



Standardy międzynarodowe ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych (ONZ, KBWE, Rada Europy) a polski system prawny

Luty 1996

Sławomir Łodziński

Raport

Polski system prawny w swoich szczegółowych rozwiązaniach przewiduje szereg gwarancji ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, które w dużym stopniu odpowiadają międzynarodowym standardom. Wyjątkami są uregulowania dotyczące używania języka mniejszości w stosunkach z władzami publicznymi oraz podwójnego nazewnictwa. Kwestie te należą jednak do najtrudniejszych, o czym mogą świadczyć bardzo ostrożne sformułowania w tej dziedzinie w dokumentach międzynarodowych.

Najpoważniejszym problemem prawnym pozostaje ciągle nie uregulowany status osób należących do mniejszości - brak konstytucyjnego zapisu i ustawy o ochronie ich praw.

Nr 83

1. WSTĘP

Termin "mniejszość narodowa" jest bardzo różnie definiowany w naukach społecznych¹. Najczęściej stosuje się go do określenia tych grup obywateli danego państwa, które odróżniają się od dominującej części społeczeństwa świadomością swojej przynależności narodowej. Świadomości tej towarzyszą różnice w języku, religii, obyczajach i ogólnie kulturze, ale nie zawsze są one koniecznymi warunkami odmienności narodowej. Mniejszości stanowią zazwyczaj niewielki odsetek obywateli państwa, choć w swoich regionach zamieszkania mogą stanowić większość mieszkańców, co ma w wielu sytuacjach istotne znaczenie dla polityki regionalnej i wewnętrznej danego państwa.

Společną i prawną problematykę mniejszości komplikuje istnienie tzw. grup pogranicza, czyli społeczności o niesprecyzowanej świadomości narodowej, ale o silnym poczuciu własnej tożsamości terytorialnej (lokalnej, regionalnej), która może często zastępować świadomość narodową. Istotną sprawą jest także często spotykane wewnętrzne zróżnicowanie kulturowe i religijne samych grup mniejszościowych. W wielu wypadkach utrudnia to ich identyfikację oraz dokładne określenie ich liczebności i granic kulturowych.

Ważnym aspektem pozycji przedstawicieli mniejszości jest fakt, iż są oni zazwyczaj członkami narodów, z którymi dany kraj sąsiaduje. Ocena ich położenia materialnego oraz stopień realizacji ich praw społeczno-kulturalnych w bardzo dużym stopniu wpływają na charakter stosunków łączących dane państwa. Jakość tych stosunków może wzmacniać lub obniżać pozycję mniejszości w danym kraju.

Lata dziewięćdziesiąte stanowią punkt zwrotny w aktywności międzynarodowych organizacji, zajmujących się ochroną praw mniejszości narodowych, a przede wszystkim: Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Rady Europy (RE). Istniejące w ich ramach dotychczasowe mechanizmy prawne w małym stopniu chroniły owe prawa czy też służyły rozwiązaniu konfliktów etnicznych. Wynikało to z niewielkiego znaczenia tworzonych przez nie międzynarodowych standardów prawnych dla regulacji wewnętrznych (krajowych) oraz z uwarunkowań politycznych (geopolitycznych).

W ciągu ostatnich pięciu lat problem ochrony praw członków mniejszości narodowych i etnicznych przesunął się z dalekich peryferii do centrum międzynarodowej dyskusji na temat przestrzegania praw człowieka i bezpieczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że bezsilność społeczności międzynarodowej wobec tragedii w Jugosławii była główną przyczyną zwiększenia zainteresowania opracowaniem i rozwojem standardów ochrony praw członków mniejszości narodowych. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych wspomniane wyżej organizacje międzynarodowe przygotowały i uchwałyły szereg ważnych dokumentów dotyczących tej problematyki².

¹ Klasyczną definicję mniejszości podał L. Wirth, *The Problem of Minority Groups*, w: R. Linton (ed.), *The Science of Man in the World Crisis*, New York 1945, s. 347. W literaturze polskiej najgłębszym opracowaniem na temat pojęcia "mniejszości narodowej" jest artykuł K. Kwaśniewskiego, *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, "Sprawy Narodowościowe. Seria nowa" 1992, tom I - zeszyt 1; zob. również J. Tomaszewski, *Mniejszości narodowe w Polsce XX wieku*, Editions Spotkania, Warszawa 1991, s. 7-10. Na temat prawnych problemów z definiowaniem mniejszości narodowych zob.: L. Łukaszuk, *Mniejszości narodowe w świetle prawa międzynarodowego*, "Sprawy Międzynarodowe", 1990, nr 5; B. Gronowska, *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, "Sprawy międzynarodowe" 1991, nr 10. Dobry przegląd na temat obecnych dyskusji nad zdefiniowaniem tego terminu przynosi praca N. Girasoli, *National Minorities. Who are they?*, Akademia Kiado, Budapest 1995.

² Por. S. Kux, *Międzynarodowe podejścia do problemu mniejszości narodowych*, "Sprawy Międzynarodowe" 1992, nr 7-12, s. 8-12; M. Nowicki, *Międzynarodowa ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych*, Stowa-

2. MIĘDZYNARODOWE REGULACJE OCHRONY PRAW CZŁONKÓW MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH

Ochronie praw członków mniejszości narodowych nadano na początku XX wieku prawnomiędzynarodowy charakter w dwu- lub wielostronnych porozumieniach, zawartych po zakończeniu I wojny światowej (przede wszystkim w latach 1919 - 1923). Prawa mniejszości gwarantowano poprzez: wprowadzanie odpowiednich zapisów do traktatów pokojowych, zawieranie specjalnych porozumień w celu ochrony tych praw (tzw. traktaty mniejszościowe) czy też złożenie deklaracji przed organem międzynarodowym - Ligą Narodów. Traktat mniejszościowy z Polską (28.06.1919 r.), uważany za wzorcowy dla tego typu porozumień, gwarantował członkom mniejszości m.in. wolność posługiwania się własnym językiem w stosunkach prywatnych, handlowych i religijnych, w prasie i w innych publikacjach, prawo do posiadania odrębnego szkolnictwa prowadzonego w języku ojczystym, prawo organizowania stowarzyszeń, zakładania instytucji kulturalnych i społecznych³. Obowiązki państw wobec mniejszości określano jako "zobowiązania międzynarodowe", a ich wykonanie miała kontrolować Liga Narodów.

W okresie międzywojennym ochrony mniejszości narodowych nie podniesiono jednak do rangi zasady, czy też normy prawa międzynarodowego. Pakt Ligi Narodów nie formułował również zasad ogólnej międzynarodowej ochrony praw człowieka. Tylko kilkanaście państw posiadających międzynarodowe zobowiązania mniejszościowe musiało tłumaczyć się przed Ligą Narodów ze sposobu postępowania wobec obywateli, różniących się od większości tożsamością narodową (etniczną, językową itp). Kwestiami najbardziej spornymi były tu, obok zagadnień politycznych i gospodarczych, problemy szkolnictwa dla mniejszości i przeciwstawienia się tendencjom asymilacyjnym⁴.

Doświadczenia okresu międzywojennego oraz II wojna światowa odegrały istotną rolę w tworzeniu powojennego systemu ochrony praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości narodowych. Karta Narodów Zjednoczonych (21.08.1945 r.), a następnie Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (10.12.1948 r.) wprowadzały zasadę równości wszystkich narodów oraz powszechny system ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z zasadą równości każdego człowieka wobec prawa, znalazło się w nim również miejsce dla ochrony praw członków mniejszości narodowych. Podejście to zaczęło ulegać zmianie w końcu lat osiemdziesiątych.

rzyszenie "Wspólnota Polska", Warszawa 1992; P. Thornberry, *Prawo międzynarodowe a mniejszości*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1994. W literaturze obcojęzycznej warto wskazać na dwie publikacje: A. Phillips, A. Rosas (ed.), *Universal Minority Rights*, Turku/Abo - London 1995; C. Brodmann, R. Lefeber, M. Zieck (ed), *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht-Boston-London 1993.

³ Traktat między Głównymi Mocarstwami a Polską, tzw. Mały Traktat Wersalski z 28.06.1919 r. Artykuł 8 przewidywał, że *Obywatele polscy, należący do mniejszości etnicznych, religijnych lub językowych, będą korzystali z takiego samego traktowania i z takich samych gwarancji ustawowych oraz faktycznych jak inni obywatele polscy* (Dz.U. RP 1920, nr 110, poz. 728). Podobne postanowienia figurowały w traktatach zawartych z Rumunią, Czechosłowacją, Jugosławią, Grecją, Austrią, Węgrami i Turcją. Por. S. Kutrzeba, *Mniejszości w najnowszym prawie międzynarodowym*, Lwów-Warszawa-Kraków 1925; S. Sierpowski, *Mniejszości narodowe jako instrument polityki międzynarodowej*, Poznań 1988.

⁴ Szerzej na ten temat: S. Sierpowski, *ibid*; S. Sierpowski, *Dylematy mniejszościowe Ligi Narodów*, cz. 1 i 2, "Przegląd Zachodni" 1984, nr 3 i 5/6; P. De Azcarte, *League of Nations and National Minorities*, Waszyngton 1945 (autor był sekretarzem generalnym Ligi Narodów); J. Stone, *International Guarantee of the Minority Rights. Procedure of the Council of the League of Nations in Theory and Practice*, Londyn 1932.

Współczesne prawo międzynarodowe traktuje ochronę praw osób należących do mniejszości narodowych z jednej strony, jako ochronę uniwersalnych praw człowieka, a z drugiej jako szczególne regulacje odnoszące się do ochrony praw członków mniejszości narodowych⁵.

2.1. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Od momentu powstania ONZ przygotowała i przyjęła kilka dokumentów, które w różnym zakresie odnoszą się do praw mniejszości. **Powszechna Deklaracja Praw Człowieka**, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10.12.1948 r.⁶, nie zawiera punktu odnoszącego się ściśle do ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych. Opiera się ona bowiem na zasadach: powszechności praw, równości wszystkich ludzi wobec prawa, korzystania z jednakowej ochrony prawnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji oraz na prawach indywidualnych, przysługujących poszczególnym ludziom (obywatelom), nie zaś zbiorowościom (wyróżnionym na jakichkolwiek zasadach). W związku z tym ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych jako konkretnych zbiorowości została z niej wyłączona, a ich członkowie mogli korzystać z postanowień Deklaracji jako obywatele, nie zaś jako przedstawiciele własnych społeczności narodowych czy też etnicznych⁷.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz **Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych**, uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16.12.1966 r. są, obok Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, podstawowymi dokumentami międzynarodowymi z dziedziny ochrony praw człowieka (tworzą one tzw. Kartę Praw Człowieka)⁸. Pakt Praw Obywatelskich zawiera artykuł 27, który ściśle odnosi się do problematyki ochrony praw mniejszości narodowych:

⁵ Zob. F. Capotorti, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York 1991. Przytaczane dalej w tekście fragmenty dokumentów, o ile nie zostało zaznaczone odrębnie źródło, pochodzą z: Ł. Wierzycka (opr.), *Międzynarodowe zobowiązania Polski w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych*, "Sprawy Międzynarodowe", 1992, nr 7-12; B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik (opr.), *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993.

⁶ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest chyba najważniejszym dokumentem z dziedziny ochrony praw człowieka. Istnieją spory co do jej znaczenia prawnomiędzynarodowego (problem: na ile Deklaracja jest dokumentem prawnie wiążącym?). Znaczenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka dla ochrony praw mniejszości narodowych zostało omówione: P. Thornberry, *Prawo międzynarodowe...*, s. 11-14.

⁷ Podczas uchwalania tekstu Powszechnej Deklaracji parokrotnie proponowano uwzględnienie w niej punktu poświęconego ściśle ochronie praw mniejszości narodowych. Najbardziej interesującą i rozwiniętą propozycję (z punktu praw edukacyjnych) zgłosił ówczesny Wydział Praw Człowieka ONZ: *We wszystkich krajach, w których zamieszkuje znaczna liczba osób różniących się pod względem rasy, języka czy wyznania od większości populacji, osoby należące do takich mniejszości etnicznych, religijnych czy językowych mają prawo zakładać i prowadzić, korzystając w słusznych proporcjach z funduszy publicznych przeznaczonych na ten cel, swe własne szkoły i instytucje kulturalne, a także używać swego języka narodowego w sądzie oraz w kontaktach z innymi władzami i organami państwowymi, w prasie, i w zgromadzeniu publicznym* - P. Thornberry, *Prawo międzynarodowe...*, s. 12. O nie włączaniu odrębnego punktu poświęconego ochronie mniejszości zdecydowały z jednej strony względy polityczne (obawa przed separatystycznymi dążeniami grup mniejszościowych), z drugiej zaś - względy intelektualne (ponieważ podmiotem praw w Deklaracji jest każdy człowiek, odrębne przepisy o mniejszościach są zbędne) - zob. A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, "Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa", 1992, tom 1 - zeszyt 1, s. 69-71. Działalność ONZ na polu ochrony mniejszości narodowych opisuje: P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford 1992.

⁸ Oba Pakty Polska ratyfikowała w dniu 3.03.1977 r.

W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy.

Artykuł ten nie zawiera definicji mniejszości narodowej, nie zobowiązuje on więc państwa do bezpośredniego uznania mniejszości, które istnieją na jego terytorium. Sformułowanie *W państwach, w których istnieją mniejszości...* przyznaje państwu prawo do oficjalnego uznania danej grupy za mniejszość narodową (etniczną, religijną lub językową), co może prowadzić do nadużyć. Przyjęcie sformułowania "mniejszości etniczne, religijne lub językowe", z pominięciem terminu "mniejszość narodowa", miało na celu odniesienie tego artykułu do jak największej liczby grup (zakładano bowiem, że "narodowe" jest węższe niż "etniczne"). Artykuł 27 utrzymuje zindywidualizowane podejście do ochrony praw człowieka zapoczątkowane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i mówi o prawach "osób należących do mniejszości", a nie o "prawach mniejszości" (jako grupach społecznych). Inny zwrot, użyty w tym artykule: "członkowie mniejszości nie mogą być pozbawieni", może wprowadzać wąską interpretację ochrony ich praw (tzn. bardziej tolerowania praw mniejszości, niż aktywnego działania państwa na ich rzecz). Analiza tego artykułu w kontekście całego Paktu przesądza o jego bardziej pozytywnej i szerszej interpretacji⁹. Pomimo wspomnianych ograniczeń artykuł ten odgrywa ważną rolę w ochronie praw mniejszości w prawie międzynarodowym¹⁰.

Pakt Praw Obywatelskich zawiera artykuł 26 o zakazie dyskryminacji (w tym także ze względu na pochodzenie narodowe) oraz artykuł 18, który gwarantuje prawo do wolności sumienia i religii, w tym także w procesie nauczania:

1. Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i religii. Prawo to obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania religii lub przekonań według własnego wyboru oraz do uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań przez uprawianie kultu, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie (...)

4. Państwa-Strony niniejszego Paktu zobowiązują się do poszanowania wolności rodziców lub, w odpowiednich przypadkach, opiekunów prawnych do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniami.

Konwencja Praw Dziecka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20.11.1989 r. zawiera artykuł 30, który odnosi się do ochrony praw mniejszości narodowych¹¹. Stanowi on:

⁹ Zob. A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona...*, s. 71-80; H. Suchocka, *Prawa mniejszości etnicznych, religijnych i językowych*, w: R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991; N. G. Rodley, *Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Developments*, "Human Rights Quarterly" 1995, vol. 17.

¹⁰ Warto zwrócić uwagę, że w świetle uwag Komitetu Praw Człowieka, prawa ustanowione w art. 27 Paktu przysługują nie tylko obywatelom danego państwa, lecz także wszystkim osobom przebywającym na jego terytorium i podlegającym jego jurysdykcji. Komitet jest zdania, że prawa te przysługują również pracownikom-immigrantom oraz wszystkim, którzy czasowo przebywają na terytorium danego państwa. Na ten element zwróciła niedawno uwagę: A. Michalska, *Prawa mniejszości*, "Rzeczpospolita", 15.03.1995.

¹¹ Polska ratyfikowała Konwencję Praw Dziecka 30.09.1991 r. z zastrzeżeniem co do art. 7 i art. 38 Konwencji oraz deklaracjami interpretacyjnymi, co do wykonywania praw przez dzieci. Na temat praw dziecka zob.: *Wokół Praw Dziecka. Część I i II*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1995.

W tych państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe bądź osoby pochodzenia rdzennego, dziecku należącemu do takiej mniejszości lub dziecku pochodzenia rdzennego nie można odmówić prawa do posiadania i korzystania z własnej kultury, do wyznawania i praktykowania swojej religii lub do używania własnego języka, łącznie z innymi członkami jego grupy;

Artykuł 30 Konwencji przynosi gwarancję ochrony praw językowych i kulturowych dzieci należących do mniejszości lub, co stanowi nowość, osób pochodzenia rdzennego (np. Indian, Eskimosów itp)¹². Dwa artykuły tej konwencji, 28 i 29, zajmują się powszechnym prawem do nauki; artykuł 28 zobowiązuje państwa-strony do uznania prawa dziecka do nauki na zasadzie równych szans. Dwa ustępy artykułu 29 (c i d) podnoszą znaczenie utrzymania tożsamości i wartości kulturowych dziecka oraz wychowywania w duchu tolerancji w ramach nauki szkolnej:

1. Państwa - Strony zgadzają się, że nauka dziecka winna zmierzać do:

(...)

c) wpojenia dziecku szacunku dla swoich rodziców, swojej tożsamości, języka i wartości kulturowych, jak również szacunku dla wartości narodowych kraju, w którym mieszka, kraju, z którego pochodzi oraz dla innych kultur;

d) przygotowania dziecka do odpowiedzialnego życia w wolnym społeczeństwie, w duchu zrozumienia, pokoju, tolerancji, równości płci oraz przyjaźni między wszystkimi narodami i grupami etnicznymi, narodowymi i religijnymi i z osobami rdzennego pochodzenia.

Ważnym dokumentem ONZ-u dotyczącym mniejszości narodowych, a przede wszystkim spraw oświaty, jest **Konwencja UNESCO w Sprawie Zwalczania Dyskryminacji w Dziedzinie Oświaty** (14.12.1960 r.)¹³. Zawiera ona punkty bezpośrednio adresowane do mniejszości narodowych. Artykuły 1 oraz 2 (b) precyzują znaczenie słowa "dyskryminacja":

Artykuł 1

W rozumieniu niniejszej Konwencji wyraz "dyskryminacja" oznacza wszelkie wyróżnianie, wykluczanie, ograniczanie lub uprzywilejowanie ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub jakiegokolwiek inne, narodowość lub pochodzenie społeczne, sytuację materialną lub urodzenie, które ma na

¹² W literaturze polskiej istnieją kontrowersje co do tłumaczenia angielskiego terminu "indigenous" - używa się również tutaj takich zwrotów jak: autochtoni lub ludność tubylcza. Wszystkie te określenia stosuje się na oznaczenie tych grup ludności, które zamieszkiwały terytorium danego kraju przed kolonizacją europejską (np. Indianie, Eskimosi) i, z powodów kulturowych, najczęściej nie są objęte współczesnymi zmianami społeczno-gospodarczymi. Zainteresowanie prawami osób pochodzenia rdzennego (ludów tubylczych) stało się szczególnie żywe na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. W 1989 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) przyjęła Konwencję nr 169 o ludach tubylczych, a rok 1993 uznano, z inicjatywy Komisji Praw Człowieka ONZ, Rokiem Ludności Tubylczej.

¹³ Konwencja została ratyfikowana przez Polskę 15.09.1964 r. (Dz.U., nr 40/1964, poz. 268). W tym miejscu należy wspomnieć o innych "anty-dyskryminacyjnych" konwencjach uchwalonych przez ONZ, choć nie odnoszą się one ściśle do członków mniejszości narodowych, a mianowicie o: Konwencji w Sprawie Zapobiegania i Karania Ludobójstwa (9.12.1948 r.), ratyfikowanej przez Polskę 22.09.1950 r. (Dz. U., nr 25/1969, poz. 187); Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (21.12.1965 r.), ratyfikowanej przez Polskę 9.10.1968 r. (Dz. U., nr 25/1969, poz. 187); Konwencji MOP Nr 111 Dotyczącej Dyskryminacji w Zakresie Zatrudnienia i Wykonywania Zawodu (25.06.1958 r.), ratyfikowanej przez Polskę 8.05.1961 r. (Dz. U., nr 42/1962, poz. 218).

celu albo którego skutkiem jest przekreślenie lub naruszenie zasady jednakowego traktowania w dziedzinie oświaty, a w szczególności;

a) zamknięcie dostępu jakiejkolwiek jednostce lub grupie osób do oświaty jakiegokolwiek stopnia lub typu;

b) ograniczenie dla jakiejkolwiek osoby lub grupy osób oświaty do niższego jej stopnia;

c) utworzenie lub utrzymywanie oddzielnych systemów oświatowych lub zakładów nauczania dla jakichkolwiek osób lub grup osób poza przypadkami przewidzianymi w artykule 2 niniejszej Konwencji albo

d) stawianie jakiejkolwiek osoby lub grupy osób w sytuacji nie dającej się pogodzić z godnością człowieka.

2. W rozumieniu niniejszej Konwencji wyraz "oświata" odnosi się do oświaty wszelkich typów i stopni i obejmuje dostęp do oświaty, poziom i jakość nauczania, jak również warunki, w jakich ono się odbywa.

Artykuł 2

2. Nie uważa się za dyskryminację w rozumieniu art. 1 niniejszej Konwencji następujących przypadków, jeśli są dopuszczalne w poszczególnych państwach:

b) utworzenie lub utrzymywanie z przyczyn natury religijnej lub językowej oddzielnych systemów oświatowych lub zakładów nauczania, dających wykształcenie odpowiadające wyborowi rodziców lub prawnych opiekunów uczniów, w tych przypadkach, gdy objęcie tymi systemami lub uczęszczanie do tych zakładów jest dobrowolne i gdy dawane wykształcenie odpowiada normom ustalonym lub zatwierdzonym przez właściwe organy oświatowe, w szczególności w odniesieniu do wykształcenia tego samego stopnia.

Artykuł 5 (c) Konwencji określa następujące zasady ochrony praw edukacyjnych członków mniejszości narodowych:

Artykuł 5

c) Należy przyznać członkom mniejszości narodowych prawo do prowadzenia własnej działalności oświatowej łącznie z kierowaniem szkołami i - zgodnie z polityką każdego państwa w dziedzinie oświaty - używania albo nauczania swojego własnego języka, pod warunkiem, że:

I) realizowanie tego prawa nie przeszkadza osobom należącym do mniejszości w zrozumieniu kultury i języka całej zbiorowości, w uczestniczeniu w jej działalności oraz że nie podważa suwerenności państwa;

II) poziom nauczania w tego rodzaju szkołach nie będzie niższy od poziomu ogólnego, ustalonego lub zatwierdzonego przez właściwe organy;

III) uczęszczanie do tego rodzaju szkół będzie fakultatywne.

Zapisy tej Konwencji gwarantują, choć w sposób bardzo ogólny - stosunkowo szeroki zakres praw edukacyjnych mniejszości (aż do prowadzenia własnej działalności oświatowej). Jednocześnie prawa te obwarowane są dodatkowymi klauzulami - nie będzie to przeszkadzało członkom mniejszości w uczestniczeniu w życiu całego społeczeństwa (postulat integracyjny), nie będzie zagrażało suwerenności państwa (postulat bezpieczeństwa), nie będzie stanowiła przymusu, a członków mniejszości,

a poziom nauki będzie zgodny z ogólnymi standardami obowiązującymi w całym systemie szkolnym.

*

Najważniejszym obecnie dokumentem ONZ-u w zakresie ochrony praw mniejszości jest **Deklaracja Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych**, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne 10.12.1992 r. Jest to najszerzy dokument ONZ dotyczący ochrony praw mniejszości, choć jego znaczenie ma charakter bardziej moralno-polityczny niż prawno-międzynarodowy, gdyż nie nakłada na państwo konkretnych obowiązków prawnych.

Deklaracja zawiera ogólne gwarancje ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych oraz zobowiązania państwa w tym względzie. Państwa, zgodnie z art. 1 Deklaracji, mają obowiązek chronić istnienie oraz tożsamość narodową (etniczną, religijną i językową) mniejszości mieszkających na ich terytorium oraz ją wspierać (m.in. za pomocą odpowiednich działań prawnych).

Osoby należące do mniejszości narodowych, zgodnie z art. 2 Deklaracji, mają prawo do:

- kultywowania własnej kultury, wyznawania i praktykowania własnej religii, posługiwania się własnym językiem (prywatnie i publicznie) bez jakiegokolwiek dyskryminacji;
- uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym kraju i regionu zamieszkania, m.in. poprzez udział w podejmowaniu decyzji, na szczeblu krajowym i regionalnym, dotyczących mniejszości lub regionów ich zamieszkania;
- zakładania i utrzymywania własnych stowarzyszeń;
- nawiązywania i utrzymywania, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, swobodnych i pokojowych kontaktów z innymi osobami należącymi do tej samej mniejszości lub innych grup narodowościowych, jak również do kontaktów z obywatelami innych państw, z którymi są oni związani więzami narodowymi lub etnicznymi, religijnymi lub językowymi.

Osoby należące do mniejszości mogą korzystać ze swoich praw, w tym praw ustanowionych w Deklaracji, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami tej samej grupy (art. 3). Realizacja tych praw lub też jej brak nie może powodować żadnych negatywnych konsekwencji dla osoby należącej do mniejszości.

Obowiązkiem państw, zgodnie z art. 4 Deklaracji, jest przyjęcie takich środków, które zapewnią, iż osoby należące do mniejszości, będą mogły korzystać w pełni i skutecznie, ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa. Państwa umożliwią osobom należącym do mniejszości swobodne wyrażanie swojej kultury (języka, religii, tradycji), z wyjątkiem sytuacji, w których mogły one naruszać prawo krajowe lub międzynarodowe. Państwa także będą dążyły do stworzenia właściwych warunków do nauki i nauczania w języku ojczystym mniejszości, wspierania rozwoju wiedzy o tych społecznościach i jednocześnie o całym społeczeństwie.

Zgodnie z art. 5 Deklaracji, polityka i programy państwowe w różnych dziedzinach powinny uwzględniać uzasadnione interesy osób należących do mniejszości. Ten sam warunek dotyczy międzynarodowych programów współpracy i pomocy.

Ponadto państwa powinny współpracować ze sobą w sprawach dotyczących mniejszości, włączając w to wymianę informacji i doświadczeń (art. 6).

Postanowienia Deklaracji nie mogą służyć jako usprawiedliwienie jakiegokolwiek działalności, podjętej z zamiarem sprzecznym z celami i zasadami ONZ, w tym zasa-

dą suwerennej równości, integralności terytorialnej i niezależności politycznej poszczególnych państw (art. 8).

W Deklaracji potwierdzono zasadę indywidualnej przynależności do mniejszości ("osoby należące do") oraz sformułowano pozytywne zobowiązania państwa, posiadającego mniejszości narodowe, do aktywnego działania na ich rzecz. Stanowi to niewątpliwy postęp w stosunku do art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Deklaracja może być traktowana jako pierwszy krok do opracowania w przyszłości międzynarodowej konwencji ONZ o ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych. Nie oznacza to, że szybko do tego dojdzie. Spory i kontrowersje wokół ochrony praw członków mniejszości narodowych powodują, że państwa-członkowie ONZ wolą się koncentrować na ochronie praw członków wybranych grup mniejszościowych (np. autochtonów) lub pewnych grup praw (np. kulturalnych).

Aktywność ONZ na tym polu ograniczona jest dodatkowo poprzez zasadę nieinterwencji w sprawy wewnętrzne danego państwa. Stąd ONZ ustanawia najbardziej ogólne standardy prawne, ale nie tworzy konkretnych mechanizmów wymuszających na państwach wcielanie tych zasad w życie, a następnie ich przestrzeganie.

2.2. Organizacja (Konferencja) Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zmieniła swoją nazwę na Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w dniu 1 stycznia 1995 r. na podstawie decyzji państw członkowskich, uczestniczących w szczycie tej organizacji w Budapeszcie w grudniu 1994 r.¹⁴. Akt Końcowy KBWE (1.08.1975 r.) zawiera jeden artykuł poświęcony ochronie praw członków mniejszości narodowych (część IV. p. 8):

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

Zagadnienia mniejszości zostały jeszcze poruszone w dwóch innych innych paragrafach tego dokumentu, a mianowicie w tych, w których mówiło się o znaczeniu mniejszości narodowych oraz kultur regionalnych dla współpracy w dziedzinie kultury i oświaty (część V p. 3 i 4).

Sprawy ochrony mniejszości narodowych w ramach KBWE w latach osiemdziesiątych ustąpiły innym problemom, przede wszystkim przestrzeganiu praw obywatelskich. Wspomniano jednak o nich, choć bardzo zdawkowo, w Dokumentie Końcowym Spotkania Madryckiego KBWE (Madryt, 6.09.1983 r.). Sprawy mniejszości zyskały szczególną uwagę państw KBWE w końcu tej dekady. Dokument Końcowy Spotkania Wiedeńskiego KBWE (19.01.1989 r.) poruszał już stosunkowo szeroko problematykę ochrony praw członków mniejszości narodowych. Największe znaczenie tego spotkania leżało jednak w decyzji KBWE o powołaniu specjalnej Konferencji nt. Ludzkiego Wymiaru KBWE, powołanej w celu przejrzenia i poprawy przestrzegania praw człowieka na terenie państw uczestniczących w tej organizacji w zakresie kultury, oświaty i komunikacji. Pierwsze spotkanie tego typu odbyło się w czerwcu 1989 r. w Paryżu, tuż przed zasadniczymi zmianami politycznymi w Europie Środkowej i Wschodniej. Dopiero następne spotkanie, które odbyło się w czerwcu 1990 r. w

¹⁴ Szczegółowy opis działalności KBWE można znaleźć w: A. Bloed, *Dwadzieścia lat procesu KBWE: do konfrontacji do współpracy*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1994.

Kopenhadze, przyniosło ważne rezultaty w zakresie ochrony mniejszości narodowych.

*

Dokument Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE (Kopenhaga, czerwiec 1991 r.) jest w ramach KBWE najważniejszym dokumentem, który określa zasady ochrony i prawa osób należących do mniejszości. W literaturze przedmiotu traktuje się go jako dokument wprowadzający międzynarodowy standard polityczny, choć nie prawny, ochrony praw członków mniejszości narodowych¹⁵.

Do ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych odnoszą się artykuły od 30 do 39, części IV. Artykuł 40 zajmuje się problemami walki z dyskryminacją etniczną. Dokument przyjmuje za zasadę, iż przynależność do mniejszości narodowej jest indywidualnym, subiektywnym wyborem (decyzją) każdej jednostki, przed którą staje taki problem (art. 32). Osoby należące do mniejszości mają prawo swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej lub religijnej oraz utrzymania i rozwijania swej kultury we wszystkich jej aspektach, bez jakichkolwiek prób asymilacji wbrew ich woli. Mają one również prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności w warunkach pełnej równości wobec prawa (art. 31).

Zgodnie z art. 32 (par. od 1 do 6) osoby należące do mniejszości posiadają prawo do:

- swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym;
- zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji i stowarzyszeń oświatowych, kulturalnych i religijnych, które mogą ubiegać się o dobrowolne wkłady finansowe i inne, jak również o pomoc państwową, zgodnie z ustawodawstwem krajowym;
- wyznawania i praktykowania swej religii, w tym nabywania, posiadania i wykorzystywania materiałów religijnych, oraz prowadzenia oświatowej działalności religijnej w języku ojczystym;
- ustanawiania i utrzymywania niezakłóconych kontaktów między sobą w obrębie swego kraju, jak również kontaktów poprzez granice z obywatelami innych państw, z którymi łączy ich pochodzenie etniczne lub narodowe, dziedzictwo kulturalne lub przekonania religijne;
- dostępu do informacji w języku ojczystym oraz do jej rozpowszechniania i wymiany;
- uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach pozarządowych.

Członkowie mniejszości narodowych mogą korzystać z należnych im praw zarówno indywidualnie, jak i grupowo.

Zgodnie z art. 33, państwa uczestniczące w procesie KBWE zobowiązały się do ochrony tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej mniejszości narodowych na swym terytorium oraz do tworzenia warunków dla umacniania tej tożsamości.

¹⁵ Zob. J. Barcz, *Sytuacja prawna Polaków w Niemczech w świetle Traktatu z 17 czerwca 1991 r. i prawa krajowego RFN*, "Państwo i Prawo" 1995, nr 5, s. 42. Zob. również J. Barcz, *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów międzynarodowych*, "Sprawy Międzynarodowe" 1992, nr 7-12.

Dokument Kopenhaski gwarantuje używanie języka ojczystego przez członków mniejszości narodowych, w tym także - kiedy jest możliwe i konieczne - wobec władz publicznych; daje on im również możliwość zakładania towarzystw oświatowych (w tym także korzystania z pomocy finansowej państwa), prowadzenia działalności oświatowej w języku ojczystym. Przewiduje również pewne zmiany w programie szkolnym, które by uwzględniały historię i kulturę mniejszości narodowych. Dokument mówi także o konieczności nauki oficjalnego języka państwa (art. 34).

Zgodnie z art. 35, należy zapewnić osobom należącym do mniejszości warunki pozwalające na skuteczny udział w życiu publicznym. Poprawa sytuacji w sferze gwarancji praw członków mniejszości wymaga współpracy między państwami (art. 36).

Przedstawione wyżej zobowiązania państw nie mogą być tak interpretowane, aby prowadziły do działań niezgodnych z normami prawa międzynarodowego (w tym z Kartą Narodów Zjednoczonych i Aktem Kończącym KBWE), a przede wszystkim do naruszenia integralności terytorialnej państw (art. 37). Państwa uczestniczące w procesie KBWE zobowiązały się do przestrzegania istniejących konwencji praw człowieka (art. 38); będą również ze sobą w tym względzie współpracować w ramach organizacji międzynarodowych (ONZ, Rada Europy).

Art. 40 Dokumentu Kopenhaskiego zajmuje się szczegółowo kwestiami przeciwdziałania ksenofobii, rasizmowi i dyskryminacji etnicznej. Państwa zobowiązują się do podjęcia szerokiej akcji zwalczania tych zjawisk i szerzenia tolerancji. W artykule tym zwraca się szczególną uwagę na zagrożoną pozycję Cyganów (Romów) w Europie.

*

Następne spotkanie ekspertów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych w ramach KBWE, które miało miejsce w lipcu 1991 r. w Genewie, nie przyniosło większego postępu niż to, co zostało zapisane w Dokumencie Kopenhaskim. Następną Konferencją nt. Ludzkiego Wymiaru KBWE, która odbyła się w Moskwie w 1991 r., wyznaczała nowy etap działania tej organizacji - wprowadzała mechanizmy kontroli przestrzegania praw człowieka oraz zapobiegania konfliktom poprzez m.in. poprzez misje niezależnych ekspertów lub misje sprawozdawcze. Ważnym wynikiem konferencji przeglądowej i szczytu państw KBWE, który odbył się w Helsinkach w lipcu 1992 r., było stworzenie urzędu Wysokiego Komisarza KBWE do Spraw Mniejszości Narodowych. Jego zadaniem ma być zbieranie informacji i przygotowywanie raportów na temat sytuacji mniejszości narodowych w poszczególnych krajach oraz zapobieganie konfliktom narodowościowym na możliwie najwcześniejszym etapie przy pomocy zabiegów dyplomatycznych (polityka "wczesnego ostrzegania"). Zgodnie z mandatem, nie może on zajmować się przypadkami jednostkowymi (indywidualnymi) oraz takimi, w których dochodzi do zorganizowanych aktów terroru. W grudniu 1992 r. Rada Ministrów Spraw Zagranicznych KBWE mianowała Maxa van der Stoela (byłego holenderskiego ministra spraw zagranicznych) na to stanowisko¹⁶.

¹⁶ Siedziba Wysokiego Komisarza KBWE ds. Mniejszości Narodowych znajduje się w Hadze. Można do niego pisać na adres: *OSCE High Commissioner on National Minorities, P. O. Box 20062, 2500 EB The Hague, Netherlands*. Na temat jego działalności zob.: M. Jeziorski, *Wysoki Komisarz KBWE do spraw Mniejszości Narodowych*, "Sprawy Międzynarodowe" 1994, nr 2.; *Czy Państwo wiedzą...*, "Biuletyn Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka" nr 36, 22.01.1994 r.

W stosunku do ONZ-owskich gwarancji ochrony praw członków mniejszości narodowych, podejście OBWE jest bardziej konkretne i mocniejsze, przede wszystkim ze względu na fakt współdziałania państw europejskich w tym względzie¹⁷. Można powiedzieć, że właśnie w ramach OBWE sprawy mniejszości narodowych w Europie przestały być już problemem konfrontacji, a stały się przedmiotem kooperacji. OBWE, przede wszystkim poprzez postanowienia Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r., wprowadziło minimalny europejski standard ochrony praw członków mniejszości narodowych, który może być dalej rozwijany i rozszerzany w traktatach dwustronnych czy w krajowych aktach prawnych. Został on też wykorzystany w wielu traktatach dwustronnych, które zostały zawarte w Europie Środkowej i Wschodniej w latach dziewięćdziesiątych.

Podejście OBWE jest jednak ograniczone ze względu na raczej słabe mechanizmy wdrożenia tych standardów i kontroli ich wykonywania. Misje "wczesnego ostrzegania" mają przede wszystkim służyć zapobieganiu konfliktom na tle narodowościowym, a nie pogłębianiu ochrony mniejszości. Wiodącą rolę w rozwijaniu standardów ochrony praw mniejszości narodowych przyjęła w następnych latach Rada Europy.

2.3. Rada Europy

Kwestię opracowania jednolitego dokumentu (konwencji), poświęconego ochronie praw członków mniejszości narodowych po raz pierwszy podniesiono na forum Rady Europy w końcu lat czterdziestych, prace nie wyszły jednak poza stadium projektów i konsultacji. W latach siedemdziesiątych Rada Europy ostatecznie z nich zrezygnowała, koncentrując się przede wszystkim na stworzeniu gwarancji prawnych dla kulturowych praw osób należących do mniejszości, a zwłaszcza prawa do nieskrępowanego używania i rozwoju własnego języka. Zdaniem Rady, prawa te są stosunkowo najmniej drażliwe politycznie, a dla mniejszości mają znaczenie fundamentalne, gdyż pozwalają na zachowanie tożsamości narodowej. Prace nad takim dokumentem trwały przez całą dekadę lat osiemdziesiątych, a w czerwcu 1992 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął konwencję zwaną **Europejską Kartą Języków Regionalnych i Mniejszościowych**¹⁸. Podpisało ją do tej pory 13 państw, natomiast tylko 2 ją ratyfikowały¹⁹. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło w lutym 1993 r. rekomendację nr 1201/1993, w której zalecało jak najszybszą ratyfikację Karty.

2.3.1. Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych

Karta wprowadza pojęcie języków regionalnych i mniejszościowych (część I, art. 1), które różnią się od oficjalnego języka danego państwa oraz są tradycyjnie używane na jego terytorium przez obywateli, będących mniejszością. Podział na języki regionalne i mniejszościowe uzasadnia się tym, że te pierwsze dominują w danych regionach kraju, drugie zaś (gdzie indziej oficjalne, używane przez członków mniejszo-

¹⁷ Zob. A. Bloed, *The OSCE and the issue of national minorities*, maszynopis powielony 1994; S. Kux, *Międzynarodowe podejście ...*, s. 11-12.

¹⁸ Zob. *Projekt Europejskiej Konwencji o Ochronie Mniejszości oraz Projekt Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych*, "Materiały i Dokumenty" nr 117, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, styczeń 1994.

¹⁹ Są to: Hiszpania, Niemcy, Austria, Holandia, Dania, Norwegia, Finlandia, Szwajcaria, Luksemburg, Liechtenstein, Malta, Cypr oraz Węgry (jako jedyne państwo z Europy Środkowej i Wschodniej).

ści narodowych i etnicznych) mogą być w mniejszości nie tylko w państwie, ale i w regionie. Pojęcie "języki regionalne i mniejszościowe" dotyczy również pojęcia "języków nie-terytorialnych", tj. nie związanych z żadnym określonym terytorium, ale tradycyjnie używanych (np. język romski). Pojęcie to nie obejmuje natomiast dialektów języka oficjalnego państwa oraz języków migrantów.

Część II Karty, składająca się jedynie z rozbudowanego artykułu 7, zawiera zasady ogólne, które powinny przestrzegać wszystkie państwa. Najważniejsze z nich - to zobowiązania państw do uznania tych języków, respektowania ich geograficznego występowania, popierania używania ich w mowie i piśmie, prywatnie i publicznie, wspierania edukacji w tych językach na wszystkich poziomach nauczania, prowadzenia studiów naukowych nad nimi, nauczania tych języków osób (o ile sobie zażyczą), które mieszkają na obszarze, gdzie języki te występują i popieranie wymiany międzynarodowej w tym zakresie.

Następna, obszerna część Karty (część III) poświęcona jest metodom i środkom promocji języków regionalnych i mniejszościowych w następujących sferach życia publicznego: oświacie (art. 8), władzach sądowniczych (art. 9), władzach administracyjnych i służbach publicznych (art. 10), mediach (art. 11), działalności kulturalnej (art. 12), życiu gospodarczym i społecznym (art. 13) oraz wymianie granicznej (art. 14). Postanowienia tych artykułów są rozbudowane, szczegółowe i konkretne, co można zauważyć na przykładzie art. 8.

Artykuł 8 Karty zajmuje się zobowiązaniami państwa do prowadzenia nauki i nauczania języków mniejszościowych i regionalnych na każdym szczeblu systemu edukacyjnego, włączając w to również oświatę przedszkolną, zawodową oraz kursy dla dorosłych. Artykuł ów zobowiązuje państwo również do:

- uzupełnienia nauki tych języków odpowiednimi zmianami w nauczaniu historii i kultury, uwzględniającymi specyficzne doświadczenia mniejszości lub społeczności regionalnych;
- zapewnienia odpowiedniej ilości wykształconych nauczycieli niezbędnych do prowadzenia nauki tych języków;
- powołania odpowiednich ciał nadzorujących nauczanie i przedstawiających publicznie raporty o sytuacji w tej dziedzinie.

W myśl p. 2 omawianego artykułu, państwo powinno również zapewnić możliwość prowadzenia nauki i nauczania w tych językach na terytoriach, na których nie są one tradycyjnie używane, o ile uzasadnia to liczba posługujących się nimi osób.

Sformułowania art. 8, tak jak i pozostałych artykułów w części III Karty mają charakter fakultatywny. W dokumencie ratyfikacyjnym Karty, państwo ma prawo określić języki, w stosunku do których przyjęło wynikające z Karty zobowiązania (zgodnie z definicją zawartą w art. 1) oraz dokładniej je określić. Zgodnie z art. 2, w odniesieniu do każdego języka wymienionego w chwili ratyfikacji lub zatwierdzenia Karty, strony zobowiązują się stosować co najmniej 3/5 ustępów lub punktów wybranych spośród postanowień części III Karty (wśród nich muszą znaleźć się przynajmniej trzy z art. 8, trzy z art. 12 i po jednym z art. 9, 10, 11 i 13). Można powiedzieć, że tworzą one próg minimum międzynarodowych zobowiązań państwa w dziedzinie językowej.

Zgodnie z art. 15 i 16 części IV Karty państwa-strony zobowiązane są do przedstawiania Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy raportów o ich polityce wobec języków mniejszościowych.

Żadne z postanowień Karty nie może być interpretowane jako ograniczające jakiegokolwiek prawa wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 4) lub też przynajmniej prawa do podjęcia działań, które są sprzeczne z celami Karty Naro-

dów Zjednoczonych i norm prawa międzynarodowego, a w tym przede wszystkim zasady suwerenności i integralności terytorialnej państw (art. 5).

2.3.2. Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych

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, z drugiej zaś dąży do wypracowania ogólnej międzynarodowej konwencji ochrony praw mniejszości narodowych i osób wchodzących w ich skład. Miała ona przyjąć postać dodatkowego protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Projekt takiej konwencji został przygotowany w ramach prac komisji "Demokracja przez Prawo" (zwanej również Komisją Wenecką) i był dyskutowany na szczycie państw Rady Europy w Wiedniu 8-9 października 1993 r.²⁰

Na szczycie tym szefowie państw i rządów państw członkowskich Rady Europy w "Deklaracji Wiedeńskiej" (Załącznik II) zobowiązywali Komitet Ministrów Rady Europy do wypracowania odpowiednich międzynarodowych instrumentów prawnych dotyczących ochrony mniejszości narodowych w Europie (podstawę prac stanowił dyskutowany w trakcie szczytu projekt konwencji), oraz do rozpoczęcia prac nad projektem protokołu uzupełniającego Europejską Konwencję Praw Człowieka w sferze praw kulturalnych²¹.

Po roku prac tekst konwencji, zatytułowanej **Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych**, został przygotowany, a Komitet Ministrów Rady Europy przyjął ją 10 listopada 1994 r. Tekst Konwencji był otwarty do podpisu przez państwa członkowskie Rady Europy od 1 lutego 1995 r.²².

Konwencja Ramowa jest pierwszym prawnie wiążącym dokumentem międzynarodowym poświęconym ochronie mniejszości narodowych. Określa ogólne zasady ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych - zasady, do których poszczególne państwa mają dochodzić stopniowo, krok po kroku dostosowując ustawodawstwo wewnętrzne. Ten fakt różni konwencję ramową od konwencji "zwykłej",

²⁰ Zob. *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. Doskonałą analizę postanowień Konwencji Ramowej w stosunku do obowiązujących w Polsce zasad ochrony praw członków mniejszości narodowych zawiera opracowanie: M. Łuczka, *Gwarancje praw i swobód osób należących do mniejszości narodowych w Polsce w świetle postanowień Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, "Biuletyn" 1994, nr 4.

²¹ Eksperti Rady Europy wśród praw kulturalnych szczególnie dużą uwagę przypisują prawom językowym. Wstępny projekt zawiera m.in. także stwierdzenia dotyczące edukacji, tzn. że każdy ma prawo do edukacji umożliwiającej rozwój tożsamości kulturalnej w sposób świadczący o uznaniu i poszanowaniu różnorodności kultur. Oznacza to m.in. swobodę nauczania i pobierania nauki we własnym języku, prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, prawo do edukacji o prawach człowieka i podstawowych wolnościach - zob. MAN, *Ochrona praw kulturalnych*, "Rzeczpospolita", 14.06.1993.

²² 1.02.1995 r. Konwencję tę podpisały następujące państwa-członkowie Rady Europy: Austria, Dania, Estonia, Finlandia, Cypr, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Lichtenstein, Litwa, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy. Konwencji nie podpisały: Andora, Belgia, Bułgaria, Czechy, Francja, Grecja, Luksemburg, Malta, Niemcy, San Marino i Turcja. Konwencję podpisała ostatnio Łotwa, która została przyjęta do Rady Europy.

której postanowienia mogą być bezpośrednio stosowane w krajowych systemach prawnych.

Konwencja nie zawiera definicji pojęcia "mniejszości narodowej", ponieważ państwa członkowskie Rady Europy nie mogły uzgodnić wspólnej definicji²³. Zalecenia Konwencji nie oznaczają uznania praw grupowych mniejszości narodowych, lecz odnoszą się do ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, które mogą korzystać z owych praw indywidualnie lub z innymi osobami.

Konwencja podzielona jest na Preambułę, otwierającą dokument, oraz pięć ogólnych części²⁴. W Części I znajdują się zasady ogólne, będących podstawą szczegółowych postanowień Konwencji. Część II zawiera katalog szczegółowych zasad ochrony mniejszości narodowych, a Część III poświęcona jest interpretacji tych zasad. Część IV wprowadza postanowienia o wykonywaniu kontroli nad wypełnianiem szczegółowych zasad ochrony, a Część V zawiera klauzule końcowe, przewidziane dla konwencji i porozumień zawieranych w ramach Rady Europy.

*

Podobne rozwiązania, jak Konwencja Ramowa, przyjmuje **Instrument Inicjatywy Środkowo-Europejskiej Ochrony Praw Mniejszości**²⁵. Jest to jedynie deklaracja polityczna, nie posiadająca charakteru umowy międzynarodowej wielostronnie wiążącej²⁶. Dokument ten ma on jednak duże znaczenie regionalne; został wypracowany w grupie roboczej ISE ds. mniejszości, której przewodniczą Węgry. Jego największym walorem Instrumentu jest zdefiniowanie pojęcia mniejszości.

2.4. Znaczenie międzynarodowych regulacji dotyczących ochrony praw członków mniejszości narodowych

Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych (etnicznych, religijnych, językowych itp.), nie doczekała się, jak dotychczas, kompleksowej regulacji w skali uniwersalnej. W ramach ONZ, jak pamiętamy, została uchwalona jedynie Deklaracja, a więc akt, który nie nakłada na państwa - członków ONZ obowiązków prawnych. Podobna uwaga dotyczy dokumentów, które zostały przyjęte przez organizacje europejskie - OBWE i Radę Europy. Mają one bardziej charakter wskazówek moralno-politycznych (polityczno-międzynarodowych) dla państw niż konkretnych prawno-międzynarodowych zobowiązań. Ale uchwalone w latach dziewięćdziesiątych międzynarodowe regulacje stanowią wyjście poza obowiązującą dotychczas filozofię ochrony praw członków mniejszości narodowych.

²³ W pierwszej wersji konwencji, przygotowanej przez komisję "Demokracja przez Prawo" na szczyt w Wiedniu w październiku 1993 r., znajdowała się definicja "mniejszości narodowej", określająca ją jako grupę osób 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.

²⁴ Tekst i omówienie Konwencji w: S. Łodziński, *Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych*, "Informacja" nr 293, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, luty 1995.

²⁵ Inicjatywa Środkowo-Europejska jest ugrupowaniem współpracy regionalnej państw Europy Środkowej i Południowej o charakterze politycznym i gospodarczym, powołanym 1.08.1990 r.. Członkami ISE są: Austria, Bośnia-Hercegowina, Chorwacja, Czechy, Macedonia, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy, zaś status krajów stowarzyszonych posiadają: Albania, Białoruś, Bułgaria, Rumunia i Ukraina.

²⁶ Na dzień 1.05.1995 r. siedem państw ISE jest stronami tego dokumentu: Austria, Bośnia-Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Polska, Węgry i Włochy.

W powojennym systemie praw człowieka ochronę praw osób należących do mniejszości próbowano osiągnąć poprzez formułę niedyskryminacji. Członkom tych społeczności gwarantowano równość i sprawiedliwość z racji ich człowieczeństwa (bycia obywatelem), a nie zaś z przynależności do określonej grupy społecznej. Zasada niedyskryminacji jednostek ze względów rasowych, etnicznych, wyznaniowych, językowych itd. miała zapewnić równość między obywatelami należącymi do mniejszości, a tymi, którzy należą do większości. Ale zapewnienie członkom mniejszości warunków niezbędnych do zachowania własnej tożsamości wymaga bardziej uprzywilejowanego ich traktowania w tym względzie niż tylko zapewnienie formalnej równości (pozytywne "prawo do tożsamości"). Znajdowanie się w sytuacji "mniejszości" wobec większości społeczeństwa tworzy przede wszystkim zagrożenie dla kulturowego istnienia tych społeczności. Uprzywilejowanie powinno dotyczyć tylko tych dziedzin życia społecznego i politycznego, w których członkowie mniejszości w naturalny sposób mają mniejsze możliwości od większości i powinno ono jedynie wyrównywać te braki.

Wspomniane w opracowaniu dokumenty międzynarodowe, uchwalone w latach dziewięćdziesiątych, akcentują tę potrzebę. Pokazują one odchodzenie od zasady niedyskryminacji do bardziej pozytywnego podejścia do ochrony praw członków mniejszości narodowych (polityki "pozytywnej dyskryminacji"). Dokument Kopenhaski KBWE i Konwencja Ramowa Rady Europy (niewątpliwie dwa obecnie najważniejsze w Europie dokumenty z tej dziedziny) wskazują i opisują określone obowiązki władz państwowych wobec mniejszości narodowych oraz prawa osób należących do nich. Obejmują one działania państwa na rzecz ochrony i rozwoju tożsamości narodowej osób należących do tych społeczności w dziedzinie oświaty, kultury, macierzystego języka, wolności zakładania organizacji, utrzymywania niezakłóconych kontaktów międzynarodowych itp. Stopień wypełniania tych zobowiązań zależy od aktywności władz państwowych, jak i samych osób należących do mniejszości.

Rozwój bardziej pozytywnego podejścia do ochrony praw członków mniejszości narodowych w Europie odbywał się równolegle z jednoczesnym zapewnieniem klauzul bezpieczeństwa dla danego państwa²⁷. Zobowiązania danego państwa mogą dotyczyć tylko jego obywateli (obowiązki wynikające z obywatelstwa danego państwa widziane są jako znak lojalności tych osób wobec niego) oraz z poszanowaniem zasad prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim nienaruszalności granic politycznych i stabilności państwa. Dlatego też problem gwarancji praw grupowych dla mniejszości, w tym również problemy autonomii terytorialnej i dwujęzyczności (w nazewnictwie i w pracy administracji), były formułowane bardzo ostrożnie i pozostawione właściwie decyzji władz państwowych. Miało to zapobiec jakimkolwiek wykorzystaniu kwestii mniejszości dla celów politycznych.

Istotnym i nierozwiązalnym problemem pozostała kwestia zdefiniowania samego terminu "mniejszość narodowa". Pomimo dyskusji nie udało się zbudować zgody wokół wspólnej definicji, ale uzyskano ją wokół pewnych jej elementów, do których należą²⁸:

²⁷ Por. A. Eide, *Approaches to Minority Protection*, w: A. Phillips, A. Rosas przy współpracy K. Frostell (eds.), *The UN Minority Rights Declaration*, Turku/Abo - London 1993; J. Barcz, *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów europejskich*, "Sprawy Międzynarodowe" 1992, nr 7-12.

²⁸ Zapis tej dyskusji przynosi opracowanie: J. Packer, *On the Definition of Minorities*, J. Packer, K. Myntii (eds.), *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Turku/Abo 1993.

- przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą indywidualnego, wolnego wyboru danej osoby, z którego nie powinny wynikać żadne upośledzenia (tzw. opcja indywidualna);

- osoba należąca do mniejszości musi być obywatelem danego kraju. Nie może być cudzoziemcem, uchodźcą, robotnikiem cudzoziemskim, nielegalnym imigratem itp., a wobec tych kategorii osób stosowane są inne formy ochrony ich praw. Nacisk jest położony na ochronę praw osób należących do tradycyjnych, osiadłych mniejszości (tzw. mniejszości uznanych), co ma oddzielać je od problemu ochrony tożsamości kulturowej grup imigranckich;

- kulturowa odrębność (narodowa, etniczna, językowa, religijna itp.), odróżniająca członków mniejszości od większości społeczeństwa oraz wola jej zachowania są podstawowymi warunkami istnienia tej społeczności. Aktywna i publicznie widoczna działalność jej członków jest bardzo ważna dla uznania ich praw przez państwo. Członkowie mniejszości nie mogą też zajmować dominującej pozycji w społeczeństwie;

- ochrona praw mniejszości dotyczy jedynie osób należących do tych społeczności (prawa indywidualne), choć mogą one korzystać z tej ochrony pojedynczo lub wspólnie (w dokumentach mówi się o ochronie praw "osób należących do mniejszości narodowych..." lub też "członków mniejszości"). Nie oznacza to jednak uznania praw grupowych, choć mówi się o prawie do pewnych form autonomii, głównie kulturalnej. Ochrona praw mniejszości poprzez prawa grupowe jest uważana za pewne zagrożenie w tym znaczeniu, że w dłuższej perspektywie może służyć dzieleniu społeczeństwa i zamykaniu się mniejszości (gettyzacji) we własnych środowiskach. Nacisk powinien być położony na ochronę praw mniejszościowych poprzez zasadę niedyskryminacji i pozytywnej dyskryminacji indywidualnej²⁹.

Uchwalone w latach dziewięćdziesiątych dokumenty międzynarodowe dotyczące ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych (etnicznych, językowych, religijnych itp.) tworzą standardy ochrony tych praw o różnej sile ich obowiązywania. Jak się wydaje, Konwencja Ramowa Rady Europy reprezentuje obecnie w Europie, w porównaniu z dokumentami przyjętymi przez ONZ i KBWE, stosunkowo najsilniejszą formę międzynarodowej ochrony. Oddziaływanie tego dokumentu obniża jego forma (konwencja ramowa), oczekiwanie na ratyfikację oraz brak określenia statusu prawa międzynarodowego w systemie prawa krajowego w Polsce (ta uwaga dotyczy wszystkich dokumentów międzynarodowych).

Wszystkie wspomniane wyżej dokumenty określa się czasami mianem "miękkiego prawa", bowiem mają one raczej niewielki bezpośredni wpływ na wewnętrzne rozwiązania w poszczególnych państwach. Pełnią rolę ogólnych zasad (co jest dopuszczalne, a co niedopuszczalne w prawie), które prawo krajowe powinno stopniowo przyjmować. 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. Wydaje się, że obecnie najbardziej obiecującym podejściem do pełnego zagwarantowania praw mniejszości, szczególnie w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, są rozwiązania

²⁹ Por. C. Mik, *Metody regulacji kwestii mniejszościowej w prawie międzynarodowym i prawie polskim*, "Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa" 1994, nr 1, s. 37.

wewnętrzne: przyjęcie zapisu konstytucyjnego i ustawy. Regulacje międzynarodowe powinny być rodzajem punktu wyjścia dla rozwiązań krajowych i je uzupełniać³⁰.

3. OCHRONA PRAW CZŁONKÓW MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W POLSCE

Polska należy do najbardziej jednorodnych etnicznie państw w Europie. Zamieszkujące ją mniejszości narodowe i etniczne nie stanowią więcej niż 3-4% ogółu obywateli kraju. W określeniu dokładnej liczby członków mniejszości musimy się opierać na szacunkach, gdyż przeprowadzane w minionych latach spisy powszechne nie zawierały pytań o narodowość, język czy pochodzenie etniczne. Na podstawie różnych źródeł, w tym także samych organizacji mniejszości, możemy następująco szacować liczebność mniejszości: 20-25 tys. Litwinów, 200-250 tys. Białorusinów, 250-300 tys. Ukraińców, 35-50 tys. Łemko-Rusinów³¹, 10-15 tys. Rosjan, 20-25 tys. Słowaków, 2-3 tys. Czechów, 350-450 tys. Niemców, 25 tys. Romów, 8-15 tys. Żydów, 8-15 tys. Ormian i 3-4 tys. Tatarów (choć w tych dwóch ostatnich przypadkach powinniśmy mówić raczej o mniejszościach etnicznych)³². W Polsce przebywają także uchodźcy polityczni i imigranci, którzy na skutek różnych przyczyn znaleźli się i osiedlili się w Polsce. Tworzą oni małe mniejszości narodowe o charakterze imigranckim i możemy do nich zaliczyć m.in. Greków, Macedończyków, Wietnamczyków, Palestyńczyków i Kurdów.

Po zakończeniu II wojny światowej władze w Polsce przyjęły, że kwestia "narodowościowa" w kraju została rozwiązana³³. Polskie społeczeństwo stało się jednolite narodowo, a istniejące zróżnicowanie etniczne i narodowe ukrywano lub sprowadzano często do regionalnych lub historycznych wariantów. Polityka wobec mniejszości narodowych w okresie 1945-1952 charakteryzowała się dużym stopniem represyjności, ale na początku lat pięćdziesiątych została ona zliberalizowana³⁴. Po 1956 r. władze zezwoliły na tworzenie własnych organizacji w formie towarzystw społeczno-kulturalnych, które były nadzorowane i finansowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Od końca lat sześćdziesiątych polityka ta uległa kolejnej zmianie - nastąpiło znaczne ograniczenie aktywności publicznej i kulturalnej mniejszości. Władze zaczęły forsować ideę o jednolitym narodowo charakterze państwa polskiego. Lata osiemdziesiąte przyspieszają zmiany w sytuacji mniejszości narodowych w Polsce.

³⁰ Por. "Konwencje międzynarodowe dotyczące praw mniejszości powinny więc ograniczać się do ustanawiania podstawowych standardów, popierania wewnętrznych adaptacji oraz interwencji w pilnych przypadkach. Każda mniejszość ma swoją własną historię, dążenia i potrzeby. Tak jak każde państwo. Ze względu na zróżnicowane uwarunkowania prawne, historyczne, polityczne i ekonomiczne nie można wypracować jednego, integralnego i zunifikowanego zbioru stałych standardów dotyczących ochrony, popierania i integracji mniejszości" - S. Kux, *Międzynarodowe...*, s. 17.

³¹ W ramach tej grupy istnieje ostry, wewnętrzny konflikt dotyczący statusu narodowego ludności łemkowskiej. Większość jej członków uważa się Ukraińców, a określenie *Łemko* traktuje jako nazwę z jednej z etnograficznych grup narodu ukraińskiego. Mniejsza ich część określa się jako Łemko-Rusini, Łemkowie itp. i uważa się za mniejszość narodową (etniczną) odrębną od narodu ukraińskiego.

³² Na temat liczebności mniejszości narodowych w Polsce zob.: K. Podlaski [B. Skaradziński], *Białorusini, Litwini, Ukraińcy*, Białystok 1990; A. Sakson, *Mniejszości narodowe w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości niemieckiej*, "Kultura i Społeczeństwo" 1991, nr 4; J. Tomaszewski, *Mniejszości narodowe w Polsce XX wieku*, Warszawa 1991; M. Hołuszko, *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, "Społeczeństwo Otwarte" 1993, nr 2.

³³ Zob. K. Kersten, *Polska - państwo narodowe. Dylematy i rzeczywistość*, w: *Narody. Jak powstawały i jak wybijały się na niepodległość?*, PWN, Warszawa 1989.

³⁴ G. Janusz, *Usytuowanie mniejszości narodowych w społeczeństwie i polityce państwa polskiego po 1945 r.*, w: J. Jachymek (red.), *Mniejszości narodowe w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Lublin 1992.

Wiąże się to, z jednej strony, z przemianami zachodzącymi na scenie międzynarodowej, a szczególnie ze zmianami w ZSRR, a z drugiej strony z próbami demokratyzacji systemu politycznego w Polsce. Duże znaczenie miało również ożywienie życia religijnego wśród wyznawców Kościołów prawosławnego i greckokatolickiego.

Lata osiemdziesiąte wprowadzają jeszcze jeden dodatkowy element do kwestii mniejszości narodowych w Polsce. Jest nim odrodzenie etniczne polskich mniejszości mieszkających u wschodnich sąsiadów - szczególnie na Litwie, Białorusi i Ukrainie. Polityka wobec mniejszości w Polsce musiała uwzględnić czynnik symetrii - sposób traktowania mniejszości narodowych u siebie mógł mieć bezpośredni wpływ na położenie Polaków w innych krajach.

3.1. Status mniejszości narodowych w prawie polskim

Powołana w sierpniu 1989 r. 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 przyjęcie postulowali od 1989 r. przedstawiciele wszystkich mniejszości narodowych. Taka regulacja prawna, w ich opinii, mogłaby stanowić odpowiedź na nasilające się poczucie zagrożenia asymilacją tych grup w społeczeństwie polskim oraz zapobiegać wzrostowi napięć 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).

Spór wokół kształtu uregulowania prawnego pozostaje nadal nie rozstrzygnięty³⁵. W marcu 1992 r. sejmowa komisja uznała, że należy w pierwszym rządzie uchwalić zapis konstytucyjny dotyczący ochrony praw mniejszości narodowych, a następnie kontynuować prace nad ustawą o mniejszościach. Obowiązująca konstytucja w art. 67 ust. 1 gwarantuje obywatelom równe prawa, bez względu m.in. na narodowość, zaś w art. 81 ust. 1 głosi, że: *Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej niezależnie od narodowości, rasy i wyznania mają równe prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Naruszenie tej zasady przez jakiegokolwiek bezpośrednie lub pośrednie uprzywilejowanie albo ograniczenie w prawach ze względu na narodowość, rasę czy wyznanie podlega karze, a w ust. 2, że Szerzenie nienawiści lub pogardy, wywoływanie waśni albo poniżanie człowieka ze względu na różnice narodowości, rasy czy wyznania jest zakazane*³⁶.

W końcu listopada 1992 r. Sejm rozpatrzył w pierwszym czytaniu poprawkę do konstytucji (art. 81 ustęp 3), która gwarantuje mniejszościom narodowym w Polsce

³⁵ Informacje na temat działalności parlamentu w zakresie uregulowania statusu prawnego mniejszości narodowych w Polsce przynosi opracowanie: M. Kallas, *Prace parlamentarne nad uregulowaniem statusu mniejszości w Polsce (1989-1995)*, "Przegląd Sejmowy" 1995, nr 3. Wśród innych opracowań na ten temat należy wskazać na: G. Janusz (opracował), *Raport o sytuacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1994; Ł. Wierzycka, M. Hołuszko (przy współpracy A. Rzeplińskiego), *Uwagi o mniejszościach narodowych w Polsce. Osiągnięcia i porażki w ochronie ich praw*, "Społeczeństwo Otwarte" 1993, nr 9; Z. Galicki, *Zapisy konstytucyjne dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych - praktyka polska* oraz W. Czapliński, *Uwagi na temat projektu przyszłych przepisów konstytucji RP dotyczących ochrony mniejszości narodowych* w: "Materiały i Dokumenty" nr 52, BSE, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1993.

³⁶ *Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. oraz Utrzymane w mocy przepisy konstytucyjne* (tzw. Mała Konstytucja), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992.

prawo do zachowania i kultywowania własnej kultury, ale nie została ona ostatecznie uchwalona z powodu rozwiązania parlamentu w dniu 31.05.1993 r.

Komisja Mniejszości w parlamencie obecnej kadencji podjęła od nowa prace nad tą kwestią. W czerwcu 1994 r. przyjęła ona następującą wersję ust. 3 art. 81 Konstytucji: *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 sprawach dotyczących uznania i ochrony ich tożsamości kulturowej, zgodnie z przyjętymi przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniami międzynarodowymi.* Poprawka została następnie przekazana do Komisji Konstytucyjnej.

Jesienią 1993 r. Komisja przystąpiła do prac nad ustawą o mniejszościach; początkowo powołano zespół, który w styczniu 1994 r. został zastąpiony podkomisją do opracowania projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych pod kierownictwem posła mniejszości niemieckiej H. Krolla. Podstawę prac, które trwają do dzisiaj, stanowi projekt ustawy o prawach osób przynależnych do mniejszości narodowych i etnicznych przygotowany przez Helsińską Fundację Praw Człowieka³⁷.

Trudno w tym momencie oceniać szanse przyjęcia tego projektu ustawy o mniejszościach, ponieważ ciągle pracuje nad nim sejmowa podkomisja. Brak jednak konstytucyjnego, jak i ustawowego uregulowania statusu mniejszości narodowych w polskim systemie prawnym rodzi krytyczną ocenę stanu rzeczy.

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

W okresie 1989 - 1995 zobowiązania Polski do zapewnienia ochrony poszczególnych mniejszości znalazły najszerze i najmocniejsze gwarancje w dwustronnych porozumieniach 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), Republiką Białoruską (23.06.1992), Republiką Łotewską (1.07.1992) oraz z Republiką Litwy (26.04.1994). Porozumienia, w częściach dotyczących mniejszości, opierają się na założeniu, że przynależność do mniejszości jest sprawą indywidualnego wyboru, a osobom należącym do nich gwarantuje się prawo do:

- uczenia się języka ojczystego i w języku ojczystym oraz używania go w życiu prywatnym i publicznym;
- używania imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego;
- wyznawania i praktykowania swojej religii, w tym także prawo do praktyk religijnych w języku ojczystym (traktat z Litwą, Niemcami i Białorusią);
- zakładania i utrzymywania własnych organizacji i stowarzyszeń;
- utrzymywania swobodnych kontaktów z innymi członkami mniejszości oraz obywatelami innych państw.

W dwóch traktatach (z Niemcami i Białorusią) zagwarantowano również tym osobom możliwość korzystania ze środków prawnych, zgodnych z prawem krajowym, dla urzeczywistnienia ich praw.

³⁷ Tekst projektu przygotował zespół w składzie: Z. Hołda, G. Janusz, M. Nowicki i A. Rzepliński.

Z perspektywy pięciu lat widać wyraźnie, że uregulowanie praw mniejszości narodowych w Polsce oparte było przede wszystkim o odpowiednie zapisy w między państwowych traktatach dwustronnych, odwołujące się do zasady wzajemności. Miało to na celu przede wszystkim ochronę praw Polonii w innych krajach. Przyniosło jednak co najmniej dwa poważne niebezpieczeństwa. 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 ten sposób społeczności te przestają być traktowane w sposób podmiotowy, a stają się zakładnikami polityki międzynarodowej. Co prawda, w okresie ostatnich pięciu lat nie doszło do zastosowania zasady wzajemności, ale postulat taki pojawiał się w licznych wypowiedziach przedstawicieli polskich władz, porównujących prawa mniejszości w Polsce z prawami mniejszości polskiej w innych krajach.

3.2. Możliwości organizowania się i działalności politycznej mniejszości narodowych

Ustawa Prawo o stowarzyszeniach z 7.04.1989 r.³⁸ daje dużą swobodę w zakładaniu stowarzyszeń i organizacji przez mniejszości narodowe. Do końca 1995 r. powstało i zostało oficjalnie zarejestrowanych w sądach ponad 100 nowych organizacji mniejszości narodowych. Organizacje mniejszości narodowych utrzymują się głównie ze składek członkowskich, własnej działalności gospodarczej oraz dotacji państwa przeznaczanych na konkretne przedsięwzięcia. Pod koniec 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.

Przedstawiciele organizacji mniejszości narodowych biorą aktywny udział w życiu politycznym Polski, w tym poprzez uczestnictwo w wyborach lokalnych i parlamentarnych. Ustawa o wyborze władz lokalnych nie przewiduje preferencji dla mniejszości³⁹, ale podczas wyborów lokalnych w 1990 r. i 1994 r. uzyskały one w nich swoją reprezentację, proporcjonalną w zasadzie do swej liczebności w gminach.

Ordynacja wyborcza z 28 czerwca 1991 r.⁴⁰, obowiązująca w trakcie wyborów parlamentarnych w październiku 1991 r., przewidywała pewne preferencje w trybie zgłaszania okręgowych i ogólnopolskich list kandydatów na posłów przez komitety wyborcze organizacji mniejszości narodowych (art. 70, 76) - wymagano od nich mniejszej ilości podpisów oraz mogli się oni rejestrować tylko w jednym okręgu.

Ordynacja wyborcza z 28 maja 1993 r.⁴¹, obowiązująca w trakcie wyborów parlamentarnych we wrześniu 1993 r., przewidywała dla komitetów wyborczych zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych zwolnienie z 5% progu uzyskania głosów wyborczych w całym kraju przy podziale mandatów pomiędzy okręgowe listy

³⁸ Dz.U. 1989, nr 20, poz. 104.

³⁹ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie lokalnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95) oraz ustawa z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198).

⁴⁰ Dz.U. 1991, nr 59, poz. 252.

⁴¹ Dz.U. 1993 nr 45, poz. 205.

kandydatów lub 7% progę, w wypadku podziału mandatów pomiędzy ogólnopolskie listy kandydatów na posłów (art. 3-5).

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

3.3. Prawa edukacyjne osób należących do mniejszości narodowych

Członkom mniejszości narodowych w Polsce przysługuje zarówno prawo do nauki ich języka ojczystego, jak i zapewnienie przez państwo możliwości kształcenia się w tym języku. Artykuł 13 ustawy o systemie oświaty (z 7.09.1991 r.) głosi, że *szkoła publiczna umożliwia uczniom podtrzymanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury*⁴². Aktem wykonawczym do tej ustawy jest Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 24.03.1992 r.⁴³

Podstawą do zorganizowania tego typu nauczania jest złożenie przez rodziców dziecka jednorazowej deklaracji o jego nauczaniu w języku mniejszości jako języku ojczystym. Deklarację tę składają oni u dyrektora szkoły, do której uczęszcza dziecko. W zależności od ilości 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 szkołach tych nauczanie języka ojczystego mniejszości prowadzi się w zwiększonym wymiarze godzin, nauka poszczególnych 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 ilości zgłoszeń można grupować uczniów z różnych klas danej szkoły (tzw. zespoły międzyklasowe), dla których organizuje się naukę 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 mniejszości w przedszkolach i szkołach zawodowych. Przewiduje także minimalną liczbę uczniów, mogących tworzyć klasy szkolne, w których będzie się nauczać w językach mniejszości (do 7 uczniów w szkole podstawowej, 14 w szkołach ponadpodstawowych, 3 w zespołach międzyszkolnych). Dobór zagadnień poszerzających programy o elementy historii, geografii i kultury danej mniejszości pozostawiono 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.

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

⁴² Dz.U. 1991 nr 95, poz. 425.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 24 marca 1992 r. w sprawie organizacji kształcenia umożliwiającego podtrzymanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych (Dz.U. 1992, nr 34 poz. 150).

3.4. Prawa językowe osób należących do mniejszości narodowych

Zgodnie z Dekretem z 1945 r. *językiem państwowym Rzeczypospolitej Polskiej jest język polski. W języku państwowym urzędują wszystkie rządowe i samorządowe władze i urzędy administracyjne*⁴⁴. Pomimo tak rygorystycznego brzmienia, niektóre z praw językowych osób należących do mniejszości, są gwarantowane w polskim systemie prawnym.

Możliwe jest używanie nazwiska i imion w języku mniejszości. Zgodnie z ustawą z 1990 r. o podziale zadań pomiędzy organa gminy i administracji rządowej, do właściwości rejonowych organów administracji państwowej należy orzekanie *w sprawach zmiany imion i nazwisk oraz dostosowania pisowni imion i nazwisk do zasad pisowni polskiej, zgodnie z fonetycznym brzmieniem, a także ustalanie brzmienia oraz pisowni imion i nazwisk*⁴⁵. Od osób, które pragną wrócić do poprzedniego brzmienia ich imion i nazwisk, zmienionych po 1945 r., nie pobiera się opłat za wydawanie nowych dowodów osobistych i paszportów.

Nie jest możliwe umieszczanie nazw miejscowości i oznaczeń topograficznych w języku mniejszości. Obowiązuje nadal rozporządzenie Prezydenta RP z 1934 r., które postanawia, że *w stosunkach publicznych wolno używać nazw miejscowości jedynie w brzmieniu urzędowym, ustalonym w trybie rozporządzenia niniejszego*⁴⁶. Władze polskie nie widzą obecnie możliwości wprowadzenia dwujęzycznych nazw wsi i miejscowości, w których przeważają przedstawiciele mniejszości narodowych⁴⁷. Podobne stanowisko zajmują wobec kwestii wprowadzenia języka ojczystego mniejszości jako języka urzędowego do urzędów gminnych i miejskich na terenach, gdzie dominują przedstawiciele tych społeczności.

Polski system prawny zapewnia możliwość tłumaczenia dla oskarżonego nie znającego języka polskiego, m.in. przygotowanie tłumaczenia aktu oskarżenia, orzeczenia lub obecności tłumacza podczas przesłuchania⁴⁸. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje możliwość przesłuchania w obcym języku za pomocą tłumacza, a do przesłuchania świadka nie władającego dostatecznie językiem polskim sąd może wezwać tłumacza⁴⁹.

3.5. Gwarancje życia kulturalnego, religijnego, podtrzymania świadomości narodowej przez członków mniejszości narodowych

Mniejszości narodowe w Polsce prowadzą dość bogatą działalność wydawniczą - wydają gazety, czasopisma, książki, kalendarze w swoich językach ojczystych. Szereg pozycji wydawniczych dotuje lub finansuje całkowicie Biuro ds. Mniejszości Narodowych (obecnie Biuro ds. Kultury Mniejszości Narodowych). Część organizacji

⁴⁴ Dekret o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych (z 30.11.1945 r.; Dz.U. 1945, nr 57, poz. 324).

⁴⁵ Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198, art. 6 pkt. 4.

⁴⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o ustalaniu nazw miejscowości i o numeracji nieruchomości (Dz.U. RP 1934, nr 94, poz. 850). Rozporządzenie zostało uzupełnione dekretem z 1948 r., który dodawał po słowie miejscowości, zwrot: *i obiektów fizjograficznych* (Dz.U. 1948, nr 36, poz. 251).

⁴⁷ 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-Dietricha Genschera*, "Zeszyty Niemcoznawcze PISM", nr VI (3), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1991.

⁴⁸ Kodeks postępowania karnego, art. 62, 159 i 354 (Dz.U. 1969, nr 13, poz. 96).

⁴⁹ Kodeks postępowania administracyjnego, art. 69 par. 2 (Dz.U. 1980, nr 9, poz. 26).

mniejszości prowadzi własne domy kultury i przedszkola, które spełniają ważną rolę kulturalno-oświatową oraz integracyjną. Zmiana sposobu dotowania organizacji mniejszościowych w końcu 1989 r., o której tu już wspomiano, postawiła amatorski ruch artystyczny mniejszości w trudnej sytuacji finansowej. Wiele grup i zespołów zaprzestało 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. Dotacje finansowe dla organizacji i inicjatyw kulturalnych środowisk mniejszości są niemal jedynymi źródłami ich finansowania. Większość organizacji mniejszości nie dysponuje dużymi środkami finansowymi uzyskanymi z prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Pomoc środowisk emigracyjnych, czy rządów krajów, z którymi przedstawiciele mniejszości związani są poczuciem wspólnej narodowej przynależności, generalnie nie odgrywa znaczącej roli.

Obecność problematyki mniejszości w środkach masowego przekazu jest prawnie zagwarantowana. Artykuł 21 (ust. 1 pkt. 9) ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że *do zadań publicznej radiofonii i telewizji należy w szczególności (...) uwzględnianie potrzeb mniejszości narodowych i grup etnicznych*⁵⁰. 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; raz w tygodniu audycję w języku litewskim; raz w tygodniu 30-minutową audycję w języku ukraińskim. Do Ukraińców w Polsce kieruje się raz na dwa tygodnie program radiowy (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 poruszana jest jedynie w programach regionalnych. Nie mają one jednak charakteru periodycznego, jak w Polskim Radiu. W 1992 r. Ośrodek Telewizyjny w Gdańsku wyemitował kilka programów w językach białoruskim i ukraińskim, zaś od jesieni Ośrodek Telewizyjny w Katowicach nadaje stałą audycję w języku niemieckim. 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.)⁵¹ 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. Dużym problemem są sporne kwestie pomiędzy poszczególnymi Kościołami dotyczące własności niektórych obiektów sakralnych.

Na rozwiązanie przez Sejm czeka natomiast kwestia zwrotu własności polskich Ukraińców i Kościoła greckokatolickiego, przejętych na rzecz Skarbu Państwa na mocy dekretów z lat 1947-1958 (związanych z akcją "Wisła"), lub rekompensaty w przygotowywanej ustawie o reprzywatyżacji i rekompensatach. Innym ważnym problemem, który dotyczy przede wszystkim Ukraińców, Ślązaków i Niemców w Polsce, jest nowelizacja ustawy z 4.01.1991 o kombatanach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, aby uprawnienia kombatanckie

⁵⁰ Dz.U. 1993, nr 7 poz. 34.

⁵¹ Dz.U. 1991, nr 66, poz. 287.

nabyli obywatele polscy będący byłymi więźniami obozu w Łambinowicach i Centralnych Obozów Pracy.

3.6. Instytucjonalne problemy polityki wobec mniejszości narodowych

Praktyczna regulacja większości problemów mniejszości narodowych w Polsce leży w gestii Biura ds. Mniejszości Narodowych (obecnie Biura ds. Kultury Mniejszości Narodowych, działającego przy Ministerstwie Kultury i Sztuki). Zadaniem Biura jest finansowanie działalności kulturalnej środowisk mniejszości oraz udzielanie niezbędnej pomocy prawnej. Większość środków finansowych przeznaczają się 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, zbyt mała w stosunku do istniejących potrzeb, a dodatkowo ogranicza ją inflacja.

Od 1991 r. dyskutowana jest sprawa pozycji Biura w systemie administracji centralnej. Stałym postulatem sejmowej Komisji Mniejszości jest powołanie w miejsce Biura, pełnomocnika ds. mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce jako wyodrębnionej instytucji centralnej odpowiedzialnej przed premierem.

W województwie opolskim istnieje stanowisko pełnomocnika ds. mniejszości niemieckiej, którego zadaniem jest utrzymywanie kontaktów z organizacjami mniejszości niemieckiej działającymi na terenie województwa opolskiego i reagowanie na zgłaszane przez nie postulaty. W województwach, w których istnieją szkoły dla mniejszości (koszalińskim, suwalskim, nowosądeckim, olsztyńskim, opolskim i katowickim), działają specjaliści pełnomocnicy (kuratorzy) ds. szkolnictwa dla mniejszości.

Mówiąc o polityce wobec mniejszości w Polsce należy zwrócić uwagę na jej regionalny wymiar. Przedstawiciele mniejszości narodowych mieszkają przede wszystkim w województwach: suwalskim, białostockim, olsztyńskim, przemyskim, katowickim i opolskim. Pozytywne rozwiązanie kwestii ważnych dla mniejszości bardzo często zależy od właściwego stosunku do nich władz lokalnych i wojewódzkich. Na tym tle dochodziło jednak do szeregu zadrażnień i konfliktów.

4. ZAKOŃCZENIE

Polski system prawny w swoich szczegółowych rozwiązaniach przewiduje szereg gwarancji ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, które w dużym stopniu odpowiadają międzynarodowym standardom. Wyjątkami są uregulowania dotyczące używania języka mniejszości w stosunkach z władzami publicznymi oraz podwójnego nazewnictwa. Kwestie te należą jednak do najtrudniejszych, o czym mogą świadczyć bardzo ostrożne sformułowania w tej dziedzinie w dokumentach międzynarodowych. Najpoważniejszym problemem prawnym pozostaje ciągle nie uregulowany status osób należących do mniejszości - brak konstytucyjnego zapisu i ustawy o ochronie ich praw.

Nie ma łatwych rozwiązań dotyczących ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych w dziedzinie ich statusu prawnego, a szczególnie w sferze praktycznego wdrażania i przestrzegania należnych im praw. Dotyczy to szczególnie tych mniejszości, które nie posiadają możliwości odwołania się do własnego państwa narodowego (odnosi się to przede wszystkim do Romów). Innym poważnym problemem są postawy większości społeczeństwa wobec mniejszości narodowych.

Miniony okres sześciu lat przemian demokratycznych i swoboda dyskusji prasowych doprowadziły raczej do uwydatnienia negatywnych aspektów wzajemnej historii

niż ułatwiły uwolnienie się od jej balastu. Zakres tolerancji etnicznej okazywanej tym społecznościom jest obecnie (i jak zawsze był), obok dyskutowanych tu problemów prawnych, najpoważniejszym czynnikiem określającym sytuację członków mniejszości narodowych w Polsce.

Reformy prawne, polityczne oraz poprawa sytuacji gospodarczej mogą łagodzić pewne konflikty na tym tle, a jednocześnie rodzić inne. W społeczeństwach demokratycznych konflikty takie są możliwe i występują, ale dopóki istnieją mechanizmy do ich prawnego regulowania, dopóty istnieją szanse na ich pokojowe uregulowanie.