymi problemami.

Szwecja. W systemie prawnym w Szwecji nie funkcjonuje pojęcie "mniejszość narodowa". Wobec 15 tys. Lapończyków stosuje się pojęcie "mniejszość etniczna". Konstytucja Szwecji gwarantuje podstawowe prawa człowieka oraz zawiera zakaz dyskryminacji ze względów rasowych, narodowych, etnicznych i religijnych. W 1986 r. parlament (Riksdag) przyjął ustawę o zapobieganiu dyskryminacji etnicznej, w oparciu o którą utworzono urząd rzecznika w sprawach etnicznych. Rzecznik mianowany jest przez rząd, a głównym celem jego działalności jest pomoc osobom, które czują się dyskryminowane z powodu koloru skóry, rasy, pochodzenia etnicznego lub religii. Rzecznik posiada inicjatywę ustawodawczą oraz może proponować nowe środki zapobiegające dyskryminacji etnicznej.

²³ W tej sprawie rząd polski sformułował jednoznaczne stanowisko, które zawarte było w liście towarzyszącemu traktatowi o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami - zob. *List Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Krzysztofa Skubiszewskiego do Federalnego Ministra Spraw Zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec Hansa-Dielricha Genschera*, "Zeszyty Niemcoznawcze PISM", nr VI (3), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1991.

²⁴ M. Czech, *Kwestia ukraińska w III Rzeczypospolitej*, w: *Ukraińcy w Polsce 1989-1993*, Związek Ukraińców w Polsce, Warszawa 1993, s. 282-284.

Francja. We francuskim prawodawstwie również nie występuje pojęcie "mniejszość narodowa". Istnieje równoważność pojęć narodowość - obywatelstwo, dla którego przeciwieństwem jest cudzoziemiec lub Francuz obcego pochodzenia. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w Konstytucji (art. 2). W 1991 r. Rada Konstytucyjna, która na wniosek Senatu oceniała projekt ustawy nadającej nowy statut Korsyce, uznała za niezgodny z Konstytucją zapis jej preambuły, który mówił o "ludzie korsykańskim stanowiącym składnik narodu francuskiego". W Parlamencie i radach lokalnych nie ma przedstawicielstw mniejszości. Występuje natomiast swoboda tworzenia i działania organizacji służących kultywowaniu odrębności językowych i kulturowych pewnych regionów, w tym ludności niemieckojęzycznej mieszkającej w Alzacji²⁵.

W systemie szkolnictwa francuskiego istnieją możliwości prawne prowadzenia nauczania języków regionalnych, co praktycznie odpowiada nauczaniu języków mniejszości narodowych. Za języki regionalne uważa się baskijski, bretoński, kataloński oraz - na mocy dekretu z 1974 r. - korsykański. Język alzacki nie jest formalnie uznany za język regionalny. Jego nauczanie w okręgu akademickim Strasburga (Alzacja) odbywa się na mocy dekretu z 1952 r. Język alzacki nie posiada statusu "języka regionalnego", co wynika z trudności w zdefiniowaniu różnic między językiem alzackim i niemieckim. Oficjalna definicja francuskiego Ministerstwa Edukacji Narodowej określa język alzacki mianem języka należącego do grupy niemieckich języków mówionych, którego wersję pisaną i literacką stanowi język niemiecki.

Język alzacki może być używany w życiu publicznym Alzacji, pomimo faktu iż nie posiada on oficjalnego statusu prawnego²⁶. Można go stosować wyłącznie jako język pomocniczy - dla tłumaczenia nazw lub tekstów francuskich. Dwujęzyczne mogą być napisy z nazwami ulic, ale nie napisy z nazwami miast i miejscowości, które jako znaki drogowe wystawiają służby państwowe. Dwujęzyczne mogą być również wydawnictwa prasowe oraz plakaty i ulotki wyborcze, z tym jednak zastrzeżeniem, że tekst niemiecki musi wiernie oddawać tekst francuski. Stwierdzone niezgodności pomiędzy wersją francuską a niemiecką traktowane są jako wykroczenia i jako takie mogą być karane sędownie. W języku alzackim mogą się toczyć zebrania stowarzyszeń i instytucji samorządowych (np. rad miejskich), ale sprawozdania z nich muszą być sporządzone w języku francuskim.

Bułgaria²⁷. Bułgarski system prawny także nie uznaje terminu "mniejszość narodowa". Bułgaria opowiada się wyłącznie za stosowaniem terminu "grupy religijne" lub "językowe". Uchwalona w 1991 r. konstytucja zabrania działalności partiom etnicznym i religijnym. Tureccy muzułmanie w Bułgarii traktowani są jako grupa religijna. Zamieszkują oni w byłym powiecie Kirdaji oraz w północno-wschodniej Bułgarii.

²⁵ Region Alzacji (dokładniej Alzacji - Lotaryngii) tworzą dwa alzackie departamenty (Bas-Rhin, stolica: Strasburg oraz Haut-Rhin, stolica: Kolmar) oraz lotaryński departament Mozeli (stolica: Metz).

²⁶ W 1991 r. 75% ludności Alzacji deklarowało znajomość języka alzackiego obok francuskiego. Pozostaje on językiem głównym przede wszystkim dla starszego pokolenia. Język alzacki stanowi język główny dla 81,7% osób w wieku powyżej 75 roku życia, a tylko dla 34,5% osób w wieku poniżej 25 roku życia.

²⁷ Według przybliżonych danych Turcy (w kategorii tej mieszczą się również Bułgarzy wyznania islamskiego) stanowią 10-15% społeczeństwa Bułgarii (700 tys. - 1 250 tys.), Romowie 5%-11% (450 tys. - 800 tys.) - L. Troxel, *Bulgaria's Gypsies: Numerically strong, politically weak*, RFE/RL Research Report, 6 marca 1992; A. Liebich, *Minorities in Eastern Europe: Obstacles to a Reliable Count*, RFE/RL Research Report, 15 maja 1992. Stanowią one dwie największe mniejszości narodowe w Bułgarii.

Utworzyli oni Ruch Praw i Swobód, którego 24 posłów zasiada obecnie w bułgarskim parlamencie. Ochroną prawną nie są objęci Cyganie, co czyni ich sytuację w Bułgarii bardzo trudną²⁸.

Niemcy. W niemieckim systemie prawnym na szczeblu federalnym nie ma ustawy dotyczącej mniejszości narodowych. Władze RFN stoją na stanowisku, że ratyfikowany przez RFN w 1973 r. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz postanowienia konstytucji (art. 3) w pełni wyczerpują istniejące potrzeby regulacji prawnej tego problemu. Sytuację członków mniejszości narodowych nie posiadających obywatelstwa niemieckiego normuje ustawa o cudzoziemcach. Natomiast na szczeblu prawa kraju związkowego (landu) mamy do czynienia z dwoma wyjątkami, jakie stanowią uregulowania praw duńskiej mniejszości w Szlezwiku-Holsztynie (ok. 50 tys. osób) oraz Serbołużyczan w Saksonii i Brandenburgii (ok. 60 tys. osób).

Ochrona mniejszości duńskiej oparta jest na tzw. niemiecko-duńskim oświadczeniu mniejszościowym, podpisanym 29.03.1955 r. (określanym również jako Deklaracja Kopenhasko-Bońska). Porozumienie gwarantuje przedstawicielom organizacji mniejszości duńskiej zwolnienie z 5% progu wymaganego od partii i organizacji społecznych biorących udział w wyborach do krajowego parlamentu (Landtagu), co automatycznie gwarantuje wybór przedstawiciela mniejszości duńskiej. Porozumienie zapewnia również członkom mniejszości duńskiej dostęp do środków masowego przekazu, możliwość zakładania i prowadzenia szkół z duńskim jako językiem wykładowym oraz ich dotowania ze źródeł państwowych.

Podstawę do ochrony prawnej mniejszości niemieckiej w Danii (ok. 70 tys. osób) tworzą Nota Kopenhaska z 27.10.1949 r. (uznająca prawa mniejszości niemieckiej w Danii), Konstytucja duńska z 1953 r. oraz wspomniane porozumienie duńsko-niemieckie z 1955 r. Powyższe akty prawne dają członkom mniejszości niemieckiej w Danii dokładnie te same prawa, co członkom mniejszości duńskiej w Niemczech.

Po zjednoczeniu Niemiec przepisem ochrony mniejszości narodowych zostali także objęci Serbowie Łużyccy (na podstawie art. 35 traktatu zjednoczeniowego). Gwarancje ochrony ich praw narodowych znajdują się również w konstytucjach dwóch landów, na terenie których zamieszkuje Serbołużyczanie. Mają oni prawo do rozwoju swojej kultury narodowej, stosowania podwójnego nazewnictwa miejscowości, w których stanowią większość, używania w życiu publicznym własnych symboli narodowych. Serbołużyczanie otrzymują od władz federalnych i krajowych dotacje państwowe na działalność organizacyjną i kulturalną²⁹.

W związku z regulacjami prawnymi w RFN warto zwrócić uwagę, że w świetle niemieckiego prawa polska grupa narodowościowa nie może być uważana w RFN za mniejszość narodową. Nie może więc korzystać z ochrony prawnej przewidzianej dla tych grup. Polsko-niemiecki traktat z 17 czerwca 1991 roku (art. 20 p.1) mówi o Polakach w Niemczech jako "osobach posiadających niemieckie obywatelstwo, które są

²⁸ Por. B. Semerdżejewa, *Niewygodni, choć lojalni. Turecki Ruch Praw i Swobód w Bułgarii*, "Gazeta Wyborcza", 29.11.1993; Luan Troxel, *Bulgaria's Gypsies: Numerically Strong, Politically Weak*, RFE/RL Research Report, 6 March 1992.

²⁹ Na temat obecnych problemów Serbołużyczan w Niemczech - zob. *Łużyce po zjednoczeniu Niemiec*, rozmowa z prof. Rafałem Leszczyńskim, "Obóz", nr 21, zima 1991/92; T. S. Wróblewski, *Serbołużyczanie w nowej rzeczywistości niemieckiej*, Przegląd Zachodni, kwartalnik, nr 1/1993, szczególnie s. 177-178; A. Wielopolska, *Modelowa mniejszość*, "Rzeczpospolita", 1911.1993.

polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej". W odniesieniu do Niemców w Polsce używa się jednak w tym samym artykule pojęcia "mniejszość" ("członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej").

Austria³⁰. System ochrony mniejszości narodowych w Austrii oparty jest na Traktacie Państwowym (art. 7) z 1955 r., który posiada rangę konstytucji. W 1976 r. została uchwalona ustawa o mniejszościach. Regulacje prawne zapewniają m.in. dwujęzyczność w okręgach zamieszkałych przez mniejszości, prawo do nauczania w językach narodowych, zakaz działalności organizacji, które nie uznają praw mniejszości narodowych w Austrii. Przy Urzędzie Kanclerskim istnieją Rady ds. Grup Narodowościowych (są one reprezentacjami poszczególnych mniejszości), które pełnią rolę doradczą. W austriackim MSZ funkcjonuje referat ds. grup narodowościowych.

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych głośny był austriacko-włoski konflikt dotyczący zagwarantowania praw i autonomii ludności niemieckojęzycznej zamieszkującej tereny Południowego Tyrolu (Górnej Adygi). Po I wojnie światowej, na podstawie traktatu pokojowego z 1919 r., Południowy Tyrol został przyznany Włochom. Po II wojnie światowej w 1946 r. została zawarta pomiędzy Włochami i Austrią umowa o ochronie narodowych praw mieszkańców Południowego Tyrolu (tzw. Umowa Paryska). Gwarantowała ona formalnie niemieckojęzycznym mieszkańcom prowincji Bolzano (Bożen) i dwujęzycznym gminom prowincji Trentino (Trydent) równość wobec prawa z włoskojęzycznymi mieszkańcami, prawo do prowadzenia szkół (podstawowych i średnich) w języku niemieckim, równouprawnienie języka niemieckiego i włoskiego w urzędach publicznych i dokumentach urzędowych, prawo powrotu do niemieckich nazwisk, które zostały w okresie międzywojennym zitalianizowane. Na początku 1948 r. włoskie Konstytucyjne Zgromadzenie Narodowe zatwierdziło status autonomiczny dla regionu Trentino - Południowy Tyrol". Postanowienia porozumienia z 1946 r., jak i przyznania statusu autonomicznego nie weszły jednak w życie. Wywołało to długotrwały konflikt austriacko - włoski (na początku lat sześćdziesiątych ONZ wydała dwie rezolucje poświęcone problemowi Południowego Tyrolu). W wyniku rokowań w 1969 r. ustanowiono tzw. pakiet Południowego Tyrolu, który wszedł w życie w 1972 r. Dwie prowincje wchodzące w skład regionu Południowego Tyrolu ("Autonomiczna Prowincja Bożen" i "Autonomiczna Prowincja Trient") otrzymały daleko idącą autonomię (władzę w prowincjach sprawują parlamenty oraz wybierane przez nie rządy krajowe z gubernatorami na czele)³¹. Natomiast region jako całość nie posiada statusu autonomicznego.

Holandia³². W Holandii prawa mniejszości zagwarantowane są dwiema ustawami - z 1965 r. i 1987 r. Ustawy dotyczą jedynie osób, które nie posiadają obywatelstwa holenderskiego i traktowane są na terenie Holandii jako członkowie mniejszości narodowych. Według prawa holenderskiego, uzyskanie obywatelstwa holenderskiego jest równoznaczne z przestaniem traktowania tych osób jako przedstawicieli mniejszości narodowych. Członkowie mniejszości narodowych posiadają prawo do zrze-

³⁰ Austriacy stanowią około 98% społeczeństwa Austrii. Główne mniejszości narodowe to Słoweńcy, Chorwaci i Węgrzy.

³¹ W obu prowincjach żyje ok. 270 tys. Niemców, 18 tys. Retroromanów i 125 tys. Włochów.

³² Holendrzy stanowią 99% społeczeństwa Holandii.

szania się i działalności w swoich organizacjach. Sprawami mniejszości narodowych w Holandii zajmują się odpowiednie departamenty Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wprowadzenie regulacji dotyczących mniejszości narodowych w Holandii wynikało przede wszystkim z trudności i napięć społecznych, jakie spowodował duży napływ imigrantów z byłych kolonii holenderskich (przede wszystkim Surinamu) w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych.

Litwa³³. Prawa mniejszości narodowych na Litwie regulowane są ustawą o mniejszościach narodowych z 1989 r., która była nowelizowana w 1990 r. i w 1991 r. Gwarantuje ona wszystkim obywatelom Litwy, bez względu na ich przynależność narodową, równe prawa i swobody polityczne. Wszelka dyskryminacja na tle narodowym lub rasowym jest zakazana. Ustawa zapewnia członkom mniejszości narodowych m.in. prawo do pomocy ze strony państwa do rozwijania własnej narodowej kultury i oświaty, prawo do nauczania w językach ojczystych, wydawania prasy, tworzenia własnych organizacji oraz dostęp do stanowisk w ciałach samorządowych i organach władzy państwowej. Ustawa dopuszcza dwujęzyczność w urzędach i tablicach informacyjnych na terenach zamieszkałych przez mniejszość. Ustawa nakłada na członków mniejszości narodowych obowiązek lojalności wobec litewskiej Konstytucji i prawa, suwerenności państwowej i terytorialnej integralności Litwy. W parlamencie Litwy (Seimasie) działa specjalna komisja parlamentarna zajmująca się mniejszościami narodowymi (Komitet ds. Przestrzegania Praw Jednostki i Obywatela oraz Mniejszości).

Wprowadzenie ustawy o mniejszościach i jej dwukrotne nowelizowanie nie unormowało jednak sytuacji mniejszości narodowych i nie zlikwidowało napięć etnicznych na Litwie. Wkrótce po ogłoszeniu niepodległości Litwy władze podjęły decyzję o wprowadzeniu języka litewskiego jako języka obowiązkowego. Decyzja ta spowodowała, że w trudnej sytuacji znaleźli się przedstawiciele mniejszości narodowych, którzy posługiwali się językiem ojczystym lub rosyjskim. We wrześniu 1991 r. Rada Najwyższa przyjęła dwie ustawy, które ograniczały prawa mniejszości narodowych. Ustawa "O sytuacji prawnej cudzoziemców" zobowiązywała członków mniejszości narodowych do złożenia deklaracji o przyjęciu obywatelstwa litewskiego i lojalności wobec państwa litewskiego. Ustawa "O imigracji" uznawała za cudzoziemców imigrantów, którzy stale zamieszkują na terytorium Litwy. Zabraniała ona prawa osiedlania się na Litwie cudzoziemców uznanych za upośledzonych umysłowo lub chorych psychicznie. Najostrzejszą formę przyjął konflikt Litwinów z polską mniejszością, ludnością autochtoniczną, zamieszkałą głównie na Wileńszczyźnie³⁴. Polityka władz litewskich w stosunku do mniejszości narodowych stała się przedmiotem dyskusji w ramach KBWE i Rady Europy.

³³ Według spisu z 1989 r. terytorium Litwy zamieszkiwało 3 673,4 tys. mieszkańców, którzy reprezentowali następujące narodowości: 79,6% Litwinów, 9,4% Rosjan, 7,0% Polaków, 1,7% Białorusinów, 1,2% Ukraińców, 0,3% Żydów, 0,1% Tatarów, 0,1% Łotysze, 0,1% Romów i 0,5% przedstawiciele innych grup narodowościowych - S. Helnarski, *Polityka władz Litwy i Białorusi wobec mniejszości narodowych*, w: Z. Stachowski, A. Wojtowicz (red.), *Antynomie transformacji w Polsce. Chrześcijaństwo - Mniejszości - Liberalizm*, Polskie Towarzystwo Religioznawcze, Warszawa 1993, s. 250.

³⁴ Por. S. Helnarski, *Polityka władz Litwy i Białorusi wobec mniejszości narodowych*, w: Z. Stachowski, A. Wojtowicz (red.), *Antynomie transformacji w Polsce*, Polskie Towarzystwo Religioznawcze, Warszawa 1993, s. 250-257.

Białoruś³⁵ Ustawa o mniejszościach narodowych na Białorusi została uchwalona 11.11.1992 r. Stanowi ona, że przynależność obywatela Białorusi do mniejszości narodowej jest sprawą jego wolnego wyboru, z którego nie mogą wynikać żadne negatywne konsekwencje. Ustawa gwarantuje członkom mniejszości narodowych prawo do swobodnego rozwoju swoich kultur narodowych oraz równe prawa i swobody polityczne. Zakazuje działalności organizacji szerzących wrogość narodową lub rasową. Organizacje mniejszości narodowych mogą prowadzić działalność gospodarczą, zgodnie z przyjętym ustawodawstwem na Białorusi. Organizacje te mogą z własnych środków tworzyć własne instytucje kulturalno-oświatowe, których działalność państwo wspomaga w formie dotacji. Członkowie mniejszości narodowych obowiązani są do przestrzegania Konstytucji, suwerenności państwowej i nienaruszalności terytorialnej Białorusi.

Na Białorusi nie ma obecnie dostrzegalnych oznak otwartych konfliktów narodowościowych. Napięcia etniczne powstają głównie na tle roszczeń majątkowych różnych grup religijnych. Dotyczy to głównie katolików (powszechnie utożsamianych z Polakami), którzy aktywnie zabiegają o zwrot odebranych im przez władzę radziecką kościołów, co spotyka się z negatywnymi postawami prawosławnych³⁶.

Łotwa³⁷. Bardzo podobna do białoruskiej ustawy, w kwestii gwarancji praw mniejszości narodowych, jest łotewska ustawa o mniejszościach. Ustawa gwarantuje wszystkim mieszkańcom Republiki Łotewskiej, niezależnie od ich narodowości, równość w dziedzinie praw człowieka na poziomie odpowiadającym standardom międzynarodowym. Członkowie mniejszości narodowych mają prawo powoływać własne organizacje i stowarzyszenia, używać swoich symboli narodowych i obchodzić własne święta narodowe, utrzymywać niezakłócone kontakty z rodakami w swojej historycznej ojczyźnie, korzystać z państwowych środków masowego przekazu, jak również tworzyć własne. Członkowie mniejszości narodowych oraz ich organizacje mogą podejmować działalność gospodarczą zgodnie z łotewskim ustawodawstwem. Ustawa zobowiązuje państwo do finansowego wspomaganie działalności kulturalnej i oświatowej mniejszości narodowych.

Ustawa nie zlikwidowała napięć narodowościowych na Łotwie. Główny konflikt etniczny powstał na tle projektu ustawy o obywatelstwie, której wprowadzenie pozbawiłoby łotewskiego obywatelstwa przede wszystkim przedstawicieli mniejszości rosyjskiej. Projekt ustawy o obywatelstwie stanowi, że obywatelami Łotwy są osoby i jej potomkowie, które posiadały obywatelstwo łotewskie przed 1940 r. Pozbawia to obywatelstwa Rosjan, którzy napłynęli na Łotwę w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Projekt ustawy ogranicza bardzo poważnie prawa osób nie posiadających obywatelstwa (m.in. pozbawia ich czynnego i biernego prawa wyborczego, wprowadza zakaz posiadania ziemi i zasobów naturalnych, swobodnego wyboru

³⁵ Według danych ze spisu ludności z 1989 r. terytorium Białorusi zamieszkiwało 10 151 tys. osób, którzy reprezentowali następujące narodowości: 77,9% Białorusinów, 13,2% Rosjan, 4,1% Polaków, 2,9% Ukraińców, 1,1% Żydów i 0,8% przedstawicieli innych grup narodowościowych.

³⁶ Por. D. Filimow, *Mniejszości narodowe Białorusi: stabilność czy chwiejna równowaga?*, "Biuletyn Ośrodka Studiów Wschodnich", nr 23-24, Warszawa, 15 kwietnia 1993; S. Helnarski, *Polityka władz Litwy i Białorusi...*, s. 257-261.

³⁷ Według spisu powszechnego z 1989 r. terytorium Łotwy zamieszkiwało 2 680 tys. osób, którzy reprezentowali następujące narodowości: 52,0% Łotyszy, 34,0% Rosjan, 4,5% Białorusinów, 3,5% Ukraińców, 2,3% Polaków i 1,3% Litwinów.

miejsca zamieszkania, zajmowania stanowisk w administracji państwowej). Projekt ustawy dopuszcza możliwość przyznania obywatelstwa łotewskiego (tzw. naturalizacji) osobom, które zamieszkiwały stale na terytorium Łotwy co najmniej od 16 lat, pomyślnie zdały egzamin ze znajomości języka łotewskiego i podpisały deklarację lojalności wobec państwa łotewskiego. Zapowiedź wprowadzenia tych regulacji prawnych spowodowała kryzys w stosunkach łotewsko-rosyjskich i była przedmiotem rozważań w ramach ONZ i Rady Państw Bałtyckich³⁸. W końcu listopada parlament łotewski poparł projekt ustawy o obywatelstwie, ale ostateczna decyzja zapadnie na wiosnę przyszłego roku. W marcu 1994 r. ma się odbyć referendum w sprawie obywatelstwa, które będzie miało decydujące znaczenie dla przyjęcia ustawy o obywatelstwie.

Ukraina³⁹. Prawna ochrona mniejszości narodowych na Ukrainie regulowana jest w oparciu o ustawę uchwaloną 25.06.1992 r. Ustawa mówi o równości praw wszystkich mniejszości narodowych oraz zakazuje dyskryminacji ze względów narodowościowych. Gwarantuje wszystkim mniejszościom narodowym m.in. prawo do zrzeszania się, oświaty, wyznawania własnej religii, używania swojej symboliki narodowej, obchodzenia świąt narodowych, tworzenia własnych instytucji kulturalnych i szkolnych oraz pomoc finansową państwa. Ustawa dopuszcza również możliwość używania w pracy administracji państwowej, w zakładach pracy i towarzystw społecznych języka mniejszości na równi z językiem ukraińskim (jako państwowym) w miejscowościach, gdzie dana mniejszość narodowa dominuje. Na podstawie ustawy każdy obywatel Ukrainy ma prawo do odnowienia swojej narodowości oraz prawo do używania swojego narodowego nazwiska, imienia i imienia ojca. Zabytki historyczne i kulturalne mniejszości narodowych znajdujące się na terenie Ukrainy znajdują się pod ochroną prawa. Członkowie i organizacje mniejszości narodowych mają prawo do utrzymywania niezakłóconych stosunków z osobami swojej narodowości lub ich organizacjami znajdującymi się poza granicami Ukrainy oraz otrzymywania od nich pomocy przeznaczonej na zaspokojenie ich potrzeb kulturalnych i oświatowych. Na Ukrainie działa Ministerstwo ds. Narodowości Ukrainy, przy którym jako organ doradczy funkcjonuje rada przedstawicieli organizacji społecznych mniejszości narodowych.

Na Ukrainie, z wyjątkiem Krymu (problem powrotu Tatarów Krymskich i mieszkającej tam obecnie ludności rosyjskiej), nie doszło do wybuchu większych konfliktów etnicznych. Uchwalenie ustawy unormowało sytuację mniejszości narodowych. Władze Ukrainy starają się prowadzić politykę etniczną, która odwołuje się do idei "państwowości", a nie "narodowości". Prezydent Ukrainy L. Krawczuk w publicznych wystąpieniach wielokrotnie podkreślał, że jest przedstawicielem i prezydentem "wielonarodowościowego społeczeństwa Ukrainy"⁴⁰.

³⁸ Por. I. Opielińska-Bator, *Mniejszość czy większość narodowa?*, "Biuletyn Ośrodka Studiów Wschodnich", nr 23-24, Warszawa, 15 kwietnia 1993.

³⁹ Według spisu powszechnego z 1989 r. terytorium Ukrainy zamieszkiwało 51,4 mln osób, które reprezentowały następujące narodowości: 72,7% Ukraińców, 22,1% Rosjan, 0,9% Żydów, 0,8% Białorusinów, 0,4% Bułgarów, 0,4% Polaków, 0,4% Węgrów, 0,4% Rumunów i 1,9% przedstawicieli innych grup narodowościowych.

⁴⁰ Liczebność mniejszości narodowych i etnicznych na Węgrzech kształtuje się obecnie następująco (dane szacunkowe): Romowie - 600-800 tys., Niemcy - 200 tys., Słowacy - 100 tys., Żydzi - 35-45 tys., Chorwaci - 25 tys., Rumuni - 20 tys., Polacy - 10-15 tys., Grecy - 5-10 tys., Serbowie - 5 tys., Słowacy - 5 tys., Bułgarzy - 5 tys., Ormianie - 1 tys., Ukraińcy - kilkaset osób - por. G. Lubczyk, *Węgierska ustawa wzorem dla Europy*, "Rzeczpospolita". 7.06.1993.

Węgry⁴¹. Interesującym przykładem rozbudowanej, ustawowej gwarancji praw mniejszości narodowych są Węgry. Od 1990 r. trwały tam intensywne prace nad ustawą o mniejszościach narodowych, która została ostatecznie uchwalona w lipcu 1993 r. W opinii samych Węgrów ma ona stanowić wzór prawnego rozwiązania tej kwestii dla innych krajów. Ustawa, co jest nowością na tle podobnych regulacji prawnych, precyzyjnie określa pojęcie "mniejszość narodowa". Rozumie się pod nim wszelkie grupy etniczne, zamieszkujące terytorium Węgier przynajmniej od 100 lat, których członkowie są obywatelami Węgier i różnią się od reszty społeczeństwa poczuciem swojej świadomości narodowej, językiem i kulturą. Ustawa wylicza dokładnie trzynaście mniejszości narodowych, wobec których mogą być stosowane postanowienia ustawy. Ustawa nie ma zastosowania w odniesieniu do uchodźców, imigrantów, cudzoziemców, rezydentów i bezpaństwowców.

Ustawa uznaje prawo do kultywowania swojej narodowości za jedno z najważniejszych praw człowieka, zakazuje wszelkich przejawów dyskryminacji etnicznej i rasowej, prowadzenia przez państwo polityki asymilacyjnej oraz zmiany stosunków narodowościowych na terenach zamieszkałych przez mniejszości. Pozwala członkom mniejszości narodowych utrzymywać niezakłócone kontakty z krajem swojego narodowego pochodzenia, zakładać własne organizacje społeczne i powoływać partie polityczne oraz ustanawiać na terenach swojego zamieszkania własne samorządy (tzw. narodowe samorządy mniejszości).

Ustawa szczegółowo traktuje problem obecności i nauczania języków mniejszości na Węgrzech. Członkowie mniejszości narodowych mają prawo do rejestracji swojego nazwiska i imienia zgodnie z regułami gramatycznymi języka ojczystego. Państwo popiera nauczanie w językach ojczystych mniejszości narodowych (wyszczególnionych w ustawie) w publicznym systemie szkolnym. Koszty nauczania ma ponosić państwo i samorząd lokalny. Przedstawiciele mniejszości mogą używać języka ojczystego w Zgromadzeniu Narodowym (węgierskim parlamencie) oraz w pracach organów przedstawicielskich samorządu lokalnego. Jeżeli wystąpienie miało miejsce w języku ojczystym mniejszości (dotyczy to organów przedstawicielskich samorządu lokalnego), to tekst wystąpienia lub jego streszczenie powinno być przetłumaczone na język węgierski i dołączone do protokołu posiedzenia. Samorząd lokalny ma obowiązek zapewnić samorządom mniejszości działającym na jego terenie możliwości: - publikacji swoich zarządzeń i obwieszczeń w języku mniejszości (obok węgierskiego); - udostępniania druków używanych w postępowaniu administracyjnym w języku mniejszości; - wprowadzenia dwujęzycznych tablic z nazwami miejscowości, urzędów i organów świadczących usługi publiczne.

Ustawa przewiduje również nowelizację obecnej ordynacji, w której proponuje się zwolnienie kandydatów organizacji mniejszości narodowych z przekroczenia 4% progu głosów wyborczych, który obowiązuje partie i organizacje społeczne (wystarczy im minimum poparcie 3 tys. wyborców). Ostatniego dnia kampanii wyborczej telewizja i radio obowiązane są przeznaczyć oddzielny czas antenowy dla kandydatów mniejszości narodowych. Na życzenie kandydata mniejszości na karcie do głosowania jego nazwisko i imię może być podane w jego języku ojczystym i węgierskim.

⁴¹ Por. B. Berdychowska, Sytuacja narodowościowa na Ukrainie. Potencjalne konflikty, "Obóz", nr 22, wiosna 1992; L. Wasilijewa, Polityka narodowościowa Ukrainy a proces ogólnoeuropejski, w: Polska i Ukraina w nowej Europie, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1993.

Ustawa zobowiązuje państwo do udzielania wszechstronnej pomocy prawnej i finansowej do wcielania w życie postanowień ustawy oraz ochrony zabytków kultury mniejszości. W 1990 r. został powołany na Węgrzech Urząd ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych z przewodniczącym w randze sekretarza stanu.

Węgierska ustawa jest chyba najbardziej rozbudowaną i szczegółową regulacją prawną dotyczącą mniejszości narodowych w Europie. Ustawa ta w dużym stopniu odpowiada standardom ochrony praw tych społeczności, które są obecnie dyskutowane i opracowywane na forum Rady Europy. Aktywność Węgień w dziedzinie ochrony praw mniejszości narodowych ma głębokie uzasadnienie. W wyniku traktatu pokojowego z Trianon z 1920 r. tzw. Historyczne Węgry utraciły 2/3 swojego terytorium (z 280 tys. km kw. pozostało 93 tys. km kw.), a 1/3 etnicznych Węgrów znalazła się poza granicami swojej ojczyzny. Największe skupiska Węgrów znajdują się w Rumunii (1 620 tys. osób mieszkających w Siedmiogrodzie) oraz na Słowacji (580 tys. osób mieszkających przy granicy węgiersko-słowackiej). W ciągu ostatnich lat dochodziło między Węgrami a Rumunią i Słowacją do wielu zadrażnień i konfliktów na tle respektowania praw mniejszości węgierskich w tych krajach. Powstające napięcia znalazły swój wyraz na forum Grupy Wyszehradzkiej, Rady Europy i KBWE⁴².

Przedstawione wyżej przykłady regulacji prawnych wobec mniejszości narodowych obowiązujące w różnych krajach europejskich pokazują, że:

1) przyjęte rozwiązania prawne zależą w dużym stopniu od historii, struktury etnicznej i systemu prawnego danego państwa. Obserwowana obecnie fala ożywienia etnicznego (regionalnego, językowego czy religijnego) zarówno w krajach Europy Zachodniej, jak i Europy Środkowo-Wschodniej wymaga bardziej konkretnych rozstrzygnięć niż konstytucyjny zakaz dyskryminacji z powodów narodowościowych czy rasowych. Wprowadzenie ustawy o mniejszościach w takich krajach jak Austria czy Holandia, gdzie mniejszości stanowią niewielki procent ludności, zabezpieczyło prawa tych społeczności w prawie jednoetnicznych społeczeństwach i pozwoliło na ich integrację. W krajach o bardziej zróżnicowanej strukturze etnicznej, takich jak Białoruś czy Ukraina, ustawa oraz rozważna, jak do tej pory, polityka wobec mniejszości, pozwoliła uniknąć silniejszych konfliktów społecznych na tle narodowościowym;

2) samo wprowadzenie ustawy o mniejszościach nie rozwiązuje całkowicie ochrony prawnej mniejszości narodowych. Ustawowe gwarancje ochrony praw tych społeczności powinny być zharmonizowane i nie wchodzić w konflikt z regulacjami dotyczącymi obywatelstwa czy bycia cudzoziemcem, jak to pokazuje przykład Łotwy i Litwy;

3) uchwalenie ustawy o mniejszościach tworzy jedynie podstawy prawne ochrony prawnej tych społeczności, natomiast praktyczna regulacja zależy od prowadzonej polityki wobec mniejszości. Polityka ta powinna dążyć do zabezpieczenia realizacji podstawowych praw kulturalno-oświatowych i politycznych mniejszości. Powinna się orientować na obywatelską integrację mniejszości narodowych w społeczeństwie, a

⁴² Por. *Mniejszości traktować nowocześnie*, z Gezą Entzem, sekretarzem stanu, szefem Urzędu do Spraw Węgrów Żyjących Poza Granicami RW, rozmawia) R. Bilski, "Rzeczpospolita", 12.08.1992; *Mam nadzieję, że poezja mi wybaczy*, rozmowa z Gezą Szocsem, poetą, jednym z liderów Demokratycznego Związku Węgrów w Rumunii, rozmawia) G. Lubczyk "Rzeczpospolita", 7.06.1993.

nie na ich asymilację;

4) wydaje się, że obecnie najbardziej obiecującym podejściem do pełnego zagwarantowania praw mniejszości, szczególnie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, są rozwiązania wewnętrzne: przyjęcie zapisu konstytucyjnego i ustawy. Konwencje międzynarodowe dotyczące praw mniejszości narodowych powinny natomiast ustanawiać ogólne standardy ich prawnej ochrony⁴³.

5. Problem ochrony praw mniejszości narodowych w pracach Rady Europy

Kwestia ochrony praw mniejszości narodowych została po raz pierwszy poruszona na forum Rady Europy przez Komitet do Spraw Problemów Prawnych i Administracyjnych Zgromadzenia Konsultacyjnego (obecnie Parlamentarnego) w 1949 r.⁴⁴. Komitet uznał wówczas za konieczne podjęcie działań zmierzających do zapewnienia szerszej ochrony prawnej tych społeczności. Bardziej konkretne prace nad stworzeniem ogólnych standardów ochrony praw mniejszości rozpoczęły się na początku lat sześćdziesiątych, kiedy Zgromadzenie Parlamentarne uchwaliło rekomendację, w której polecano Komitetowi Ministrów Rady Europy podjęcie prac nad ewentualnym włączeniem do II Protokołu Konwencji Praw Człowieka odrębnego artykułu poświęconego mniejszościom narodowym. W 1973 r. Komitet Ministrów odmówił realizacji propozycji Zgromadzenia Parlamentarnego. "W obszernym uzasadnieniu tej decyzji wskazano przede wszystkim na dwa różne aspekty kwestii mniejszości narodowych, tj. aspekt negatywny i pozytywny. Pierwszy oznacza w praktyce zakaz wszelkiej dyskryminacji ludzi w związku z jakimikolwiek różnicami między nimi. Drugi natomiast związany jest z potrzebą rozpoznania i przyznania dodatkowych praw mniejszościom, tak aby osiągnąć maksymalny parytet równości w odniesieniu do pozostałej części populacji. Zdaniem Komitetu Ministrów, aspekt negatywny znalazł już swoje rozwiązanie w artykule 14 i częściowo artykule 3 Konwencji Praw Człowieka, toteż nie ma potrzeby dublowania instrumentów prawnych, natomiast aspekt pozytywny jest regulowany licznymi dwu- i wielostronnymi traktatami między państwami członkowskimi Rady Europy i jako taki pozostaje właściwie w gestii prawa krajowego"⁴⁵.

W latach siedemdziesiątych Rada Europy zaniechała prac nad stworzeniem ogólnej konwencji praw mniejszości. Zaczęła się natomiast koncentrować przede wszystkim na stworzeniu gwarancji prawnych dla kulturowych praw mniejszości, a przede wszystkim prawa do nieskrępowanego używania i rozwoju własnego języka. Zdaniem Rady, prawa te są stosunkowo najmniej drażliwe politycznie, a dla mniejszości mają fundamentalne znaczenie, gdyż pozwalają im na zachowanie własnej tożsamości narodowej. W czerwcu 1992 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął konwencję zwaną Kartą Języków Regionalnych i Mniejszościowych⁴⁶. Podpisało ją do tej pory 12 państw, natomiast żadne jej nie ratyfikowało. Zgromadzenie Parlamentarne Rady

⁴³ Por. "Ze względu na zróżnicowane uwarunkowania prawne, historyczne, polityczne i ekonomiczne nie można wypracować jednego, integralnego i zunifikowanego zbioru stałych standardów ochrony, popierania i integracji mniejszości" - S. Kux, *Międzynarodowe podejścia do...*, s. 17.

⁴⁴ B. Gronowska, *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, "Sprawy Międzynarodowe", miesięcznik, nr 10/1991, s. 111.

⁴⁵ B. Gronowska, *Rada Europy wobec ...*, s. 112.

⁴⁶ Zob. *Projekt Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych*, w: M. Nowicki, *Międzynarodowa ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych*, Stowarzyszenie "Wspólnota Polska", Warszawa 1992.

Europy przyjęło w lutym 1993 r. rekomendację nr 1201/1993, w której zalecało jak najszybszą ratyfikację Karty. Karta zajmuje się gwarancjami ochrony języka(-ów), który jest różny od języka lub języków oficjalnych danego państwa. Nie dotyczy natomiast dialektów języka oficjalnego oraz języka(-ów) używanego przez imigrantów. Gwarancje postulowane przez Kartę obejmują wszystkie najistotniejsze problemy z punktu widzenia osób posługujących się językami regionalnymi lub mniejszościowymi, od edukacji po kontakty z władzami administracyjnymi i sądowymi.

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych stanowi punkt zwrotny w pracach Rady Europy nad ochroną praw mniejszości narodowych. Z jednej strony kontynuuje ona prace nad ochroną praw kulturowych tych społeczności, zaś z drugiej dąży do wypracowania ogólnej międzynarodowej konwencji ochrony praw mniejszości narodowych i osób wchodzących w ich skład. Ma ona przyjąć postać dodatkowego protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (tzw. Europejska Konwencja Praw Mniejszości). Projekt takiej konwencji został przygotowany w ramach prac komisji "Demokracja przez Prawo" (zwanej również Komisją Wenecką) i był dyskutowany na szczycie państw Rady Europy w Wiedniu w październiku 1993 r., gdzie jednak nie został ostatecznie przyjęty.

Projektowana Konwencja jest bardzo szeroka i szczegółowa⁴⁷. Definiuje ona mniejszość narodową jako grupę osób w danym państwie, które: - mieszkają na terytorium tego państwa i są jego obywatelami; - utrzymują długotrwałe, ustabilizowane i stałe związki z tym państwem; - demonstrują odrębność etniczną, kulturalną, religijną lub językową i są widoczne w społeczeństwie; - są zainteresowane grupowym przetrwaniem i podtrzymaniem wspólnej narodowej tożsamości.

Przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą swobodnego wyboru jednostki, który nie powinien przynosić żadnych niekorzystnych skutków. Osoby należące do mniejszości narodowej mają prawo do swobodnego wyrażania, utrzymywania i rozwijania swojej tożsamości religijnej, etnicznej, językowej i kulturalnej i zabronione są wszelkie praktyki asymilacyjne. Zabronione są również wszelkie rozmyślnie zmiany w składzie etnicznym i demograficznym regionu, w którym zamieszkuje mniejszość narodowa.

Członkowie mniejszości narodowych mają prawo do: - tworzenia własnych organizacji, z partiami politycznymi włącznie; - swobodnego kontaktowania się z obywatelami innych państw, którzy mają podobne cechy narodowe i kulturowe; - swobodnego posługiwania się swoim językiem ojczystym prywatnie i publicznie, ustnie i na piśmie, w publikacjach i za pomocą środków audiowizualnych; - używania swojego imienia i nazwiska w brzmieniu języka ojczystego, co powinno zostać oficjalnie uznane przez państwo; - uczenia się i nauki w tym języku w państwowych szkołach (państwo powinno dążyć do stworzenia odpowiedniej liczby szkół dla mniejszości); - powoływania i prowadzenia własnych szkół i instytucji oświatowych, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem.

W regionach, gdzie dana mniejszość przeważa, jej członkowie mają prawo do: -

⁴⁷ Por. *Projekt Europejskiej Konwencji o Ochronie Mniejszości*, w: M. Nowicki, *Międzynarodowa ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych*, Stowarzyszenie "Wspólnota Polska", Warszawa 1992; M. A. Nowicki, *Narodowość sprawą osobistego wyboru*, "Rzeczpospolita", 5.05.1993; ; *The Protection of Minorities in Europe*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Strasbourg, October 1991; B. Gronowska, *Rada Europy wobec...*, s. 116-122.

używania swojego języka ojczystego w kontaktach z administracją i władzą sądowniczą oznaczone w widocznych miejscach w swoim ojczystym języku nazw miejscowości, napisów i nazw instytucji publicznych (władze administracyjne mają jednocześnie prawo do umieszczania podobnych informacji w języku oficjalnym danego państwa); - powoływania własnych samorządów i władz lokalnych; - otrzymania specjalnego statusu (autonomii), przy uwzględnieniu specyficznej, historycznej i terytorialnej sytuacji danej mniejszości oraz obowiązującego ustawodawstwa.

W razie naruszenia wymienionych praw członkowie mniejszości narodowych lub ich organizacje mogą dochodzić swoich praw przed odpowiednimi krajowymi władzami sądowniczymi oraz międzynarodowymi organizacjami (mają oni prawo kierowania skargi do Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Trybunału w Strasburgu). Korzystanie z wymienionych wyżej praw nie zwalnia członków mniejszości z obowiązków obywatelskich wobec państwa, w którym zamieszkują. Ochrona praw mniejszości nie powinna również w żadnym wypadku ograniczać lub dyskryminować praw większości ludności danego kraju, w regionach w których stanowi ona mniejszość.

Projekt Konwencji stanowi obecnie bodaj najważniejszy międzynarodowy dokument dotyczący ochrony praw mniejszości narodowych. Brak zgody na uchwalenie Konwencji w czasie szczytu państw Rady Europy w październiku 1993 r. w Wiedniu pokazało, jak daleka jest droga do wypracowania wspólnego europejskiego systemu gwarancji ochrony praw tych społeczności. W związku z tym większego znaczenia nabiera rola wewnętrznych (krajowych) regulacji prawnych dotyczących tej problematyki⁴⁸.

6. Problem podwójnego obywatelstwa

Na zakończenie należy wspomnieć o problemie podwójnego obywatelstwa, który dotyczy przede wszystkim członków mniejszości niemieckiej w Polsce, jak i pewnej części Polaków w Niemczech. Polskie prawo (ustawa z 15 lutego 1962 r.) nie uznaje podwójnego obywatelstwa. Natomiast niemieckie ustawodawstwo, na mocy postanowień art. 116 ust.1 Ustawy Zasadniczej RFN i ustawy o przyjmowaniu wysiedlonych z 28 czerwca 1990 r., dają szerokie możliwości starania się o obywatelstwo niemieckie każdej osobie, która posiadała je przed II wojną światową (w granicach Rzeszy z 1937 r.) lub dziedziczy je po rodzicach. Dotyczy to również rodowitych Polaków żyjących na tych terenach od kilku pokoleń. Na podstawie ustawodawstwa RFN, przyjętego na terenie byłego NRD po zjednoczeniu Niemiec, strona niemiecka uznała za nieważne skutki prawne wynikające z Konwencji PRL-NRD o uregulowaniu podwójnego obywatelstwa z 12.11.1975 r. Z tego powodu dzieci z polsko-niemieckich małżeństw, dla których rodzice wybrali zgodnie z postanowieniami Konwencji obywatelstwo polskie, traktowane są obecnie przez RFN jako osoby posiadające wyłącznie obywatelstwo niemieckie⁴⁹.

⁴⁸ Por. S. Podemski, *Prawo mniejszości*, "Polityka", 23.10.1993.

⁴⁹ Por. R. Jasica, *Obywatelstwo niemieckie w stosunkach polsko-niemieckich a problem mniejszości niemieckiej*, Zeszyty Niemcoznawcze, nr VI (4), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1991. Trzeba pamiętać, że na przykład członkowie mniejszości niemieckiej w Danii sami zrezygnowali z niemieckiego obywatelstwa po zakończeniu II wojny światowej.

Spowodowało to sytuację, w której duża część mniejszości niemieckiej w Polsce (40-60 tys. według różnych źródeł) posiada równocześnie obywatelstwo niemieckie i polskie. Od osiedlających się w Niemczech obywateli niemieckich, których prawo do obywatelstwa niemieckiego zostało przez władze niemieckie uznane na podstawie wspomnianych wyżej uregulowań, nie żąda się rezygnacji z obywatelstwa polskiego. Inni obywatele polscy, którzy pragnęliby zostać obywatelami niemieckimi, zobowiązani są do przedkładania dokumentu zwalniającego z polskiego obywatelstwa. Sytuacja, w której strona niemiecka podtrzymuje podwójne obywatelstwo dla pewnych wybranych grup ludności, może doprowadzić do konfliktu lojalności mniejszości niemieckiej wobec Polski.

Sprawa podwójnego obywatelstwa ujawniła się szczególnie latem 1993 r., kiedy to przedstawiciele Związku Wypędzonych w Niemczech, jak i niektórzy przedstawiciele mniejszości niemieckiej w Polsce, zażądali od władz niemieckich przyznania prawa udziału członków mniejszości niemieckiej w Polsce w wyborach do Bundestagu w 1994 r.⁵⁰, Postulaty te spotkały się z negatywnymi opiniami głównych liderów mniejszości niemieckiej w Polsce - H. Krolla i D. Brehmera, ale problem pozostał.

Obywatele polscy żyjący za granicą, którzy posiadają często równoległe obywatelstwo innego państwa, mają prawo udziału w głosowaniu do polskiego parlamentu. Z tego punktu widzenia brak jest więc podstaw, by zabronić Niemcom - polskim obywatelom, uczestnictwa w wyborach do Bundestagu. Rząd polski nie godzi się na uregulowanie tych kwestii poprzez uznanie podwójnego obywatelstwa i nie uznaje żadnych skutków prawnych wynikających z posiadania przez obywatela polskiego obywatelstwa innego państwa. Trzeba w tym miejscu pamiętać o wyjątkowych historycznych uwarunkowaniach stosunków polsko-niemieckich.

W praktyce i prawie międzynarodowym od dawna widać dążenie do eliminacji podwójnego obywatelstwa. Wyrazem tego było ratyfikowanie przez RFN 6 maja 1963 r. Konwencji Rady Europy o ograniczeniu przypadków wielości obywatelstw oraz związanego z tym obowiązku służby wojskowej. Polska również przyjęła ten kierunek, ratyfikując w 1934 r. Konwencję Haską (z 12.04.1930 r.) w sprawie rozstrzygania konfliktów związanych z wielością obywatelstw. W preambule Konwencji stwierdza się, że w interesie międzynarodowej społeczności leży uznanie zasady, że każdy człowiek powinien posiadać obywatelstwo jednego państwa.

Jednym z rozwiązań, które umożliwiłoby usunięcie kolizji w ustawodawstwie polskim i niemieckim w zakresie obywatelstwa (a jednocześnie pozwalałoby na precyzyjne określenie przynależności poszczególnych osób do mniejszości w obu państwach), byłoby zawarcie dwustronnej umowy o unikaniu podwójnego obywatelstwa. Umowa pozwalałaby osobom posiadającym obywatelstwo obydwu państw na swobodny wybór, w ściśle określonym terminie, jednego z obywatelstw oraz nie dopuszczałaby do powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa w przyszłości.

⁵⁰ Ordynacja wyborcza do Bundestagu stwierdza, że prawo głosowania i kandydowania do Bundestagu przysługuje "każdemu Niemcowi", który ukończył 18 lat, przebywał w RFN co najmniej od 3 miesięcy i nie jest ani ubezwłasnowolniony, ani pozbawiony praw publicznych - K. A. Wojtaszczyk. *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 1992, s. 11.

7. Zakończenie

Mniejszości narodowe nie stanowią więcej niż 4% ogółu obywateli Polski. Ale ich znaczenie społeczne, polityczne i międzynarodowe wykracza poza sam czysty wymiar statystyczny. Mówiąc o polityce wobec mniejszości narodowych w Polsce w okresie ostatnich czterech lat należy podkreślić przede wszystkim zasadniczą zmianę w praktyce traktowania tych grup. Państwo polskie uznaje mniejszości za równoprawną część społeczeństwa polskiego, respektuje ich prawa do podtrzymania własnej tożsamości narodowej i kultury oraz aspiracje społeczno-polityczne. Dąży się w miarę posiadanych środków do ich pełnej realizacji. Najpoważniejszym obecnie problemem polityki wobec mniejszości w Polsce pozostaje uchwalenie zapisu konstytucyjnego i ustawy o mniejszościach. Punktem wyjścia do opracowania polskiej ustawy o mniejszościach może być projekt Konwencji Praw Mniejszości przygotowany w Radzie Europy.