



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Prawa mniejszości narodowych
i mniejszości etnicznych
w prawie międzynarodowym
i polskim

OPRACOWANIA TEMATYCZNE

OT-599

MARZEC 2011

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Prawa mniejszości narodowych
i mniejszości etnicznych
w prawie międzynarodowym
i polskim**

**OPRACOWANIA
TEMATYCZNE**

OT-599

Kancelaria Senatu
Marzec 2011

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2011

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Andrzej Krasnowolski
Główny specjalista
w Biurze Analiz i Dokumentacji

Prawa mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w prawie międzynarodowym i polskim

Problematyka mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych wiąże się z funkcjonowaniem instytucji państwa oraz kształtowaniem stosunków między różnymi grupami ludności zamieszkującymi jego terytorium, a przede wszystkim z odnoszeniem się grupy posiadającej większość w danym państwie do grup mniejszościowych. Problem ten pojawiał się zawsze, gdy organizacja państwowa wychodziła poza granice etnograficzne grupy tworzącej dane państwo i gdy władcy włączali, poprzez przyłączenie lub podboje, grupy posiadające świadomość swej odrębności i ją kultywujące. Innym fenomenem było tworzenie organizacji politycznych przez przedstawicieli innych narodów: dotyczyło to całości procesów kolonizacji europejskiej w obu Amerykach, Afryce i części Azji. Te sztuczne twory kolonialne, będące jednostkami administracyjnego zarządzania przez kolonialistów, często później, w wyniku procesów historycznych, przekształcały się w państwa.

Skala migracji i przemieszczeń etnicznych, którą rozpoczęło osadnictwo europejskie w obu Amerykach, a zwłaszcza w wieku XIX w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, później konsekwencje II wojny światowej i przemieszczenia ludności związane z funkcjonowaniem i upadkiem systemu kolonialnego, stworzyły na płaszczyźnie kontaktów międzykulturowych sytuacje nieznanne w tym rozmiarze kulturze ludzkiej.

Odpowiedzią na sytuację powstałą po zakończeniu rządów kolonialnych w Afryce i w Azji było przyjęcie międzynarodowego standardu zakładającego, że prawa mniejszości etnicznych i narodowych nie mogą naruszać zasady integralności terytorialnej i jedności istniejącego państwa. Lapidarnie to ujmując – istniało międzynarodowe uznanie nadrzędności utrzymania politycznego *status quo*, a wszelkie mniejszości dążące do uzyskania pewnej formy autonomii politycznej, która zagrażałaby integralności danego państwa, stały na straconych pozycjach.

Kryzys całego światowego porządku przyniósł rozkład obozu komunistycznego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku oraz wydarzenia, które po nim nastąpiły, zwłaszcza tragedia byłej Jugosławii.

Wypada przywołać rzecz znaną w wąskim środowisku specjalistów–afrykanistów. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku problem „trybalizmów”, czyli separatyzmów etniczno–plemiennych w Afryce Czarnej, owocujących krwawymi wojnami, był tematem tysięcy rozpraw naukowców europejskich i amerykańskich. Naukowcy wywodzący się z Czarnego Łądu widzieli podwójną miarę, którą mierzone były problemy etniczno–narodowe w Europie oraz w Afryce, a odreagowując to pisali o problemach trybalizmu w Europie na przykładzie Jugosławii. Naukowcy europejscy traktowali to z niejakim przymrużeniem oka i lekceważeniem, ale nie tak przecież odległa przyszłość wykazała słuszność oceny afrykańskich naukowców.

Zmianę sytuacji w ostatnim dziesięcioleciu ubiegłego wieku lapidarnie streścił Sł. Łodziński: *Powstałe w latach dziewięćdziesiątych dokumenty dotyczące ochrony praw mniejszości odpowiadają w różnym stopniu na ów powrót świadomości etnicznej w Europie i w świecie*¹.

W prawie międzynarodowym dla określenia rozmaitych mniejszości stosuje się współcześnie trzy główne kategorie. Mówi się więc o mniejszościach narodowych, mniejszościach regionalnych oraz o mniejszościach etnicznych. Wyróżnikiem tych wszystkich grup jest zawsze pochodzenie odmienne, niż pochodzenie ich sąsiadów, dominujących w danym regionie czy państwie, oraz przeświadczenie o wspólnocie krwi. Stąd w antropologii stosowane są pojęcia wspólnot pochodzeniowych i kulturowych, jako kategorii ogólnych, aczkolwiek i te pojęcia powodują pewne kontrowersje².

Wszystkie te pojęcia intuicyjnie zdają się być jasne i nie budzą wątpliwości. W odniesieniu do dwóch z nich, mniejszości narodowych i etnicznych, tak nie jest, zarówno na gruncie nauk społecznych, jak i nauk prawnych.

Według części politologów podstawowym kryterium różnicującym te dwie mniejszości jest kryterium instytucjonalne: fakt, czy dana mniejszość w innym państwie stanowi większość, decyduje o jej statusie mniejszości narodowej. Przedstawiciele wspólnoty kulturowej nie posiadającej państwa są więc jedynie mniejszością etniczną. To rozróżnienie nie jest powszechnie akceptowalne i należy wskazać, że wyklucza ono uzyskanie statusu mniejszości narodowej przez np. Kurdów czy Romów.

Na zasadniczy problem, podejmowany przy klasyfikowaniu danej grupy mniejszościowej, zwracał uwagę dr Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich: *stwierdzić trzeba jednak, że współcześnie nie ma legalnej, tj. powszechnie uznawanej w stosunkach międzynarodowych, definicji mniejszości. Taki stan rzeczy spowodowany jest tym, że w odróżnieniu od obywatelstwa, które jest jednoznacznie określane przez prawo, narodowość jest stanem świadomości każdego człowieka i wynikającą z tego stanu identyfikacją z określoną grupą etniczną*³.

Potwierdza to doradca Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Sławomir Łodziński: *próby prawnego określenia znaczenia terminu „mniejszość narodowa” wzbudzają kontrowersje wśród badaczy nauk społecznych, jak i specjalistów od prawa krajowego i międzynarodowego. Nie ustalono dotąd jednej i obowiązującej powszechnie w prawie definicji tej społeczności (...) Główne dokumenty prawa międzynarodowego dotyczące ochrony praw człowieka lub mniejszości zazwyczaj nie definiują tego terminu*⁴. Przyjęcie takiej definicji w prawie międzynarodowym zostało oddane każdemu z państw, które w zależności od kontekstu społecznego i wewnętrznej sytuacji politycznej podejmuje własne rozstrzygnięcia.

Funkcjonowanie różnych kulturowych wspólnot, posiadających odrębne tożsamości, w obrębie jednej organizacji państwowej zawsze powoduje pewne napięcia między poszczególnymi wspólnotami, a ich łagodzenie polega na zapewnieniu praw mniejszości, chroniących je przed dyktatem większości. *Mniejszości narodowe zawsze rodziły problemy związane z miejscem pobytu oraz z prawami, jakie te grupy mogłyby posiadać w społeczeństwie większości* –

¹ Sławomir Łodziński, *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych – perspektywa europejska*, Raport BSE nr 208, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2002, s. 3.

² Wspólnota narodowa przeważnie nie stanowi wspólnoty krwi, lecz jest wspólnotą wyobrażeniową, czyli ideacyjną. Szerzej o źródłach świadomości narodowej np. Benedict Anderson, *Wspólnoty wyobrażone, Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmów*, SIW Znak, Kraków 1997, passim. Problemy definicji powyższych pojęć analizuje szeroko np. Steve Fenton, *Etniczność*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007, s. 11–36.

³ Janusz Kochanowski, referat wygłoszony podczas konferencji *Prawa mniejszości narodowych i etnicznych w praktyce*, Warszawa, 28.06.2006, <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=1630>

⁴ Sławomir Łodziński, op. cit., s. 7.

to trafna ocena, oddająca problem⁵. Dyktat bowiem nieuchronnie wywołuje nie tylko napięcia, wywołuje i reakcje polityczne, mogące zagrozić istnieniu nie tylko danego państwa, ale również posiadające implikacje międzynarodowe. Stąd dążenie organizacji międzynarodowych do takiego generalnego normowania problemów mniejszości, które nie będą prowadziły do wzmacniania separatyzmów lokalnych i nie będą stanowiły zagrożenia dla istniejącego politycznego międzynarodowego *status quo*. Równocześnie niezbędne jest ustawowe zapewnianie przedstawicielom mniejszości specjalnych uprawnień, gdyż ograniczenie się do zasady równości i podejmowanie decyzji w sposób demokratyczny, na zasadzie wyboru dokonywanego głosami większości, powodowałoby ograniczanie praw mniejszości (w drodze wyborów demokratycznych większość zawsze przegłosuje mniejszość).

I. Normy prawa międzynarodowego

W prawie międzynarodowym przez setki lat uwaga skoncentrowana była na ochronie praw jednostki, choć były zawierane umowy międzypaństwowe, dotyczące ochrony praw mniejszości, głównie religijnych, co często pokrywało się z mniejszościami narodowymi⁶. Pierwszym aktem, mającym znaczenie międzynarodowe, a ściślej mówiąc znaczenie powszechne w obrębie cywilizacji euroamerykańskiej, była **Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela**, uchwalona 26 sierpnia 1789 roku przez Konstytuanteę podczas Wielkiej Rewolucji Francuskiej.

Problematyka mniejszości narodowych związana jest przede wszystkim z tworzeniem się państw narodowych i ich przekształceniami. Wiek XIX był wiekiem kształtowania się świadomości i ideologii narodowych. Wielkim „otwarcie” dla powstawania nowych państw narodowych było zakończenie I wojny światowej w Europie i ustanawianie w niej nowego porządku. W tych nowych państwach istniały mniejszości, które dążyły do równouprawnienia, a niekiedy nawet do zmiany granic. Traktaty dwustronne, narzucane przez Ligę Narodów, zobowiązywały te nowe państwa do ochrony rasowych, językowych i religijnych mniejszości. *Próba ustanowienia powszechnego systemu ochrony mniejszości przez Ligę nie powiodła się. System ochrony mniejszości przyjęty pod auspicjami LN łączony jest zatem ze zbiorem tzw. Traktatów mniejszościowych (13 traktatów)*⁷ – to krótka a celna charakterystyka porządku obowiązującego w międzywojennej Europie. Umowy te gwarantowały mniejszościom równość wobec prawa oraz prawo do posługiwania się językiem ojczystym. W starych państwach Europy Zachodniej istniejące mniejszości dążyły do uzyskania pełni praw oraz do autonomii, jak było to m.in. z Irlandczykami, Szkotami czy Baskami. W okresie pomiędzy dwiema wojnami światowymi w Europie tendencje separatystyczne bądź dezintegracyjne, występujące zarówno w nowych, jak i starych państwach, były istotnym problemem nie tylko wewnętrznym tych państw, ale również w skali międzynarodowej.

Po drugiej wojnie światowej pierwszym aktem tworzenia nowego międzynarodowego porządku było podpisanie 26 czerwca 1945 w San Francisco **Karty Narodów Zjednoczonych**, powołującej do życia i określającej ustrój Organizacji Narodów Zjednoczonych. Kraje podpisujące Kartę zobowiązały się do przestrzegania jej postanowień, jako prawa międzynarodowego.

Wielkim krokiem w gwarantowaniu praw jednostki była **Powszechna Deklaracja Praw Człowieka**, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 roku w Pa-

⁵ Ibidem, s. 2.

⁶ Ibidem, s. 4-5.

⁷ Piotr Daranowski, *Prawa mniejszości w powszechnym prawie międzynarodowym*, w: *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, pod red. Dariusza Góreckiego, Toruń 2009, s. 29-68.

ryżu. Akt ten otworzył drogę innym paktom międzynarodowym, jak uchwalone w 1966 roku na bazie Deklaracji **Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka**, które jako umowy międzynarodowe od początku obowiązywały wszystkie Państwa – Strony. Do tych Paktów zalicza się **Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych** oraz **Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych**. Oba Pakty weszły w życie 3 stycznia 1976 roku.

W tych umowach międzynarodowych, tak jak to zostało zaznaczone powyżej, nacisk kładziony był na prawa jednostki, nie grup. Odrzucono zasadę gwarantowania praw zbiorowych na rzecz ochrony powszechnych praw jednostkowych. W dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych przepisy o ochronie mniejszości zawierały m.in. **Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** z 4 listopada 1950 roku, **Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej** (1966), **Konwencja Praw Dziecka**, **Konwencja UNESCO o zakazie dyskryminacji w szkolnictwie** (1960). Wzmianki o mniejszościach narodowych nie występowały natomiast w dokumentach o charakterze powszechnym – Karcie Narodów Zjednoczonych czy Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Ten brak związany był, jak to zostało już powyżej zaznaczone, z kładzeniem nacisku na prawa jednostkowe oraz z przestrzeganiem zasady utrzymania *status quo* w ładzie międzynarodowym⁸. Organizacje międzynarodowe wystrzegają się i wystrzegają działań, które mogłyby doprowadzić do rozpadu istniejących państw oraz obawiają się politycznych konsekwencji separatystycznych dążeń grup mniejszościowych (etnicznych bądź narodowych).

W **Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych** z 1966 roku (obowiązującym państwa od 1976 roku) znajduje się art. 27, który dotąd stanowi jedyny powszechnie obowiązujący przepis prawa międzynarodowego, dotyczący ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, a który brzmi:

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.

Przełom w podejściu do problemu mniejszości narodowych i etnicznych nastąpił dopiero w ostatniej dekadzie XX wieku. Rozpad obozu państw socjalistycznych i odrodzenie tożsamości narodowej wielu grup, również zamieszkałych w stabilnych zdawałoby się państwach starej Europy, zmusiło wspólnotę światową do podjęcia problematyki narodowej.

Dokumentem podstawowym w porządku międzynarodowym określającym sytuację mniejszości narodowych i etnicznych jest **Deklaracja Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych**, przyjęta przez ONZ jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135 w dniu 10 grudnia 1992 roku. Co charakterystyczne, Deklaracja ta nie usiłuje zdefiniować mniejszości etnicznych bądź narodowych, ograniczając się do następującego ujęcia, zawartego w art. 2: *osoby należące do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, (zwane osobami należącymi do mniejszości) mają prawo do korzystania ze swej własnej kultury, do wyznawania i praktykowania swej własnej religii oraz do używania swego własnego języka*. Jako bardzo ostrożne należy ocenić stwierdzenie zawarte w Preambule Rezolucji iż: *stałe popieranie i urzeczywistnianie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, będąc integralną częścią rozwoju społeczeństwa jako całości i pozostając w ramach demokratycznych opartych na rządach prawa, może przyczynić się do wzmocnienia przyjaźni i współpracy pomiędzy narodami*

⁸ Zwraca na to uwagę np. Sławomir Łodziński, *Międzynarodowe standardy ochrony i wspierania mniejszości narodowych. Instytucje oraz organizacje powołane do ochrony mniejszości*, materiał konferencyjny 2004 r., s. 2 i nast. <http://www.agdm.pl/pdf/standardy.pdf>.

i Państwami. Deklaracja zawiera stwierdzenia o konieczności ochrony przez państwo istnienia oraz *narodowej lub etnicznej i językowej tożsamości mniejszości*. Deklaracja potwierdza prawo członków mniejszości do nauki i posługiwania się rodzimym językiem, podtrzymywania tradycji, kultury, prawo do odrębności religijnej, reprezentowania własnych interesów poprzez udział w wyborach i aktywność polityczną. Należy podkreślić cechę najważniejszą tego dokumentu. Deklaracja konkretyzuje prawa poszczególnych członków mniejszości, natomiast nie odnosi się do praw grup i społeczności mniejszościowych. To bowiem związane jest z kwestiami niezwykle delikatnymi politycznie: dążeniami grup mniejszościowych do połączenia się ze współrodakami zamieszkałymi w innych państwach bądź dążeniami do uzyskania autonomii i stworzenia własnej państwowości. Organizacje międzynarodowe przeciwdziałając takim dążeniom starają się zachować zasadę priorytetu przeciwstawiania się wszelkim zmianom w istniejących organizacjach państwowych. Krótko mówiąc, przedstawicielom mniejszości przyznaje się prawa indywidualne, natomiast państwa obawiają się przyznania im praw kolektywnych, grupowych.

II. Mniejszości narodowe i etniczne w prawie europejskim

Po II wojnie światowej straciły prawne znaczenie wszelkie umowy zawierane w Europie dwustronnie pod egidą Ligi Narodów. Druga wojna światowa uświadomiła politycznym elitom europejskim konieczność podjęcia działań na rzecz pewnej integracji kontynentalnej i nawiązania instytucjonalnej współpracy, które utrudniałyby lub uniemożliwiałyby powstanie kolejnego kryzys, porównywalnego z kryzysami prowadzącymi do pierwszej i drugiej światowej wojny.

Wkrótce po zakończeniu wojny, w 1946 roku, były premier brytyjski Winston Churchill powiedział, że *musimy zbudować pewnego rodzaju Stany Zjednoczone Europy*. Cel ten przyświecał tzw. Kongresowi Europy, który odbył się w Hadze w 1948 roku, a w którym wzięło udział ponad tysiąc przedstawicieli rozmaitych ruchów opowiadających się za bardziej zjednoczoną Europą. 5 maja 1949 roku w pałacu St. James w Londynie przedstawiciele dziesięciu krajów zachodnioeuropejskich (Belgii, Danii, Francji, Holandii, Irlandii, Luksemburga, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch) podpisali Traktat Londyński, powołujący do życia Radę Europy jako organizację międzynarodową o charakterze subregionalnym, otwartą tylko państw europejskich.

Rada Europy odgrywała i odgrywa najważniejszą rolę w dziedzinie tworzenia standardów ochrony mniejszości narodowych w Europie.

Najważniejszym dokumentem wypracowanym przez Radę Europy była **Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, w skrócie „Konwencja Europejska” lub **EKPC** z 4 listopada 1950 r., wraz z Protokołami Dodatkowymi. Konwencja ta stworzyła katalog praw i wolności, ustanawiając system kontrolny w trzech instytucjach: Europejskiej Komisji Praw Człowieka, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Komitetu Ministrów Rady Europy⁹. Konwencja Europejska w art. 14 zawiera przepis mówiący o zakazie dyskryminacji narodowej i etnicznej w zakresie korzystania z praw i wolności regulowanych w Konwencji i Protokołach.

W przyjętym w roku 1975 w Helsinkach akcie końcowym **Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie** (KBWE) nie było jednak żadnego odniesienia do problemów mniejszości w państwach europejskich. Ochrona praw mniejszości narodowych była i jest traktowana jako część ochrony praw człowieka. Asumpt do przystąpienia do unormowania statusu tych mniejszości dały prace Organizacji Narodów Zjednoczonych i nowa sytuacja w Europie

⁹ Sł. Łodziński, *Ochrona praw osób...*, s. 16.

począwszy od 1989 roku. Zadanie to zrealizowano w ramach prac Rady Europy – bowiem niejako w podziale zadań Wspólnota Europejska powierzyła prace nad problemami mniejszości etnicznych i narodowych właśnie Radzie Europy¹⁰.

Pierwszą deklaracją dotyczącą całej Europy był podpisany 29 czerwca 1990 roku, bezpośrednio po rozpadzie bloku państw komunistycznych, podczas Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, tzw. Dokument Kopenhaski¹¹. Państwa-sygnatariusze zobowiązały się do przestrzegania praw człowieka, wraz z poszanowaniem praw mniejszości narodowych, zgodnie z zasadami obowiązującymi w demokracjach parlamentarnych. Dokument Kopenhaski zawierał podstawowe założenie KBWE dotyczące praw człowieka, w tym gwarancję, że przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą osobistej decyzji każdego człowieka. Artykuły 32.1–32.6, 33–36 szczegółowo przedstawiały gwarancje praw, jakie państwa-strony powinny zapewniać przedstawicielom mniejszości narodowych, respektując ich odmienność etniczną, językową, kulturową i religijną.

Kolejnym krokiem stało się uchwalenie przez Radę Europy w 1992 roku **Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych**. Karta ta, sporządzona w Strasburgu 5 listopada 1992 roku, ma na celu ochronę oraz promocję języków regionalnych oraz języków mniejszości narodowych w Europie. Karta ma zastosowanie wyłącznie do ludności *tradycyjnie* zamieszkującej dane państwo, będącej mniejszością w tym państwie, a której język nie stanowi dialektu języka oficjalnego danego państwa ani nie jest językiem migrantów. Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych zawiera szczegółowe unormowania dotyczące celów i zasad, którymi kieruje się Rada Europy oraz szczegółowy opis środków, które muszą przedsięwziąć sygnatariusze Karty dla realizacji jej postanowień.

Spośród 47 państw należących do Rady Europy stronami tej Konwencji jest obecnie 25 państw.

Bardzo dużo do myślenia daje lista państw, które nie podpisały tej Konwencji, bądź po jej podpisaniu jej nie ratyfikowały. Karty nie podpisało 14 państw: Albania, Andora, Belgia, Bułgaria, Estonia, Grecja, Gruzja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Monako, Portugalia, San Marino i Turcja.

Kolejnych 8 państw po podpisaniu Karty jej nie ratyfikowało. Są to: Azerbejdżan, Francja, Islandia, Macedonia, Malta, Mołdawia, Rosja i Włochy¹².

Znajomość realiów sytuacji wewnętrznej wymienionych powyżej państw pozwala domyślić się w większości rzeczywistych powodów braku respektowania tej Konwencji.

Najważniejszym aktem prawa europejskiego jest **Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych** (ang. Framework Convention for the Protection of National Minorities, fr. Convention-Cadre pour la Protection des Minorités Nationales), sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., a która weszła w życie 1 lutego 1998 r.¹³ Był to pierwszy europejski akt prawny kompleksowo ujmujący tę problematykę. Spośród łącznie 47 członków Rady Europy stronami Konwencji jest obecnie 39 państw. Podpisały ją, nie ratyfikując, cztery kolejne państwa: Belgia, Grecja, Islandia i Luksemburg. Nie podpisały tej konwencji: Andora, Francja, Monako i Turcja¹⁴. Konwencja ta, ustanawiając minimalne standardy ochrony mniejszości narodowych, tak określała zasadność podjęcia tego zadania:

Państwa członkowskie Rady Europy oraz inne państwa-sygnatariusze niniejszej konwencji ramowej (...) zdecydowane są chronić, w ramach swoich terytoriów, istnienie mniejszości

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the human dimension of the CSCE: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

¹² Stan na 2.02.2011, dane ze strony internetowej Rady Europy .

¹³ *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Editions du Conseil de l'Europe, 6.e édition, Strasbourg 2009.

¹⁴ Stan na 2.02.2011 – dane ze strony internetowej Rady Europy.

narodowych; zważywszy, że burzliwe wydarzenia europejskiej historii udowodniły, iż ochrona mniejszości narodowych jest niezbędna dla stabilizacji, bezpieczeństwa demokratycznego i pokoju na tym kontynencie; zważywszy, że pluralistyczne i prawdziwie demokratyczne społeczeństwo powinno nie tylko szanować etniczną, kulturalną, językową i religijną tożsamość każdej osoby należącej do mniejszości narodowej, lecz także tworzyć odpowiednie warunki pozwalające im wyrażać, zachowywać i rozwijać tę tożsamość; zważywszy, że tworzenie klimatu tolerancji i dialogu jest konieczne, aby zróżnicowanie kulturowe nie było źródłem i czynnikiem podziałów, lecz wzbogacenia każdego społeczeństwa; zważywszy, że osiągnięcie tolerancyjnej i cieszącej się dobrobytem Europy nie zależy jedynie od współpracy pomiędzy państwami, lecz wymaga również współpracy transgranicznej - bez uszczerbku dla struktury i integralności terytorialnej każdego państwa - pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi¹⁵.

Konwencja ta zapewnia w szczególności równość wobec prawa i niedyskryminację, prawo do zgromadzeń i stowarzyszania się, swobodę wypowiedzi, myśli, przekonań i religii. Zapewnia także ochronę języków i kultur mniejszościowych oraz przewiduje prawo do otwierania placówek edukacyjnych dla mniejszości narodowych. Polska stała się stroną tej Konwencji z dniem 1 kwietnia 2001 r. Podobnie jak inne dokumenty prawa międzynarodowego, Konwencja ta nie zawiera definicji mniejszości narodowej. Przyczyną tego była niemożność wypracowania przez przedstawicieli państw opracowujących projekt dokumentu wspólnej definicji. Państwa, które ratyfikowały Konwencję, mają swobodę w określaniu statusu grup zamieszkujących ich terytorium i uznawaniu ich za mniejszości narodowe, etniczne, bądź w odmowie nadania im takiego statusu. Tak wypracowany kompromis w pewnej mierze działa przeciw zasadniczej funkcji Konwencji, gdyż państwo nie nadając statusu mniejszościowego danej grupie narodowej czy etnicznej może odmawiać jej słusznie należnych praw. Niezależnie od tego, należy podkreślić, że Konwencja jest dość szczegółowym zbiorem podstawowych norm i wolności, które państwa powinny gwarantować obywatelom należącym do mniejszości pochodzeniowych.

Przyznanie statusu mniejszości etnicznej lub narodowej w każdym przypadku należy do danego państwa, które powinno rozstrzygnąć problem w prawie krajowym bądź rozstrzyga go na drodze umów międzynarodowych. Treść tych umów zależy od stron umawiających się. Nie zawsze skutkuje to wzajemnością statusu mniejszości w dwóch państwach, czego dowodzi sytuacja mniejszości polskiej w Niemczech i sytuacja mniejszości niemieckiej w Polsce¹⁶.

Niemcy przystępując w 1995 roku do Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych zastrzegły, że w prawie niemieckim za mniejszości narodowe uznani są Duńczycy, Serbowie Łużyccy, członkowie fryzyjskiej grupy narodowościowej oraz dwie grupy Romów: Sinti i Manusze. Polacy, których liczebność w Niemczech jest szacowana obecnie na 1,5 – 2 miliony, nie mają statusu mniejszości narodowej, a co za tym idzie praw mniejszości¹⁷.

Mniejszość niemiecka w Polsce posiada status mniejszości narodowej, mimo iż liczy zaledwie około 150 tysięcy osób i reprezentuje 4 promile społeczeństwa polskiego¹⁸. Polska, ratyfikując tę Konwencję, podpisała załącznik, stanowiący Deklarację Interpretacyjną:

Uwzględniając fakt, że Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych nie zawiera definicji mniejszości narodowej, Rzeczpospolita Polska oświadcza, że przez pojęcie to rozumie

¹⁵ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz. U. z 2002 r., Nr 22, poz. 209.

¹⁶ Szczegółowo problematykę tę przedstawił Krzysztof Rak w opracowanym na zlecenie Kancelarii Senatu raporcie *Sytuacja polskiej mniejszości narodowej w Niemczech*, Stowarzyszenie Wspólnota Polska, Warszawa 2010, s. 59, http://www.wspolnota-polska.org.pl/pobierz/rak_raport.pdf.

¹⁷ Wspólnota Polska szacuje liczbę Polaków w Niemczech na 2 miliony osób (<http://wspolnota-polska.org.pl/index.php?id=pwko00>), o innych szacunkach patrz K. Rak, op. cit., s. 10.

¹⁸ Według Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 r. narodowość niemiecką zadeklarowało 147 094 obywateli polskich.

mniejszości narodowe zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których członkowie są obywatelami polskimi.

Rzeczpospolita Polska będzie realizowała konwencję ramową także w trybie artykułu 18 konwencji, zawierając umowy międzynarodowe, o których mowa w tym artykule, a których celem jest ochrona mniejszości narodowych w Polsce oraz mniejszości lub grup polskich w innych państwach.

Uznanie prawne danej grupy za mniejszość narodową lub brak takiego działania jest suwerenną decyzją każdego państwa. Ta dowolność w podejmowaniu decyzji pozwala państwu, poprzez brak uznania w sposób prawnie wiążący żyjących na jej terytorium mniejszości pochodzeniowych za mniejszość narodową, na odmawianie danym mniejszościom przywilejów wynikających z prawa międzynarodowego, takich chociażby jak prawo do nauki w języku mniejszości.

Rada Unii Europejskiej na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej (podpisanego 7 lutego 1992 roku w Maastricht) przyjęła dyrektywy, obowiązujące państwa członkowskie.

Pierwszą była Dyrektywa Rady nr 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r., wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Dyrektywa ta m. in. zawiera definicję „dyskryminacji”.

Dyrektywa Rady nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu to kolejny dokument, również bazujący na art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej.

Trzecim, bardzo istotnym aktem prawa Unii Europejskiej jest Decyzja Ramowa Rady Unii nr 2008/913/WSiSW z 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz.U.UE L z dnia 6 grudnia 2008 r.).

III. Prawo polskie odnoszące się do mniejszości narodowych i etnicznych

Należy podkreślić, iż Pierwsza Rzeczpospolita, Rzeczpospolita Obojga Narodów, była państwem wielonarodowym, a mniejszościom narodowym i religijnym stworzono ramy dla współistnienia oraz kultywowania odrębności. Polska tolerancja w I Rzeczypospolitej była faktem, nie mitem. Jak zostało to podkreślone powyżej, w tamtej epoce gwarancje religijne były przeważnie tożsame z gwarancjami praw mniejszości. W renesansowej Europie obowiązywała zasada *cuius regio eius religio*, zgodnie z którą władca narzucał swoją religię poddanym, choć istniały możliwości, aby poddani zachowali swoje wyznanie różne od wyznania panującego. W Pierwszej Rzeczypospolitej, w której panowało wyznanie rzymskokatolickie, od bardzo wczesnych czasów istniała tolerancja mniejszości religijnych i etnicznych. Pierwsze akty prawa, gwarantujące wolności mniejszościom, zostały podpisane przez Kazimierza Wielkiego. W 1341 roku zagwarantował on wyznawcom Kościoła prawosławnego poszanowanie ich obrządku i obyczajów. W 1356 roku zatwierdził on zwyczaje, wolności i przywileje w dziedzinie kultu i spraw administracyjnych dla monofizyckich Ormian. Dzięki decyzjom króla Kazimierza Wielkiego Polska stała się pierwszym wielowyznaniowym państwem w Europie, gdzie dwór królewski był katolicki, a poddani mieli zagwarantowaną wolność wyznania. Należy przypomnieć również, że do stanu szlacheckiego dopuszczeni byli przedstawiciele innych grup pochodzeniowych, jak Rusini, Ormianie czy Tatarzy, nie wspominając o Litwinach. Ludność prawosławna korzystała z szerokich praw, choć np. do Senatu wchodził tylko biskupi katolicy. Istniała tolerancja wobec wyznawców judaizmu czy islamu. Dowodem wyjątkowej w ówczesnej Europie tolerancji wyznaniowej była tzw. konfederacja warszawska z 1573 roku, która gwarantowała innowiercom pełne równouprawnienie. Postanowienia konfederacji

warszawskiej weszły następnie do tzw. *Artykułów henrykowskich*, które musiał zaprzysięgać każdy elekcyjny król Polski. Forma przysięgi królewskiej brzmiała: *Przysięgam, że będę broził i przestrzegał pokoju wśród dysydentów i w żadnym wypadku nie dopuszczę, by z powodu religii ktokolwiek był uciskany zarówno przez urzędników państwowych, jak i przez nas*. Mimo pewnej ogólności konfederacja warszawska była pierwszym w Europie aktem szerokiej tolerancji. Konstytucja 3 maja 1791 roku, przyjęta u schyłku Pierwszej Rzeczypospolitej, już w rozdziale pierwszym tak ujmowała problem religii panującej i tolerancji dla innych wyznań: *I. RELIGIA PANUJĄCA. Religią narodową panującą jest i będzie wiara święta rzymska katolicka ze wszystkimi jej prawami; przejście od wiary panującej do jakiegokolwiek wyznania jest zabronione pod karami apostazji. Że zaś taż sama wiara święta przykazuje nam kochać bliźnich naszych, przeto wszystkim ludziom jakiegokolwiek bądź wyznania, pokój w wierze i opiekę rządową winniśmy i dlatego wszelkich obrządków i religii wolność w krajach polskich, podług ustaw krajowych warujemy*.

W Drugiej Rzeczypospolitej problemy narodowościowe były dość skomplikowane. Istnieją rozmaite szacunki struktury narodowościowej przedwojennej Polski. Za względnie najbezpieczniejsze przyjmuje się dane rocznika statystycznego z 1931 roku, pamiętając, że liczba przedstawicieli mniejszości mogła być w rzeczywistości nieco wyższa. Według tych danych 69% obywateli było narodowości polskiej. Najliczniejszą mniejszość stanowili Ukraińcy – 14% ogółu obywateli, następnie Żydzi – 9%, Białorusini – 3%, Niemcy – 2%, a pozostałe 3% obywateli stanowili przedstawiciele wielu innych mniejszości: Litwini, Karaimi, Tatarzy i inni¹⁹.

Głównym zadaniem władz II Rzeczypospolitej było zjednoczenie kraju, odbudowywanego z części rozwijających się ponad sto lat w trzech różnych systemach politycznych. Warunkiem integracji było centralne zarządzanie poprzez organy administracyjne i samorządowe, co wykluczało nadawanie szerszych uprawnień okręgom, w których dominowała ludność niepolska. Nie można pominąć faktu, iż proces ustalania granic Rzeczypospolitej był trudny i krwawy, a przedstawiciele niektórych narodów dążyli do dezintegracji państwa polskiego. Dotyczyło to zwłaszcza Niemców, Ukraińców i Litwinów.

W II Rzeczypospolitej mniejszości narodowe objęte były ochroną prawną na mocy ratyfikowanych przez Polskę układów międzynarodowych oraz na podstawie prawa polskiego. Z umów międzynarodowych najważniejszą i zarazem pierwszą był traktat o ochronie mniejszości, zawarty 28 czerwca 1919 r. między Polską a Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią, Francją, Włochami i Japonią, w ramach realizacji postanowień art. 93 traktatu wersalskiego. Zawarte w nim były zobowiązania rządu polskiego dotyczące uprawnień przedstawicieli mniejszości.

Kolejnymi ważnymi umowami dotyczącymi mniejszości narodowych w tym okresie były traktaty pokojowe. Pierwszy z nich to Traktat Ryski, zawarty między Polską a Rosją i Ukrainą w dniu 18 marca 1921 r. Drugi to tzw. Konwencja Genewska, dotycząca polskiej i niemieckiej części Górnego Śląska, podpisana 15 maja 1922 r. przez Polskę i Niemcy

Szczegółowe postanowienia dotyczące mniejszości narodowych zawierała konstytucja marcowa z 1921 roku. Przepisem generalnym był przepis art. 95, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska zapewnia na swoim obszarze zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii. Cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami Państwa Polskiego, oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego*.

Prawa te zostały sprecyzowane w art. 110–116. Celowe jest przytoczenie art. 110 i 111:

¹⁹ Cyt. wg Łukasz Stręk, *Wybrane problemy narodowościowe w II Rzeczypospolitej*, <http://www.kwsm.uni.wroc.pl/publikacje/problemy.pdf>

Art. 110. Obywatele polscy, należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych, mają równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religii.

Art. 111. Wszystkim obywatelom poręcza się wolność sumienia i wyznania. Żaden obywatel nie może być z powodu swego wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach, przysługujących innym obywatelom.

Wszyscy mieszkańcy Państwa Polskiego mają prawo wolnego wyznawania zarówno publicznie jak i prywatnie swej wiary i wykonywania przepisów swej religii lub obrządku, o ile to nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej.

Konstytucja kwietniowa z 1935 roku powstała w innej sytuacji społeczno-politycznej, która wpłynęła na zawarte w niej przepisy. Problematyka mniejszości została tylko zasygnalizowana w dwóch artykułach, w sposób znacznie bardziej ogólny niż w konstytucji marcowej i kładący nacisk na obowiązek lojalności wobec państwa.

Art. 6 stanowił: Obywatele winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków. Art. 7 precyzował: 1. Wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne.

2. Ani pochodzenie, ani wyznanie, ani płeć, ani narodowość nie mogą być powodem ograniczenia tych uprawnień.

Sformułowania te były znacznie ogólniejsze, ale nie należy zapominać o kontekście historycznym, w jakim powstawały, ani o sytuacji wewnętrznej młodego państwa. Warto dodać, że oprócz przytoczonych przepisów konstytucyjnych nie powstały w tym okresie ustawy szczegółowo podejmujące problem mniejszości narodowych. Ustawy takie nie istniały również w innych europejskich państwach²⁰.

Po II wojnie światowej całkowicie zmienione zostały normy konstytucyjne.

Konstytucja stalinowska z 1952 roku posługiwała się dwoma terminami: ludu i narodu polskiego, który to naród zgodnie z ujęciem konstytucyjnym był jednolity. Uwidocznione jest to w Preambule:

Polska Rzeczpospolita Ludowa jest republiką ludu pracującego. Polska Rzeczpospolita Ludowa nawiązuje do najszczytniejszych postępowych tradycji Narodu Polskiego i urzeczywistnia idee wyzwolenia polskiej mas pracujących. Polski lud pracujący pod przewodnictwem bohaterskiej klasy robotniczej, opierając się na sojuszu robotniczo-chłopskim, walczył dziesiątki lat o wyzwolenie z niewoli narodowej, narzuconej przez pruskich, austriackich i rosyjskich zaborców - kolonizatorów, tak samo jak walczył o zniesienie wyzysku polskich kapitalistów i obszarników. W okresie okupacji Naród Polski toczył nieustępliwą, bohaterską walkę z krwawym najazdem hitlerowskim. Historyczne zwycięstwo Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich nad faszyzmem wyzwoliło ziemie polskie, umożliwiło polskiemu ludowi pracującemu zdobycie władzy i stworzyło warunki narodowego odrodzenia Polski w nowych, sprawiedliwych granicach.

Jedynym miejscem w tej Konstytucji, ujawniającym istnienie zróżnicowania narodowościowego w Polsce był art. 69:

1. Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej niezależnie od narodowości, rasy i wyznania mają równe prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Naruszenie tej zasady przez jakiegokolwiek bezpośrednio lub pośrednio uprzywilejowanie albo ograniczenie w prawach ze względu na narodowość, rasę czy wyznanie podlega karze.

²⁰ Patrz P. Daranowski, op. cit. s. 6–10.

2. *Szerzenie nienawiści lub pogardy, wywoływanie waśni albo poniżanie człowieka ze względu na różnice narodowości, rasy czy wyznania, jest zakazane.*

Zmiany wprowadzone do Konstytucji w 1976 roku nie dotyczyły powyższych sformułowań.

Ze względu na ogólnie zadeklarowaną jedność społeczno-polityczną narodu i polskiego ludu pracującego w okresie PRL nie powstały jakiegokolwiek akty prawne, konkretyzujące uprawnienia mniejszości narodowych, których przedstawiciele, co należy podkreślić, mieli prawo zrzeszania się w organizacjach społeczno-kulturalnych. Obowiązującym paradygmatem była jednak jedność narodowa polskiego ludu, co nakazywało dążenie do pełnej asymilacji istniejących mniejszości.

Jednakże Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała ważne akty prawa międzynarodowego.

Międzynarodowa Konwencja w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, przyjęta 21 marca 1965 r. na XX Sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ, została ratyfikowana przez Polskę 9 października 1968 r. Konwencja ta uściślała w art. 1, że:

1. *W niniejszej Konwencji wyrażenie „dyskryminacja rasowa” oznacza wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego. (...)*

3. *Żadne postanowienie niniejszej Konwencji nie może być interpretowane jako naruszające w jakikolwiek sposób przepisy prawne Państw Stron Konwencji dotyczące narodowości, obywatelstwa lub naturalizacji, pod warunkiem że przepisy takie nie dyskryminują żadnej określonej narodowości.*

Po 1989 roku odżył problem mniejszości narodowych w całej Europie, również w Polsce. 26 listopada 1991 r. Rzeczpospolita Polska przystąpiła do Rady Europy. Tego samego dnia podpisała **Europejską Konwencję Praw Człowieka** (pełna nazwa to **Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**), co warunkowało nasze członkostwo w Radzie. Konwencja zaś została ratyfikowana przez nasze państwo 19 stycznia 1993 r. i tego samego dnia Konwencja Europejska weszła w życie w stosunku do Polski.

Mała Konstytucja nie wprowadzała żadnych nowych rozwiązań w omawianym zakresie, ale Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku w art. 35 zawiera całkiem nowe sformułowanie:

1. *Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.*

2. *Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.*

Konstytucja RP zawiera ogólną normę postępowania wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Szczegółowe rozwiązania zawierają konkretne akty prawne.

W Trzeciej Rzeczypospolitej ewenementem w skali europejskiej są rozwiązania ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (Dz. U. z 2007, Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.), która zwalnia komitety wyborcze utworzone przez organizacje mniejszości narodowych z wymogu przekroczenia 5 % proggu wyborczego. Ta sama norma została powtórzona w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) określa, że szkoły i placówki publiczne umożliwiają uczniom podtrzymywanie

poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka i w języku ojczystym oraz naukę własnej historii i kultury.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004, Nr 253, poz. 1114 z późn. zm.) ustala, że publiczne radio i telewizja powinny uwzględniać potrzeby mniejszości narodowych i etnicznych. Efektem realizacji tego ustawowego obowiązku są emitowane audycje, których szczegółowe wyliczenie zawierają kolejne raporty sprawozdające wywiązywanie się przez państwo polskie z zobowiązań międzynarodowych. Bardzo szczegółowy wykaz zamieszczony jest w Drugim Raporcie Dotyczącym Sytuacji Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Języka Regionalnego w **Rzeczypospolitej Polskiej**²¹.

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 1999, Nr 90, poz. 999 z późn. zm.) zawiera deklarację, że zawarte w niej przepisy nie naruszają praw mniejszości. Wydane na jej podstawie rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji przewiduje m.in., że w miejscowościach, w których występują zwarte środowiska mniejszości narodowych lub etnicznych nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język mniejszości.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997, Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) przewiduje penalizację przestępstw popełnianych na tle narodowościowym lub etnicznym.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (**Dz. U. z 1997, Nr 133, poz. 883**) zabrania przetwarzania danych ujawniających pochodzenie etniczne.

W dniu 18 kwietnia 2000 roku Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej przyjęła również **Deklarację Interpretacyjną do Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych**. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Aleksander Kwaśniewski, podpisał akt ratyfikacyjny Konwencji w dniu 10 listopada 2000 r. W dniu 20 grudnia 2000 r. w siedzibie Rady Europy w Strasburgu złożone zostały dokumenty ratyfikacyjne, wraz z Deklaracją Interpretacyjną. Polska stała się stroną Konwencji w dniu 1 kwietnia 2001 r.

Najważniejszym z aktów prawnych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych jest ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2005, Nr 17, poz. 141 z późn. zm.). Zawiera ona fundamentalne ustalenia.

Definiuje ona mniejszości narodowe i etniczne w Polsce.

Mniejszością narodową, w rozumieniu ustawy, jest grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją;
- 3) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji;
- 4) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę;
- 5) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat;
- 6) utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

Ustawa podaje też jedno kryterium odróżniające mniejszość etniczną od narodowej – pierwsza oznacza grupę, która nie utożsamia się z innym narodem, współcześnie zorganizowanym we własnym państwie.

Art. 2 ust. 2 wymienia, które z mniejszości uważa się za mniejszości narodowe w rozumieniu ustawy. Wyszczególnione w kolejności alfabetycznej zostały następujące mniejszości: białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska i żydowska. Ponadto w art. 2 ust. 4 wymienia się mniejszości uznane za mniejszości etniczne w rozumieniu ustawy: karaïmską, łemkowską, romską i tatarską.

²¹ www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=11786

Ustawa ta gwarantuje, że każda osoba ma prawo do swobodnej decyzji o traktowaniu jej jako osoby należącej bądź też nienależącej do mniejszości, a wybór taki lub korzystanie ze związanych z tym wyborem praw nie pociąga za sobą jakichkolwiek niekorzystnych skutków. Zapewnia, że nikt nie może być obowiązany, za wyjątkiem prawem przewidzianym, do ujawnienia informacji o własnej przynależności do mniejszości lub ujawnienia swojego pochodzenia, języka mniejszości lub religii. Gwarantuje utrzymanie własnej tożsamości kulturowej, m. in. zabraniając stosowania środków mających na celu asymilację osób należących do mniejszości, jeżeli środki te są stosowane wbrew ich woli oraz zabraniając stosowania środków mających na celu zmianę proporcji narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszość. Zapewnia również, że nikt nie może być obowiązany do udowodnienia własnej przynależności do danej mniejszości. Gwarantuje dopuszczenie używania języka mniejszościowego, w wybranych gminach, jako języka pomocniczego, w kontaktach z organami gminy oraz w postępowaniu sądowym pierwszej instancji. Informuje, że obok ustalonych w języku polskim nazw geograficznych mogą być używane, jako nazwy dodatkowe, tradycyjne nazwy w języku mniejszości dla miejscowości, obiektów fizjograficznych oraz ulic.

Ponadto ustawa określa, że na terenach województwa pomorskiego zamieszkują Kaszubi, społeczność posługująca się językiem regionalnym.

Omawiana ustawa reguluje całokształt spraw związanych z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowaniem i rozwojem języka regionalnego, a także sposób realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne oraz określa zadania i kompetencje organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Do współpracy między rządem a mniejszościami powołana jest Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, a ustawa zobowiązuje do publikowania co dwa lata raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Do chwili obecnej powstały dwa takie raporty: w roku 2007 i 2009²².

IV. Podsumowanie: wiek globalizacji i odrodzenia nacjonalizmów

Początek ostatniej dekady ubiegłego wieku był okresem przełomu w prawie międzynarodowym odnoszącym się do problemów mniejszości pochodzeniowych, czyli etnicznych i narodowościowych. Po latach, kiedy w skali międzynarodowej wydawało się, iż problemy mniejszości religijnych i pochodzeniowych zanikają – nastąpiła eksplozja konfliktów właśnie na tej płaszczyźnie. Stanowiło to prawdziwy wstrząs dla teoretyków z dziedziny nauk prawnych, społecznych i politycznych. Przez dziesiątki lat wieszczono kres narodów, powstanie społeczeństwa globalnego i rozwój struktur ponadnarodowych. Gwałtowny wybuch nacjonalizmów i walk etnicznych oraz religijnych, również w tej tak stabilnej Europie, był zaskoczeniem nie tylko dla światowej opinii publicznej, polityków, ale i naukowców²³. Zwięźle przedstawił to jeden z najwybitniejszych współczesnych socjologów, Manuel Castels: *Nasz świat i nasze życie kształtowane są przez przeciwstawne nurty globalizacji i tożsamości. Rewolucja technologii informacyjnych i restrukturyzacja kapitalizmu wytworzyły nową formę społeczeństwa – społeczeństwo sieci. (...)*

²² http://www.mswia.gov.pl/porta1/pl/417/4862/Raport_Dotyczacy_Sytuacji_Mniejszosci_Narodowych_i_Etnicznych_Oraz_Jezyka_Region.html?search=407106

²³ Tę zmianę w widzeniu problemu nacjonalizmów ukazał zwięźle w drugim wydaniu swej pracy Benedict Anderson, op. cit., s. 9–11, przedstawiając „rewolucję” w postrzeganiu nacjonalizmów pomiędzy 1983 rokiem, datą pierwszego wydania książki, a rokiem 1991 i przygotowaniem zaktualizowanego drugiego wydania.

Ta nowa forma organizacji społecznej w swej wszechobjęmej globalności rozpowszechnia się po całym świecie, tak jak w XX wieku czynił to kapitalizm przemysłowy i jego bliźniak-wróg, przemysłowy etatyzm (statism). (...) Wraz z rewolucją technologiczną, transformacją kapitalizmu i zanikiem etatyzmu doświadczyliśmy w minionym ćwierćwieczu powszechnego, nagłego wzrostu potężnych ekspresji zbiorowych tożsamości, które rzucają wyzwanie globalizacji i kosmopolityzmowi w imię kulturowej wyjątkowości i w imię przejęcia przez ludzi kontroli nad własnym życiem i środowiskiem. Ekspresje te przybierają wielorakie formy; są zróżnicowane i uwarunkowane profilem danej kultury i historycznymi źródłami formowania się każdej tożsamości. Obejmują one pełne nowych inicjatyw (proactive) ruchy, które mają na celu przekształcenie stosunków międzyludzkich na ich najbardziej fundamentalnym poziomie – zaliczyć do nich można feminizm i ruchy na rzecz ochrony środowiska naturalnego (environmentalism). Ekspresje te mogą także przybierać formę ruchów wstecznych (reactive), budujących szanse oporu w imię Boga, narodu, etniczności, rodziny, lokalności, czyli podstawowych kategorii tysiącletniej egzystencji, zagrożonych teraz połączonym, sprzecznym z nim atakiem sił techniczno-ekonomicznych i transformacyjnych ruchów społecznych. Targane przez te dwa przeciwstawne nurty państwo narodowe jest kwestionowane i w swój kryzys wciąga samo pojęcie demokracji politycznej opierające się na konstrukcji suwerennego państwa narodowego²⁴.

Jest wielkim paradoksem, że wejście świata w erę globalnej gospodarki, globalnego przemysłu i globalnej kultury zaowocowało potężnym wybuchem separatyzmów o podłożu religijnym, narodowym, etnicznym czy ideowym. Powoduje to trudności w rozumieniu naszych czasów: wraz z globalizacją weszliśmy równocześnie w erę odrodzenia nacjonalizmu, który prowadzi do kwestionowania istniejących państw narodowych nie tylko w imię funkcjonujących tożsamości zbiorowych (czyli istniejących od dawna), ale i w imię tworzonych na nowo tożsamości wspólnotowych, odwołujących się do przeszłości zdawało się już politycznie pogrzebanej. W Europie najmocniejszym przykładem jest tu Belgia, która jako państwo narodowe powstała w pierwszej połowie XIX wieku, a po blisko 200 latach stoi na krawędzi dezintegracji, gdyż Walonowie i Flamandowie nie chcą lub już nie potrafią współpracować w jednym organizmie politycznym. Eksperyment zjednoczenia południowych Słowian trwał dużo krócej i była Republika Jugosławii rozpadła się ostatecznie w końcu XX wieku, po kilkudziesięciu latach od jej utworzenia po I wojnie światowej. We Francji od kilkudziesięciu lat wielkie problemy stwarzają ugrupowania korsykańskie, które żądając autonomii i podejmując działania terrorystyczne nie posiadają jednak większościowego poparcia na samej Korsyce. Dążenia separatystyczne Basków od początku XX wieku odciskają się na historii Hiszpanii, a wejście w wiek XXI i odmowa Kortezów przyznania Krajowi Basków szerszej autonomii nie wróży szybkiego zakończenia konfliktów.

Odrębnym problemem w Europie stały się rezultaty polityki wielokulturowości, wprowadzanej w życie przez państwa europejskie. Polityka ta nie doprowadziła do wtapienia się migrantów w społeczeństwa ich przyjmujące, natomiast zaowocowała wielkimi napięciami społecznymi. Przykłady są tu liczne: Holandia, Francja, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy. Ostatnie lata to uświadomienie sobie przez niektórych przywódców europejskich błędu podstawowych założeń tej polityki i zakwestionowanie przez nich jej słuszności. Okazało się bowiem, że migranci przybywający do państw europejskich w nadziei na lepsze życie chcąc tu pracować i bogacić się odrzucają nie tylko idee wolności i demokracji, ale stają się ich przeciwnikami, co prowadzi większość z nich do konserwowania tradycyjnych kulturowych i religijnych przekonań, a niektórych prowadzi do opowiadania się po stronie terroryzmu i skrajnych ugrupowań politycznych czy społecznych.

Europa początku XXI wieku stanęła przed nowymi wyzwaniami, których źródłem stały się właśnie dążenia poszczególnych grup do zachowania swych odrębności kulturowych.

²⁴ M. Castells, op. cit., s. 17-18.

Spis treści

I. Normy prawa międzynarodowego	5
II. Mniejszości narodowe i etniczne w prawie europejskim	7
III. Prawo polskie odnoszące się do mniejszości narodowych i etnicznych	10
IV. Podsumowanie: wiek globalizacji i odrodzenia nacjonalizmów	15

