

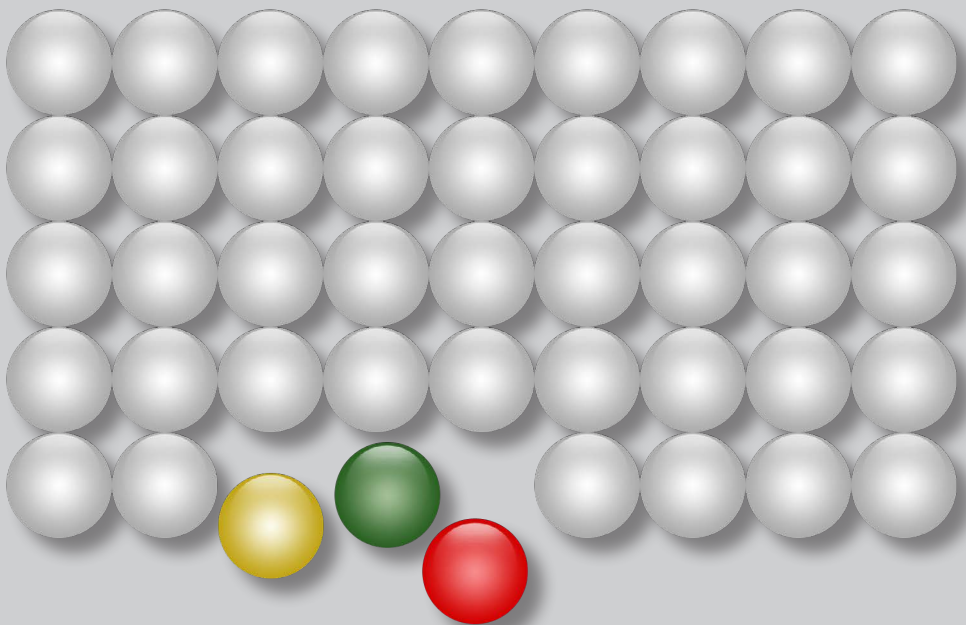


Uniwersytet
Wrocławski

Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie

Redakcja

Joanna Beata Banach-Gutierrez, Mariusz Jabłoński



Wrocław 2017

100-LECIE
SĄDU
NAJWYŻSZEGO
I SĄDOWNICTWA
POWSZECHNEGO
1917 - 2017



Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie

Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie

pod redakcją

Joanny Beaty Banach-Gutierrez

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Mariusza Jabłońskiego

Uniwersytet Wrocławski

Wrocław 2017

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *dr hab. prof. nadzw. Sabina Grabowska, dr hab. prof. nadzw. Radosław Grabowski*

Publikacja współfinansowana ze środków Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Marta Uruska*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Urszula Michaldo, Tomasz Kalota* eBooki.com.pl

Druk: *Drukarnia Beta-druk*, www.betadruk.pl

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-60-8 (druk)

ISBN 978-83-65431-61-5 (online)

Spis treści

WSTĘP.....	9
ROZDZIAŁ I. KONCEPCJE I MODELE OCHRONY PRAW OSÓB NALEŻĄCYCH DO MNIEJSZOŚCI	
Mariusz Jabłoński	
NORMATYWNE PODSTAWY OCHRONY PRAW MNIEJSZOŚCI – WYBRANE ZAGADNIENIA	17
Tomasz Witkowski	
PRAWA MNIEJSZOŚCI W ORGANIZACJI BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓŁPRACY W EUROPIE	29
Magdalena Abu Gholeh	
DWUJĘZYCZNE NAZEWNICTWO GEOGRAFICZNE JAKO JEDNO Z PRAW JĘZYKOWYCH MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH	41
Agnieszka Malicka	
STATUS PRAWNY MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH W POLSCE – USTAWA O MNIEJSZOŚCIACH NARODOWYCH I ETNICZNYCH ORAZ JĘZYKU REGIONALNYM	55
ROZDZIAŁ II. OCHRONA PRAW MNIEJSZOŚCI W PRAKTYCE	
Joanna Beata Banach-Gutierrez	
MNIEJSZOŚCI W SYTUACJACH KRYZYSÓW HUMANITARNYCH: REFLEKSJE W ŚWIEŁLE RAPORTU SPECJALNEGO SPRAWOZDAWCY BIURA WYSOKIEGO KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA DO ZGROMADZENIA OGÓLNEGO NARODÓW ZJEDNOCZONYCH	81
Katarzyna Jędrzejczyk-Kuliniak	
TEN INNY, OBCY, IMIGRANT. EUROPEJSKA PRZESTRZEŃ BEZPIECZEŃSTWA A KRYZYS MIGRACYJNY	97
Anna Kuchciak	
AUTONOMIA TERYTORIALNA W EUROPEJSKICH KRAJACH ŚRÓDZIEMNOMORSKICH	109
Barbara Lorenc Żelisko	
PRZESTĘPSTWA POPEŁNIANE Z NIENAWIŚCI JAKO FORMA ZAGROŻEŃ ZWIĄZANYCH Z WIELOKULTUROWOŚCIĄ SPOŁECZEŃSTWA	123
Ziad Abou Saleh	
OBRAZ POLSKI I POLAKÓW W OCZACH ARABÓW W LATACH 1994, 2015 I 2016	137

Olga Halub

CELE I ZADANIA KOMISJI WSPÓLNEJ RZĄDU I MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH	155
---	-----

Dominika Kuźnicka

MNIEJSZOŚĆ ETNICZNA A MNIEJSZOŚĆ NARODOWA W POLSCE – ANALIZA PORÓWNAWCZA NA PRZYKŁADZIE ŁEMKÓW I ŻYDÓW	165
--	-----

Wstęp

Po II wojnie światowej Karta Narodów Zjednoczonych (1945 r.) po raz pierwszy nadała uniwersalną wartość koncepcji praw człowieka. Narody Zjednoczone, jak stanowi Karta, mają promować poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania (art. 1 (3)). Zaangażowanie społeczności międzynarodowej w promowanie i ochronę praw człowieka potwierdzono w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r. Dokument ten głosi wolność i równość jednostek, formułuje zasadę niedyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, przekonania polityczne, pochodzenie narodowościowe lub społeczne (art. 2). Przewodnie zasady wyżej wspomnianej deklaracji, uznawanej za jeden z najważniejszych dokumentów w historii ludzkości, znalazły wyraz w konstytucjach państw, które uzyskały niepodległość w wyniku zakończenia II wojny światowej. W 1950 r. Zgromadzenie Ogólne wezwało wszystkie państwa i zainteresowane organizacje do obchodzenia 10 grudnia – rocznicy przyjęcia Powszechnej Deklaracji, jako Dnia Praw Człowieka. Rocznicą taką ma być okazją do przywołania zasad ustanowionych w tym dokumencie. W wielu częściach świata Dzień Praw Człowieka jest corocznie obchodzony nie tylko w celu przekazania treści Powszechnej Deklaracji, ale także dla przypomnienia poważnych naruszeń praw człowieka, które utrzymują się nadal we współczesnym świecie.

W połowie lat sześćdziesiątych XX w. społeczność międzynarodowa podjęła nowe inicjatywy celem zagwarantowania i ochrony praw człowieka. Przyjęto mianowicie dwa Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka (1966 r.): Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹. W odniesieniu do praw mniejszości w art. 27 MPPOiP stwierdza się, że „w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do takich mniejszości nie będą pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wspólnie z innymi członkami danej grupy”².

Zgromadzenie Ogólne ONZ zwróciło się do rządów państw, aby nadały prawom człowieka większe znaczenie w swoich programach edukacyjnych, zarówno dla dorosłych, jak i dla dzieci. Kadra nauczycielska na wszystkich szczeblach, uniwersytety, fundacje, instytucje charytatywne, naukowe i badawcze oraz media, jak zasugerowano, mogłyby przyczynić się do nadania nowego wymiaru tej tematyce oraz wspierać działania na rzecz promowania praw człowieka. Prawa człowieka – w najogólniejszym ujęciu – to

¹ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

² Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

ogół niezbywalnych praw i wolności, jakie posiada każdy człowiek ze względu na swoją przyrodzoną godność i wartość osoby ludzkiej. Prawa mniejszości definiuje się jako prawa przyznane mniejszościom celem zabezpieczenia ich interesów i zapobiegania ich dyskryminacji przez większość³.

Pierwsze umowy z zakresu ochrony praw człowieka dotyczyły ochrony mniejszości narodowych. Mimo że Liga Narodów nałożyła na nowo powstałe państwa zobowiązania dotyczące ochrony mniejszości narodowych, to faktycznie obowiązek przestrzegania równych praw i wolności zasadniczych nałożyły dopiero postanowienia Karty NZ. W systemie ochrony praw człowieka ONZ przyjęto także kilka innych dokumentów o charakterze uniwersalnym (inaczej powszechnym), odnosząc się do praw mniejszości. Dla przykładu zgodnie z postanowieniami Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1965 r.), która wprowadza zakaz dyskryminacji: „dyskryminacja rasowa oznacza wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie oparte na rasie, kolorze skóry, urodzeniu lub pochodzeniu narodowym albo etnicznym, które ma na celu albo powoduje przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania, lub korzystania na zasadach równości z praw człowieka i podstawowych wolności w politycznej, gospodarczej, społecznej, kulturalnej lub jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego [...]” (art. 1)⁴.

Również w Konwencji o Prawach Dziecka (1989 r.) stwierdza się, że „w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe albo osoby pochodzenia rdzennego, dziecko pochodzenia rdzennego lub należące do takich mniejszości nie może być pozbawione prawa posiadania własnego życia kulturalnego, wyznania i praktykowania własnej religii lub używania własnego języka łącznie z innymi członkami jego grupy (art. 30)⁵. Należy także w tym miejscu wspomnieć o Konwencji UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty (1960 r.)⁶.

Dokumentem najpełniej odnoszącym się do kwestii praw mniejszości w systemie uniwersalnym ONZ jest Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135 z dnia 10 grudnia 1992 r.). Zgodnie z jej postanowieniami państwa mają chronić „w obrębie ich terytoriów istnienie oraz tożsamość narodową, etniczną, kulturową i językową mniejszości”, jak również zapewnić „warunki służące wspieraniu jej tożsamości” (art. 17). Wśród katalogu praw, które służą utrzymaniu i rozwijaniu mniejszościowej tożsamości

³ “Rights granted to minorities to act as a safeguard of their interests and help prevent discrimination against them by the majority” (tłumaczenie własne), Oxford living Dictionaries, https://en.oxforddictionaries.com/definition/minority_rights [dostęp 15.04.2017].

⁴ Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.

⁵ Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526

⁶ Dz. U. z 1960 r. Nr 40, poz. 268.

⁷ Zob. tekst dostępny na stronie: <http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/akty-prawne?page=2>

narodowej, wymienia się między innymi prawo do korzystania z własnej kultury, prawo do wyznawania i praktykowania własnej religii oraz prawo do używania swego własnego języka (art. 2).

Pozostałe systemy ochrony praw mniejszości mają charakter regionalny. Na poziomie Europy wyodrębni się z reguły system powstały w ramach Rady Europy i Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – OBWE (do 31 grudnia 1994 r. Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – KBWE).

W myśl postanowień europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) z 1950 r. „korzystanie z praw i wolności zawartych w niniejszej Konwencji będzie zapewnione bez jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, język, religię, poglądy polityczne lub jakiekolwiek inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub jakąkolwiek inną przyczynę” (art. 14)⁸. Istotny wpływ na rozwój praw osób należących do mniejszości miało też uchwalenie Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych (1992 r.)⁹, przyjmując za cel ochronę oraz promocję języków regionalnych oraz języków mniejszości narodowych w Europie. Za kolejny ważny akt prawa europejskiego uznaje się Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych (1995 r.)¹⁰, ustanawiającą minimalne standardy ochrony mniejszości narodowych. Jest to pierwszy wielostronny, prawnie wiążący akt międzynarodowy poświęcony całkowicie kwestii mniejszości narodowych. Konwencja ta zawiera w dużej mierze zalecenia programowe, pozostawiając państwom swobodę co do kolejności i zakresu podejmowanych działań. Warte uwagi są także dokumenty prawne przyjmowane na forum Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Chociaż mają one charakter polityczny, to wyznaczyły określone standardy dla późniejszych rozwiązań prawnych. Zagadnienie ochrony mniejszości narodowych podejmowano w ramach tzw. procesu helsińskiego (posiedzenia KBWE odpowiednio w Helsinkach w 1975 r., w Madrycie w 1983 r. oraz w Wiedniu w 1989 r.). Za najistotniejsze uważa się posiedzenie KBWE zwołane w Wiedniu, gdzie podkreślano wagę problematyki ochrony praw człowieka, nadając jej nazwę ludzkiego wymiaru KBWE. W dokumencie końcowym, zwracając uwagę na kwestie dotyczące mniejszości, państwa przyjęły wówczas m.in. zobowiązanie do zapewnienia ochrony i podstawowych wolności osób należących do mniejszości narodowych na ich terytorium; powstrzymywania się od jakiejkolwiek dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych; chronienia i stwarzania warunków dla po-

⁸ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.

¹⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.

pierania tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej mniejszości zamieszkujących ich terytorium.

Sformułowane postulaty rozwinięto podczas obrad konferencji w Kopenhadze (5–29.06.1990 r.), przyjmując Dokument kopenhaski w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE (*Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*). Dokument ten wylicza prawa osób należących do mniejszości. Są to w szczególności:

- prawo do ochrony i rozwoju ich etnicznej, kulturalnej, językowej oraz religijnej tożsamości;
- prawo do używania języka narodowego;
- prawo do tworzenia własnych oświatowych, kulturalnych i religijnych instytucji, organizacji oraz stowarzyszeń;
- prawo do wyznawania i praktykowania własnej religii;
- prawo do ustanawiania i utrzymywania kontaktów z osobami wspólnego pochodzenia;
- prawo do brania udziału w życiu publicznym.

Odnosząc się do ochrony praw mniejszości, należy mieć także na uwadze zadania, jakie pełni Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych. Warto przypomnieć, że system OBWE obejmuje swym zasięgiem obszar euroatlantycki, tzn. od USA po Azję Środkową.

Rozważając ochronę i prawa osób należących do mniejszości, nie można pominąć Unii Europejskiej. W prawie unijnym Traktat z Lizbony podniósł ochronę praw mniejszości do rangi wartości Unii Europejskiej¹¹. Ochrona praw człowieka stanowi jedną z fundamentalnych wartości, na której opiera się Unia Europejska. Ta wartość jest wyraźnie wymieniona w art. 2 TUE: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Potwierdzenie tej wartości ujęto w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Tytuł III – Równość), wprowadzając zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości narodowej, zgodnie z czym:

„1. Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub

¹¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

2. W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową¹².

Państwa członkowskie UE zachowują ogólne uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących mniejszości. W swojej polityce mają korzystać ze wszystkich instrumentów prawnych, które mogą służyć zagwarantowaniu skutecznej ochrony praw podstawowych, zgodnie z ich porządkiem konstytucyjnym i zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

Akty międzynarodowe w innych systemach regionalnych, np. Afrykańska Karta Praw (afrykański system ochrony) czy Amerykańska Konwencja Praw Człowieka (system panamerykański), w dużym stopniu nawiązują do wcześniejszych rozwiązań przyjętych na płaszczyźnie międzynarodowej, choć niekiedy specyficznie kształtują treść i charakter pewnych uprawnień jednostki (w szczególności Afrykańska Karta)¹³.

Przechodząc do krajowego porządku prawnego, trzeba stwierdzić, iż polskie ustawodawstwo szczegółowo określa prawa mniejszości narodowych i etnicznych, przy czym do współpracy między rządem RP a mniejszościami powołana jest Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Do podstawowych aktów prawnych regulujących kwestię praw mniejszości należy zaliczyć Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (np. art. 35), a także inne akty prawne, w tym: ustawę z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym; ustawę z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim; ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty; ustawę z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji; ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych; ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy.

Należy również uwzględnić przepisy kodeksu karnego, które przewidują penalizację przestępstw popełnianych na tle etnicznym (art. 119 k.k., art. 256 k.k., art. 257 k.k.).

Na gruncie prawa polskiego wymieniane są następujące prawa gwarantowane mniejszościom narodowym:

- zakaz dyskryminacji oraz istnienia organizacji, których program lub działalność zakłada albo dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową;

¹² Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/389.

¹³ Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Afrykański Regionalny System Ochrony Wolności i Praw*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003, s. 229 i n.

- wolność zachowania i rozwoju własnego języka;
- wolność zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury;
- prawo do nauki języka i w języku mniejszości;
- prawo do nieskrępowanej możliwości praktyk religijnych;
- prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych oraz takich, których celem jest ochrona tożsamości religijnej;
- prawo do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących własnej tożsamości narodowej;
- preferencje wyborcze dla komitetów wyborczych organizacji mniejszości.

Zaprezentowany zakres regulacji ma na celu uświadomienie, jak na przestrzeni lat w odniesieniu do wielu płaszczyzn ochrony wolności i praw jednostki ewoluowała koncepcja ochrony praw mniejszości. W naszym odczuciu, jak również osób biorących udział w tym projekcie, problematyka dotycząca realizacji praw przez osoby należące do mniejszości narodowych zasługuje na stałe prowadzenie badań. Niniejsze opracowanie będące zbiorem artykułów ma przysłużyć się pogłębianiu wiedzy nie tylko teoretycznej, ale również koncentrującej się na praktyce poszanowania praw osób należących do mniejszości.

Redaktorzy

Rozdział I

Koncepcje i modele ochrony praw osób należących do mniejszości

prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Normatywne podstawy ochrony praw mniejszości – wybrane zagadnienia

Normative base of the protection of the rights of minorities-selected issues

Streszczenie

W opracowaniu podjęty został temat ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych. Głównym problemem jest ustalenie, czy – biorąc pod uwagę istniejące rozwiązania na płaszczyźnie prawa międzynarodowego – możemy mówić o ukształtowaniu się odrębnej kategorii podmiotu praw, tzw. praw kolektywnych/solidarnościowych, czy też podmiotem tym jest jednostka, która przynależy do mniejszości narodowej lub etnicznej.

Słowa kluczowe

mniejszości, prawa kolektywne, prawa indywidualne, ochrona praw mniejszości, mniejszości narodowe i etniczne

Abstract

The elaboration deals with protection of the rights of people from national and ethnic minorities. The main problem is to establish – regarding existing solutions in the international law – whether we can say about shaping the separated category of rights holder, so-called collective/solidarity rights, or the subject is an individual that belongs to a national or ethnic minority.

Keywords

the rights of the collective, individual rights, minorities, national and ethnic minorities, minority rights' protection, legal status, prohibition of assimilation and discrimination

1. Słowo wstępne

Problematyka ochrony wolności i praw osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych i innych stanowi przedmiot dynamicznie prowadzonych badań naukowych¹. Badania te koncentrują się zarówno na kwestiach związanych z próbami czyteln-

¹ Zob. rozważania np.: J. Sozańskiego, *Ochrona mniejszości w systemie uniwersalnym, europejskim, wspólnotowym*, Warszawa 2002; A. Malickiej, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania krajowe*, Wrocław 2004; G. Janusza, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011; a także zbiory opracowań znajdujących się w książce: T. H. Malloya, U. Caruso (red.), *Minorities, their*

nego zdefiniowania samego pojęcia „mniejszości”, jak i mają na celu sprecyzowanie treści, charakteru i zakresu rozwiązań, które w praktyce służyłyby zagwarantowaniu osobom należącym do różnych przecież mniejszości (narodowych, etnicznych, religijnych, językowych itd.) poszanowania ich odrębności w kontekście realizacji powszechnie chronionych wolności i praw jednostki. Współcześnie chodzi już bowiem nie tylko o potwierdzenie, że każdy człowiek może na jednakowych zasadach korzystać z poszczególnych wolności oraz praw, ale przede wszystkim o wskazanie mechanizmów zapewniających równość szans w zakresie ich realizacji. W takim ujęciu celem jest ustalenie pewnych dodatkowych gwarancji, mechanizmów oraz procedur, które uwzględniając specyfikę sytuacji, w jakiej znajduje się konkretna jednostka względem władzy (władzy państwowej, czy w szerszym znaczeniu władzy publicznej), a także innych wspólnot, oraz osób i podmiotów prywatnych² – np. ze względu na istnienie szeregu przesłanek identyfikujących jej pozycję – właśnie pod kątem identyfikacji możliwości realizacji gwarantowanych powszechnie swobód i uprawnień. Przesłankami takimi są przykładowo: wiek, płeć, obywatelstwo, zdrowie, wykonywanie zawodu, jak również fakt przynależności osoby do konkretnej mniejszości narodowej, etnicznej czy religijnej. Poszanowanie takiej przynależności wiąże się z uwzględnieniem faktu, że pomimo uniwersalizacji treści, zasad i mechanizmów poszanowania i ochrony wolności i praw jednostki, realizacja pewnych praw wymaga uwzględnienia cech szczególnych podmiotu chronionego oraz specyfiki celu, któremu prawa te mają służyć. Tak długo bowiem jak istnieć będą odrębne państwa, w których porządku prawne opierają się na identyfikacji podmiotu chronionego ze względu na kryterium obywatelstwa krajowego, przynależności narodowej bądź etnicznej, tak długo konieczne będzie kontynuowanie działań służących podkreśleniu pewnych odrębności gwarancji systemowych i ich uwzględnianie w procesie normatywnego definiowania istoty konkretnych rozwiązań. Nie budzi przy tym wątpliwości, że najbardziej optymalną przestrzenią do kreowania nowych mechanizmów oraz koncepcji jest sfera prawa międzynarodowego. Podejmowane na skalę międzynarodową działania w zakresie ochrony praw człowieka doprowadziły bowiem na przestrzeni kilkudziesięciu ostatnich lat do powstania nie tylko uniwersalnego systemu ochrony i regionalnych systemów ochrony, lecz także do ugruntowania pozycji międzynarodowego prawa praw człowieka. Postanowienia kolejnych aktów uchwalanych na płaszczyźnie międzyar-

Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, Brill Academic 2013; czy poświęcone już tylko regulacjom polskim: Ż. Gwardzińskiej, *Ochrona dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Zarządzanie w Kultuże” 2016, t. 17, nr 3, s. 231 i n.; M. Safjana, *Pozycja mniejszości w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/1998_2006/20031003.pdf [dostęp 20.02.2017].

² Szerzej na ten temat opracowania zamieszczone w monografii zbiorowej: M. Florczak-Wątor (red.), *Oddziaływanie współczesnych konstytucji na stosunki między podmiotami prywatnymi*, Kraków 2015.

dowej, będąc wyrazem konsensusu wielu państw uczestniczących przy ich opracowaniu, stały się standardem wyznaczającym kierunki rozwiązań przyjmowanych w porządkach krajowych wielu państw³.

Mając na względzie przedstawioną we Wstępie prezentowanej monografii zbiorowej charakterystykę rozwoju systemu regulacji prawnych (w tym tych, które definiujemy jako *soft law*), przedmiotem analizy będą tylko pewne wybrane kwestie, istotne z punktu widzenia zdefiniowania uprawnionego.

2. Zagadnienia problemowe

Niezależnie od istniejących różnic w zakresie traktowania poszczególnych uprawnień jednostki⁴, nie budzi wątpliwości, że współcześnie prawa człowieka stały się przedmiotem kompleksowej regulacji prawnej zarówno na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Fakt sformułowania konkretnych uprawnień jednostki w akcie normatywnym eliminuje zasadnicze wątpliwości dotyczące możliwości skonkretyzowania ich podstawowego katalogu oraz zakresu ochrony⁵, nie jest jednak równoznaczny ze zdefiniowaniem istoty treści gwarantowanych swobód i uprawnień. Są one wyrażane zazwyczaj w postaci ogólnych pojęć, których interpretacja musi odbywać się w oparciu o pewne założenia pozaprawne, immanentnie związane z istotą człowieczeństwa. Dlatego też niektórzy uznają, że „prawami człowieka są jedynie takie prawa, które niezależnie od ich uznania w prawie pozytywnym mają charakter niezbywalnych praw moralnych o podstawowym i powszechnym charakterze”⁶.

Warto jednocześnie podkreślić, że regulacje międzynarodowe przede wszystkim definiują pewne rozwiązania wzorcowe, którym przyznaje się charakter podstawowy w tym znaczeniu, że wyznaczają pewny minimalny standard ochrony, który może być rozwijany przez państwo członkowskie, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że – co do zasady – rozwiązania krajowe nie mogą być ze standardem takim sprzeczne⁷. Państwa

³ Por. szerzej na temat J. Jaskiernia, *Oddziaływanie organizacji międzynarodowych na kształt ustroju politycznego państwa (na przykładzie Rady Europy)*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, s. 210 i n.

⁴ Por. np. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka*, Zakamycze 1999; M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

⁵ Na płaszczyźnie regulacji międzynarodowych wszystkie gwarantowane w nich prawa i wolności uznaje się za podstawowe. Nie dochodzi więc do zróżnicowania charakteru prawnego gwarantowanych uprawnień. Odmienne praktyka ma natomiast miejsce w niektórych konstytucyjnych regulacjach.

⁶ W. Osiatyński, *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, „Szkoła Praw Człowieka”, z. 1, Warszawa 1998, s. 17.

⁷ Szerzej na temat pojęcia standardu międzynarodowego zob.: A. Jaskiernia, *Standardy regionalne a standardy uniwersalne w dziedzinie demokracji w kontekście realizacji praw człowieka*, [w:] A. Preisner

przyjmujące na siebie zobowiązania wynikające z przystąpienia do umowy (umów) zobowiązują się bowiem do takiego dostosowania własnego systemu prawnego, który odpowiadałby modelowi przyjętemu na płaszczyźnie międzynarodowej (zasada preasumpcji w stosowaniu prawa krajowego). Odstępstwa od tej zasady są możliwe, ale wyłącznie wtedy, gdy przy zawieraniu umowy państwo przystępujące złożyło zastrzeżenie (lub zastrzeżenia), w których wskazuje na wykluczenie lub zmodyfikowanie skutków prawnych pewnych postanowień umowy⁸.

Obok charakteru i zakresu normatywnego zidentyfikowania wartości chronionych istotnym zagadnieniem badawczym jest problem dookreślenia beneficjenta potwierdzonych gwarancji. W przypadku mniejszości sprowadza się ono do wskazania tego, czy z ochrony korzysta określonego rodzaju wspólnota, czy jednostka ze względu na przynależność do takiej wspólnoty. Chodzi tu więc o odróżnienie od siebie kategorii praw indywidualnych, przysługujących jednostce, od praw kolektywnych, tzw. praw trzeciej generacji (praw kolektywnych nazywanych również solidarnościowymi)⁹, których istota sprowadza się do ochrony dóbr identyfikujących jednostkę właśnie z punktu widzenia jej członkostwa w określonej wspólnocie¹⁰.

W klasycznej koncepcji adresatem wolności i praw jest oczywiście wyłącznie jednostka – człowiek, z prawnego punktu widzenia osoba fizyczna. Również obecnie, tak w porządkach krajowych, jak i regulacjach międzynarodowych naturalnym adresatem gwarantowanych uprawnień jest człowiek. Jednak z czasem zauważono, że pewne uprawnienia mogą być realizowane nie tylko indywidualnie przez konkretną osobę, ale również przez zbiorowości takich osób¹¹. Dlatego też doszło do ukształtowania tzw. trze-

(red.), *Czy istnieje uniwersalny standard praw człowieka? Kulturowe i cywilizacyjne uwarunkowania statusu jednostki*, „Zeszyty Luksemburskie” 2013, nr 3, s. 58–66; J. Jaskiernia, *Interakcja standardów uniwersalnych i regionalnych praw człowieka na przykładzie Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy*, „Zeszyty Luksemburskie” 2013, nr 3, s. 70–82; K. Spryszak, *Uniwersalne standardy ochrony praw człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Zeszyty Luksemburskie” 2013, nr 3, s. 256 i n.

⁸ W miarę upływu czasu rola prawa międzynarodowego uległa wzmocnieniu, co przejawia się nie tylko w tworzeniu coraz bardziej doskonałych procedur zorganizowanego współdziałania państw, ale także w uznaniu przez nie nadrzędności norm międzynarodowych w przypadku ich kolizji z normami wewnątrzkrajowymi.

⁹ Zob. szerzej: M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 105 i n.

¹⁰ Na temat specyfiki praw trzeciej generacji zob. też: E. Riedel, *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistniania praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 3–4, s. 115 i n.; C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992; K. Drzewiecki, *Prawo do rozwoju. Studium z zakresu praw człowieka*, Gdańsk 1988.

¹¹ Prawa kolektywne zostały bardzo mocno zaakcentowane w Afrykańskiej Karcie Praw Ludzi i Narodów z 1981 r., w której to podkreśla się dążenie do uznania praw każdego narodu (ludu) afrykańskiego do samostanowienia, jak również możliwości podjęcia walki w celu jego realizacji. Służyć temu mają gwarantowane przez Kartę:

ciej generacji praw człowieka, czyli tzw. praw kolektywnych/solidarnościowych¹². W tym znaczeniu wymienia się najczęściej uprawnienia jak: prawo narodów do samostanowienia, prawo narodów do pokojowego współistnienia, prawo narodów do samodzielnego, pozbawionego nieuprawnionej ingerencji rozwoju i samodecydowania, prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości, prawo do środowiska, prawo do komunikowania się, także formułowane w niektórych aktach tworzących system regionalnej ochrony prawo do swobodnego dysponowania bogactwami naturalnymi¹³.

3. Międzynarodowe fundamenty ochrony wolności i praw mniejszości i ich znaczenie z punktu widzenia zdefiniowania beneficjenta uprawnień

Nie budzi wątpliwości, że konkretne regulacje prawne powinny w swej treści konkretyzować specyfikę i granice ochrony praw jednostki tak w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, czasowym, jak i terytorialnym¹⁴.

Zakres podmiotowy określa krąg podmiotów, które mogą powoływać się na normy dotyczące praw jednostki, a więc korzystać z ochrony gwarantowanej przez te nor-

-
- prawo do istnienia, powiązane z prawem do samostanowienia i określania swojego statusu politycznego oraz do rozwoju gospodarczego i społecznego, zgodnie ze swobodnie wybraną przez siebie polityką;
 - prawo do wyzwolenia z więzów dominacji, które może być realizowane poprzez użycie wszelkich środków uznanych przez społeczność międzynarodową.
 - Każde z istniejących państw afrykańskich zobowiązane jest również do poszanowania:
 - równości, z której wynika nakaz istnienia takich samych praw dla wszystkich narodów (ludów);
 - prawa do dysponowania majątkiem oraz zasobami naturalnymi;
 - prawa do odzyskania pozbawionej bezprawnie własności;
 - prawa do odszkodowania za doznaną szkodę;
 - prawa do swobodnego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego;
 - prawa do pokoju oraz bezpieczeństwa (w celu zagwarantowania tego prawa przyjęto, że terytorium żadnej ze stron Karty nie będzie wykorzystywane jako baza dla wywrotowej działalności terrorystycznej przeciwko ludowi jakiegokolwiek innego Państwa Strony, jak również, że żadna osoba korzystająca z prawa azylu nie będzie angażowała się w działalność wywrotową przeciwko krajowi swego pochodzenia lub jakiegokolwiek innemu Państwu Stronie;
 - prawa do środowiska naturalnego (M. Jabłoński, *Afrykański Regionalny System Ochrony Wolności i Praw* [w:] *System ochrony praw człowieka*, Warszawa 2005, s. 229 i n.).

¹² Przeciwnikiem uznawania tych uprawnień za prawa człowieka jest np.: M. Nowicki, *Czym są prawa człowieka?*, [w:] *Szkola praw człowieka, teksty wykładów*, Warszawa 1996, s. 8.

¹³ Zob. szerzej: K. Drzewiecki, *Trzecia generacja praw człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, nr 10, s. 84 i n.; M. Nowak, *op. cit.*, s. 115–118; R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2002, s. 50 i n.; A. Kalisz, *Prawa kolektywne na tle klasycznego ujęcia praw człowieka*, s. 1–12 i n., w których podnosi ona programowy charakter tych praw. Opracowanie zamieszczone na stronie: http://www.wpia.us.edu.pl/attachments/article/6144/A.Kalisz_Prawa%20kolektywne%20na%20tle%20klasycznego%20uj%C4%99cia%20praw%20cz%C5%82owieka.pdf [dostęp 20.02.2017].

¹⁴ B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1994, s. 54.

my. Zasadniczo, naturalnym podmiotem norm o prawach jednostki jest osoba fizyczna. Z uwagi jednak na charakter niektórych praw, a także wymogi obrotu gospodarczego zarówno na gruncie prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego ochroną obejmuje się także podmioty zbiorowe/kolektywne.

Zakres przedmiotowy wyznacza rodzaj stosunków społecznych objętych ochroną norm o prawach jednostki. Zakres tych stosunków manifestuje się w przyjętym katalogu praw i wolności jednostki (zakres gwarantowanych praw i wolności).

Zakres czasowy określa czas obowiązywania norm o prawach jednostki, zakres terytorialny zaś odnosi się do terytorium, na którym te normy obowiązują.

Systemowe upowszechnienie się idei, a następnie modeli międzynarodowej ochrony praw i wolności człowieka nastąpiło dopiero po drugiej wojnie światowej (1939–1945). Wcześniejsze działania podejmowane już w XIX w. i w pierwszej połowie XX w. odnosiły się fragmentarycznie do uprawnień konkretnych grup jednostek (choć trzeba podkreślić, że to właśnie wtedy, tzn. na początku drogi kształtowania się systemu ochrony wolności i praw, regulacje te dotyczyły właśnie poszanowania praw mniejszości narodowych, religijnych, etnicznych bądź językowych, a ponadto statusu osób objętych prawem humanitarnym: jeńców, rannych żołnierzy, ludności cywilnej¹⁵).

Szczególną rolę w zakresie definiowania pewnych wzorców uniwersalnych ochrony wolności i praw jednostki odegrała (i w dalszym ciągu odgrywa) Organizacja Narodów Zjednoczonych, formułując katalog praw i wolności wyrażony w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, choć jak powszechnie wiadomo nie zawiera on bezpośredniego odwołania do wolności i praw mniejszości¹⁶. Następne akty ONZ mające charakter umów międzynarodowych, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wraz z Pierwszym Protokołem Fakultatywnym oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (oba przyjęte w 1966 r.) stworzyły rozbudowany system ochrony praw jednostki. Wskazane wyżej akty nazywane są Międzynarodową Kartą (a niekiedy Konstytucją) Praw Człowieka¹⁷.

Pośród wymienionych aktów na szczególną uwagę zasługuje postanowienie art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, w którym stwierdza się: „W Państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, oso-

¹⁵ Zob.: R. Wieruszewski, *Komentarz do art. 27*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 682; P. Daranowski, *Prawa mniejszości w powszechnym prawie międzynarodowym*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, Toruń 2009, s. 29 i n.

¹⁶ Na temat prac Podkomisji do spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości, działającej i przygotowującej rozwiązania prawne w obszarze zdefiniowania zakresu i charakteru ochrony praw mniejszości zob. A. Malicka, *Status prawny i ochrona praw mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 511. Na temat kolejnych dokumentów zob. E. Riedel, *op. cit.*, s. 119 i n.

¹⁷ Zob. szerzej: A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka*, Warszawa 1998, s. 15 i n.

by 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”.

Nie budzi wątpliwości, że uprawnionym (beneficjentem) w zakresie realizacji praw we wskazanym przepisie są różne konkretyzowane mniejszości¹⁸. Ta konkretyzacja następuje przez odwołanie się do kryterium etnicznego, religijnego oraz językowego. Przyjąć należy, że rozróżnienie to – przynajmniej na tle treści art. 27 Paktu ma charakter enumeratywny¹⁹. Istotne jednakże staje się podkreślenie, że prawo, o jakim mowa, nie może być jednoznacznie kojarzone z tzw. prawem kolektywnym. Jak zaznacza to bowiem R. Wieruszewski, powołując się na ustalenia Komitetu Praw Człowieka – „prawa wynikające z art. 27 przysługują również osobom, które przebywają na terytorium danego państwa-strony Paktu, nawet gdy osoby takie nie są obywatelami tego państwa”²⁰.

W europejskim systemie ochrony praw jednostki natomiast szczególną rolę odgrywa Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1952). W akcie tym widać pewnego rodzaju wpływ postanowień Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, choć co trzeba zauważyć – jego rozwiązania tworzą nowatorski katalog gwarantowanych uprawnień, których treść i zakres rozwijany jest w dalszym ciągu przez kolejne protokoły dodatkowe – do dnia dzisiejszego jest ich 14, a co najważniejsze precyzują organy ochrony działające w sformalizowanej procedurze (czego brak w Deklaracji Praw z 1948 r.)²¹. W treści Konwencji trudno jednak doszukiwać się regulacji tak jednoznacznie odwołujących się do podkreślenia pewnej odrębnej płaszczyzny definiowania ochrony wolności i praw mniejszości, jak ma to miejsce w Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Potwierdzone tam gwarancje zmierzają raczej do zapewnienia ochrony jednostki przez wprowadzenie zakazu jej dyskryminacji ze względu na przynależność do określonej mniejszości²².

¹⁸ Podkreśla się jednocześnie, że uzupełnieniem tej regulacji są postanowienia art. 2, 18 i 20 Paktu, zob. szerzej: A. Malicka, *Status prawny...*, s. 512.

¹⁹ O problemach związanych ze zdefiniowaniem pojęcia mniejszości i ochronie na płaszczyźnie rozwiązań międzynarodowego prawa praw człowieka zob.: A. Krasnowolski, *Prawa mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w prawie międzynarodowym i polskim*, „Opracowania tematyczne”, OT-599, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011, s. 3–10.

²⁰ R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 687, który stwierdza jednocześnie: „Takie podejście Komitetu do kwestii ochrony mniejszości oznacza, że mamy do czynienia z ewolucją tego prawa. Od wymiaru kolektywnego, który obowiązywał w okresie międzywojennym, do jednoznacznego sformułowania tego prawa jako indywidualnego prawa człowieka”. Na temat innych aktów, w tym Deklaracji zob. też wstęp do monografii.

²¹ Zob. szerzej: A. Chrościcka, *Ochrona praw mniejszości narodowych w systemie Rady Europy*, „Ius Novum” 2013, nr 4, s. 88 i n.

²² Zgodnie z treścią art. 14 Konwencji: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”. Oczywiście podkreślić też trzeba znaczenie Protokołu 12, choć moim zdaniem jego treść w istotny sposób nie wpłynęła na zintensyfikowanie ochrony w znaczeniu pozytywnym, tzn. identyfikacji konieczności tworzenia regulacji, których

Na płaszczyźnie europejskiej dopiero w latach 90. XX w. doszło do przyjęcia odrębnych aktów dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych, z których najważniejszym jest w dalszym ciągu Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., a która weszła w życie 1 lutego 1998 r.²³ (dalej: Konwencja ramowa).

Istotne w odniesieniu do analizy postanowień Konwencji ramowej wydaje się podkreślenie treści wprowadzenia, które poprzedza konkretne jej regulacje. Wskazuje się tam na konieczność „urzeczywistnienia ideałów i zasad, które są ich wspólnym dziedzictwem”, co bezpośrednio wiąże się z ochroną oraz rozwojem praw człowieka i podstawowych wolności. Ta część w zasadzie zdaje się odwoływać się do indywidualistycznego identyfikowania podmiotu uprawnionego, podkreślając rolę i znaczenie wolności i praw jednostki. W praktyce wydaje się, że jest to raczej pewnego rodzaju powiązanie wolności i praw indywidualnych z koncepcją ochrony praw kolektywnych, których beneficjentem jest mniejszość narodowa, której prawa muszą podlegać poszanowaniu i ochronie ze względu na „etniczną, kulturalną, językową i religijną tożsamość każdej osoby należącej do mniejszości narodowej”. Respektowanie takiej przynależności wymaga stworzenia przez państwo członkowskie odpowiednich warunków pozwalających osobom należącym do takiej mniejszości „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”.

Konwencja ramowa, nie tworząc *de facto* nowych praw (oraz ich katalogu), definiuje zasady, których respektowanie przez państwa ma przyczynić się do zapewnienia gwarancji realizacji przez osoby należące do mniejszości narodowych wolności i praw z poszanowaniem ich przynależności do niej. Można wskazać przykładowo na następujący ich katalog:

- 1) zasada poszanowania suwerennej równości, integralności terytorialnej i politycznej niezależności państw;
- 2) zasada interpretacji treści rozwiązań w duchu postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i jej Protokołów dodatkowych;

istota sprowadza się do pewnego rodzaju uprzywilejowania osób należących do mniejszości – odmiennie zob. J. Sozański, *op. cit.*, s. 80.

²³ O pracach i innych dokumentach zob. A. Krasnowolski, *op. cit.*, s. 7–9. Tam też o regulacjach unijnych, s. 10; zob. też: M. Magdziarczyk, *Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w kontekście realizacji wolności pracy w Polsce. Analiza wybranego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, [w:] M. Haczkowska, F. Tereszkiewicz (red.), *Europejska konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, Opole 2016, s. 167 i n. W swej treści Konwencja ramowa odwołuje się do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wraz z Protokołami dodatkowymi; do zobowiązań odnoszących się do ochrony mniejszości narodowych zawarte w konwencjach i deklaracjach Narodów Zjednoczonych oraz dokumentach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zwłaszcza w Dokumencie kopenhaskim z dnia 29 czerwca 1990 r. Polska ratyfikowała Konwencję ramową 20 grudnia 2000 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209 i 210.

- 3) zasada równości wobec prawa i zasada równej ochrony prawnej;
- 4) zasada czynnego wspierania warunków koniecznych do utrzymywania i rozwijania przez osoby należące do mniejszości narodowych ich kultury, jak również zachowania zasadniczych elementów ich tożsamości, to jest ich religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego;
- 5) zasada umacniania ducha tolerancji dialogu międzykulturowego w celu wspierania wzajemnego poszanowania, zrozumienia i współpracy pomiędzy wszystkimi osobami żyjącymi na ich terytoriach niezależnie od ich tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej;
- 6) zasada ochrony przed zastraszaniem bądź też dyskryminacją, wrogością lub przemocą będących skutkiem ich etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej tożsamości;
- 7) zasada poszanowania ducha tolerancji oraz dialogu międzykulturowego, łącząca się z obowiązkiem państw podejmowania skutecznych środków w celu wspierania wzajemnego poszanowania, zrozumienia i współpracy pomiędzy wszystkimi osobami żyjącymi na ich terytoriach niezależnie od ich tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej, zwłaszcza w zakresie edukacji, kultury i środków przekazu oraz ochrony prawnej przed zastraszaniem bądź też dyskryminacją, wrogością lub przemocą będących skutkiem etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej tożsamości mniejszości;
- 8) zasada tworzenia, a także wspierania warunków do utrzymania i rozwijania zasadniczych elementów tożsamości osób należących do mniejszości narodowych (kultura, religia, język, tradycje, dziedzictwo kulturowe) oraz powstrzymywanie się od działań oraz praktyk asymilacyjnych wbrew ich woli;
- 9) zasada poszanowania prawa do zrzeszania się i organizowania, a także wolności zgromadzeń, wyrażania opinii, myśli, sumienia i religii, co łączy się automatycznie z zagwarantowaniem prawa do uzewnętrzniania religii lub przekonań oraz poglądów, prawa do zakładania instytucji, organizacji i stowarzyszeń religijnych;
- 10) zasada poszanowania i ochrony statusu informacyjnego osób należących do mniejszości – prawa do informacji, dostępu do środków przekazu; a także – na ile jest to możliwe i zgodne z prawem wewnętrznym – zapewnienia warunków tworzenia własnych środków przekazu (drukowanych, rozgłośni radiowych i telewizyjnych) – oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei w języku mniejszości bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe;
- 11) zasada poszanowania odmienności i prawa do posługiwania się językiem mniejszości narodowej, zarówno prywatnie, jak i publicznie, ustnie i pisemnie, a także – na tyle na ile jest to możliwe i rzeczywiście potrzebne, zwłaszcza na terenach

- zamieszkałych tradycyjnie lub w znaczącej ilości przez osoby należące do mniejszości narodowej – w stosunkach z władzami administracyjnymi;
- 12) zasada respektowania prawa do używania nazwisk i imion oraz nazw lokalnych w języku mniejszości;
 - 13) zasada poszanowania prawa do nauki, kształcenia, w celu szerzenia wiedzy o kulturze, historii, języku i religii mniejszości narodowych oraz zobowiązanie państwa do popierania równego dostępu do oświaty na wszystkich poziomach, które łączą się z respektowaniem prawa do zakładania i prowadzenia własnych, prywatnych instytucji oświatowych i szkoleniowych i prowadzeniem zajęć (uczeniem się) w języku mniejszości;
 - 14) zasada poszanowania aktywności na płaszczyźnie realizacji wolności twórczości i uczestnictwa w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym, a także w sprawach życia publicznego²⁴.

Generalnie istota postanowień Konwencji ramowej, jak również wielu innych aktów z obszaru standardów ochrony praw mniejszości koncentruje się na zdefiniowaniu obowiązków państwa w zakresie podejmowania specjalnych działań, które umożliwiają osobom należącym do nich kultywowanie oraz rozwój swojej tożsamości. Z drugiej strony konieczne staje się podkreślenie nakazu respektowania ustawodawstwa krajowego oraz praw innych osób, w szczególności należących do większości lub innych mniejszości narodowych.

Mając na względzie powyższe, można się zastanawiać, czy rzeczywiście istota regulacji dotyczących praw mniejszości, w szczególności mniejszości narodowych, stanowi swoistego rodzaju „wiązkę uprawnień indywidualnych, kolektywnych i państwowych”²⁵. W praktyce bowiem w dalszym ciągu mamy do czynienia z wolnościami i prawami przysługującymi każdej jednostce, np. wolność słowa, wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania, wolność twórczości itd., których realizacja będzie jednak – właśnie ze względu na przynależność osoby do konkretnej mniejszości – charakteryzować się pewnymi dodatkowymi gwarancjami poszanowania i respektowania zasad i mechanizmów realizacji tych uprawnień. Przedmiotem i celem ochrony musi być zapewnienie możliwości uzewnętrzniania i kultywowania przez konkretne osoby ich odrębności czy to na płaszczyźnie podkreślenia ich związku z innym państwem, kulturą, językiem, obyczajami, czy też w szerszym zakresie z historią.

²⁴ Szerzej zob. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony – zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 266–267.

²⁵ E. Riedel, *op. cit.*, s. 120.

Potwierdzenie takiego właśnie rozumienia odnajdujemy w treści zaprezentowanych postanowień Konwencji ramowej. Nie dochodzi tu bowiem – co do zasady²⁶ – do zdefiniowania nowego katalogu wolności i praw, które przysługiwałyby odrębnemu podmiotowi kolektywnemu, którym byłaby np. mniejszość narodowa (lub jakkolwiek inna), ani też do sformułowania odrębnego katalogu praw przysługujących wyłącznie osobom należącym do mniejszości narodowej. Co więcej, w jej treści trudno doszukać się definicji pojęcia takiej mniejszości²⁷. W art. 1 podkreśla się, że ochrona mniejszości narodowych oraz praw i wolności osób należących do nich stanowi integralną część międzynarodowej ochrony praw człowieka i, jako taka, wchodzi w zakres współpracy międzynarodowej. Jest to generalne odesłanie, którego istota sprowadza się jednak do zaakcentowania odrębności płaszczyzny ochrony związanej z określonego rodzaju grupą jednostek, które ze względu na istnienie pewnych wspólnych i obiektywnie dających się zweryfikować cech, pozwalają na uznanie, że konkretna jednostka przynależy do zidentyfikowanej mniejszości. Jednocześnie jednak kładzie się nacisk na to, że Konwencja ramowa jest aktem służącym pogłębianiu przyjaznych stosunków i współpracy pomiędzy państwami (art. 2), za uprawnionego natomiast uznaje się nie każdą jednostkę, ale osoby należące do mniejszości, przy jednoczesnym wskazaniu, iż korzystanie z przyznanych wolności i praw może mieć charakter indywidualny, ale też łączny („wspólnie z innymi” – art. 3 pkt 2). Mając to na względzie, istotne znaczenie ma zagwarantowanie swobody podejmowania decyzji o przynależności do mniejszości, choć od razu konieczne jest zastrzeżenie, iż nie oznacza ona prawa jednostki do arbitralnego wyboru przynależności do jakiegokolwiek mniejszości narodowej. Subiektywny wybór jednostki ma łączyć się bowiem z kryteriami obiektywnymi istotnymi dla jej tożsa-

²⁶ Konieczne jest podkreślenie, że prawem takim będzie prawo do swobodnego używania, bez jakiegokolwiek ingerencji, języka mniejszości, zarówno prywatnie publicznie, ustnie oraz pisemnie oraz związane z nimi prawo do używania nazwiska (patronimiku) i imion w języku mniejszości oraz ich oficjalnego uznania zgodnie z trybem przyjętym w ich ustawodawstwie (art. 10 i 11 Konwencji).

²⁷ Z uwagi na fakt, że Konwencja ramowa nie zawiera definicji mniejszości narodowej RP złożyła Deklarację interpretacyjną, stosowanie do której pod tym pojęciem rozumie się mniejszości narodowe zamieszkające na terytorium RP, których członkowie są obywatelami polskimi. Polska zadeklarowała także, że będzie realizować Konwencję także w trybie jej art. 18, 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. Również w orzecznictwie ETPCz widać, że nie podejmuje się on działań zmierzających do stworzenia takiej definicji. Np. w sprawie *Gorzelić i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 44158/98, wyrok z 20 grudnia 2001 r., wskazał, że: „Trybunał zauważa, że nie jest jego zadaniem wyrażanie opinii na temat, czy Ślązacy są mniejszością narodową. Sformułowanie takiej definicji stanowiłoby najtrudniejsze zadanie, zwłaszcza że żadna umowa międzynarodowa – nawet Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych Rady Europy – nie definiuje pojęcia mniejszość narodowa”. Wszeczhronna analiza orzecznictwa ETPCz oraz odwołań do literatury przedmiotu zawarta została w opracowaniu K. Wójcik, *Mniejszości narodowe i ich ochrona w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, Toruń 2011, s. 251–271.

mości²⁸. Ważne staje się również podniesienie, że realizacja praw przez osoby należące do mniejszości nigdy nie może łączyć się z uprawnieniem do naruszania obowiązującego porządku prawnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się, że prawidłowe będzie przyjęcie założenia, że beneficjentem ochrony przewidzianej w Konwencji ramowej jest jednostka należąca do konkretnej i uznanej wspólnoty, która identyfikowana będzie jako mniejszość narodowa, a nie mniejszość jako odrębny podmiot praw kolektywnych/solidarnościowych²⁹.

²⁸ O treści Raportu wyjaśniającego do Konwencji ramowej wprowadzającego jednak pewne ograniczenie swobody samookreślenia się zob. szerzej: S. Łodziński, „Stare” i „nowe” mniejszości narodowe w Europie – problemy ochrony ich praw w latach dziewięćdziesiątych, [w:] K. Tomala (red.), *Uniwersalizm praw człowieka. Idea a rzeczywistość w krajach kultur pozaeuropejskich. Materiały z konferencji w Warszawie 18–19 V 1998*, Warszawa 1998, s. 139–140.

²⁹ Por. inaczej: A. Michalska, *Uniwersalizm praw człowieka*, [w:] *Państwo, Prawo, Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia pracy profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989, s. 595; B. Banaszak, *Prawa jednostki...*, s. 18, który wskazuje, że są to prawa przysługujące „grupom społecznym, zbiorowościom tworzonemu w oparciu o różne kryteria”.

mgr Tomasz Witkowski

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Prawa mniejszości w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Minority rights in the Organization for Security and Cooperation in Europe

Streszczenie

Celem pracy jest poddanie analizie istoty i charakteru mniejszości narodowych oraz sposobu ich ochrony w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W pracy wykorzystano powszechnie dostępną literaturę przedmiotu w formie książkowej oraz akty prawne regulujące sytuację mniejszości narodowych w państwach członkowskich OBWE. Zaprezentowano, w ogólnym zarysie, ewolucję ochrony mniejszości narodowych. Wyjaśniono pojęcie mniejszości narodowych w doktrynie, prawie międzynarodowym i prawie polskim oraz przedstawiono jej klasyfikację. Scharakteryzowano poszczególne prawa mniejszości narodowych, w tym prawa do uczestnictwa w życiu politycznym, prawa kulturowego, wyznaniowego, językowego, oświatowego. Określono także obowiązki państw wobec mniejszości narodowych.

Słowa kluczowe

mniejszości etniczne, język mniejszości, prawa mniejszości, mniejszości w OBWE, mniejszości w Konstytucji RP, obowiązki mniejszości, etniczne, kultura mniejszości, prawa osobiste mniejszości

Abstract

The aim of the study is to review the substance and nature of national minorities and how their protection within the framework of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). The study used publicly available literature in book form, and legal acts regulating the situation of national minorities in the OSCE participating States. Presented in general terms, the evolution of the protection of national minorities. It explains the concept of national minorities in the doctrine, international law and Polish law and presents its classification. Characterized individual rights of national minorities, including the right to participate in political life, the rights of cultural, religious, linguistic, educational. Also defines the obligations of States towards national minorities.

Keywords

ethnic minorities, language minorities, the rights of minorities, minorities in the OSCE, minorities in the Constitution of Poland, the duties of minorities, ethnic minorities, culture, personal rights of minorities

Kontynent europejski jest zróżnicowany pod względem etnicznym, językowym, kulturowym i religijnym. Obszar większości państw Europy zamieszkują mniejszości narodowe.

Problematyka mniejszości narodowych i etnicznych wiąże się z funkcjonowaniem instytucji państwa oraz kształtowaniem się stosunków między różnymi grupami ludności zamieszkującymi jego terytorium. Dotyczy to odnoszenia się grupy posiadającej większość w danym państwie do grup mniejszościowych.

Każde Państwo jest zobligowane do poszanowania godności ludzkiej. Z tej perspektywy przypomnieć można bardzo ważny cytat pochodzący z orędzia Jana Pawła II na XXII Światowy Dzień Pokoju zatytułowanego *Poszanowanie mniejszości warunkiem pokoju*: „Gdy chodzi o społeczność państwową złożoną z różniących się pomiędzy sobą grup ludzkich, istnieją dwie powszechne zasady, których nie wolno naruszyć i które – co więcej – winny stanowić podstawę każdej społecznej organizacji”¹. Chodzi o godność człowieka i jedność rodzaju ludzkiego, która zakłada, że „cała ludzkość, ponad istniejącymi podziałami etnicznymi, narodowymi, kulturowymi i religijnymi, winna tworzyć wolną od narodowościowych dyskryminacji wspólnotę, dążącą do wzajemnej solidarności”².

1. Definicje mniejszości narodowych w prawie międzynarodowym

Próby opracowania definicji „mniejszości” widoczne były w pracach organizacji rządowych. Mimo osiągnięcia konsensusu dotyczącego zakresu cech charakteryzujących mniejszość nie udało się ustalić wspólnej definicji osób należących do mniejszości³.

W okresie Ligii Narodów próbowano określić podmiot ochrony grupowej. Definicja, która została wypracowana w pierwszych latach działalności Ligii, została uznana za mało klarowną i nieprecyzyjną. Również w ramach prac Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie nie doszło do wypracowania definicji „mniejszości narodowych”⁴.

Definicję „mniejszości” zawierają dwa dokumenty międzynarodowe, przyjęte jesienią 1994 r. Pierwszym z nich jest prawnie wiążąca Konwencja Wspólnoty Niepodległych Państw o ochronie praw należących do mniejszości narodowych, zatwierdzona

¹ Tekst dostępny na: <http://papiez.wiara.pl/doc/378716.Poszanowanie-mniejszosci-warunkiem-pokoju-1989/2> [dostęp 06.07.2017].

² *Ibidem*.

³ Tekst dostępny na: http://umcs.lublin.pl/images/media/MISH/Grzegorz_Janusz_Definiowanie_mniejszosci.w.dokumentach.miedzynarodowych.pdf [dostęp 21.06.2013].

⁴ G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 49.

w Moskwie 21 października 1994 r.⁵ W świetle art. 1 Konwencji pod pojęciem osób należących do mniejszości narodowych należy rozumieć osoby stale zamieszkałe na terytorium jednej z umawiających się stron i mające jej obywatelstwo, które swoim etnicznym pochodzeniem, językiem, kulturą, religią lub tradycją, odróżniają się od pozostałej ludności danej strony⁶.

Drugim dokumentem międzynarodowym, ale o charakterze deklaratywnym, jest Instrument Inicjatywy Środkowoeuropejskiej ochrony praw mniejszości z Turynu, z dnia 19 listopada 1994 r.⁷ Zgodnie z art. 1 Instrument określa „mniejszość narodową” jako grupę mniejszą liczebnie od pozostałej części ludności w danym państwie, której członkowie, będący obywatelami danego państwa, mają etniczne, religijne lub językowe cechy odróżniające je od pozostałej części ludności i kierują się wolą zachowania własnej kultury, tradycji, religii lub języka⁸.

2. Definicje mniejszości narodowych w prawie polskim

Niezależnie od przytoczonych powyżej określeń mniejszości narodowych poszczególne państwa w aktach prawnych dotyczących mniejszości wprowadzały i stosowały własne definicje oraz nazewnictwo.

W ustawodawstwie wewnętrznym odnoszącym się do terminologii mniejszości można wyróżnić cztery sposoby definiowania mniejszości narodowych. Pierwszy sposób, posługując się pojęciem „mniejszości narodowej”, pomija określenie podmiotu ochrony w aktach prawa wewnętrznego. Drugie rozwiązanie wskazuje jako podmiot ochrony nie mniejszości narodowe, ale określenie języka danej mniejszości i tym samym pośrednio wskazuje mniejszości. W trzecim przypadku występuje enumeratywne wyliczenie grup uznawanych za mniejszości bez ich formalnego definiowania. W ostatnim akty prawne definiują podmiot, do którego państwo adresuje swoją politykę⁹.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ zawiera w art. 27 i 35 odniesienie do praw mniejszości narodowych. Wadą tych przepisów Konstytucji jest nieprecyzyjność użytych w tekście określeń, np. art. 27 stanowi o „mniejszościach narodowych”, natomiast art. 35 o „mniejszościach narodowych i etnicznych”. Ustawodawca jednocześnie nie wyjaśnił zakresu pojęciowego i podmiotowego obu kategorii

⁵ A. Bobryk (red.), *Kultura pogranicza – pogranicze kultur*, Siedleckie Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne „Brama”, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Siedlce–Pułtusk 2005, s. 157.

⁶ *Ibidem*, s. 157.

⁷ Tekst dostępny na: <http://www.agdm.pl/pdf/standardy> [dostęp 23.05.2013].

⁸ Tekst dostępny na: <http://www.agdm.pl/pdf/standardy> [dostęp 23.05.2013].

⁹ Tekst dostępny na: http://umcs.lublin.pl/images/media/MISH/Grzegorz.Janusz_Definiowanie.mniejszosci.w.dokumentach.miedzynarodowych.pdf [dostęp 21.06.2013].

¹⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (zwana dalej jako: Konstytucja).

mniejszości. W badaniach etnicznych i w praktyce odnoszono pojęcie „mniejszości narodowych” do mniejszości, które identyfikują się z narodem mającym własne państwo, np. Białorusini, Niemcy, Ukraińcy, a mniejszości etniczne do mniejszości bezpaństwowych, np. Tatarzy, Romowie¹¹.

Również w innych polskich aktach normatywnych istnieje dość zróżnicowana terminologia mniejszości. W poszczególnych przepisach aktów prawnych pojawiają się następujące określenia: w art. 27 Konstytucji „mniejszość narodowa”, w art. 35 Konstytucji „mniejszość narodowa i etniczna”, w art. 2 ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim¹² „mniejszość narodowa i (lub) grupa etniczna” i w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 21 marca 2001 r.¹³ „grupa etniczna”.

W trakcie prac nad projektem ustawy o mniejszościach narodowych próbowano usystematyzować terminologię. Ostatecznie zgodnie z art. 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 6 stycznia 2005 r.¹⁴ wprowadzono określenia „mniejszości narodowej” i „mniejszości etnicznej”. W myśl ustawy „mniejszością narodową” jest grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki: a) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej; b) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją; c) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji; d) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę; e) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat; f) utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie. Za „mniejszości narodowe” uznaje się następujące mniejszości: białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską i żydowską. „Mniejszością etniczną” w świetle ustawy jest grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki: a) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej; b) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją; c) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji; d) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty etnicznej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę; e) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat; f) nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie. Za „mniejszość etniczną” uznaje się następujące mniejszości: karaïmską, łemkowską, romską oraz tatarską.

Obie definicje, niezależnie od wskazania charakteryzujących je cech, posługują się enumeratywnym wyliczeniem grup zaliczanych do mniejszości narodowych i etnicz-

¹¹ G. Janusz, *op. cit.*, s. 17–18.

¹² Dz. U. z 1999 r. Nr 90, poz. 999.

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 29, poz. 323.

¹⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141.

nych. Uwagę zwraca okres niezbędny do zaliczania danej grupy obywateli polskich do mniejszości, wynoszący co najmniej 100 lat¹⁵.

Niezależnie od stosowanej nazwy „mniejszości narodowe” lub względnie „osoby należące do mniejszości” mamy do czynienia z działaniami na rzecz ochrony indywidualnych praw osób fizycznych, a nie grupowych praw mniejszości. Prawa te mogą być realizowane indywidualnie lub łącznie z innymi członkami danej mniejszości, zbiorowo¹⁶.

3. Definicje mniejszości w doktrynie

Współcześnie nie ma powszechnie uznawanej w stosunkach międzynarodowych definicji „mniejszości”. W odróżnieniu od „obywatelstwa”, które jest jednoznacznie określone przez prawo, „narodowość” jest stanem świadomości każdego człowieka i wynikającą z tego stanu jego identyfikacją z daną grupą etniczną¹⁷.

Stosowane w badaniach naukowych oraz wypracowane w działalności organizacji międzynarodowych określenia mniejszości wskazują na takie cechy charakteryzujące „mniejszość”, jak: a) pozostawanie w wyraźnej mniejszości w stosunku do reszty ludności w państwie oraz niezajmowanie w nim dominującej pozycji; b) w miarę jednorodny charakter zbiorowości mniejszościowej; c) legitymowanie się obywatelstwem kraju osiedlenia; d) różnorodne pochodzenie etniczne; e) posiadanie odrębnych, specyficznych cech kultury, tradycji, religii, języka; f) dążenie do kultywowania swych odrębnych cech narodowych i kulturowych, a tym samym odróżnianie się od pozostałej ludności w państwie w sposób wyraźny lub co najmniej dorozumiany; g) samokategoryzacja; h) posiadanie przez mniejszość stosownej reprezentacji jej interesów wobec władz państwowych¹⁸.

Definicję „mniejszości” zawierają praktycznie wszystkie encyklopedie, leksykony oraz słowniki socjologiczne, prawnicze i politologiczne. W literaturze przedmiotu można rozgraniczyć dwa rodzaje definicji mniejszości: prawniczą, określaną czasami jako definicję legalną, tj. funkcjonującą w sferze prawa, oraz socjologiczną. Obie definicje wskazują na podobne cechy determinujące mniejszość: kulturę, tradycję, religię i język. W definicjach prawniczych stosuje się najczęściej dookreślenie pojęcia „mniejszość”, posługując się głównie pojęciem „mniejszość narodowa, etniczna, językowa”. Definicje socjologiczne używają natomiast ogólnego pojęcia „mniejszość”¹⁹. Określenia prawnicze dodatkowo zwracają uwagę na inne cechy, np.: czas niezbędny do uznania

¹⁵ G. Janusz, *op. cit.*, s. 75.

¹⁶ *Ibidem*, s. 75–76.

¹⁷ Tekst dostępny na: http://umcs.lublin.pl/images/media/MISH/Grzegorz.Janusz_Definiowanie.mniejszosci.w.dokumentach.miedzynarodowych.pdf [dostęp 21.06.2013].

¹⁸ G. Janusz, *op. cit.*, s. 25–26.

¹⁹ K. Kwaśniewski, *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe – Seria nowa” 1992, z. 1, s. 43.

danej grupy za mniejszość; utrzymywanie przez mniejszości trwałych więzi z państwem osiedlenia oraz enumeratywne wskazanie, jakie zbiorowości uznawane są za mniejszości narodowe. Charakterystyczne dla terminologii prawniczych jest oparcie praw przyśługujących mniejszościom narodowym na zasadzie indywidualnej ochrony praw i nieuznawanie praw grupowych²⁰.

Twierdzi się, iż terminem „mniejszość narodowa” nazywać można wszystkie grupy etniczne i narodowościowe, odłamy narodowe nieposiadające na obszarze omawianego państwa własnej państwowości, charakteryzujące się rozwiniętym poczuciem odrębności etniczno-grupowej i dążące do jej zachowania poprzez pielęgnację wymowy języka, tradycję, wierzenia oraz różnego rodzaju formy czynnego podkreślania i demonstrowania tej odrębności. Definicja podkreśla wyraźnie konieczność aktywnego uczestnictwa mniejszości w kształtowaniu obrazu swojej grupy²¹.

Współcześnie definiujemy „mniejszości narodowe” jako każdą grupę etniczną, pozostającą w wyraźniej mniejszości w stosunku do reszty ludności w państwie, nietworzącą na terenie swego zamieszkania własnej państwowości, charakteryzującą się dążeniem do kultywowania swojej kultury, tradycji, języka, religii lub świadomości narodowej jako podstawowych cech decydujących o odrębności etnicznej i odróżniających jej członków w sposób wyraźny lub co najmniej dorozumiany od pozostałej ludności w tym państwie²².

4. Prawa mniejszości narodowych chronionych w OBWE oraz obowiązki państw wobec mniejszości

4.1. Prawa mniejszości

Problematyka mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych wiąże się z funkcjonowaniem instytucji państwa oraz kształtowaniem się stosunków między różnymi grupami ludności zamieszkującymi jego terytorium, a przede wszystkim z odnoszeniem się grupy posiadającej większość w danym państwie do grup mniejszościowych²³.

Pierwsze zobowiązania państw w sprawie ochrony mniejszości narodowych zawierał Akt końcowy KBWE z 1975 r. Państwa członkowskie, na których terytorium zamieszkiwały mniejszości narodowe, zobowiązały się szanować prawo osób należących

²⁰ G. Janusz, *op. cit.*, s. 34.

²¹ J. Byczkowski, *Mniejszości narodowe w Europie 1945–1974*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 1976, s. 21.

²² G. Janusz, *op. cit.*, s. 48–49.

²³ A. Krasnowolski, *Prawa mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w prawie międzynarodowym i polskim*, „Opracowania Tematyczne”, OT-599, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011, s. 3.

do mniejszości do równości wobec prawa, zapewniając im możliwość rzeczywistego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności²⁴.

W trakcie wiedeńskiego spotkania KBWE w 1989 r.²⁵ powrócono do kwestii mniejszości. W Dokumencie końcowym państwa uczestniczące zobowiązały się do podjęcia wszystkich niezbędnych kroków ustawodawczych, administracyjnych, sądowniczych i innych w celu zapewnienia ochrony praw człowieka i podstawowych wolności osób należących do mniejszości narodowych; szanowania swobodnego korzystania z praw przez społeczności mniejszości; powstrzymywania się od jakiejkolwiek dyskryminacji osób należących do mniejszości, stwarzania warunków do popierania tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej mniejszości narodowych na ich terytorium²⁶.

Dokument spotkania kopenhaskiego w sprawie wymiaru ludzkiego KBWE z 1990 r.²⁷ określił zasady ochrony i prawa osób należących do mniejszości.

W Dokumencie kopenhaskim, uważanym za „Europejską Kartę Mniejszości”, społeczność międzynarodowa po raz pierwszy sformułowała katalog praw mniejszości narodowych. Zgodnie z punktem 32 mniejszości narodowe mają prawo swobodnego wyrażania, zachowywania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej lub religijnej oraz utrzymywania i rozwijania swej kultury we wszystkich jej aspektach. Członkowie mniejszości mają prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności w warunkach pełnej równości wobec prawa. W szczególności mają prawo do swobodnego posługiwania się swoim językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym; zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji lub stowarzyszeń o charakterze kulturalnym, oświatowym i religijnym; wyznawania i praktykowania swej religii, w tym też prowadzenia oświatowej działalności religijnej w swoim języku ojczystym. Mają prawo do utrzymywania niezakłóconych kontaktów między sobą w obrębie swojego kraju, jak również kontaktów transgranicznych z obywatelami innych państw, z którymi łączy ich wspólne pochodzenie etniczne, narodowe, dziedzictwo kulturowe lub wierzenia religijne. Prawo dostępu do informacji w języku ojczystym i jej rozpowszechniania; prawo do zakładania i utrzymywania organizacji i stowarzyszeń w kraju ich zamieszkiwania oraz uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach pozarządowych²⁸.

²⁴ S. Łodziński, *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych – perspektywa europejska*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, wrzesień 2002, Raport Nr 208, s. 8.

²⁵ A. Bloed, *Dwadzieścia lat procesu KBWE: od konfrontacji do współczesności*, Wydawnictwo Agencja Exit, Warszawa 1995, s. 40–43.

²⁶ J. Barcz, *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów europejskich*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 7–12, s. 161.

²⁷ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 456–475.

²⁸ *Ibidem*, s. 470–471.

Reasumując, mniejszości narodowe powinny posiadać takie prawa, które pozwolą im na zachowanie własnej tożsamości oraz na uzyskanie takich samych szans na pełne uczestnictwo w życiu kulturalnym, społecznym i politycznym, jakie posiada reszta społeczeństwa. Oznacza to, że mniejszości nie powinny otrzymywać żadnych specjalnych przywilejów, które stawiałyby je w korzystniejszym położeniu niż resztę społeczeństwa. Istota ochrony mniejszości ma na celu zmniejszenie różnic między położeniem mniejszości a położeniem większości. W związku z tym ochrona praw mniejszości narodowych oraz etnicznych w prawie międzynarodowym i krajowym dotyczy przede wszystkim tych sfer życia społecznego, w których członkowie mniejszości w naturalny sposób mają mniejsze możliwości od większości. Dotyczy to głównie sfery praw kulturalnych oraz w mniejszym stopniu praw politycznych²⁹.

Oceniając prawa mniejszości w systemach współpracy międzynarodowej w poszczególnych państwach, należy podkreślić, że przyjęte zobowiązania międzynarodowe wyznaczają tylko pewne ramy prawne dla ich realizacji. Wiele zależy od prowadzonej, przez państwo osiedlenia się mniejszości, polityki wobec danej grupy oraz stosunków między państwami zamieszkiwania i pochodzenia mniejszości. Obowiązujące w państwach osiedlenia mniejszości ustawy mniejszościowe nie zawsze są realizowane. Wynika to z faktu, iż przepisy w nich zawarte są niespójne z innymi aktami prawnymi. Istotnym jest także stosunek pracowników administracji państwowej i samorządowej do danej mniejszości. Realizacja praw osób należących do mniejszości, przy wąskim ich katalogu, możliwa jest przy dobrej woli pracowników administracji publicznej. Jednak przy ich złej woli lub opieszałości realizacja praw mniejszości często przeradza się w żmudną walkę o należne im prawa³⁰.

4.1.1. Prawo uczestniczenia w życiu politycznym

Mniejszości narodowe powinny mieć swój udział w życiu politycznym i społecznym w kraju osiedlenia oraz możliwość organizowania się jako pełnoprawna część społeczeństwa³¹.

Kwestię uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu politycznym porusza Dokument kopenhaski z 1990 r.³² Drugi rozdział dokumentu wymienia znaczną liczbę praw człowieka i podstawowych wolności, m.in. prawo do swobodnego wyrażania, kultywowania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej bez jakichkolwiek prób asy-

²⁹ S. Łodziński, *Standardy międzynarodowe ochrony osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych (ONZ, KBWE, Rada Europy) a polski system prawny*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertryz, Raport Nr 83, luty 1996, s. 2.

³⁰ G. Janusz, *op. cit.*, s. 695.

³¹ B. Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996, s. 80.

³² R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 456–475.

milacji wbrew jej woli; prawo do pokojowego zgromadzenia się i demonstracji; prawo do stowarzyszania się; prawo do wolności myśli, słowa i sumienia, prawa polityczne i społeczne. Wyżej wymienione prawa stanowią warunek istnienia demokratycznego społeczeństwa. Dokument zawiera gwarancję rzeczywistego udziału w sprawach publicznych, zapewniając mniejszościom narodowym poczucie, że państwo, w którym żyją, jest ich państwem³³.

Państwa KBWE w Dokumencie kopenhaskim zobowiązały się do szanowania praw osób należących do mniejszości, do ich uczestnictwa w sprawach publicznych. Jedną z metod urzeczywistnienia tych praw było tworzenie dla grup mniejszościowych lokalnych lub autonomicznych administracji, które odpowiadałyby uwarunkowaniom historycznym i terytorialnym³⁴.

W Raporcie Ekspertów, przyjętym w 1991 r.³⁵ na zakończenie obrad genewskiego spotkania ekspertów KBWE, dotyczącym mniejszości narodowych zwrócono uwagę na sprawy związane z powoływaniem gremiów doradczych i decyzyjnych z udziałem reprezentantów mniejszości, na tworzenie ciał i zgromadzeń reprezentujących mniejszości narodowe, na możliwości tworzenia samorządów mniejszości lub autonomii terytorialnej dla mniejszości zamieszkałych w skupiskach³⁶.

4.1.2. Prawo kulturowe

Prawa kulturowe mniejszości narodowych powiązane z zachowaniem dziedzictwa kulturowego mają dla tożsamości mniejszości narodowych bardzo ważne znaczenie³⁷.

Kwestia praw kulturowych została poruszona i uregulowana w dokumentach KBWE, w których podkreślono, że szacunek dla kultury społeczności mniejszości i tolerancja są sprawami najwyższej wagi³⁸.

Dokument końcowy spotkania wiedeńskiego z 1989 r.³⁹ w jednym z postanowień zobowiązał państwa członkowie do zapewnienia mniejszościom prawa do rozwijania i utrzymywania własnej kultury w różnych jej aspektach, łącznie z aspektem językowym, literackim, religijnym, a także z zachowywaniem własnych pomników historycznych i kulturalnych⁴⁰.

³³ A. Bloed, *op. cit.*, s. 67.

³⁴ B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 81–82.

³⁵ *Raport Spotkania ekspertów KBWE w sprawie mniejszości narodowych, Genewa 19 lipca 1991 r.*, „Zbiór Dokumentów” 1992, nr 2, s. 91–103.

³⁶ G. Janusz, *op. cit.*, s. 384.

³⁷ J. Sozański, *Ochrona mniejszości w systemie uniwersalnym, europejskim i wspólnotowym*, Wydawnictwo Kodeks, Warszawa 2002, s. 122.

³⁸ B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 86.

³⁹ J. Barcz, *op. cit.*, s. 160–161.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 161.

Natomiast Dokument spotkania kopenhaskiego, konferencji w sprawie wymiaru ludzkiego KBWE, jednolicie określił prawo osób należących do mniejszości do zakładania i utrzymywania własnych instytucji, stowarzyszeń i organizacji o charakterze kulturowym, oświatowym, które mogą się ubiegać o wsparcie finansowe oraz pomoc państwa osiedlenia. Zwrócił również uwagę na konieczność uwzględnienia historii i kultury mniejszości w programach szkolnych oraz na ustanawianie i utrzymywanie niezakłóconych kontaktów zarówno w obrębie własnej grupy etnicznej w danym kraju, jak również poza granicami z obywatelami innych państw⁴¹.

4.1.3. Prawo wyznaniowe

Prawa wyznaniowe należą do kategorii praw człowieka, które były unormowane najwcześniej w prawie międzynarodowym. Początkowo nie regulowano ich w sposób generalny, lecz określano je dla poszczególnych grup mniejszościowych⁴².

Prawo do wyznawania i praktykowania własnej religii przez członków mniejszości jest niezaprzeczone. Obowiązujące przepisy gwarantują osobom należącym do mniejszości prawo do swobodnego wyrażania, kultywowania, rozwijania swojej tożsamości religijnej, bez jakichkolwiek prób asymilacji wbrew jej woli, prawo do wyznawania i praktykowania własnej religii, prawo do zakładania instytucji, organizacji lub stowarzyszeń o charakterze religijnym oraz prowadzenia działalności religijnych w języku ojczystym⁴³.

4.1.4. Prawo językowe

Język rodzimy jest elementem świadczącym o przynależności narodowej do danej grupy oraz stanowi ważny składnik dziedzictwa i kultury narodowej. Mniejszości narodowe uważają go za istotny element tożsamości⁴⁴.

Prawa językowe mają charakter bardzo szczególny, gdyż w dokumentach dotyczących uniwersalnej ochrony praw człowieka brak postanowień mówiących, że każda osoba ma prawo posługiwania się własnym językiem. Jest to kwestia oczywista. W związku z tym o prawach językowych traktują jedynie te dokumenty, które w całości lub części są poświęcone różnego rodzaju mniejszościom⁴⁵.

Na prawa językowe osób należących do mniejszości narodowych składa się prawo swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i politycznym przez mniejszości narodowe; prawo do zachowania i korzystania z własnego języ-

⁴¹ R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 456–475.

⁴² B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 88.

⁴³ R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 456–475.

⁴⁴ B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 124.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 90–91.

ka; prawo do odpowiedniego wykształcenia umożliwiającego członkom mniejszości naukę języka ojczystego, historii i kultury, a pozostałym obywatelom dostęp do nauki o kulturach mniejszości narodowych oraz prawo do uzyskiwania informacji i ich rozpowszechniania w języku ojczystym. Ponadto prawo do używania swoich imion i nazwisk zgodnie z brzmieniem języka ojczystego tam, gdzie jest to możliwe, używania własnego języka wobec władz administracyjnych i sądowniczych, a także używania nazw toponomastycznych zgodnie z językiem mniejszości zamieszkałej na danym terenie⁴⁶.

Prawa językowe dopełniane są przez prawo oświatowe, prawo do dostępu do środków przekazu, czyli naukę, publikacje i emisje informacji w języku mniejszości⁴⁷.

Zabezpieczenie praw językowych osób należących do mniejszości jest w praktyce najtrudniejsze, gdyż język jest najbardziej ewidentnym dowodem świadczącym o przynależności narodowej. Język stanowi zazwyczaj pierwszy cel ataków, jeśli zmusza się do zasymilowania daną grupę narodową. Dlatego mniejszości narodowe w szczególności sposób traktują swoje prawa językowe⁴⁸.

4.1.5. Prawo oświatowe

Prawa oświatowe członków mniejszości narodowych, podobnie jak prawa językowe, są jednymi z praw mniejszości, które najtrudniej zabezpieczyć, gdyż w ich realizacji wymagana jest aktywność zarówno ze strony państwowej, jak i społeczności mniejszości. Prawa oświatowe mniejszości mają duże znaczenie dla kultywowania tożsamości danej grupy oraz dla rozwoju jej kultury, a w perspektywie także dla prestiżu statusu grup mniejszościowych w społeczeństwie. Istotne znaczenie przy zabezpieczeniu przez państwo praw formalnych w tej dziedzinie ma indywidualna aktywność osób należących do mniejszości narodowych⁴⁹.

Postanowienia Dokumentu wiedeńskiego spotkania KBWE z 1989 r.⁵⁰ szczegółowo określiły możliwości korzystania przez mniejszości narodowe z praw oświatowych. Według nich osoby należące do społeczności mniejszościowych mają prawo pobierać naukę o ich własnej kulturze, łącznie z przekazywaniem przez rodziców swoim dzieciom języka, religii i kultury tożsamości⁵¹.

Dokument końcowy spotkania kopenhaskiego podkreślił natomiast prawa członków mniejszości do zakładania instytucji, organizacji lub stowarzyszeń o charakterze

⁴⁶ G. Janusz, *op. cit.*, s. 380.

⁴⁷ J. Sozański, *op. cit.*, s. 124.

⁴⁸ B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 91.

⁴⁹ J. Sozański, *op. cit.*, s. 125.

⁵⁰ A. Blood, *op. cit.*, s. 40–43.

⁵¹ *Ibidem*, s. 40–43.

kulturowym lub oświatowym, które mogą starać się o dotacje z budżetu państw osiedlenia się mniejszości⁵².

W ramach OBWE sprawy mniejszości narodowych w Europie przestały być problemem konfrontacji, a stały się przedmiotem kooperacji. Organizacja, przede wszystkim przez postanowienia Dokumentu kopenhaskiego z 1990 r., wprowadziła minimalny europejski standard ochrony praw członków mniejszości narodowych, który może być rozwijany i rozszerzany w traktatach dwustronnych czy w ustawodawstwie krajowym.

Działalność OBWE w tym zakresie jest ograniczona ze względu na słabe mechanizmy wdrażania standardów i kontroli ich wykonywania. Misje wczesnego ostrzegania mają służyć zapobieganiu konfliktom na tle narodowościowym, a nie pogłębieniu ochrony mniejszości.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zdobyła duże uznanie międzynarodowe jako instytucja nadzorująca przygotowania i przebieg wyborów w państwach budujących demokrację, kontrolująca stopień przestrzegania praw człowieka w reżimach autorytarnych, a także monitorująca wolność mediów, będących niezastąpionym składnikiem demokracji. Mimo uwag krytycznych dotyczących działalności OBWE należy docenić jej osiągnięcia w dziedzinie dyplomacji prewencyjnej, a także tworzenia od podstaw demokratycznych społeczeństw obywatelskich.

Przedstawione w pracy akty prawne, dokumenty, raporty stanowią o ochronie mniejszości narodowych, nie zawierając jednak jednej wspólnej definicji mniejszości narodowych. Odnoszą je do bardzo zróżnicowanej gamy społeczności narodowych i etnicznych, które powinny być równo traktowane i chronione. Występują także definicje oficjalne, przyjmowane na użytek wewnętrzny poszczególnych państw, ale mają one charakter ograniczony do społeczności tradycyjnych mniejszości narodowych, których członkowie posiadają obywatelstwo danego państwa. Cudzoziemcy są zazwyczaj wyłączani z tej ochrony.

Ochrona mniejszości narodowych to nie tylko problem prawny czy polityczny. To również zagadnienie moralne i etyczne. Ochrona mniejszości jest nie tylko kwestią ich uznania oraz przestrzegania ich praw, lecz głównie zasad związanych z ochroną słabszego oraz utrzymania różnorodności życia społecznego.

⁵² R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 456–475.

mgr Magdalena Abu Gholeh

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne jako jedno z praw językowych mniejszości narodowych

Bilingual topographical indications as an example of minority linguistic rights

Streszczenie

Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne stanowi jedną z gwarancji praw językowych przysługujących przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych w polskim porządku prawnym. Szczególny charakter tego prawa pozwala na podkreślenie znaczenia, jakie mniejszości odegrały w rozwoju lokalnych społeczności. Niniejszy artykuł ma na celu omówienie obecnych regulacji prawnych dotyczących nazewnictwa tradycyjnego oraz zaprezentowanie polskiej i europejskiej praktyki w tym zakresie.

Słowa kluczowe

prawa językowe, mniejszości narodowe, mniejszości etniczne, dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne, języki mniejszości, języki regionalne

Abstract

Bilingual topographical indications are a perfect example of linguistic rights of national and ethnic minorities. It is guaranteed by polish legislator in 2005 act. Minorities impact on local communities can be reflected by traditional indications. The aim of this paper is to present polish regulation and both - polish and european - practise on this issue.

Keywords

linguistic rights, national minorities, ethnic minorities, bilingual topographical indications, minority languages, regional languages

1. Wstęp

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 35 gwarantuje mniejszościom narodowym i etnicznym prawo do zachowania własnej kultury, języka i zwyczajów. Tym samym polski ustrojodawca postanowił w sposób szczególnie uregulować sytuację grupy jednostek wyróżnionej ze względu na jej pochodzenie etniczne lub narodowe. Podobnie jak w większości państw demokratycznych na świecie, tak i w Polsce znaczna część

gwarancji związana jest z językiem poszczególnych społeczności. To właśnie na kanwie tych regulacji wykształciło się pojęcie praw językowych.

Na pojęcie praw językowych składa się szereg gwarancji pozwalających przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych dbanie o zachowanie własnego języka. Warto wymienić tu chociażby prawo do nauki w języku mniejszości czy też prawo do posługiwania się nim w kontaktach z administracją samorządową. Niniejszy artykuł został jednak poświęcony dwujęzycznemu nazewnictwu geograficznemu. Ze względu na to, iż wywiera ono wpływ zarówno na członków mniejszości, jak i na pozostałych obywateli państw często staje się przedmiotem szerokiej debaty publicznej. Szczególny charakter tego prawa pozwala zobrazować, jaki wpływ wywierają mniejszości na rozwój lokalnych społeczności. Celem tego opracowania jest przybliżenie idei instytucji, jej uregulowania w polskich przepisach, a także zobrazowanie polskiej i europejskiej praktyki w tym zakresie.

2. Prawa językowe

Język stanowi nierozdzielny element kształtujący tożsamość narodową bez którego trudno wyobrazić sobie powstanie czy rozwój jakiegokolwiek państwa. Jego znaczenie zostało podkreślone chociażby w idei państwa narodowego. Wyszczególnia ona kilka cech charakterystycznych właściwych dla pewnej grupy osób, których zidentyfikowanie pozwala na zaklasyfikowanie danej grupy jednostek jako narodu. Konsekwencją tego jest uznanie jego prawa do zorganizowania się w ramach struktur państwowych¹. Jedną z podstawowych cech służących tej klasyfikacji jest właśnie wspólny język, pozwalający jednostkom na komunikowanie się, osiąganie wspólnych celów, a także dokumentowanie własnego dziedzictwa. Nie powinno więc dziwić, iż język ojczysty jest szczególnie chroniony przez prawodawców. Wspieranie jego rozwoju pozwala na osiągnięcie różnorodnych celów. Począwszy od integracji społeczeństwa oraz budowania poczucia przynależności społecznej, a skończywszy na zachowaniu porządku publicznego².

Uznając konieczność ochrony tożsamości narodowej, polski ustawodawca przyjął w 1999 r. ustawę o języku polskim³.

Prawa językowe, będące przedmiotem niniejszego opracowania, zajmują w krajowych systemach prawnych szczególne miejsce. Starają się one wyważyć wartości stoją-

¹ P. Czarny, *Art. 35*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, s. 883.

² E. Kuzborska, *Prawa językowe mniejszości narodowych na Litwie – sytuacja faktyczna mniejszości polskiej (w kontekście międzynarodowych standardów ochrony praw mniejszości narodowych)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 3 (19), s. 42.

³ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz. U. z 1999 r. Nr 90, poz. 999.

ce do siebie w opozycji – ochronę języka ojczystego oraz prawa mniejszości narodowych. Chęć pogodzenia ich ze sobą niewątpliwie może przyczynić się do powstania konfliktu zarówno w warstwie prawnej, jak i faktycznej. Jednak nie jest to zadanie niemożliwe. W opinii wielu, kluczem do osiągnięcia sukcesu są działania uwzględniające zasadę proporcjonalności.

Definicja praw językowych nie jest ugruntowana w literaturze. Można jednak przyjąć, iż będą to prawa człowieka zapewniające jednostce (lub określonej grupie) prawo do komunikowania się w swoim języku ojczystym w sferze prywatnej oraz publicznej, bez względu na to, jaki status posiada dany język w danym państwie.

Jak podkreślono w powyższej definicji, sama koncepcja praw językowych jest silnie związana z prawami człowieka, a zwłaszcza z prawną ochroną mniejszości narodowych i etnicznych. Szczególny wpływ na rozwój tych regulacji wywarło prawo międzynarodowe. Już w latach 60. XX w. ochrona mniejszości narodowych została zagwarantowana na poziomie systemu uniwersalnego. Art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych formułuje szereg praw przysługujących członkom mniejszości, wyszczególniając prawo do posługiwania się własnym językiem⁴. Co zaskakujące, art. 27 do dnia dzisiejszego jest jedynym powszechnie obowiązującym przepisem prawa międzynarodowego gwarantującym ochronę praw mniejszości. Najprawdopodobniej przyczyniła się do tego chęć uregulowana w pierwszej kolejności praw jednostek. Prawa służące grupom zostały w dużej mierze pominięte w pierwszych dokumentach prawnomiędzynarodowych, głównie ze względów politycznych⁵.

Jednak najważniejszym dokumentem dotyczącym ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych jest inny akt przyjęty w ramach ONZ, a mianowicie Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych. I choć nie nakłada ona na państwa-strony żadnych formalnych obowiązków, to posiada bardzo duże znaczenie polityczne⁶. Zgodnie z art. 2 Deklaracji osoby należące do mniejszości mają prawo do używania swego własnego języka, publicznie i prywatnie, swobodnie i bez ingerencji lub jakiegokolwiek formy dyskryminacji⁷. Artykuł 4 obliguje państwa do

⁴ Art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁵ Zob. szerzej A. Krasnowolski, *Prawa mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w prawie międzynarodowym i polskim*, „Opracowanie tematyczne”, OT-599, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011, s. 6, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/17/plik/ot599.pdf> [dostęp 1.02.2017].

⁶ G. Pawlikowski, *System ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Europie*, „Polityka i Społeczeństwo” 2011, nr 8, s. 282.

⁷ Art. 2 Deklaracji praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135 przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1992 roku, http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/deklaracja_praw_osob_nalezacych_do_mniejszosci.pdf [dostęp 1.02.2017].

podejmowania działań służących efektywnej realizacji postanowień Deklaracji, a w szczególności takich, które stworzą korzystne warunki dla rozwoju języka mniejszości⁸.

Na gruncie europejskiego systemu ochrony praw człowieka prawa mniejszości narodowych i etnicznych zdają się być chronione w stopniu większym, niż ma to miejsce na poziomie uniwersalnym. Mnogość organizacji, które stawiają sobie za cel ochronę praw człowieka⁹, przekłada się na lepsze uregulowanie praw mniejszości w aktach prawnie wiążących. Bez wątpienia najważniejszym dokumentem w ramach systemu Starego Kontynentu jest europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jednak pod względem praw językowych (czy nawet szerzej – ochrony praw mniejszości) stanowi ona wyłącznie punkt wyjścia dla dalszych regulacji. Przyjęta w art. 14 klauzula antydyskryminacyjna zakazuje dyskryminacji m.in. ze względu na przynależność do mniejszości¹⁰. Brak tu jednak szczegółowych gwarancji dla jednostek czy całych społeczności. Właśnie dlatego w tym miejscu na większą uwagę zasługuje Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych przygotowana w ramach Rady Europy w 1995 r. Jej głównym celem było ustanowienie wspólnych standardów wyznaczających minimum ochrony dla mniejszości, jakie powinno obowiązywać w systemach prawnych państw członków Rady Europy. Jednocześnie pozostawiono krajowym ustawodawcom swobodę w wyborze odpowiednich środków¹¹. Konwencja ta stanowi kompleksową regulację praw mniejszości narodowych i etnicznych, która do dnia dzisiejszego została ratyfikowana przez 39 państw¹². Dokument ten jest szczególnie istotny ze względu na rozważania o prawach językowych. Zawiera on szerokie gwarancje dotyczące praw związanych z językami mniejszości, wskazując jednocześnie konkretne formy ich ochrony.

Art. 10 Konwencji ramowej formułuje prawo jednostek do swobodnego używania, bez jakiegokolwiek ingerencji, języka mniejszości. Przepis ten ma zastosowanie zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej¹³. W dalszych przepisach następuje rozwinięcie wspomnianego prawa oraz przyjęcie kolejnych gwarancji dla jednostek. Art. 10 ust. 2 stanowi, iż w stopniu uzasadnionym faktycznymi potrzebami oraz możliwościami państwa język mniejszości powinien być stosowany w kontaktach jednostek z organami administracji publicznej¹⁴. W kolejnych artykułach zawarto m.in. prawo do posługiwania się

⁸ Art. 4 *ibidem*.

⁹ Rada Europy, Unia Europejska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

¹⁰ Art. 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/convention_pol.pdf [dostęp 1.02.2017], (dalej jako EKPCz).

¹¹ G. Pawlikowski, *op. cit.*, s. 285.

¹² https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=NWsFRD68 [dostęp 1.02.2017].

¹³ Art. 10 ust. 1 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209 (dalej jako Konwencja ramowa).

¹⁴ Art. 10 ust. 2 *ibidem*.

imieniem i nazwiskiem w języku obcym (mniejszości) oraz prawo do nauki języka mniejszości¹⁵.

Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych wprost przewiduje instytucję dwujęzycznego nazewnictwa geograficznego. Zgodnie z art. 11 ust. 3 w regionach tradycyjnie zamieszkałych przez mniejszości państwa zobowiązane są, w miarę swoich możliwości, do umieszczania nazw lokalnych, nazw ulic i innych oznakowań topograficznych w językach mniejszości¹⁶. Co oczywiste, takie działania muszą pozostać w zgodzie z krajowymi przepisami oraz innymi zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi, a zastosowanie nazwy dwujęzycznej powinno wynikać z istnienia faktycznego zapotrzebowania społeczności lokalnej.

Omawiana Konwencja ramowa z pewnością stanowi jeden z najważniejszych dokumentów prawnomiędzynarodowych odnoszących się do praw językowych. Szereg gwarancji zagwarantowanych przez jej przepisy stanowi istotny dorobek europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Należy również zwrócić uwagę na mankamenty powyższej regulacji. Swoboda, jaka została przyznana państwom przy wykonywaniu postanowień aktu, niejednokrotnie przyczyniła się do braku efektywności poszczególnych instytucji¹⁷. Jednak zdecydowanie największą słabością Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych jest brak w pełni skutecznego systemu kontroli przestrzegania jej postanowień¹⁸.

Kończąc kwestię uregulowania praw językowych w prawie międzynarodowym, należy wskazać na jeszcze jeden dokument wypracowany w ramach rodzimego systemu regionalnego, jakim jest Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych¹⁹. Zgodnie z jej postanowieniami za języki regionalne i mniejszościowe uznaje się „języki, które: są tradycyjnie używane na określonym terytorium państwa przez obywateli tego państwa tworzących grupę mniejszą liczebnie od pozostałej części ludności tego państwa, [oraz] różnią się od oficjalnego języka (języków) tego państwa”²⁰. Definicja ta nie obejmuje swoim zakresem dialektów oficjalnego języka państwa ani języków migrantów.

Mimo że Karta nie wprowadza żadnych praw mniejszości językowych, tworzy po stronie państw obowiązek właściwej ochrony języków mniejszościowych w przeróżnych kontekstach społecznych i gospodarczych. Zakres regulacji dokumentu jest przedmiotowo szeroki. Obejmuje on zarówno kwestie związane z sądownictwem, mediami, jak i edukacją. W art. 10 ust. 2 przewidziano również prawo do używania i przyjmowa-

¹⁵ Art. 11 i art. 13 *ibidem*.

¹⁶ Art. 11 ust. 3 *ibidem*.

¹⁷ E. Kuzborska, *op. cit.*, s. 55.

¹⁸ G. Pawlikowski, *op. cit.*, s. 285.

¹⁹ Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.

²⁰ Art. 1 *ibidem*.

nia (łącznie z nazwą w języku urzędowym) tradycyjnych i poprawnych form nazw miejscowych w językach regionalnych lub mniejszościowych. Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne, zgodnie z Kartą, powinno być możliwe na terenach, na których liczba mieszkańców używających języków regionalnych lub mniejszościowych uzasadniałaby zastosowanie takiego środka.

3. Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne w Polsce

Polski system ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych oparty jest przede wszystkim na regulacji konstytucyjnej oraz ustawie szczególnej. Jak wspomniano we wstępie, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 35 wprowadza zasadę zapewnienia praw mniejszości narodowych i etnicznych²¹. Pomimo tego, że przepis konstytucyjny zorientowany jest wyłącznie na prawa kulturalne członków mniejszości, nie oznacza to, że inne prawa i wolności zostały pominięte przez polskiego prawodawcę²². Fundamentalnym aktem prawnym kształtującym sytuację prawną i faktyczną mniejszości w Polsce jest ustawa szczegółowa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym²³. Dopiero w tym akcie możliwe jest odnalezienie definicji legalnej mniejszości narodowej i etnicznej. Zgodnie z art. 2 mniejszością narodową jest grupa obywateli polskich, która jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej; w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją; dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji; ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę; jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat oraz utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie²⁴. Jedynym kryterium odróżniającym mniejszość etniczną od narodowej jest brak obowiązku spełnienia ostatniej przesłanki. Na dzień dzisiejszy terytorium Polski zamieszkiwane jest przez przedstawicieli 9 mniejszości narodowych i 4 mniejszości etnicznych²⁵. Ich katalog zawarty jest we wspomnianej powyżej ustawie, w związku z czym jego każdorazowa zmiana wiąże się z koniecznością nowelizacji tegoż aktu normatywnego.

Ustawa z 2005 r. stanowi kompleksową regulację funkcjonowania mniejszości narodowych i etnicznych w państwie polskim. Znaczna część z nich związana jest rów-

²¹ Art. 35 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

²² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 489.

²³ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141 (dalej jako ustawa).

²⁴ Art. 2 ust. 1 *ibidem*.

²⁵ Art. 2 ust. 2 i 4 *ibidem*.

niez z prawami językowymi członków mniejszości. Ustawodawca przewidział m.in. prawo do używania i pisowni imion i nazwisk zgodnie z zasadami pisowni języka mniejszości²⁶, prawo do swobodnego posługiwania się językiem mniejszości oraz prawo do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości²⁷. Warto wspomnieć również o instytucji języka pomocniczego wprowadzonej przez art. 9 ustawy. Pozwala ona na zwracanie się do organów gminy w języku mniejszości, który został uznany za język pomocniczy w ramach przewidzianej procedury²⁸.

Wśród wspomnianych wyżej praw językowych zagwarantowanych przez ustawodawcę możemy odnaleźć również regulację dotyczącą dwujęzycznego nazewnictwa geograficznego. Na gruncie polskich przepisów będziemy posługiwać się pojęciem dodatkowych tradycyjnych nazw w języku mniejszości²⁹, które zostało zdefiniowane w art. 12³⁰. Zgodnie z definicją legalną nazwy tradycyjne wyrażone są w języku jednej z mniejszości i stosowane wraz z nazwami urzędowymi ustalonymi w języku polskim na podstawie odrębnych przepisów. Nazwy dodatkowe mogą być stosowane do trzech kategorii obiektów: miejscowości, obiektów fizjograficznych oraz ulic.

Pomocniczość nazw tradycyjnych (uwidoczniona już w samym nazewnictwie tej instytucji) wiąże się z brakiem możliwości wyeliminowania nazw polskich. Tym samym nazwy tradycyjne nigdy nie mogą występować samodzielnie. Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy nazwy tradycyjne zawsze umieszczane są w drugiej kolejności (tj. po nazwie wyrażonej w języku polskim).

Co oczywiste, nazwy tradycyjne wyrażane są w językach mniejszości. Ich ustalenie powinno również następować w zgodzie z zasadami pisowni tego języka (np. użycie właściwego alfabetu)³¹. Jedyne obostrzenie dotyczące doboru nazewnictwa tradycyjnego nałożone przez polskiego ustawodawcę zostało wyrażone w ustępie 3 omawianego artykułu. Zgodnie z tym przepisem nazwy tradycyjne nie mogą nawiązywać do nazw z okresu 1933–1945, nadanych przez władze Trzeciej Rzeszy Niemieckiej lub Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich³². Problem ten jest szczególnie istotny w odniesieniu do okresu nazistowskiego, kiedy to władze totalitarne dokonywały licznych zmian nazw miejscowości. W przypadku wprowadzania nazw dodatkowych dla miejscowości lub obiektów fizjograficznych konieczne jest również pozytywne zaopiniowanie wniosku przez Komisję Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych³³. Jest to kolegial-

²⁶ Art. 7 *ibidem*.

²⁷ Art. 8 *ibidem*.

²⁸ Art. 9 *ibidem*.

²⁹ Dalej jako nazwy tradycyjne.

³⁰ Art. 12 ustawy.

³¹ Art. 12 ust. 6 *ibidem*.

³² Art. 12 ust. 3 *ibidem*.

³³ Art. 12 ust. 7 pkt 2 *ibidem*.

ny organ opiniodawczo-doradczy utworzony na podstawie ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych³⁴ (Dz. U. Nr 166, poz. 1612) i działający przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej. Komisja jest właściwa do wyrażania opinii w sprawach o ustalanie i zmianę tzw. nazw urzędowych³⁵. W jej skład wchodzi przede wszystkim uznani specjaliści z zakresu językoznawstwa, wspierani przez historyków, geografów i kartografów.

Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne może być stosowane wyłącznie w gminach wpisanych do Rejestru gmin, na których obszarze używane są nazwy w języku mniejszości. Wpisu do rejestru dokonuje minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych na wniosek zainteresowanej rady gminy. Rada gminy może wystąpić takim wnioskiem wyłącznie po spełnieniu przesłanki ustawowej. Zgodnie z art. 12 ust. 7 pkt 1 ustawy liczba mieszkańców gminy, którzy należą do mniejszości, nie może być mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców tej gminy. W przypadku gdy kryterium liczebności nie jest spełnione na danym obszarze, istnieje możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych. Jeżeli ponad połowa mieszkańców biorących udział w konsultacjach opowie się za przyjęciem dodatkowej tradycyjnej nazwy w języku mniejszości, rada gminy będzie uprawniona do wystąpienia z wnioskiem³⁶.

Rada gminy kieruje wniosek do ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych za pośrednictwem wojewody. Wojewoda obowiązany jest do przekazania wniosku w terminie 30 dni od jego otrzymania wraz ze swoją opinią. Dopiero po przekazaniu wniosku do ministra ten kieruje go do zaopiniowania przez Komisję Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych. Po uzyskaniu pozytywnej opinii minister dokonuje wpisu nazwy tradycyjnej do Rejestru gmin, na których obszarze używane są nazwy w języku mniejszości³⁷.

Obowiązek poniesienia kosztów związanych z wprowadzeniem nazw tradycyjnych spoczywa na budżecie gminy. Budżet państwa partycypuje w nich jedynie w zakresie związanym z wymianą tablic informacyjnych³⁸.

Zgodnie z ostatnim Raportem dotyczącym sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej liczebność mniejszości narodowych i etnicznych wynosi nieco ponad 286 tysięcy, co stanowi ok. 0,75% wszyst-

³⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, Dz. U. Nr 166, poz. 1612.

³⁵ Art. 4 *ibidem*.

³⁶ Art. 12 ust. 7 pkt 1 ustawy.

³⁷ Art. 13 ust. 5-7 *ibidem*.

³⁸ Art. 13 ust. 15 *ibidem*.

kich mieszkańców Polski³⁹. Zdecydowanie najwięcej przedstawicieli mniejszości zamieszkuje na terenach województwa opolskiego, podlaskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego. Co ciekawe, na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. można wymienić 5 gmin, w których przedstawiciele mniejszości stanowią większość mieszkańców. Są to gminy: Czyże, Dubicze Cerkiewne, Orla, Hajnówka oraz Puńsk⁴⁰.

Korzystając z danych dostarczonych w ramach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r., możliwe jest wskazanie listy 51 gmin, w których liczebność przedstawicieli mniejszości jest większa niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy⁴¹. Biorąc pod uwagę wcześniej wskazane przesłanki wprowadzania nazw tradycyjnych, każda z nich jest potencjalnie uprawniona do skorzystania z instytucji dwujęzycznego nazewnictwa geograficznego. Aktualna lista gmin wpisanych do ministerialnego rejestru zawiera 59 gmin, co oznacza, że część rad gmin postanowiła skorzystać z procedury związanej z konsultacjami społecznymi⁴² (np. gmina Rudnik w województwie śląskim oraz gmina Gogolin w województwie opolskim⁴³).

Na dzień dzisiejszy w użyciu znajduje się 1240 nazw tradycyjnych funkcjonujących na terenie 59 gmin. Zdecydowanie najwięcej gmin wprowadziło nazwy tradycyjne języku niemieckim – 31. W dalszej kolejności odnajdziemy język kaszubski – 24, łemkowski – 2, białoruski – 1 i litewski – 1⁴⁴. Nazwy tradycyjne stosowane są wyłącznie na terenie 5 województw. Najczęściej odnajdziemy je w województwie opolskim (28 gmin) i pomorskim (24 gmin). Znacznie mniej gmin wpisanych do ministerialnego rejestru położonych jest w województwie śląskim (3), małopolskim i podlaskim (po 2). Dwujęzyczne

³⁹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Piąty raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/ustawa-o-mniejszosciac/raporty-ustawowe/9711,V-Raport-dotyczacy-sytuacji-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-oraz-jezyka-regi.html> [dostęp 01.02.2017].

⁴⁰ *Ibidem*, s. 7–8.

⁴¹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Wykaz gmin, w których nie mniej niż 20% mieszkańców należy do mniejszości narodowych lub etnicznych albo posługuje się językiem regionalnym*, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/wyniki-narodowego-spis/7003,Wykaz-gmin-w-ktorych-nie-mniej-niz-20-mieszkancow-nalezy-do-mniejszosci-narodowy.html> [dostęp 01.02.2017].

⁴² Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Lista gmin wpisanych na podstawie art. 12 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. Nr 17, poz. 141, z późn. zm.) do Rejestru gmin, na których obszarze używane są nazwy w języku mniejszości*, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/rejestry/rejestr-gmin/6794,Rejestr-gmin-na-ktorych-obszarze-sa-uzywane-nazwy-w-jezyku-mniejszosci.html> [dostęp 01.02.2017], (dalej jako Rejestr gmin).

⁴³ Główny Urząd Statystyczny, *Mniejszości według województw, powiatów i gmin w 2002 r.*, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/5743/2/1/nsp2002_tabl3_mn.xls [dostęp 01.02.2017].

⁴⁴ Na podstawie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym język kaszubski uznany jest za język regionalny (a więc nie językiem mniejszości). W związku z tym nazwy tradycyjne mogą być wyrażone również w języku kaszubskim.

nazewnictwo geograficzne zwykle stosowane jest we wsiach i osadach. Tylko w 13 przypadkach nazwa tradycyjna znalazła się obok urzędowej polskiej nazwy miasta⁴⁵.

Pierwsza gmina została wpisana do rejestru 22 grudnia 2006 r. Była nią gmina Radłów znajdująca się w województwie opolskim. Na wniosek rady gminy nazwy tradycyjne w języku niemieckim zostały nadane dziewięciu wsiom i dwóm osadom. Niecały rok później dołączył do nich przysiółek położony w tej samej gminie. Najmłodszą gminą uwzględnioną w rejestrze jest natomiast gmina Cewice (województwo pomorskie). W lipcu 2016 r. wprowadzono 19 nazw tradycyjnych w języku kaszubskim dla wsi, kolonii, osad i przysiółków⁴⁶.

Tabela 1. Liczba nazw tradycyjnych wpisanych do rejestru w latach 2006-2016

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Liczba nazw tradycyjnych wpisanych do rejestru	11	91	190	144	136	215	11	270	101	48	23

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Listy gmin wpisanych na podstawie art. 12 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. Nr 17, poz. 141, z późn. zm.) do Rejestru gmin, na których obszarze używane są nazwy w języku mniejszości, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/rejestry/rejestr-gmin/6794,Rejestr-gmin-na-ktorych-obszarze-sa-uzywane-nazwy-w-jezyku-mniejszosci.html> [dostęp 01.02.2017]

Najwięcej nazw tradycyjnych znajduje się w użyciu w gminie Lipnica w województwie Pomorskim. W 2013 roku zarejestrowano tam aż 76 nazw w języku kaszubskim⁴⁷. Warto jednocześnie wspomnieć, iż do dnia dzisiejszego w żadnej z gmin wymienionych w rejestrze nie wprowadzono nazw tradycyjnych dla wszystkich miejscowości i wsi znajdujących się na jej terenie. Korzystając z klauzuli wyrażonej w art. 12 ust. 4, rady gminy wnioskują o nadanie nazw w języku mniejszości wyłącznie na części terytorium swojej właściwości⁴⁸.

Wszystkie 1240 nazwy tradycyjne funkcjonujące w Polsce są nazwami miejscowości. Rejestr ministerialny do dnia dzisiejszego nie uwzględnia żadnej nazwy obiektu fizjograficznego ani ulicy. Co ciekawe, w wielu miejscowościach funkcjonują dwujęzyczne nazwy ulic, jednak żadna z rad gmin nie zdecydowała się na uregulowanie tej sytuacji w drodze procedury ustawowej⁴⁹.

⁴⁵ Są to miasta: Biała, Brusy, Bytów, Dobrodzień, Głogówek, Kartuzy, Kolonowskie, Krzanowice, Leśnica, Prószków, Sośnicowice, Ujazd i Żukowo.

⁴⁶ *Rejestr gmin*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Art. 12 ust. 4 ustawy.

⁴⁹ S. Łodziński, *Etniczne „flagowania” rzeczywistości. Problemy wprowadzania dodatkowych nazw miejscowości w językach mniejszości narodowych w Polsce*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2016, t. 27, cz. 1, s. 236.

4. Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne na świecie

Uwzględnianie języków mniejszości przez społeczności lokalne staje się standardem zarówno w Europie, jak i na świecie. Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne zostało uregulowane przez ustawodawstwa wielu państw, na co bez wątpienia wpływ miały również akty prawa międzynarodowego opisane w poniższym artykule. Należy jednak pamiętać, iż wielojęzyczne tablice z nazwami miejscowości, ulic czy obiektów mogą występować również z innego powodu. Państwa, na terytorium których funkcjonuje więcej niż jeden język urzędowy, mogą również stosować tego typu rozwiązania. Nie należy ich jednak łączyć z zagadnieniem ochrony praw językowych mniejszości narodowych i etnicznych.

Przykładem państwa o niezwykle złożonej sytuacji językowej może być Finlandia. Zgodnie z tamtejszą konstytucją językami narodowymi są języki fiński i szwedzki⁵⁰. Dodatkowo na terenach zamieszkałych przez Lapończyków (uznanych na gruncie ustawy zasadniczej za ludność autochtoniczną) używane są języki lapońskie. Chroniąc tożsamość kulturową i językową mniejszości, wprowadzono możliwość stosowania oznaczeń geograficznych w językach lapońskich. Najczęściej występują one na północy kraju i są zapisywane w oficjalnej, fińskiej nazwie. Jak wskazują źródła, dotychczas wprowadzono przeszło 8 tysięcy nazw w trzech różnych językach lapońskich (saami, inari saami, skolt saami)⁵¹.

W Niemczech, podobnie jak w Polsce, prawo do wprowadzania dwujęzycznego nazewnictwa geograficznego przysługuje wyłącznie oficjalnie uznanym mniejszościom. Tym samym status języka mniejszości przysługuje językowi duńskiemu, fryzyjsko saterlandzkiemu, północnofryzyjskiemu, górnołużyckiemu, dolnołużyckiemu i romskiemu. W chwili obecnej stosowane są oznaczenia we wszystkich językach mniejszości. Tak samo jako w Finlandii nazwy tradycyjne umieszcza się w drugiej kolejności po nazwach urzędowych⁵².

Niezwykle złożoną sytuację można zaobserwować we Włoszech. Zgodnie z obecną regulacją ustawową uznano aż 12 języków mniejszościowych – albański, kataloński, niemiecki, grecki, słoweński, chorwacki, francuski, prowansalski, friulski, ladiński, oksytański i sardyński⁵³. Lista ta może być również rozszerzona na poziomie lokalnym, gdzie regiony i prowincje posiadają prawo do uznania kolejnych języków za mniejszościowe⁵⁴.

⁵⁰ § 17 Konstytucji Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r. Tłumaczenie za: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

⁵¹ M. Zych, *Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne w Polsce*, „Polski Przegląd Kartograficzny” 2005, nr 4, s. 290.

⁵² *Ibidem*, s. 291.

⁵³ Art. 2 Legge 15 Dicembre 1999, n. 482 Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 20 dicembre 1999.

⁵⁴ M. Zych, *op. cit.*, s. 291.

Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne występuje we Włoszech najczęściej w Południowym Tyrolu, Dolinie Aosty i na Sardynii.

Francja jest jednym z nielicznych państw europejskich, które nie ratyfikowały Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r.⁵⁵ oraz Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych z 1992 r.⁵⁶ Mimo tego można odnaleźć tu pewne gwarancje ochrony praw językowych. Na podstawie art. 2 Konstytucji język francuski uznany został za język urzędowy⁵⁷. W przypadku Francji nie będziemy mówić jednak o językach mniejszości, gdyż tamtejsze prawo nie uznaje istnienia mniejszości⁵⁸. W związku z powyższym francuskie ustawodawstwo będzie posługiwało się pojęciem języków regionalnych. Nie ulega jednak wątpliwości, iż są one powszechne na całym terytorium państwa. Nowelizacją z 2008 r. wprowadzono do ustawy zasadniczej Francji art. 75-1 stanowiący iż: „Języki regionalne należą do dziedzictwa Francji”⁵⁹. W dalszym ciągu brak jest kompleksowej regulacji dotyczącej języków regionalnych, która wprowadzałaby ich zamknięty katalog. Posiłkując się jednak regulacjami z innego zakresu, można wskazać, iż językami regionalnymi we Francji są m.in. baskijski, bretoński, alzacki, owerniacki i prowansalski. Kwestia dwujęzycznego nazewnictwa została w dużej mierze powierzona regionom. Za przykład może posłużyć Alzacja, w której język alzacki (bardzo zbliżony do niemieckiego) jest powszechnie stosowany, oraz Bretania. Tym samym wielojęzyczne oznaczenia stały się elementem francuskiego krajobrazu mimo oczywistych braków legislacyjnych⁶⁰.

Poza opisanymi powyżej państwami dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne znajduje zastosowanie w zdecydowanej większości krajów europejskich m.in. w Austrii, Chorwacji, Słowacji, Słowenii, Wielkiej Brytanii czy na Węgrzech. Poza Starym Kontynentem wielojęzyczne oznaczenia odnajdziemy również w Kanadzie czy Izraelu.

5. Zakończenie

Instytucja dodatkowych tradycyjnych nazw w języku mniejszości została przewidziana przez ustawę z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych

⁵⁵ Chart of signatures and ratifications of Treaty 157, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures> [dostęp 1.02.2017].

⁵⁶ Chart of signatures and ratifications of Treaty 148, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=MoseInTm [dostęp 1.02.2017].

⁵⁷ Art. 2 Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., tł. Wiesław Skrzydło, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf [dostęp 01.02.2017].

⁵⁸ Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, *Sytuacja języków mniejszościowych i regionalnych w Europie. Wymiar finansowy. Rekomendacje dla Polski*, Warszawa 2015, s. 5, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3098/plik/oe-236_internet.pdf [dostęp 1.02.2017].

⁵⁹ Art. 75-1 *ibidem*.

⁶⁰ Zob. więcej <http://langues-regionales.com/> [dostęp 1.02.2017], <http://plaquesbilingues.fr/> [dostęp 1.02.2017].

oraz o języku regionalnym. Mniejszości licznie reprezentowane w niektórych gminach zyskały tym samym narzędzie, dzięki któremu mogą zmanifestować swój udział w lokalnym życiu oraz wkład, jaki wniosły w rozwój poszczególnych społeczności. Obecnie obowiązujące regulacje zdają się poprawnie realizować zamierzone cele. Świadczyć o tym może chociażby liczba zarejestrowanych gmin i nazw. Obowiązki nałożone na rady gmin nie są nadmierne i pozwalają na spełnienie wszelkich przesłanek ustawowych koniecznych do dokonania wpisu. Na szczególną uwagę zasługują przepis dopuszczający wprowadzenie dwujęzycznego nazewnictwa również w tych gminach, w których przedstawiciele mniejszości stanowią mniej niż 20% ogólnej liczby mieszkańców (art. 12 ust. 7 pkt 1). Pozwala to na indywidualne rozpatrzenie przypadku każdej z gmin, co nie byłoby możliwe wyłącznie na podstawie kryterium ilościowego.

Polska praktyka nie wskazuje większych problemów przy wprowadzaniu dwujęzycznego nazewnictwa. Poza nielicznymi wyjątkami społeczności gminne chętnie nawiązywały do lokalnego dziedzictwa, jednocześnie wspierając te przedsięwzięcia. Należy jednak podkreślić, iż wciąż brak dwujęzycznych nazw ulic w rejestrze ministerialnym. Pomimo tego, że liczne gminy posługują się taką terminologią, żadna z nich nie zdecydowała o wszczęciu procedury ustawowej. Sytuacja ta z pewnością zasługuje na uwagę, głównie ze strony rządowej, która powinna dążyć do spójności w tej kwestii.

Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne jest powszechnie obecne w krajach demokratycznych dbających o ochronę praw mniejszości. W przeciwieństwie do pozostałych praw językowych (np. prawa do edukacji w języku mniejszości) wykracza ono poza grupę członków mniejszości narodowych i etnicznych. Oznaczenia są wszakże widoczne dla nas wszystkich, co z pewnością przyczynia się do integracji mieszkańców, przenikania się tradycji i kultur oraz swoistego zakorzenienia mniejszości w lokalnych społecznościach.

dr Agnieszka Malicka

Pracownia Nauczania Prawa w Językach Obcych
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce – ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym

**The legal status of national and ethnic minorities in Poland
– Act on national and ethnic minorities
and on the regional languages**

Streszczenie

Przed 1989 r. i transformacją systemu politycznego i prawnego, Polska uznawana była za kraj etnicznie homogeniczny. Obecnie mniejszości narodowe według danych statystycznych, stanowią około 1% ogółu mieszkańców Polski.

Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych jest regulowany w polskim systemie prawnym na podstawie wiążących Polskę traktatów międzynarodowych, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz innych ustaw, które kwestie mniejszości narodowych i etnicznych regulują jedynie w sposób pośredni i uzupełniający.

Słowa kluczowe

mniejszość narodowa i etniczna, ochrona praw mniejszości, status prawny, zakaz asymilacji i dyskryminacji, zachowanie tożsamości kulturowej mniejszości, instytucje edukacyjne i kulturalne, tożsamość kulturowa i religijna, prawa wyborcze

Abstract

Before 1989 and the transformation of the political and legal system took place, Poland was considered to be an ethnically homogenous country. At present, national minorities constitute according to statistical data, approximately 1% of the total population of Poland.

The legal status of national and ethnic minorities is regulated in the Polish legal system in International Treaties of which Poland is part, the Constitution of the Republic of Poland, the Act on National and Ethnic Minorities and other provisions of general statutory law, not designed specifically to deal with minority issues.

Keywords

national and ethnic minorities, minority rights' protection, legal status, prohibition of assimilation and discrimination, minority culture preservation, educational and cultural institutions, cultural and religious identity, electoral rights

1. Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce – ogólne informacje

Polska jest jednym z najbardziej jednolitych pod względem narodowościowym państw europejskich. Obecnie w Polsce zamieszkują przedstawiciele 13 mniejszości narodowych i etnicznych oraz jedna grupa osób posługujących się językiem regionalnym¹. Liczba przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych wg danych z przeprowadzonego w 2011 r. spisu powszechnego ludności wynosi 0,75% ogółu społeczeństwa². Mniejszości narodowe i etniczne zwykle żyją w większych skupiskach w kilku województwach, największe ich grupy zamieszkują w województwach: opolskim, podlaskim, śląskim, warmińsko-mazurskim, dolnośląskim, małopolskim i pomorskim³.

Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych przez wiele lat regulowany był na podstawie prawa międzynarodowego⁴ oraz licznych ustaw, które tylko w sposób pośredni dotyczyły mniejszości narodowych. Od 2005 r. podstawową regulacją w tym zakresie jest ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym⁵. Prace nad ostatecznie przyjętą treścią ustawy trwały ponad dwadzieścia lat, a liczne kontrowersje, które wzbudzały jej projekty, stanowią m.in. wyraz podejścia władz państwowych oraz organizacji społecznych do problematyki mniejszości narodowych zamieszkujących na terytorium Polski. Podkreślić przy tym należy, że kontrowersje te na etapie prac nad ustawą dotyczyły bardzo nielicznej grupy polskiego społeczeństwa, deklarującej inną niż polska przynależność narodową, mianowicie ok. 3–4% ogółu społeczeństwa⁶.

¹ Grupy uznane za mniejszości narodowe i etniczne zostały enumeratywnie wymienione w art. 2 ust. 2 i 4 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym z 2005 r. Dokładniejsze omówienie struktury narodowościowej w Polsce zmieszczone zostanie w dalszej części opracowania.

² Informacje o liczebności mniejszości narodowych zawarte zostały w Piątym Raporcie dotyczącym sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej z 2015 r. Tam także zamieszczono dokładną charakterystykę poszczególnych mniejszości narodowych i etnicznych. Tekst raportu dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/ustawa-o-mniejszosciac/raporty-ustawowe/9711,V-Raport-dotyczacy-sytuacji-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-oraz-jezyka-regi.html> [dostęp 15.03.2017].

³ Dane dotyczące liczebności przedstawicieli mniejszości narodowych w poszczególnych województwach dostępne są m.in. w składanym cyklicznie przez Polskę III Raporcie dla Sekretarza Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości, Warszawa 2012, s. 8; treść raportu dostępna jest na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/raporty-dla-sekretarza/6966,III-Raport-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez-Rzeczpospol.html> [dostęp 15.03.2017].

⁴ Wiążące dla Polski postanowienia prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych to zasadniczo trzy grupy regulacji: regulacje o charakterze uniwersalnym – przede wszystkim standardy ochrony mniejszości narodowych wypracowane przez ONZ, ponadto regionalne systemy ochrony mniejszości narodowych i etnicznych – regulacje przyjęte przez Radę Europy oraz dokumenty OBWE, a także instrument ochrony praw mniejszości narodowych Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. Przy czym dokumenty OBWE i Inicjatywy Środkowoeuropejskiej nie mają charakteru prawnie wiążącego, a jedynie znaczenie polityczne. Regulacje prawa międzynarodowego nie stanowią przedmiotu niniejszego opracowania.

⁵ Ustawa przyjęta została 6 stycznia 2005 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141 z późn. zm.

⁶ W okresie prac nad ustawą opierano się na wartościach szacunkowych podawanych przez organizacje mniejszości narodowych, ponieważ nie istniały oficjalne dane wynikające z powszechnych spisów lud-

Wprawdzie obecnie mniejszości narodowe i etniczne stanowią faktycznie niewielki odsetek polskiego społeczeństwa, należy jednak podkreślić, że ich obecność na terytorium naszego kraju związana jest z długotrwałą tradycją wielonarodowościowej Polski. Przez wiele lat, poczynając od okresu Rzeczypospolitej Obojga Narodów⁷, Polska była państwem wielonarodowościowym i wieloetnicznym. Okres rozbiorów⁸ oraz migracje ludności w czasie I wojny światowej dodatkowo przyczyniły się do zmian w strukturze narodowościowej na terytorium II Rzeczypospolitej. Po odzyskaniu państwowości przez Polskę w 1918 r. mniejszości narodowe stanowiły ok. 30,8% ogółu społeczeństwa⁹. Do zakończenia II wojny światowej współistnienie w społeczeństwie polskim przedstawicieli wielu innych niż polska narodowości nie powodowało większych problemów. Regulacje statusu prawnego mniejszości narodowych, wynikające m.in. ze zobowiązań międzynarodowych¹⁰ Polski, znalazły swoje odzwierciedlenie w uchwalonej 17 marca 1921 r. Konstytucji¹¹. Część postanowień Konstytucji marcowej dotycząca praw mniejszości narodowych utrzymana została także w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.¹²

ności. Spis ludności zawierający pytanie o przynależność narodową przeprowadzony został dopiero w 2002 r. Wg danych z tego spisu 96% respondentów zadeklarowało narodowość polską, pozostałe 4% inną przynależność narodową lub nie określili swojej przynależności narodowej, jednak mniejszości narodowe i etniczne w rozumieniu omawianej ustawy stanowiły zaledwie 0,7% ogółu społeczeństwa. Wg ostatniego powszechnego spisu ludności przeprowadzonego w 2011 r. przynależność do mniejszości narodowych zadeklarowało 0,75% ogółu społeczeństwa.

⁷ Rzeczypospolita Obojga Narodów powstała na mocy podpisanego w 1569 r. w Lublinie traktatu – unii lubelskiej i istniała, przechodząc zmiany ustrojowe, do 1795 r., w którym nastąpił II rozbiór. Na terytorium Rzeczypospolitej Obojga Narodów zamieszkiwali przede wszystkim obywatele narodowości polskiej, litewskiej i rusińskiej oraz przedstawiciele mniejszości: Łotysze, Żydzi i Niemcy.

⁸ Terytorium Rzeczypospolitej Obojga Narodów w latach od 1772 do 1795 podzielone zostało w wyniku trzech rozbiorów pomiędzy Prusy, Rosję i Austrię. W II rozbiórze w 1793 r. uczestniczyły Prusy i Rosja.

⁹ Najliczniejszymi grupami mniejszościowymi byli Ukraińcy – 14,3%, Żydzi – 7,8%, Białorusini – 3,9% oraz Niemcy – 3,9%. Zob. J. Tomaszewski, *Mniejszości narodowe w Polsce XX wieku*, Warszawa 1991, s. 23.

¹⁰ Obowiązek zagwarantowania odpowiednich praw mniejszościom narodowym wynikał przede wszystkim z tzw. Małego Traktatu Wersalskiego, podpisanego przez Polskę 28 czerwca 1919 r.; Dz. U. z 1920 r. Nr 110, poz. 728. Stanowił on wykonanie zobowiązań art. 93 Traktatu Wersalskiego podpisanego także 28 czerwca 1919 r. Oparty na postanowieniach Małego Traktatu Wersalskiego system ochrony mniejszości narodowych zapewniał wolność osobistą bez jakiegokolwiek dyskryminacji oraz równy dostęp do urzędów publicznych, ponadto gwarantował prawo do posługiwania się językiem mniejszości zarówno w życiu prywatnym, jak i publicznym. Więcej zob. H. Chałupczak, *Status prawny i formy integracji mniejszości narodowych w Europie międzywojennej*, [w:] Z. Hołda (red.), *Ochrona mniejszości narodowych i religijnych*, Lubin 1993, s. 23 i nast. oraz A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, „Sprawy Narodowościowe” 1992, nr 2, s. 66.

¹¹ Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267; postanowienia dotyczące mniejszości narodowych zawarte zostały m.in. w art. 95 i art. 96, zgodnie z nimi wszystkim obywatelom gwarantowano równość wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji na podstawie art. 109 – prawo zachowania swojej narodowości i pielęgnowania mowy i właściwości narodowych i art. 110 – prawo prowadzenia działalności dobroczynnej, religijnej i społecznej oraz prawo zakładania szkół i zakładów wychowawczych i używania w nich własnego języka. Dodatkowo art. 115 gwarantował niezależność kościołów i związków wyznaniowych mniejszości.

¹² Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227; ogólna klauzula antydyskryminacyjna uregulowana została w art. 7, a na podstawie art. 81 w mocy utrzymane zostały postanowienia art. 109 Konstytucji marcowej.

Ponadto w okresie II Rzeczypospolitej status prawny mniejszości narodowych regulowany był również w ustawodawstwie zwykłym, a przedstawiciele mniejszości narodowych aktywnie uczestniczyli w życiu społecznym i politycznym kraju¹³.

Istotna zmiana w polityce państwa wobec mniejszości narodowych miała miejsce po II wojnie światowej. Zmiany terytorialne oraz dokonana przez nazistów zagłada dużych grup narodowościowych, takich jak Żydzi czy Romowie, spowodowały znaczną zmianę struktury narodowościowej w Polsce. Po przeprowadzonych po II wojnie światowej, częściowo dobrowolnych, częściowo przymusowych akcjach przesiedleń i wysiedleń, m.in. ludności niemieckiej i ukraińskiej na początku lat 50., dało się wprawdzie zauważyć nieznaczną liberalizację polityki państwowej¹⁴ wobec mniejszości narodowych oraz aktywizację środowisk mniejszościowych, jednak w przyjętej 22 lipca 1952 r. Konstytucji¹⁵ status prawny mniejszości narodowych nie został uwzględniony. Ostatecznie problematyka mniejszościowa zniknęła z polityki państwowej, a władze PRL w 1976 r. w uchwale III Plenum PZPR uznały Polskę za kraj jednolity pod względem narodowościowym. Jednocześnie w znacznym stopniu ograniczono dotychczasową działalność społeczną i kulturalną organizacji mniejszości narodowych i poddano ją kontroli państwowej¹⁶.

Kolejną istotną zmianę w traktowaniu mniejszości narodowych przyniosły dopiero lata 80. oraz działalność NSZZ Solidarność. Władze Solidarności już na I. Krajowym Zjeździe Delegatów w 1981 r. podjęły uchwałę dotyczącą mniejszości narodowych, w której podkreślono przede wszystkim prawo mniejszości do „nieskrępowanego bytu narodowego i kultywowania własnej tożsamości”¹⁷. Wzrost aktywności mniejszości narodowych wspierany był zarówno przez Solidarność, jak i przez działające w Polsce kościoły¹⁸. Jeszcze przed wyborami 4 czerwca 1989 r. zawiązany został Krajowy Komitet Obywatelski,

¹³ Przedstawiciele mniejszości narodowych uzyskali w pierwszych wyborach parlamentarnych 89 mandatów w Sejmie i 27 w Senacie.

¹⁴ Mniejszościom narodowym umożliwiono utworzenie własnych szkół, ponadto rozwijało się życie kulturalne mniejszości – powstawały towarzystwa społeczno-kulturalne jako oficjalne organizacje mniejszościowe.

¹⁵ Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36; art. 69 zawierał gwarancję równości wszystkich obywateli PRL wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji, m.in. ze względu na narodowość, we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Poza tymi ogólnymi postanowieniami konstytucyjnymi nie istniało żadne ustawodawstwo regulujące status prawny mniejszości narodowych.

¹⁶ Więcej na temat sytuacji organizacji mniejszościowych zob. m.in. P. Mohlek, *Der Minderheitenschutz in der Republik Polen*, [w:] P. Mohlek, M. Hoskova, *Der Minderheitenschutz in der Republik Polen, in der Tschechischen Republik und in der Slowakischen Republik*, Bonn 1994, s. 46 i nast. oraz P. Madajczyk, *Mniejszości narodowe w Polsce po II wojnie światowej*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2004, nr 2 (6), s. 37–55.

¹⁷ Pełny tekst uchwały podjętej 7 października 1981 r. w Gdańsku zob. S. Łodziński, *Struktura narodowościowa Polski i polityka wobec mniejszości w latach 1989–1992*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1992, s. 9.

¹⁸ M.in. w kościele na Górze Św. Anny odprawiane były msze w języku niemieckim, co zarówno przez władze kościelne, jak i państwowe odbierane było jako manifestacja przynależności do mniejszości niemieckiej.

a w jego ramach Komisja do spraw Mniejszości Narodowych, która rozpoczęła prace nad ustawą regulującą status mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce¹⁹.

Oficjalne uznanie przez władze państwowe istnienia na terytorium Polski mniejszości narodowych i etnicznych oraz zaznaczenie potrzeby zagwarantowania im prawa do pielęgnowania swojej tożsamości narodowej i kultury nastąpiło w *exposé* wygłoszonym przez Tadeusza Mazowieckiego 12 września 1989 r. Transformacja ustrojowa przyczyniła się także do instytucjonalizacji polityki organów państwowych wobec mniejszości narodowych. W Sejmie I kadencji powołana została Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych, która w praktyce zajmowała się koordynacją polityki państwowej wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Odpowiednia komisja powołana została również przy ówczesnym Ministerstwie Kultury i Sztuki²⁰. Sejmowa Komisja rozpoczęła m.in. prace nad uchwaleniem ustawy regulującej zakres praw przysługujących mniejszościom narodowym.

2. Geneza ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym

Jak wskazane zostało powyżej, prace nad ustawą rozpoczęły się jeszcze w 1989 r. Pierwszy projekt opracowany został przez Helsińską Fundację Praw Człowieka²¹. Do Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu II kadencji projekt złożono jesienią 1993 r., a w styczniu 1994 r. powołano odpowiednią podkomisję, która zajęła się pracami nad ustawą. W 1994 r. zespół ekspertów²² przygotował dla Komisji Sejmowej projekt ustawy o prawach osób przynależących do mniejszości narodowych i etnicznych. Przy jego opracowaniu wykorzystano m.in. dotychczasowe doświadczenia innych państw europejskich w zakresie regulacji praw mniejszości narodowych i etnicznych. Zawierał on m.in. gwarancję swobody deklarowania przynależności narodowej, równość wobec prawa, zakaz przymusowej asymilacji i dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych oraz zasady używania języka mniejszości jako języka pomocniczego. Uwzględniono w nim także kwestie związane z prawem wyborczym oraz propozycję powołania pełnomocnika rządu do spraw mniejszości narodowych i etnicznych²³.

¹⁹ Więcej zob. S. Łodziński, *Struktura ...*, s. 10.

²⁰ Więcej na temat działań organów państwowych na rzecz wspierania mniejszości narodowych oraz działalności poszczególnych instytucji zajmujących się kwestiami związanymi z funkcjonowaniem mniejszości narodowych i etnicznych zob. A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004, s. 110 i nast. oraz cytowana tam literatura.

²¹ Projekt ustawy opracowany został z inicjatywy Marka Edelmana, który przewodniczył Komisji Mniejszości Narodowych w Komitecie Obywatelskim przy Lechu Wałęsie; więcej zob. A. Kaczyński, *Kompendium praw mniejszości*, „Rzeczpospolita” z 17.03.1999.

²² W skład zespołu weszli: Z. Hołda, G. Janusz, M. Nowicki, A. Rzepliński.

²³ Więcej zob. J. Albin, T. Tomaszewska, *Wybrane aspekty statusu prawnego mniejszości narodowych*, [w:] J. Albin, J. Kupczak, *Z badań nad problematyką narodowościową państw Europy Środkowej i Wschod-*

Ostatecznie Marszałkowi Sejmu przedłożony został projekt komisji sejmowej w wersji z 16 września 1998 r. Po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Ministrów wyrażonej wobec projektu w 1999 r. w Sejmie III kadencji powołana została specjalna podkomisja. Prace nad ustawą kontynuowane były następnie przez Sejm IV kadencji. Projekt ustawy w wersji z 16 września 1998 r.²⁴ skierowany został pod obrady Sejmu 11 stycznia 2002 r., po czym po pierwszym czytaniu skierowano go do trzech komisji: Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Komisje kontynuowały wspólne prace nad ustawą w ramach powołanej komisji nadzwyczajnej²⁵. Ostateczna wersja ustawy została opracowania przez powołaną w tym celu podkomisję i przedłożona Sejmowi, który uchwalił ustawę 4 listopada 2004 r. Po uwzględnieniu poprawek Senatu Sejm przyjął ustawę o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym w dniu 6 stycznia 2005 r. Ustawa weszła w życie 2 maja 2005 r. i do 2017 r. dokonano w niej niewielkich zmian. Zmiana z maja 2014 r.²⁶ dotyczyła zwiększenia integracji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz zasadniczo odnosiła się do mniejszości romskiej. Celem tej zmiany było umożliwienie kontynuacji rządowego programu na rzecz społeczności romskiej w latach 2014–2020 zapobiegającego wykluczeniu społecznemu Romów²⁷.

Kolejna zmiana zaproponowana została przez Komitet Obywatelski, który 18 lipca 2014 r. złożył w Sejmie swój projekt – Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw²⁸, którego celem było nadanie statusu mniejszości etnicznej Ślązakom. Prace legislacyjne kontynuowane były przez Sejm VIII kadencji, jednak komisja rozpatrująca projekt ustawy ostatecznie zawnioskowała o jego odrzucenie²⁹.

niej, Wrocław 1998, s. 32 i nast.

²⁴ Druk sejmowy nr 223 (Sejm IV kadencji). Tekst projektu ustawy dostępny na stronie internetowej Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/223.htm> [dostęp 15.03.2017].

²⁵ Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych z 23.09.2004 r. przedstawił poseł sprawozdawca E. Czykwin. Druk sejmowy nr 3206 i 3206A. Informacja o szczegółowym przebiegu prac Komisji dostępny jest na stronie internetowej Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&4&223> [dostęp 15.03.2017].

²⁶ Ustawa z 30 maja 2014 r., Dz. U. poz. 829.

²⁷ Uchwała nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020”, tekst dostępny na stronie MSWiA: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/romowie/program-integracji-spol/8303,Program-integracji-spolcnosci-romskiej-w-Polsce-na-lata-2014-2020.html> [dostęp 16.03.2017].

²⁸ Druk sejmowy nr 27, treść projektu oraz informacja o przebiegu prac nad projektem dostępna jest na stronie internetowej Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C0AA489D9FB212F8C1257F0200335B-B1/%24File/27.pdf> [dostęp 16.03.2017].

²⁹ Druk sejmowy nr 944, Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych o obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw, tekst dostępny

W 2015 r. uchwalona została przez Sejm nowelizacja ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym³⁰. Zaproponowane zmiany dotyczyły m.in. art. 9 i wprowadzenia na jego podstawie możliwości używania języka pomocniczego także przed organami powiatu. Ustawa ta została zawetowana przez prezydenta RP Andrzeja Dudę³¹. Po wniosku Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy prace w Sejmie nie zostały jeszcze zakończone.

3. Zakres regulacji zawartych w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym

Ustawa będąca podstawową regulacją dotyczącą statusu prawnego mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce jest aktem prawnym liczącym 43 artykuły, podzielonym na sześć rozdziałów zawierających przepisy ogólne, zasady używania języków mniejszości oraz języka regionalnego, przepisy dotyczące oświaty i kultury oraz przepisy regulujące sposób powoływania i zakres kompetencji oraz zasady działania organu właściwego do spraw mniejszości narodowych i etnicznych.

Cel ustawy ustawodawca określił w art. 1; jest nim regulowanie wszelkich spraw związanych z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, jak również rozwojem języka regionalnego. Ponadto ustawa określa sposób realizacji zasady równego traktowania oraz zadania i kompetencje organów właściwych w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych.

Nadmienić należy także, że ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym stanowi jednocześnie realizację zobowiązań Polski wynikających z umów międzynarodowych, w tym także bilateralnych umów o dobrym sąsiedz-

jest na stronie Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/722A115CFAE1641CC125805200439B-B2/%24File/944.pdf> [dostęp 16.03.2017].

³⁰ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 35457; treść ustawy oraz przebieg prac legislacyjnych dostępne są na stronie internetowej Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=3545> [dostęp 16.03.2017].

³¹ Informacja o wecie prezydenckim dostępna jest na stronie internetowej Prezydenta RP: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zawetowane/art,2,prezydent-zawetowal-trzy-ustawy.html>. Wniosek Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3999; tekst dostępny na stronie internetowej Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/0489813F186FFD08-C1257EEE003190C2/%24File/3999.pdf> [dostęp 16.03.2017]. Jednym z powodów prezydenckiego weta były zbyt wysokie szacowane koszty wprowadzenia języka pomocniczego także na poziomie powiatów ponoszone z budżetu państwa. Zaznaczyć przy tym trzeba, że w praktyce chodziło o cztery powiaty, w których zgodnie z przepisami o mniejszościach narodowych i etnicznych przesłanki wprowadzenia języka pomocniczego mogłyby być spełnione.

twie³². Ponadto konkretyzuje i uzupełnia przepisy gwarantujące prawa mniejszości narodowych i etnicznych zawarte w Konstytucji oraz innych aktach prawnych, obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych.

4. Definicja mniejszości narodowej i etnicznej

W ogólnych postanowieniach ustawy istotne znaczenie ma art. 2, w którym ustawodawca zdefiniował pojęcia mniejszości narodowej i etnicznej. Szczególne znaczenie tej regulacji wynika z braku uniwersalnej legalnej definicji mniejszości narodowej i etnicznej. Definicji takiej brakuje na płaszczyźnie prawa międzynarodowego i do chwili uchwalenia omawianej ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych nie istniała także w systemie polskiego prawa wewnętrznego. Zwykle zastosowanie znajdowały, a w przypadku prawa międzynarodowego znajdują nadal, definicje opracowane dla potrzeb konkretnego aktu prawnego. Zdarza się w związku z tym, że w prawie międzynarodowym mamy do czynienia z różnymi definicjami pojęcia mniejszości narodowej³³. Enumeratywne wymienienie uznanych w Polsce mniejszości narodowych i etnicznych w ustawie ujednoliciło pojęcie mniejszości narodowej i etnicznej na płaszczyźnie polskiego prawa. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym mniejszością narodową jest grupa obywateli polskich, która łącznie spełnia następujące kryteria:

- 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.

W przypadku definicji mniejszości etnicznej pięć pierwszych kryteriów jest wspólne z kryteriami definiującymi mniejszości narodowe, różnicę zawiera tylko pkt 6

³² Traktaty o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy Rzeczpospolita Polska zawarła z wszystkimi państwami sąsiadującymi. W latach 1991–1994 z Republiką Federalną Niemiec, z Czechami, Słowacją, Ukrainą, Rosją, Białorusią oraz Litwą. Przedmiotem tych umów były m.in. regulacje dotyczące mniejszości narodowych.

³³ Brak jednolitej definicji mniejszości narodowych i etnicznych w prawie międzynarodowym i wewnętrznym prowadził np. do rozszerzania praw przysługujących tym mniejszościom na inne grupy o charakterze regionalnym. Więcej o problemach związanych ze zdefiniowaniem pojęcia mniejszości narodowych i etnicznych zob. A. Malicka, *Ochrona mniejszości...*, s. 11 i nast. oraz cytowana tam literatura.

– mianowicie mniejszość etniczna nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

Powyżej wymienionym kryteriom ustawowym odpowiada łącznie 13 mniejszości, w tym 9 mniejszości narodowych i 4 mniejszości etniczne. Mniejszości te wymienione zostały w kolejności alfabetycznej w art. 2 ust. 2: mniejszość białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowiańska, ukraińska, żydowska oraz w ust. 4: mniejszość karańska, łemkowska, romska i tatarska.

Przewidziane w omawianej ustawie prawa przysługują w takim samym zakresie zarówno mniejszościom narodowym, jak i etnicznym.

Enumeratywne wyliczenie przez ustawodawcę mniejszości narodowych i etnicznych spełniających kryteria zawarte w regulacji ustawowej w jasny sposób określa adresatów gwarantowanych w niej praw. Należy bowiem zaznaczyć, że na terytorium Polski zamieszkują także przedstawiciele wielu innych narodowości. Ich liczebność często jest znaczna i podobnie jak uznane mniejszości narodowe czy etniczne żyją w dużych skupiskach. Są to jednak często grupy obcokrajowców przebywających w Polsce na podstawie odpowiednich zezwoleń na pobyt stały lub grupy polskich obywateli innego niż polskie pochodzenia narodowego, które jednak nie spełniają warunku co najmniej 100-letniego okresu zamieszkiwania na terytorium Polski³⁴.

5. Zakaz dyskryminacji i asymilacji

Konstytucyjne zasady gwarantujące równość wobec prawa oraz zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność narodową wynikająca z Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych znalazły swoje odzwierciedlenie w art. 4–6 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych. Zawierają one odpowiednio w art. 4: prawo do swobodnego decydowania o przynależności do mniejszości i prawo korzystania z przyznanych w ustawie praw indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami mniejszości, w art. 5: zakaz podejmowania przez władze publiczne jakichkolwiek działań mających na celu asymilację mniejszości oraz stosowania środków zmieniających proporcje narodowościowe na obszarach zamieszkałych przez mniejszości, a w art. 6: zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej i zobowiązanie do ochrony osób narażonych na tego rodzaju dyskryminację.

³⁴ Jako przykłady można wskazać liczne grupy Wietnamczyków oraz Greków. Wietnamczycy przyjeżdżali do Polski do lat sześćdziesiątych XX w. na studia, wielu z nich pozostało w Polsce. Obecnie stanowią oni ponad 40-tysięczną społeczność. Więcej na temat Wietnamczyków w Polsce zob. opracowanie Społeczność wietnamska w Polsce. Polityka migracyjna Wietnamu, Wydział Analiz Migracyjnych, Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2007; tekst dostępny na stronie https://emn.gov.pl/ftp/esm/RAPORT_WIETNAM.pdf [dostęp 16.03.2017].

6. Język mniejszości

Kwestie związane z używaniem języka mniejszości w życiu prywatnym i publicznym uregulowane zostały w rozdziale 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym. Przepisy te obejmują trzy przypadki używania języka mniejszości; są to używanie imion i nazwisk w języku mniejszości – art. 7 oraz posługiwanie się językiem mniejszości w życiu prywatnym i publicznym – art. 8 oraz używanie języka pomocniczego – uregulowane w art. 9³⁵.

Osoby należące do mniejszości narodowych i etnicznych mają prawo do używania oraz pisowni imion i nazwisk zgodnie z zasadami pisowni języka danej mniejszości. Prawo to obejmuje również możliwość rejestrowania imion i nazwisk w oryginalnym brzmieniu języka mniejszości w aktach stanu cywilnego i dokumentach tożsamości. Postanowienia te mają szczególne znaczenie w związku z przeprowadzoną po II wojnie światowej polonizacją imion i nazwisk – wiele osób zostało wówczas zmuszonych do zmiany imion i nazwisk na formę zgodną z zasadami języka polskiego³⁶. W przypadku zmiany imion i nazwisk na wersję w języku mniejszości zastosowanie znajduje procedura określona w ustawie o zmianie imienia i nazwiska oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż alfabet łaciński.

Używanie języka mniejszości w życiu prywatnym i publicznym uregulowane zostało w art. 8, zgodnie z którym osoby należące do mniejszości narodowych i etnicznych mają prawo do posługiwania się swoim językiem w życiu prywatnym i publicznym, a także do rozpowszechniania i wymiany informacji w języku mniejszości, zamieszczania w swoim języku informacji o charakterze prywatnym. Regulacja ta przewiduje także możliwość nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości. Regulacja ta ma swoje podstawy w postanowieniach konstytucyjnych. Zgodnie z art. 27 Konstytucji RP językiem urzędowym jest wprawdzie język polski, ale postanowienie to nie narusza to praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodo-

³⁵ Używanie imion i nazwisk w języku mniejszości, posługiwanie się językiem mniejszości w życiu prywatnym i publicznym oraz nauczanie języka i w języku mniejszości było przedmiotem wcześniejszych regulacji ustawowych, obowiązujących przed wejściem w życie omawianej ustawy. Odpowiednie postanowienia w tym zakresie zawierały m.in. bilateralne umowy zawarte przez Polskę z państwami sąsiednimi oraz ustawy, które nie odnosiły się bezpośrednio do problematyki mniejszości narodowych i etnicznych, jak np. ustawa o zmianie imienia i nazwiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1414, czy ustawa o systemie oświaty, Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami wraz z licznymi przepisami wykonawczymi.

³⁶ W przypadku zmiany imion i nazwisk na wersję w języku mniejszości zastosowanie znajduje procedura określona w ustawie o zmianie imienia i nazwiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1414, oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż alfabet łaciński, Dz. U. z 2005 r. Nr 102, poz. 855. Więcej zob. m.in. Z. Kurcz, *Mniejszość niemiecka w Polsce*, Wrocław 1995, s. 163 i nast.

wych. Podobną regulację zawiera także art. 2 ust. 2 ustawy o języku polskim³⁷. Przepisy te jednocześnie dopuszczają możliwość używania języka mniejszości obok obowiązującego języka urzędowego³⁸.

Natomiast art. 9 zawiera przepisy regulujące zasady posługiwania się językiem mniejszości w kontaktach z organami władzy publicznej. Dzięki wprowadzeniu instytucji języka pomocniczego osoby należące do mniejszości mogą posługiwać się swoim językiem przed organami gminy. Dotyczy to zwracania się do organów gminy w swoim języku zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej. Odpowiedź zasadniczo udzielana jest w języku urzędowym, ale na wniosek zainteresowanego może być udzielona także w języku pomocniczym. Przepis ten podlega jednak znacznemu ograniczeniu, ponieważ zastosowanie znajduje jedynie w gminach spełniających określone w art. 9 ust. 2 ustawy kryteria. Zgodnie z nimi języka pomocniczego można używać jedynie w gminach, w których liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości, której język ma być używany jako język pomocniczy, jest nie mniejsza niż 20%³⁹ ogólnej liczby mieszkańców. Liczba ta ustalana jest w oparciu o dane statystyczne pochodzące z powszechnego spisu ludności. Ponadto gmina taka musi być wpisana do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy. Rejestr ten prowadzi minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych⁴⁰, a wpis dokonywany jest na wniosek rady gminy. Przed wpisaniem gminy do rejestru dokonywana jest weryfikacja wniosku. W przypadku niespełnienia wymogów formalnych minister odmawia dokonania wpisu gminy do rejestru. W przypadku odmowy radzie gminy przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Minister jest także organem właściwym w przypadku wykreślenia gminy z rejestru. Dokonanie wykreślenia z rejestru odbywa się także na wniosek rady gminy. Szczegółowe zasady prowadzenia urzędowego rejestru określone zostały w odpowiednich rozporządzeniach⁴¹. Według danych przedstawionych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji obecnie do urzędowego rejestru gmin, w których używany

³⁷ Dz. U. z 1999 r. Nr 90, poz. 999 z późn. zm.

³⁸ W prawie polskim rozwiązywania tego rodzaju nie są nowe. Używanie języka mniejszości w kontaktach z organami administracji państwowej dopuszczalne było w ograniczonym zakresie już w okresie II Rzeczypospolitej.

³⁹ W toku prac nad ustawą miały miejsce liczne dyskusje dotyczące udziału procentowego ludności należącej do mniejszości narodowych lub etnicznych umożliwiającego używanie języka pomocniczego. Proponowane progi mieściły się w przedziale między 8% a 50%.

⁴⁰ Ministrem właściwym w sprawach wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji; § 1 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz. U. z 2015 r., poz. 1897.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczym, Dz. U. z 2005 r. Nr 102, poz. 856.

jest język pomocniczy, wpisane są 33 gminy, znajdują się wśród nich także gminy, w których używany jest język kaszubski jako język regionalny⁴².

Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych przewiduje w art. 12 jeszcze jedną możliwość używania języka danej mniejszości – chodzi o możliwość używania dodatkowych urzędowych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz nazw ulic w języku danej mniejszości⁴³. Nie ma jednak możliwości używania nazw w językach mniejszości samodzielnie. Nazwy te mogą być używane jedynie po nazwie w języku polskim. Przepisy ustawy zawierają także zakaz używania nazw nawiązujących do nazw z okresu 1933–1945 r., które nadawane były przez władze Trzeciej Rzeszy oraz ZSRR. Kolejnym ustawowym ograniczeniem jest możliwość używania dodatkowej nazwy w języku mniejszości jedynie w tych gminach, w których co najmniej 20% mieszkańców to osoby należące do mniejszości narodowych lub etnicznych lub gdy za wprowadzeniem dodatkowej nazwy opowiedziała się w drodze konsultacji przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym ponad połowa mieszkańców gminy. Rada gminy spełniającej te przesłanki może po otrzymaniu pozytywnej opinii Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych złożyć za pośrednictwem wojewody wniosek o wpisanie do odpowiedniego rejestru⁴⁴. Obecnie do rejestru wpisane jest 59 gmin.

7. Język regionalny

Omawiana ustawa oprócz praw mniejszości narodowych i etnicznych reguluje także prawa osób używających języka regionalnego. W art. 19 wyraźnie określone zostało przez ustawodawcę, że status takiego języka ma w Polsce wyłącznie język kaszubski. Podstawą dla polskiej definicji języka regionalnego są postanowienia Europejskiej

⁴² Rejestr dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/rejstry/urzedowy-rejestr-gmin/6884,Urzedowy-Rejestr-Gmin-w-ktorych-jest-uzywany-jezyk-pomocniczy.html> [dostęp 16.03.2017].

⁴³ Zasady korzystania przez mniejszości narodowe i etniczne z tego uprawnienia zawarte są w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy, Dz. U. Nr 37, poz. 349 oraz w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 10 sierpnia 2005 r. w sprawie umieszczania na znakach i tablicach dodatkowych nazw w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz w języku regionalnym, Dz. U. Nr 157, poz. 1320. Rejestr gmin, w których obok języka polskiego używane są także nazwy miejscowości, obiektów fizjograficznych i nazw ulic dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/rejstry/rejestr-gmin/6794,Rejestr-gmin-na-ktorych-obszarze-sa-uzywane-nazwy-w-jezyku-mniejszosci.html> [dostęp 16.03.2017].

⁴⁴ Szczegółowa procedura dokonania wpisu gminy do rejestru uregulowana jest w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, wzorów wniosków o wpisanie do tego Rejestru oraz o ustalenie dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej lub etnicznej albo w języku regionalnym, Dz. U. Nr 102, poz. 857.

karty języków regionalnych lub mniejszościowych⁴⁵. Zgodnie z zawartą w art. 19 definicją językiem regionalnym jest język, który:

- 1) jest tradycyjnie używany na terytorium danego państwa przez jego obywateli, którzy stanowią grupę liczebnie mniejszą od reszty ludności tego państwa;
- 2) różni się od oficjalnego języka tego państwa; nie obejmuje to ani dialektów oficjalnego języka państwa, ani języków migrantów.

W odniesieniu do używania języka regionalnego ustawa odsyła do odpowiednich przepisów o języku pomocniczym oraz przepisów o używaniu dodatkowych nazw w języku mniejszości. Przy tym przez liczbę mieszkańców gminy należących do mniejszości rozumie się liczbę osób posługujących się językiem regionalnym, urzędowo ustaloną jako wynik ostatniego spisu powszechnego.

W związku z ratyfikacją Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych w 2009 r. ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, jako właściwe w sprawach wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, przeprowadziło ogólnopolską kampanię promującą języki mniejszości narodowych i etnicznych oraz język regionalny. Celem tej kampanii było przede wszystkim zwiększenie obecności języków mniejszościowych i języka regionalnego w szkołach, w miejscu zamieszkania oraz w życiu gospodarczym i społecznym. Podjęte działania miały służyć także propagowaniu wiedzy o regulacjach Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych. Zachęcano przedstawicieli mniejszości i użytkowników języka kaszubskiego jako języka regionalnego do aktywnego korzystania z prawa do nauczania języka mniejszości oraz w języku mniejszości, a także do szerszego korzystania z prawa do używania języka pomocniczego i dodatkowych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych w językach mniejszości i w języku kaszubskim.

8. Nauczanie języka mniejszości i w języku mniejszości

Odpowiednie przepisy regulujące zasady korzystania z prawa do nauki języka mniejszości oraz w języku mniejszości zawarte zostały w rozdziale 3 ustawy w art. 17 i art. 18. Tak ogólne ujęcie tego uprawnienia przysługującego mniejszościom narodowym i etnicznym oraz mniejszości posługującej się językiem regionalnym wynikało przede wszystkim z faktu, że kwestie związane z nauczaniem języka i w języku mniejszości ustalone zostały już kilka lat przed wejściem w życie omawianej ustawy w ustawie o systemie oświaty⁴⁶, a szczegółowe przepisy dotyczące organizacji szkolnictwa mniejszościowego regu-

⁴⁵ Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych, podpisana została przez Polskę 12 maja 2003 r. i ratyfikowana 12 lutego 2009 r., w życie weszła 1 czerwca 2009 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.

⁴⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

lują odpowiednie rozporządzenia do ustawy o systemie oświaty⁴⁷. W art. 17 ustawy dotyczącym realizacji prawa do nauki języka mniejszości i w języku mniejszości oraz prawa do nauki historii i kultury mniejszości ustawodawca odsyła bezpośrednio do przepisów zawartych w ustawie o systemie oświaty⁴⁸.

W art. 18 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym określony został obowiązek organów władzy publicznej do wspierania działalności mającej na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości. Wypełnianie tego obowiązku oparte jest zwłaszcza na finansowym wsparciu mniejszości w postaci dotacji z środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie działalności instytucji kulturalnych, wydawanie książek i czasopism, wspieranie programów radiowych i telewizyjnych, prowadzenie bibliotek oraz propagowanie wiedzy o mniejszościach. Środki te przyznawane są na wniosek zainteresowanych podmiotów w ramach konkursów ogłaszanych corocznie przez ministerstwo właściwe do spraw mniejszości narodowych i etnicznych⁴⁹.

9. Organy właściwe w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych

Ustalenie zakresu kompetencji organów właściwych w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych oraz usprawnienie ich funkcjonowania było jednym z ważniejszych zadań ustawodawcy przy opracowywaniu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych. Ustawodawca dokonał uporządkowania zakresu działania dotychczas zajmujących się sprawami mniejszości organów władzy publicznej oraz powołał do życia nowy organ ze szczególnymi kompetencjami w zakresie regulowania spraw mniejszości narodowych i etnicznych. W rozdziale piątym omawianej ustawy wskazane zostały trzy organy odpowiedzialne z sprawy mniejszości – dwa z nich to organy administracji rządowej, mianowicie minister właściwy do spraw wyznań religijnych i mniejszości narodowych⁵⁰ (art. 21) i wojewoda (art. 22). Nowo powołanym organem jest Komisja Współ-

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej uczniów należących do mniejszości narodowych i grup etnicznych, Dz. U. Nr 220, poz. 1853.

⁴⁸ Zasady te omówione zostaną w części dotyczącej ustawowych regulacji praw mniejszości narodowych i etnicznych.

⁴⁹ Zestawienie złożonych wniosków i przyznanych w 2017 r. środków na realizację projektów mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego dostępne jest na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/dotacje/2017/dotacje/10239,Zestawienie-przyznanych-srodkow-na-realizacje-w-2017-r-zadan-majacych-na-celu-oc.html> [dostęp 18.03.2017].

⁵⁰ Ministerstwem właściwym jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

na Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (art. 23–30) działająca jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów.

Ustawa określa także kompetencje poszczególnych organów. Głównym zadaniem ministra właściwego do spraw mniejszości narodowych i etnicznych jest koordynacja polityki rządu wobec mniejszości narodowych i etnicznych oraz inicjowanie zmian tej polityki. Wojewoda pełni funkcje koordynatora działań organów administracji rządowej w sprawach mniejszości na obszarze województwa. Do jego zadań należy także podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie naruszaniu praw mniejszości i ich dyskryminacji oraz opiniowanie programów na rzecz mniejszości. W realizacji swoich zadań wojewoda współdziała z organami samorządu terytorialnego oraz organizacjami mniejszości narodowych działającymi na terenie swojego województwa. Wojewoda może ustanowić także pełnomocnika do spraw mniejszości narodowych i etnicznych⁵¹.

10. Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych

Powołanie na podstawie ustawy Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych wynikało z realizacji prawa mniejszości narodowych i etnicznych do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej, zawartego w art. 35 Konstytucji RP oraz z implementacji Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych – zgodnie z postanowieniami art. 15 – osobom należącym do mniejszości narodowych powinny zostać zapewnione warunki do rzeczywistego ich uczestnictwa w sprawach publicznych, zwłaszcza tych, które ich dotyczą. Komisja Wspólna jest organem, w którym mniejszości narodowe i etniczne uzyskały swoje przedstawicielstwo oraz faktyczny wpływ na kształtowanie polityki administracji rządowej wobec mniejszości i jej realizację.

Zadaniem podstawowym Komisji Wspólnej jako organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów jest opiniowanie działań mających na celu realizację praw mniejszości oraz programów na rzecz rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości. Jej uprawnienie do opiniowania aktów prawnych dotyczących mniejszości umożliwia Komisji bezpośrednie wpływanie na treść odpowiednich regulacji prawnych. Ponadto Komisja Wspólna wydaje opinie dotyczące zasad podziału środków z budżetu państwa, które przeznaczane są na działania wspierające ochronę praw mniejszości i rozwój ich tożsamości kulturowej. Jako kolejne zadanie Komisji Wspólnej ustawa wymienia przeciwdziałanie dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych. W celu realizacji swoich ustawowych zadań Komisja może podejmować współpracę z właściwymi organami administracji rządo-

⁵¹ Początkowo urząd pełnomocnika ustanawiany był wyłącznie w województwach, na których terytorium zamieszkiwały większe skupiska mniejszości narodowych i etnicznych. Obecnie urząd pełnomocnika do spraw mniejszości narodowych i etnicznych istnieje we wszystkich województwach.

wej i samorządu terytorialnego oraz z organizacjami mniejszości, a także zasięgać opinii, stanowisk, ekspertyz i informacji środowisk naukowych i organizacji społecznych.

Poza zakresem kompetencji ustawa określa także skład Komisji Wspólnej. Zgodnie z art. 24 zasiadają w niej zarówno przedstawiciele organów administracji rządowej, jak i przedstawiciele wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych oraz mniejszości posługującej się językiem regionalnym. Członkowie Komisji Wspólnej powoływani i odwoływani są przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wyznań religijnych i mniejszości narodowych i etnicznych. Kandydaci zgłaszani są przez organizacje mniejszości narodowych i etnicznych.

Ze strony organów administracji rządowej w skład Komisji Wspólnej wchodzi przedstawiciele ministra właściwego do spraw wyznań religijnych i mniejszości narodowych i etnicznych, ministra do spraw administracji publicznej, ministra do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ministra do spraw oświaty i wychowania, ministra do spraw finansów publicznych, ministra do spraw pracy, ministra sprawiedliwości, ministra do spraw wewnętrznych, ministra do spraw zabezpieczenia społecznego, ministra do spraw zagranicznych, oraz przedstawiciele Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Liczba przedstawicieli poszczególnych mniejszości narodowych ustalona została na podstawie kryterium ich liczebności. Mniejszości, których liczebność w spisie powszechnym wynosiła więcej niż pięć tysięcy osób, otrzymały w składzie Komisji Wspólnej dwa miejsca, a mniejszości mniej liczebne – jedno miejsce⁵². Ponadto w skład Komisji wchodzi także dwóch przedstawicieli społeczności posługującej się językiem regionalnym.

Posiedzenia Komisji Wspólnej odbywają się nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy. Jej stanowisko wypracowywane jest na zasadzie porozumienia stron, a nie głosowania. Ustawa przewiduje także możliwość posiedzeń tylko części Komisji, tj. oddzielnych posiedzeń przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych i oddzielnych posiedzeń przedstawicieli organów administracji rządowej. W ramach Komisji Wspólnej zgodnie z ustawą działają trzy zespoły: do spraw edukacji, do spraw kultury i mediów oraz do spraw romskich.

Wśród zadań przewidzianych dla organów odpowiedzialnych za sprawy mniejszości narodowych i etnicznych ustawa przewiduje zobowiązanie ministra właściwego do spraw wyznań religijnych i mniejszości narodowych i etnicznych do sporządzania nie rzadziej niż

⁵² Po dwóch przedstawicieli mają: mniejszość białoruska, litewska, niemiecka, ukraińska, łemkowska i romska, po jednym – mniejszość czeska, ormiańska, rosyjska, słowacka, żydowska, karaimska i tatarska. W składzie Komisji Wspólnej jest obecnie 21 przedstawicieli mniejszości oraz 13 przedstawicieli strony rządowej.

raz na dwa lata raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej⁵³. Raport ten także podlega opiniowaniu Komisji Wspólnej.

11. Inne regulacje dotyczące praw mniejszości narodowych i etnicznych

Przed uchwaleniem omówionej powyżej ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce regulowany był na podstawie przyjętych przez Polskę w umowach międzynarodowych zobowiązań, postanowień Konstytucji oraz ustawodawstwa zwykłego, rozwijającego regulacje konstytucyjne w zakresie praw mniejszości. W niniejszym opracowaniu wskazane zostaną jedynie najważniejsze postanowienia Konstytucji oraz postanowienia ustawowe regulujące status prawny mniejszości narodowych i etnicznych.

12. Konstytucja RP

Po raz pierwszy w powojennej historii polskich konstytucji ustawodawca uregulował w sposób bezpośredni status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁵⁴ Na podstawie art. 35 mniejszościom narodowym i etnicznym zapewniono możliwość swobodnego zachowania swojej tożsamości i rozwoju swojej kultury oraz prawo do zakładania instytucji służących ochronie i zachowaniu ich tożsamości narodowej i kultury. W określającym status języka urzędowego w Polsce art. 27 zagwarantowano ponadto mniejszościom przestrzeganie ich uprawnień w zakresie używania własnego języka, wynikających z międzynarodowych zobowiązań Polski.

W pośredni sposób do statusu prawnego mniejszości narodowych i etnicznych odnoszą się także inne postanowienia Konstytucji. Wśród nich należy wskazać art. 25 gwarantujący równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych oraz art. 53 gwarantujący wolność religijną. Przepisy te znajdują zastosowanie wobec tych mniejszości, które stanowią jednocześnie mniejszości wyznaniowe w Polsce. Także zawarte w art. 32 zasada równości wszystkich wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji dotyczą sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych. W pośredni sposób do statusu mniejszości można odnieść postanowienia Konstytucji zakazujące tworzenia partii politycznych i organizacji, w których

⁵³ Sporządzone dotychczas raporty z realizacji postanowień ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym dostępne są na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/ustawa-o-mniejszosciac/raporty-ustawowe> [dostęp 18.03.2017]. Ostatni raport sporządzony był w roku 2015.

⁵⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

programie zakłada się nienawiść rasową i narodowościową – art. 13 oraz art. 54 i art. 58, które gwarantują wszystkim osobom wolność wyrażania poglądów i wolność zrzeszania się. Ponadto w odniesieniu do praw mniejszości narodowych i etnicznych wynikających ze zobowiązań międzynarodowych Polski zastosowanie znajdują odpowiednie postanowienia Konstytucji, które regulują zasady obowiązywania prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym – art. 9, art. 87 ust. 1, art. 89 i art. 91 ust. 1.

13. Inne ustawy zawierające regulacje dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych

Jak już zaznaczono powyżej, przepisy dotyczące praw mniejszości narodowych zawarte są także w licznych ustawach zwykłych, mających zupełnie inny zakres regulacji niż prawa mniejszości. Zwykle regulacje te stanowią uzupełnienie i konkretyzację zarówno postanowień konstytucyjnych, jak i postanowień ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym.

Najliczniejszą grupę przepisów dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych stanowią przepisy regulujące ich uprawnienia do używania własnego języka w życiu publicznym. Regulacje te znajdują się m.in. w art. 2 ust. 2 ustawy o języku polskim⁵⁵, zgodnie z którym mniejszości mają ustawowo zagwarantowaną możliwość używania obok języka polskiego jako języka urzędowego także języków mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego.

Z uprawnieniami językowymi mniejszości związane są także przepisy dotyczące nauczania języka mniejszości oraz w języku mniejszości. Odpowiednie przepisy w tym zakresie zawiera wskazana już w części o ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym ustawa o systemie oświaty. Zgodnie z jej postanowieniami szkoły publiczne zobowiązane są do umożliwiania uczniom podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury⁵⁶. W tym celu szkoły publiczne zobowiązane są m.in. do zapewnienia odpowiednich podręczników, natomiast właściwy do spraw oświaty i wychowania minister zobligowany jest do zagwarantowania możliwości kształcenia nauczycieli prowadzących zajęcia dla uczniów z mniejszości narodowych i etnicznych. Ponadto minister zobowiązany jest także na podstawie ustawy o systemie oświaty do

⁵⁵ Dz. U. z 1999 r. Nr 90, poz. 999 z późn. zm.

⁵⁶ Więcej na temat początków organizacji szkolnictwa mniejszości narodowych i etnicznych zob. S. Łodziński, *Przekroczyć własny cień*, [w:] B. Bedrychowska (red.), *Mniejszości narodowe w Polsce. Praktyka po 1989 roku*, Warszawa 1998, s. 55 i nast. oraz A. Malicka, *Der Schutz der deutschen Minderheit in der Republik Polen*, [w:] G. Manssen, B. Banaszak (Hrsg.), *Minderheitenschutz in Mittel – und Osteuropa*, Frankfurt/Main 2001, s. 231 i nast.

podejmowania wszelkiego rodzaju działań w celu popularyzacji wiedzy o historii, kulturze, języku i o tradycjach religijnych mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym⁵⁷.

Nauczanie języka mniejszości oraz historii i kultury mniejszości szkoły organizowane jest przez szkoły publiczne na wniosek rodziców, a nauka może być prowadzona w formach przewidzianych w ustawie o systemie oświaty. Są to osobne grupy, oddziały lub szkoły. Nauka może odbywać się także w grupach, oddziałach lub szkołach – z dodatkową nauką języka oraz własnej historii i kultury, a także w międzyszkolnych zespołach nauczania⁵⁸. Tego rodzaju działalność prowadzona przez szkoły publiczne na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych finansowana jest z środków pochodzących z budżetu państwa.

Mniejszości narodowe i etniczne mogą ponadto korzystać z zawartego w art. 58 ustawy o systemie oświaty prawa do zakładania prywatnych szkół i kształcenia w nich swoich dzieci.

Uprawnienia dotyczące używania języka mniejszości dotyczą również możliwości używania przez osoby należące do mniejszości narodowych i etnicznych imion i nazwisk w brzmieniu i wg zasad pisowni języka danej mniejszości. W przypadku konieczności dokonania zmian w pisowni imion i nazwisk zastosowanie znajdują ogólne przepisy ustawy o zmianie imienia i nazwiska oraz odpowiednie rozporządzenia dotyczące imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych⁵⁹.

Gwarancja używania języka mniejszości w sferze publicznej oraz wyrażania swoich poglądów, przekazywania i otrzymywania informacji w języku mniejszości znalazła swój wyraz w przepisach zapewniających mniejszościom narodowym dostęp do publicznych mediów. W ustawie o radiofonii i telewizji⁶⁰ ustawodawca jako jedno z zadań publicznej radiofonii i telewizji realizowanych w ramach misji mediów publicznych określił w art. 21 uwzględnianie potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, w tym emitowanie programów informacyjnych w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym. Tworzenie i rozpowszechnianie takich programów na podstawie art. 30 należy do sfery działalności terenowych oddziałów publicznych mediów. Zgodnie z postanowieniami

⁵⁷ Zob. art. 13 ustawy o systemie oświaty.

⁵⁸ Szczegółowy sposób organizacji nauczania języków mniejszości narodowych i etnicznych oraz ich historii i kultury uregulowany jest w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, Dz. U. z 2007 r. Nr 214, poz. 1579.

⁵⁹ Uprawnienie to zostało wskazane w części z omówieniem ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym, zob. przypis 36.

⁶⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 639.

ustawy o radiofonii i telewizji przedstawiciele mniejszości powinni mieć swoją reprezentację w radach programowych tych oddziałów.

W ramach realizacji tych postanowień Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji opracowała definicję audycji adresowanych do mniejszości narodowych i etnicznych oraz audycji w języku regionalnym. Definicja ta została zaakceptowana przez Komisję Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych⁶¹. Zgodnie z nią audycja taką powinna łącznie spełniać następujące warunki:

- 1) w całości poświęcona jest problematyce dotyczącej mniejszości narodowych, etnicznych i społeczności posługującej się językiem regionalnym,
- 2) przedstawiciele mniejszości narodowej lub etnicznej nie tylko biorą w niej udział, ale sami mówią o sobie i o swoich sprawach,
- 3) wyraźnym jej adresatem jest konkretna mniejszość narodowa lub etniczna, czy społeczność posługująca się językiem regionalnym,
- 4) realizowana jest w języku mniejszości narodowej, etnicznej lub w języku regionalnym,
- 5) redagowana jest przez zespół złożony z przedstawicieli zainteresowanej mniejszości narodowej, etnicznej lub społeczności posługującej się językiem regionalnym⁶².

Poza programami realizowanymi i emitowanymi przez media publiczne mniejszości narodowe mogą korzystać także z możliwości rozpowszechniania własnych programów na takich samych zasadach jak inni nadawcy⁶³. Organizacje mniejszości narodowych, które chcą z takiej możliwości skorzystać, podlegają takim samym przepisom jak inne podmioty i zobowiązane są do uzyskania koncesji na swoją działalność w mediach. Organem właściwym jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji⁶⁴.

Ponadto mniejszości mogą realizować swoje prawo do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji i poglądów w swoim języku także poprzez wydawanie gazet

⁶¹ Definicja została zaakceptowana na posiedzeniu Komisji Wspólnej 24 lutego 2010 r.

⁶² Definicja pochodzi ze strony internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/mniejszosci-w-mediach-p/7505,Definicja-audycji-adresowanych-do-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-oraz-audyc.html> [dostęp 17.03.2017].

⁶³ Np. jako nadawca społeczny – kategorię nadawcy społecznego wprowadzono w drodze nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji w 2001 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 42, poz. 469; ponadto prawo rozpowszechniania programów przysługuje także pod warunkiem uzyskania koncesji osobom fizycznym, osobom prawnym i osobowym spółkom handlowym – zob. art. 2 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji.

⁶⁴ Konieczność uzyskania koncesji przewiduje art. 2 ustawy o radiofonii i telewizji. Wykaz audycji i ich wymiar czasowy znajduje się w Informacji KRRiT na temat programów i audycji przeznaczonych dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym emitowanych przez publiczne radio i telewizję, przygotowana na XL posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (2 października 2013 r., Warszawa), tekst dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/mniejszosci-w-mediach-p/7287,Informacja-Krajowej-Rady-Radiofonii-i-Telewizji.html> [dostęp 17.03.2017].

i czasopism. Zakładanie gazet i czasopism reguluje prawo prasowe⁶⁵, zgodnie z którym w tym celu nie jest konieczne uzyskanie koncesji. Działalność prasowa podlega wpisowi do rejestru w sądzie właściwym ze względu na siedzibę wydawcy. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy prawo prasowe wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, a więc także organizacja społeczna czy związek wyznaniowy. Z prawa do wydawania prasy w języku mniejszości korzystają zasadniczo wszystkie mniejszości narodowe i etniczne w Polsce. Niektóre z nich wydają po kilka tytułów⁶⁶.

Mniejszościom narodowym i etnicznym ustawodawca w zasadzie nie przyznał praw o charakterze politycznym. Przedstawiciele mniejszości mogą zatem uczestniczyć w życiu politycznym na ogólnych zasadach, obowiązujących wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Pewnego rodzaju przywilej dla mniejszości zawierają przepisy kodeksu wyborczego⁶⁷. Art. 95 § 2 reguluje sprawy związane z rejestracją komitetów wyborczych i określa kwestie związane z nazewnictwem komitetów wyborczych – w przypadku komitetu wyborczego utworzonego przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych nazwa i skrót mogą być tożsame z nazwą i skrótem nazwy tej organizacji. Przepisy art. 196 § 1 stanowią o zasadach podziału mandatów w wyborach parlamentarnych w poszczególnych okręgach wyborczych. Warunkiem uczestnictwa w podziale mandatów jest osiągnięcie przez dany komitet wyborczy 5% progu w skali całego kraju. Komitety wyborcze utworzone przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych zostały na podstawie art. 197 § 1 zwolnione ze spełnienia tego ogólnego warunku podziału mandatów do Sejmu RP. Podobne postanowienia zawierały także wcześniej obowiązujące ordynacje wyborcze po 1989 r. Kolejnym postanowieniem kodeksu wyborczego uprzywilejowującym mniejszości narodowe i etniczne jest art. 462 § 4, zgodnie z którym przy wyznaczaniu granic okręgów wyborczych w wyborach do sejmików województw nie można naruszać więzi społecznych łączących wyborców należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, zamieszkujących na terytorium powiatów łączonych w okręgi.

W wyborach parlamentarnych po 1989 r. przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych uzyskiwali kilka mandatów, nie zawsze jednak wybierani byli z list komitetów wyborczych mniejszości narodowych⁶⁸. Ponadto w parlamencie zasiadają

⁶⁵ Dz. U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24.

⁶⁶ Wykaz wydawanych przez mniejszości gazet i czasopism dostępny jest m.in. w raportach z realizacji ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym oraz na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w charakterystyce poszczególnych mniejszości: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/charakterystyka-mniejs/6480,Charakterystyka-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-w-Polsce.html> [dostęp 17.03.2017].

⁶⁷ Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

⁶⁸ Np. w wyborach parlamentarnych w 2011 r. w Sejmie mandaty uzyskało dwóch przedstawicieli białoruskiej mniejszości narodowej wybranych z listy Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Komitetu wyborczego Platformy Obywatelskiej, a także jeden przedstawiciel mniejszości ukraińskiej wybrany z listy Kom-

także posłowie i senatorowie, którzy należą do społeczności posługującej się językiem regionalnym⁶⁹ i zrzeszeni są w Kaszubskim Zespole Parlamentarnym.

Większą reprezentację mniejszości uzyskują w wyborach samorządowych⁷⁰. Także w tym przypadku nie zawsze kandydaci wystawiani są przez komitety wyborcze danej mniejszości. Najczęściej zgłaszani są, podobnie jak inni kandydaci, przez partie polityczne. Wyjątek stanowi mniejszość niemiecka, która w ostatnich wyborach samorządowych zawiązała swój komitet wyborczy na terenie województw opolskiego i śląskiego.

Prawa mniejszości narodowych i etnicznych w sposób pośredni znalazły swoje odzwierciedlenie także w kodeksach regulujących postępowanie przed sądami⁷¹ cywilnymi⁷², karnymi⁷³ oraz postępowanie administracyjne⁷⁴ w przepisach regulujących możliwość używania w postępowaniu przed sądem lub organem administracji innego języka niż język polski. Zgodnie z tymi przepisami dokumenty sporządzone w języku obcym muszą zostać przetłumaczone przez tłumacza przysięgłego, natomiast osoby uczestniczące w postępowaniu, które nie władają w wystarczającym stopniu językiem polskim, mogą korzystać z pomocy tłumacza. Zasadniczo regulacje te raczej w nieznacznym stopniu dotyczą mniejszości narodowych i etnicznych, ponieważ osoby do nich należące są polskimi obywatelami i można domniemywać, że większość z nich jednak posługuje się językiem polskim. Stanowią one jednak jeden z punktów systemu gwarancji korzystania przez osoby należące do mniejszości narodowych i etnicznych z ich języka.

Ostatnią kategorią przepisów, które można odnieść do sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych, są przepisy kodeksu karnego, które penalizują wszelkiego rodzaju zachowania polegające na popełnieniu przestępstwa bądź na nawoływaniu do popełnienia przestępstwa wobec osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych i wyznaniowych. Przestępstwami tego rodzaju, przewidzianymi w kodeksie karnym, są zabójstwo na tle narodowościowym lub spowodowanie uszczerbku na zdrowiu osoby należącej do mniejszości narodowej lub etnicznej – art. 118, stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególniej osoby z powodu jej przynależ-

tetu wyborczego Platformy Obywatelskiej. W Senacie zasiada jeden senator wywodzący się z mniejszości ormiańskiej kandydujący z Komitetu wyborczego Platformy Obywatelskiej.

⁶⁹ Parlamentarzyści reprezentujący mniejszość korzystającą z języka regionalnego wybrani zostali z list Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości.

⁷⁰ Dane dotyczące reprezentacji mniejszości w organach pochodzących z bezpośredniego wyboru przez obywateli pochodzą z Informacji dla Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych dotyczącej udziału mniejszości narodowych i etnicznych w organach przedstawicielskich przygotowanej w 2015 r. przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, tekst dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <http://mniejszosci.narodowe.ms.gov.pl/download/86/19410/2LIKWRiMNiE-infdotorganprzedst.odt>. [dostęp 18.03.2017].

⁷¹ Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm., art. 5.

⁷² Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm., art. 256 oraz art. 265 § 1.

⁷³ Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm., art. 72, art. 204 i art. 407.

⁷⁴ Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm., art. 69.

ności narodowej, etnicznej, rasowej lub wyznaniowej – art. 119 oraz publiczne znieważenie grupy ludności albo poszczególnych osób z powodu ich przynależności narodowej, etnicznej, rasowej lub wyznaniowej – art. 257. Do tej kategorii przestępstw należą także opisane w art. 194, art. 195 i art. 196 działania naruszające wolność religijną, co może mieć znaczenie dla tych mniejszości, które jednocześnie stanowią mniejszości wyznaniowe. Przepisy penalizujące działania przeciwko mniejszościom narodowym i etnicznym zdają się mieć szczególne znaczenie w ostatnich latach, kiedy coraz częściej dochodzi do aktów agresji wobec przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych.

14. Uwagi końcowe

Uchwalenie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym nie wprowadziło radykalnych zmian w obowiązującym dotychczas ustawodawstwie w zakresie gwarancji praw mniejszości narodowych i etnicznych. Ustawodawca zrealizował w niej, rozwinął i sprecyzował odnoszące się do sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych postanowienia konstytucyjne i ustawowe. Ustawa stanowi także implementację wszystkich zasad zawartych w Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, którą Rzeczpospolita Polska podpisała jako jedno z pierwszych państw. Ustawa wypełnia również zobowiązania wynikające z zawartych z państwami sąsiednimi umów bilateralnych.

W ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym znalazły się przede wszystkim postanowienia mające na celu rozwój i podtrzymywanie tożsamości narodowej i etnicznej mniejszości, nie zawiera natomiast regulacji z zakresu praw politycznych mniejszości.

Istotne znaczenie dla praktyki stosowania przepisów o prawach mniejszości narodowych i etnicznych ma wprowadzenie przez ustawodawcę definicji mniejszości narodowej, etnicznej i języka regionalnego oraz zawarcie w samej ustawie enumeratywnego wyliczenia mniejszości spełniających przewidziane w ustawie kryteria.

Nowym rozwiązaniem stało się wprowadzenie do systemu organów państwowych specjalnej komisji, w której oprócz przedstawicieli organów władzy publicznej reprezentowane są wszystkie uznane w Polsce mniejszości narodowe, etniczne oraz mniejszości używające języka regionalnego. Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych zapewnia współpracę kompetentnych w sprawach mniejszości organów administracji rządowej z przedstawicielami środowisk mniejszościowych. Dzięki temu rozwiązaniu osoby należące do mniejszości narodowych i etnicznych uzyskały po raz pierwszy możliwość faktycznego wpływania na treść decyzji podejmowanych w ich sprawach.

Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym nie rozwiązała wszystkich problemów, z którymi do czynienia mają przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych. Jednocześnie zauważyć można, że same mniejszości w niezbyt szerokim zakresie korzystają z przysługujących im na podstawie tej ustawy uprawnień, np. dotyczących używania języka pomocniczego i dodatkowych nazw miejscowości, obiektów fizjograficznych i ulic. W celu praktycznego zastosowania przepisów ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym, jak również innych przepisów regulujących status prawny mniejszości w Polsce z pewnością niezbędne jest także rozwijanie świadomości społeczeństwa w zakresie istnienia mniejszości narodowych i etnicznych oraz przysługujących im praw. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do obecnej sytuacji politycznej w Europie i trwającego od kilku lat poważnego kryzysu uchodźczego. Wielu przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, mimo że nie mają nic wspólnego z uchodźcami, konfrontowanych jest z wrogim nastawieniem części społeczeństwa do ich odmienności. Podnoszenie świadomości społecznej ogółu wydaje się stanowić jeden z warunków efektywnego realizowania praw mniejszości narodowych i etnicznych zagwarantowanych w systemie polskiego prawa i utrzymania tradycji Polski jako państwa tolerancyjnego i otwartego na różnorodność i wielokulturowość.

Rozdział II

Ochrona praw mniejszości w praktyce

dr hab. Joanna Beata Banach-Gutierrez

Katedra Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych: refleksje w świetle raportu Specjalnego Sprawozdawcy Biura Wysokiego Komisarza Praw Człowieka do Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych

**Minorities in humanitarian crises: reflections in the light
of the report of the Special Rapporteur – Office of the High
Commissioner for Human Rights to the General Assembly
of the United Nations**

Streszczenie

Opracowanie niniejsze stanowi wkład w trwającą debatę naukową na temat kwestii dotyczących mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych. Problemy związane z mniejszościami w dobie narastających kryzysów humanitarnych są alarmujące. W szczególności konflikty, które mają miejsce w różnych regionach świata, doprowadziły do masowego wysiedlania ludności, a tym samym do postępującej fali migracji. Wiele osób zmuszonych do opuszczenia swoich krajów z obawy przed prześladowaniem należy do grup mniejszościowych. Także katastrofalne wydarzenia, takie jak klęski żywiołowe czy kataklizmy, mogą negatywnie wpływać na postrzeganie grup mniejszościowych, prowadząc do ich marginalizacji. Biorąc za przykład wyniki raportu Specjalnego Sprawozdawcy do spraw Mniejszości, celem opracowania jest zwrócenie uwagi na kluczowe zagadnienia mogące stanowić przedmiot dalszej dyskusji na temat mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych. Autorka podziela opinię, że społeczność międzynarodowa powinna lepiej rozpoznać wrażliwość mniejszości w sytuacjach kryzysowych, opracować skuteczniejsze mechanizmy i strategie mające na celu ochronę praw mniejszości, a także zainwestować więcej w reagowanie na ich podstawowe potrzeby humanitarne zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka.

Słowa kluczowe

prawa mniejszości, prawa człowieka, kryzysy humanitarne

Abstract

This article forms a contribution to the ongoing scholarly debate on the issues concerning minorities in the situations of humanitarian crises. For the purpose of this article, it is assumed that problems affecting minorities in humanitarian crises are alarming. Specifically, the conflicts in various regions of the world have led to massive displacement of the population, and thus increasing wave of migra-

tion. In fact, as argued in this article if we take into account the arising global humanitarian crises, it is clearly seen that many people who are forced to leave their countries for fear of persecution are members of minority groups. Also, disasters may negatively affect the existence of minority groups because of their marginalization. Using as an example the findings from the report of the Special Rapporteur on the minority issues, it is a purpose of the present article to attract attention to what are the crucial questions for the further discussion about the minorities in the situations of humanitarian crises. The author shares the opinion that the international community must better recognize the vulnerability of minorities in crises situations, develop more effective mechanisms and strategies to protect the rights of minorities as well as invest more in responding to their basic humanitarian needs due to the international human rights law.

Keywords

minority rights, human rights, humanitarian crises

1. Uwagi wprowadzające

Ochrona praw mniejszości jest ściśle powiązana z systemem międzynarodowej ochrony praw człowieka. W wyniku wielu dyskusji na arenie międzynarodowej doszło do opracowania instrumentów prawnych, które tworzą standard minimalny ochrony mniejszości. W tym kontekście można mówić o przyjętym uniwersalnym systemie ochrony w ramach ONZ i o systemach ochrony, mających charakter regionalny¹. Odnosząc się do promowania i ochrony praw mniejszości, należy przywołać słowa Wysokiego Komisarza Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych Navi Pillay (2008–2014), że „mniejszości wzbogacają społeczeństwa każdego kraju na świecie. Poprzez prace mające na celu zagwarantowanie im należnych praw, Nasze główne cele mają zmierzać do tego, aby nikt nie czuł obawy przed samo-utożsamianiem się, jako członkiem mniejszości, będąc zaniepokojonym o negatywne konsekwencje takiej decyzji; aby osoby należące do mniejszości miały zagwarantowaną ochronę swojej egzystencji oraz tożsamości; a także, aby korzystały one z zasad skutecznego współuczestniczenia i niedyskryminacji”².

Mając na względzie trwające na świecie konflikty oraz występujące różnego rodzaju katastrofy (klęski żywiołowe, kataklizmy), należałoby zwrócić uwagę na problemy, przed którymi stają współcześnie mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych. Zagadnienie to zostało poruszone w raporcie sporządzonym przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. Mniejszości – Ritę Izsák-Ndiaye (Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka). Przedmiotowy raport wraz z zaleceniami przedstawiono podczas sie-

¹ J. Hołda, Zb. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa Człowieka – zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 11–13, 147–159. J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, wyd. 2, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Warszawa–Poznań 2013, s. 132–151.

² Foreword by Navi Pillay, *Promoting and Protecting Minority Rights – A Guide for Advocates*, United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner Geneva and New York 2012. Tłumaczenie własne Autorki.

demdziesiątej pierwszej sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych³. Za główny cel przyjęto kwestię promowania postanowień Deklaracji praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych (1992 r.). Jak słusznie zauważa się w tym raporcie, występujące kryzysy humanitarne często oddziałują w sposób bardzo dotkliwy na grupy mniejszościowe z powodu zachowania przez te grupy swojej odrębności. A nadto dotkliwe dla nich skutki mogą wynikać ze specyficznej lokalizacji geograficznej, ubóstwa, dyskryminacji lub innych wyjątkowych okoliczności. Specjalny Sprawozdawca w swoim raporcie ilustruje fragmentarycznie niektóre problemy, z którymi mogą zmagać się mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych⁴.

W 2016 r. Specjalny Sprawozdawca przebywając w Iraku zauważyła, że w związku z konfliktami etnicznymi, napięciami religijnymi oraz falą terroryzmu tamtejsze społeczności straciły nie tylko wzajemne zaufanie do siebie, ale również do rządu. Mniejszości irackie czują się zagrożone i zmarginalizowane. Nie mają poczucia bezpieczeństwa. Jako przykład przywołuje zbrodnie popełnione na społeczności jazydów, z zamiarem jej zniszczenia. Specjalny Sprawozdawca odwiedziła również Mołdawię. Mołdawia jest krajem wieloetnicznym, a co za tym idzie multireligijnym. Społeczeństwo tego kraju charakteryzuje się wielokulturowością. Specjalny sprawozdawca zauważyła, że używanie języka ojczystego jest bardzo ważne i emocjonalne dla wielu społeczności. Jest to istotny aspekt tożsamości osobistej jednostek oraz danej społeczności. Zachęciła rząd Mołdawii do podjęcia niezbędnych środków w celu zagwarantowania wysokiej jakości kształcenia zarówno w języku ojczystym, jak i w języku państwowym. Wezwała do wprowadzenia wielojęzycznych metod kształcenia oraz wielojęzycznych klas. Zauważyła, że generalnie w kraju tym panują pokojowe stosunki między religijne, chociaż odnotowano kilka incydentów na tle rasowym i religijnym wymierzonych w społeczności muzułmańską i żydowską. Poza tym społeczność romska doświadcza marginalizacji gospodarczej, społecznej i politycznej, często staje się także ofiarą dyskryminacji zwłaszcza, jeśli chodzi o dostęp do rynku pracy, edukacji i opieki zdrowotnej. Podejmując temat ewentualnego pogłębiania się podziału społeczeństwa na tle etnicznym, językowym czy innych czynników, podkreśliła, że przyszłość Republiki

³ Reports to General Assembly – 71st Session, A/71/254, 69(b) Report of the Special Rapporteur on minority issues, <http://www.ohchr.org/EN/newyork/Pages/GA71stSession.aspx> [dostęp 10.01.2017].

⁴ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ds. Mniejszości został przedłożony Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ na siedemdziesiątej pierwszej sesji zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego 68/172 oraz rezolucją Rady Praw Człowieka 25/5. Sekcja II niniejszego raportu zawiera krótki przegląd działań specjalnego sprawozdawcy. Sekcja III koncentruje się na mniejszościach w sytuacjach kryzysów humanitarnych. Chodzi tutaj w szczególności o osoby wewnętrznie przesiedlone, osoby ubiegające się o azyl, uchodźców, ofiary katastrof. Ostatni rozdział zawiera wnioski i zalecenia, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/241/40/PDF/N1624140.pdf?OpenElement> [dostęp 10.01.2017].

Mołdowy powinna być ukształtowana i określona na podstawie takich wartości i zasad, jak poszanowanie praw człowieka, dobre zarządzanie, ochrona praw osób należących do mniejszości⁵.

W raporcie stwierdza się, że według Biura Koordynacji Spraw Humanitarnych (OCHA) skala globalnych potrzeb humanitarnych w ostatnich latach jest większa aniżeli kiedykolwiek wcześniej. Szacuje się, że z końcem 2015 r. około 125 mln osób na świecie potrzebowało pomocy humanitarnej. Bieżące kryzysy humanitarne w Syrii, Południowym Sudanie, Iraku oraz liczne klęski żywiołowe i epidemie medyczne (w tym wirus ebola w Afryce Zachodniej) mają wpływ na życie dziesiątek milionów ludzi na świecie. Znaczna liczba ludności w różnych regionach świata cierpi wskutek nawracających lub przewlekłych konfliktów, kryzysów i różnego rodzaju katastrof. Co więcej, bezprecedensowe są obecnie liczby wysiedleńców z powodu przedłużających się konfliktów i aktów przemocy. Taki stan rzeczy wpływa na wzrost liczby uchodźców i przesiedleńców wewnętrznych. Według Biura Narodów Zjednoczonych Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców, do końca 2015 r. 65,3 mln osób na całym świecie zostało siłą wysiedlonych – najwięcej do tej pory – w wyniku prześladowań, konfliktów, przemocy lub łamania praw człowieka. Szacuje się, że około 107,3 mln osób wysiedlono z powodu klęsk. Zwraca się uwagę, że brakuje dokładnych danych co do liczby osób należących do mniejszości, które ucierpiały wskutek sytuacji kryzysów humanitarnych. Jak wskazuje praktyka, mniejszości (etniczne, narodowe, religijne lub językowe) mogą być niewspółmiernie dotknięte bezpośrednio lub pośrednio, ze względu na swój status, podczas samego kryzysu bądź w jego następstwie, ubiegając się o ochronę⁶.

Specjalny Sprawozdawca zauważa, że brakuje dostatecznych badań i ustaleń w odniesieniu do specyficznych potrzeb osób należących do mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych na poziomie globalnym. Kwestia ta została poruszona w trakcie obrad Światowego Szczytu Humanitarnego zwołanego w 2016 r. przez Sekretarza Generalnego w odpowiedzi na uznanie, że konflikty społeczne prowadzą do ludzkich cierpień i potrzeb natury humanitarnej o niespotykanej dotąd skali. Starając się zgromadzić razem organizacje humanitarne celem rozważenia sposobów ulepszenia międzynarodowego systemu pomocy humanitarnej, będącego wyzwaniem dla współczesnego świata, za istotę tego Szczytu przyjęto hasło: „Nie pozostawiaj nikogo za sobą” – „Leave no one behind”. Ze względu na fakt, że bardzo niewiele dyskusji poświęcono proble-

⁵ Zob. także: M. Kosienkowski, *Naddniestrzańska Republika Mołdawska. Determinanty przetrwania*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 183.

⁶ F. Jomma, *Stosunek mniejszości etnicznych, narodowych i religijnych do wydarzeń Arabskiej Wiosny w Syrii*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 1, s. 273–280, <http://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/view/5433/5525> [dostęp 15.01.2017]; W. Wilk, *Wojna w Syrii i kryzys humanitarny*, Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, Warszawa 2016, http://pcpm.org.pl/pliki2015/2016/04/SYRIA_Informator_full.pdf [dostęp 07.12.2016].

mom mniejszości w sytuacjach szczególnych, w tym we wnioskach końcowych nie wspomniano o mniejszościach w sytuacjach kryzysów humanitarnych, Specjalny Sprawozdawca zdecydowała się podnieść tę kwestię w swoim raporcie do Zgromadzenia Ogólnego ONZ, podkreślając dwa przewodnie zagadnienia, a mianowicie: Czy mniejszości są bardziej narażone na skutki kryzysów humanitarnych i dlatego właśnie mogą doświadczać więcej różnorodnych trudności w swojej egzystencji, aktów wysiedlania albo wzrastającej potrzeby poszukiwania schronienia w innym kraju? Jakie są dodatkowe wyzwania, przed którymi stają mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych w poszukiwaniu ochrony?⁷

Dane z raportu oraz zalecenia⁸ zostały przedstawione na IX sesji Forum do Spraw Mniejszości, która miała miejsce w Genewie (24–25 listopada 2017 r.). Dla przypomnienia, Forum do Spraw Mniejszości ustanowiono na mocy uchwały Rady Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych z 28 września 2007 r., zmienioną następnie uchwałą z 23 marca 2012 r., celem promowania dialogu i współpracy w kwestiach dotyczących mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych. W trakcie obrad Forum głos zabrali przedstawiciele różnych grup mniejszościowych z całego świata, organizacji pozarządowych, funkcjonariusze międzynarodowi oraz przedstawiciele nauki prawa międzynarodowego. Zwrócono między innymi uwagę na trudną sytuację jazydów w Iraku, Kurdów w Turcji (przypadki zabójstw, przetrzymywania, stosowania tortur), mniejszości religijnych i etnicznych w Syrii (Arabowie, Kurdowie, Ormianie, Asyryjczycy, Turkmeni oraz inne grupy etniczne)⁹.

2. Pojęcie kryzysu humanitarnego

W myśl raportu (pkt 25) kryzys humanitarny może być zdefiniowany jako doświadczenie kraju, regionu albo społeczeństwa związane z całkowitym albo znaczącym załamaniem się władzy w wyniku wewnętrznego albo zewnętrznego konfliktu, które wymaga międzynarodowej reakcji, wychodzącej poza mandat albo charakter jakiegokolwiek agencji i/lub istniejący dla danego kraju program Organizacji Narodów Zjednoczonych. Na poziomie krajowym mogą to być wewnętrzny konflikt zbrojny lub akty wrogości na terenie konkretnego państwa. Na poziomie międzynarodowym kryzys humanitarny może obejmować międzynarodowy konflikt zbrojny pomiędzy dwoma lub więcej siłami zbrojnymi z różnych krajów. Takie wybuchy konfliktów mogą powodować masowe przemieszcza-

⁷ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/254 [dostęp 02.11.2016].

⁸ Draft recommendations on minorities in situations of humanitarian crises, Human Rights Council, Forum on Minority Issues, Ninth session, 24–25 November 2016, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session9.aspx> [dostęp 07.11.2016].

⁹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx> [dostęp 10.01.2017].

nie się ludności na dużą skalę, będące ucieczką przed przemocą i chaosem. To w konsekwencji prowadzi do wewnętrznego przesiedlania, jak również do międzynarodowego przepływu migracji, co wymusza na jednostkach i całych społecznościach opuszczanie swoich domów w obrębie własnego kraju bądź migracje zagraniczne, łącznie z poszukiwaniem azylu. Stąd narastające fale uchodźców. Konflikt może także skutkować pojawieniem się innych kryzysów o charakterze humanitarnym, takich jak na przykład epidemie, brak wody i żywności. W raporcie wymienia się również katastrofy wywołane siłami natury bądź przez człowieka. Są to wszelkie katastrofalne wydarzenia (klęski, kataklizmy), które poważnie zakłócają funkcjonowanie danej społeczności albo społeczeństwa. Katastrofy powodują straty ludzkie, materialne i gospodarcze albo środowiskowe, które przekraczają umiejętności danej społeczności albo całego społeczeństwa do radzenia sobie w takich sytuacjach przy użyciu swoich własnych zasobów.

Katastrofy mogą być wynikiem nagłych naturalnych zagrożeń, takich jak huragany, tsunami, trzęsienia ziemi, erupcje wulkanów i pożary, albo wynikiem klęsk żywiołowych, takich jak powracające susze albo powodzie. Mogą powodować wyniszczenie społeczności, utratę życia, przymusowe wysiedlenia ludności albo jej migrację. Ponadto katastrofy mogą wywoływać złożone stany nadzwyczajne, takie jak brak środków do życia, głód, kryzysy mieszkaniowe i medyczne pandemiczne, które również mogą doprowadzać do masowych wysiedleń ludności.

Natomiast katastrofy spowodowane przez człowieka mogą obejmować degradację środowiska, zanieczyszczenia i wypadki, które pociągają za sobą zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństw czy danej społeczności. Należy mieć także na uwadze szereg czynników zewnętrznych, takich jak zmiana klimatu, nieprzewidziana urbanizacja, brak rozwoju i ubóstwo, które mogą wpływać na częstotliwość, złożoność i powagę kryzysów oraz ich wpływ na populację, w szczególności na grupy mniejszościowe¹⁰.

3. Międzynarodowe instrumenty prawne dotyczące ochrony mniejszości

3.1. Międzynarodowe prawo praw człowieka

W raporcie wymienia się podstawowe instrumenty prawne dotyczące ochrony grup mniejszościowych, które mają zastosowanie w sytuacjach kryzysów humanitarnych. Za podstawowy dokument dotyczący ochrony praw osób należących do mniejszości o charakterze uniwersalnym w ramach ONZ uznaje się Deklarację praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych z 1992 r.

¹⁰ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/254 [dostęp 02.11.2016].

(rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135 z 18 grudnia 1992 r.). Deklaracja ta, chociaż posiada charakter *soft law*, jest powszechnie uznawana za swego rodzaju minimalny, normatywny standard ochrony praw mniejszości. W art. 1 § 1 stwierdza się, że: „Państwa będą chroniły w obrębie ich odnośnych terytoriów istnienie oraz tożsamość narodową lub etniczną, religijną i językową mniejszości, jak również zapewniały warunki służące wspieraniu takiej tożsamości”. Słabością tej Deklaracji jest brak definicji mniejszości. Jednakże, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, po raz pierwszy w prawie międzynarodowym użyto w niej pojęcia mniejszości narodowych obok etnicznych, religijnych i językowych. Do katalogu praw, które mają przysługiwać osobom należącym do mniejszości zalicza się m.in. prawo do korzystania z własnej kultury, prawo do wyznawania i praktykowania własnej religii, prawo do używania swego własnego języka (publicznie i prywatnie), prawo do zakładania i utrzymywania swych własnych stowarzyszeń, prawo do udziału w życiu publicznym i gospodarczym kraju (art. 2).

W swoim Komentarzu do niniejszej Deklaracji grupa robocza do spraw mniejszości uznała, że ochrona istnienia mniejszości odnosi się do ich fizycznej egzystencji, kontynuowanej egzystencji na obszarach, na których ona zamieszkuje oraz kontynuowanego dostępu do zasobów materialnych koniecznych do kontynuacji ich egzystencji na tych terytoriach, a także osoby należące do mniejszości nie powinny zostać ani fizycznie usunięte z zamieszkiwanych terenów, ani też wyłączone z dostępu do zasobów niezbędnych dla nich do życia¹¹. Kluczowe dokumenty międzynarodowej ochrony praw człowieka rozwinęły dalej zasady przyrodzonej godności i równości wszystkich osób, chroniąc prawa do równości i niedyskryminacji jednostek. Należy przypomnieć, że zasady niedyskryminacji oraz równości mają istotne znaczenie w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka, w tym dla ochrony mniejszości. Podobnie prawo do wolności i bezpieczeństwa jednostek, zakaz tortur i innego niehumanitarnego traktowania oraz prawo do życia stosuje się odpowiednio do traktowania mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych¹². Uznając, że w przypadku osób należących do mniejszości często istnieje ryzyko bezpaństwowości, powinno się mieć także na uwadze Konwencję o statusie bezpaństwowców (1954 r.) i Konwencję o ograniczaniu bezpaństwowości (1961 r.)¹³. Zgodnie z art. 9 Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości „Państwo-Strona nie może pozbawić jakiejkolwiek osoby lub grupy osób ich obywatelstwa z przyczyn religijnych, etnicznych lub politycznych”.

¹¹ Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities of the Working Group on Minorities, Note by the Secretariat E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 (par. 24), <http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/group/11session.htm> [dostęp 10.12.2016].

¹² Por. <http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/akty-prawne?tid=All&page=2> [dostęp 10.12.2016].

¹³ <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/materialy/konwencje/konwencje-dotyczace-bezpanstwowosci.html> [dostęp 18.11.2016].

3.2. Międzynarodowe prawo humanitarne

W raporcie słusznie podkreśla się, że u podstaw międzynarodowego prawa humanitarnego leżą zasady humanitaryzmu, bezstronności, neutralności oraz niezależności i zasadnicza norma: „Nie czynić nikomu krzywdy”. Prawa mniejszości są ze swej natury powiązane z zasadą niedyskryminacji. Dlatego wszystkie działania humanitarne powinny być skierowane na traktowanie mniejszości na zasadach równości, bez jakiegokolwiek podziału¹⁴. W raporcie podnosi się szczególnie kwestię Strategicznych Ram w sprawie Płci i Różnorodności (*Strategic Framework on Gender and Diversity*) na lata 2013–2020, sformułowanych przez Międzynarodową Federację Czerwonego Krzyża, postulując włączenie przedstawicieli grup mniejszościowych w prace na rzecz pomocy humanitarnej. Argumentuje się, że poprzez takie działania istnieje szansa na zredukowanie niektórych problemów, na przykład przemocy, niedostatecznej opieki medycznej i negatywnych konsekwencji katastrof¹⁵.

3.3. Międzynarodowe prawo uchodźcze

Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. oraz Protokół dotyczący statusu uchodźców z 1967 r. stanowią główne międzynarodowe instrumenty prawne regulujące zobowiązania międzynarodowej ochrony uchodźców, na poziomie globalnym. W istocie, kluczowe zasady ochrony uchodźców, jakie są deklarowane w ww. dokumentach zapewniają szczególną ochronę jednostkom, które są narażone na prześladowania z powodu ich statusu mniejszościowego. Konwencja także przewiduje w art. 3 (Niedopuszczalność dyskryminacji), że: „Umawiające się Państwa będą stosowały postanowienia niniejszej Konwencji do uchodźców bez względu na ich rasę, religię lub państwo pochodzenia”¹⁶. W związku z powyższym uchodźcy przybywający do danego kraju, stając się w ten sposób mniejszością w kraju przyjmującym, mają podlegać ochronie przeciwko dyskryminacji, co do rasy, religii lub kraju pochodzenia¹⁷.

¹⁴ Pojęcie i źródła międzynarodowego prawa humanitarnego, por.: J. Banach-Gutierrez, *Problem odpowiedzialności jednostki za pogwałcenie norm międzynarodowego prawa wojennego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”, t. 3, Opole 2006, s. 70–72. Y. Beigbeder, *Judging war criminals*, MACMILLAN Press Ltd., 1999, s. 1–26.

¹⁵ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “International Federation of Red Cross strategic framework on gender and diversity issues 2013–2020”, www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201412/IFRC%20Strategic%20Framework%20on%20Gender%20and%20Diversity%20Issues-English.pdf [dostęp 10.01.2017].

¹⁶ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

¹⁷ <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/materialy/dokumenty-prawne/miedzynarodowe-prawo-uchodzczce.html> [dostęp 02.11.2016]. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie sytuacji humanitarnej uchodźców irackich, Dz. Urz. UE C 175 E/609 z 10.07.2008 r.

3.4. Prawo międzynarodowe dotyczące przesiedleńców wewnętrznych

„Przewodnie zasady wysiedlenia wewnątrz kraju” z 1998 r.¹⁸ są oparte na istniejących międzynarodowych prawach człowieka i prawie humanitarnym, jak również analogicznym prawie uchodźczym. Powinny być traktowane przez państwa oraz organizacje międzynarodowe jako wytyczne mające na celu zapewnianie pomocy i ochrony dla przesiedleńców wewnętrznych. W myśl zasady 6.2. „zakaz arbitralnego przesiedlenia obejmuje przesiedlenie: (a) gdy jest ono oparte na politykach apartheidu, czystek etnicznych, albo zbliżonych praktyk zmierzających do/lub skutkujących zmiany etniczne, religijne czy rasowe z składzie danej populacji”¹⁹. Dalej zasada 9 przewiduje, że „państwa są w sposób szczególny zobowiązane do zapobiegania przesiedlaniu autochtonicznych osób, mniejszości, chłopów, pastuszych i innych grup będących w szczególnej zależności od swojej ziemi i przywiązania do niej”²⁰.

3.5. Dokumenty przyjęte na szczeblu regionalnym

Również na poziomie regionalnym opracowano kilka swoistych instrumentów prawnych w odniesieniu do mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych. W ramach Organizacji Jedności Afryki (obecnie Unia Afrykańska) podpisano Konwencję regulującą szczegółowe aspekty problemów związanych z uchodźcami w Afryce (1969 r. – weszła w życie 20 czerwca 1974 r.)²¹. Pierwszym prawnie wiążącym instrumentem regionalnym dotyczącym przesiedleńców wewnętrznych jest jednak tzw. konwencja kampalska w sprawie ochrony i pomocy dla przesiedleńców w Afryce (2009 r.). Konwencja ta weszła w życie w 2012 r. Pogłębia ona regionalny kierunek polityki państw Unii Afrykańskiej w zakresie ochrony praw przesiedleńców wewnętrznych celem osiągnięcia pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju²².

Z kolei Deklaracja z Cartageny w sprawie uchodźców (1984 r.) uznawana jest za kluczowy czynnik dla rozwoju reżimu ochrony uchodźców w Ameryce Środkowej,

¹⁸ Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4 / 1998/53/Add.2, <http://www.un-documents.net/gpid.htm> [dostęp 10.01.2017].

¹⁹ Guiding Principles on Internal Displacement, OCHA UN 2004, <http://www.unhcr.org/protection/ids/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html> [dostęp 7.07.2017].

²⁰ Guiding Principles on Internal Displacement, OCHA UN 2004, <http://www.unhcr.org/protection/ids/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html> [dostęp 7.07.2017].

²¹ 1969 Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html> [dostęp 7.07.2017].

²² The African Union Convention for the Protection and Assistance of internally displaced persons in Africa (Kampala Convention), <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/kampala-convention/> [dostęp 7.07.2017].

Meksyku i Panamie²³. Przyjmując szeroką definicję, kto może być uznany za uchodźcę, deklaracja ta wychodzi poza definicję zawartą w art. 1 (A) Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. i Protokołu z 1967 r. przez rozszerzenie na osoby, które opuściły swój kraj z uwagi na zagrożenie swojego życia, bezpieczeństwa lub wolności przez rozpowszechnioną przemoc, obcą agresję, konflikty wewnętrzne, masowe pogwałcenie praw człowieka bądź inne okoliczności, poważnie zakłócające porządek publiczny. Ponadto w 2013 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Państw Amerykańskich (OAS) zatwierdziło dwa nowe, międzynarodowe instrumenty prawne: Międzyamerykańską konwencję przeciwko rasizmowi, dyskryminacji rasowej i podobnym formom nietolerancji oraz Międzyamerykańską konwencję przeciwko wszelkim formom dyskryminacji i nietolerancji (2013 r.)²⁴.

4. Nexus pomiędzy kryzysami humanitarnymi a statusem mniejszości

Jak podaje Specjalny Sprawozdawca, niekiedy istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy przynależnością do grupy mniejszościowej a wpływem kryzysu humanitarnego na należące do tej grupy jednostki. Jak zauważa się w raporcie, brak poszanowania, brak ochrony oraz niewypełnianie praw mniejszości może być czynnikiem prowadzącym do jej wysiedleń, a nawet skutkującym zagładą takiej społeczności. Specjalny Sprawozdawca w swoim raporcie wskazuje w szczególności na korelacje pomiędzy wpływem kryzysów humanitarnych a statusem mniejszości na przykładzie danych dotyczących mniejszości religijnych. Informacje pozyskane z różnych regionów ukazują daleko idące ryzyko, z którym borykają się mniejszości religijne zarówno w czasie pokoju, jak i podczas konfliktów oraz po ich zakończeniu. Osoby należące do mniejszości mogą stać się ofiarami różnego rodzaju aktów przemocy, wskutek przymusowych wysiedleń, kulturalnych czystek w miastach i wioskach oraz na innych terenach przez nich zamieszkiwanych²⁵.

²³ <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/resources/legal-documents/international-refugee-law/1984-cartagena-declaration-on-refugees.html> – declaración de Cartagena sobre los refugiados Adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá [dostęp 02.11.2016].

²⁴ Promoting and Protecting Minority Rights – A Guide for Advocates, United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner Geneva and New York 2012. Inter-American Convention against Racism, Racial Discrimination, and Related Intolerance and the Inter-American Convention against All Forms of Discrimination and Intolerance, http://www.oas.org/en/sla/dil/newsletter_inter-American_treaties_jun-17-2013.html [dostęp 7.07.2017].

²⁵ Por. Wspólne stanowisko Rady 2004/85/WPZiB z dnia 26 stycznia 2004 r. dotyczące zapobiegania, zarządzania i rozwiązywania konfliktów w Afryce i uchylające wspólne stanowisko 2001/374/WPZiB, Dz. Urz. UE L 021 z 28.01.2004 r., s. 25–29.

Tego rodzaju sytuacja zaistniała przykładowo w czasie trwania wojny na terenach byłej Jugosławii, doprowadzając do masowych czystek etnicznych i wysiedleń. Podczas konfliktu w byłej Jugosławii tysiące osób zabito, poddano torturom, przetrzymywano w nieludzkich warunkach, więziono i pozbawiono ich domów. W lipcu 1995 r. doszło do największej masakry w historii Europy od II wojny światowej, albowiem w Srebrenicy zginęło ponad 7 000 bośniackich muzułmanów²⁶.

5. Wyzwania praw człowieka w sytuacjach kryzysów humanitarnych

Jak stwierdza Specjalny Sprawozdawca, mniejszości mogą być dotknięte na różne sposoby przez powstałe kryzysy humanitarne z powodu ich statusu mniejszościowego bądź pośrednio mogą borykać się często ze szczególnymi wyzwaniami praw człowieka i przejawami dyskryminacji podczas lub po potencjalnym wysiedleniu, bądź zakłóceniach z powodu kryzysów humanitarnych. Specjalny Sprawozdawca zwraca uwagę, że przynależność do mniejszości wiąże się z potencjalnym czynnikiem dyskryminacyjnym, takim jak płeć, co może mieć dramatyczny wpływ na zapewnienie humanitarnej ochrony danej osobie.

Niedogodności doświadczane przez grupy mniejszościowe w przedmiocie otrzymywanej pomocy humanitarnej w czasie kryzysu są często wyjaśniane ograniczeniami logistycznymi. W trakcie trwania kryzysu czy konfliktu świadczenie pomocy humanitarnej z reguły jest skoncentrowane na dużych miastach, a także w większości na oficjalnie uznanych obozach dla uchodźców bądź obozach dla osób wewnętrznie przesiedlonych. Natomiast rzadziej taka pomoc dociera na peryferie regionów objętych kryzysami bądź konfliktami. Należy zgodzić się z stanowiskiem Specjalnego Sprawozdawcy, że każda sytuacja kryzysowa jest wyjątkowa i może potencjalnie prowadzić do naruszenia praw osób należących do grup mniejszościowych. W raporcie zwraca się szczególną uwagę na następujące problemy, przed którymi stają mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych:

a) zagrożenie dla istnienia: przemoc wobec mniejszości w czasach kryzysów

Mniejszości dotknięte kryzysami i katastrofami mogą pozostawać w sytuacjach zwiększonego ryzyka w odniesieniu do ich fizycznego bezpieczeństwa, tym bardziej że wiele współczesnych konfliktów opiera się na wyższości ideologii, skierowanych na kwestie mniejszościowe, jako jeden z kluczowych elementów zaistniałego konfliktu. Wyzwania stojące przed mniejszościami podczas konfliktu mogą odnosić się między innymi do przemocy, ataków ksenofobicznych (fizycznych bądź słownych – „mowa nienawiści”). Takie zjawiska

²⁶ Zob. J. B. Banach-Gutierrez, *Prawo do rzetelnego procesu w międzynarodowym prawie karnym*, „Studia Prawnicze KUL” 2007, nr 2–3 (30–31), s. 7–20.

łączą się z łamaniem prawa i naruszeniem porządku publicznego podczas konfliktu bądź też atakowanie danej grupy mniejszościowej może odegrać rolę źródła konfliktu. W pewnych przypadkach fizyczna integralność grup mniejszościowych podczas konfliktu może nawet zostać uznana za kluczowy aspekt konfliktu i prowadzić do czystek etnicznych, przestępstw przeciwko ludzkości bądź innych, nieludzkich, okrutnych zbrodni.

Mniejszości mogą także doświadczać szczególnych ograniczeń w sferze swojej wolności przemieszczania się podczas konfliktu i humanitarnych kryzysów, wliczając w to częstsze postoje lub z powodu swojej tożsamości nawet nieprzepuszczenie przez granice i punkty kontrolne przy próbie uniknięcia konfliktu, jak również zastraszenie, dyskryminacja czy nawet przemoc wobec jej członków przy usiłowaniu ucieczki. W pewnych przypadkach osoby należące do mniejszości ubiegające się o status azylanta mogą zostać samowolnie przetrzymywane i przymusowo deportowane do ich krajów pochodzenia bez adekwatnego rozpoznania ich wniosków azylowych. Mogą one także napotykać szczególne przeszkody w zarejestrowaniu się jako azylanci z uwagi na ich przynależność do mniejszości.

Przemoc wobec mniejszości może być także bardziej podstępna, jak zauważa się w przypadku zaistniałego kryzysu migracyjnego w Europie. Przedłużające się konflikty na Bliskim Wschodzie, a zwłaszcza w Syryjskiej Republice Arabskiej, doprowadziły do masowych przepływów migracyjnych do Europy w latach 2015 i 2016. Jednakże to również jest połączone z określonymi reakcjami ksenofobicznymi, szczególnie przeciw napływowi azylantów i uchodźców uciekających przed kryzysem, który może prowadzić do jeszcze większej przemocy oraz niepewności.

b) dostęp do żywności, wody i warunków sanitarnych, ochrony zdrowia, edukacji i możliwości zatrudnienia

Mniejszości jako tzw. grupy wrażliwe napotykają dodatkowe wyzwania w dostępie do podstawowych praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych zarówno w trakcie kryzysów, jak i w ich następstwie. Z powodu dyskryminacji oraz marginalizacji mniejszości, które zostały dotknięte kryzysami i katastrofami, często nie mają właściwego dostępu do wody i środków sanitarnych, odpowiedniej żywności czy innych świadczeń, łącznie z opieką medyczną i dostępem do edukacji. Zróżnicowany dostęp do praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych dla poszczególnych grup mniejszościowych w sytuacjach wysiedlania może często być związane z brakiem odpowiedniej dokumentacji. W rezultacie może to dalej utrudniać dostęp do pomocy humanitarnej, łącznie z szeregiem usług publicznych podczas kryzysów takich jak ochrona zdrowia, edukacja, mieszkalnictwo i programy zatrudnienia, a także społecznej integracji. Grupy mniejszościowe uciekające przed kryzysami stają przed nieproporcjonalnymi przeszkodami pod względem dostępu do rynków pracy, w trakcie przebywania w obozach dla uchodźców bądź gdy trafiają do

społeczności ich przyjmującej. Dyskryminacja oraz strach często są u źródeł tych przeszkód. Dostęp do edukacji może także często zostać utrudniony, zwłaszcza dla dzieci, które uciekają przed kryzysem i przybywają do kraju, w którym nie znają języka.

c) dostęp do mieszkalnictwa, gruntu i prawa własności

Zagadnienia mieszkalnictwa, gruntu i własności podczas kryzysów i ich następstw mają istotny wpływ na egzystencję mniejszości. Mniejszości często nie posiadają oficjalnych dokumentów, aby udowodnić swoje prawa do gruntu. Co więcej, grunt może mieć szczególne znaczenie dla społeczności mniejszościowej z uwagi na jej przywiązanie kulturowe. Dlatego uznaje się, że kwestia prawa do posiadania gruntu stanowi poważne wyzwanie, przed którym stają wysiedlone mniejszości. W niektórych przypadkach, na skutek wybuchu konfliktu, własność należąca do mniejszości może zostać skonfiskowana. Ponadto w sytuacjach, gdy mniejszości są zmuszone do ucieczki lub są usuwane ze swoich terenów ze względu na zaistniałe konflikty czy kryzysy, nowe społeczności zasiedlają opuszczane obszary, wobec czego za wyzwanie należy uznać prawo odzyskania utraconych terenów. Roszczenia członków mniejszości do zwrotu zajętych terenów mogą okazać się bezskuteczne z uwagi na częste przypadki braku dokumentów potwierdzających ich prawo własności, zwłaszcza gdy własność była ustanowiona w drodze prawa zwyczajowego.

d) wymuszone powroty

Mniejszości są szczególnie narażone na ryzyko wymuszonych powrotów zarówno w kontekście trwającego kryzysu humanitarnego, jak również gdy taki kryzys uznaje się za zakończony. Powroty zawsze powinny podlegać zasadzie dobrowolności. Powinny także być przeprowadzane w sposób bezpieczny, a także w konsultacji z mniejszościami. W sytuacjach, kiedy deportacje przebiegają bez wyrażenia na nią zgody, mniejszości doznają szeregu przeszkód dotyczących przysługujących im podstawowych praw człowieka, łącznie z brakiem dostępu do dokumentów osobistych i bezpieczeństwa, z problemami odzyskania swojej własności lub otrzymania mieszkania, z trudnościami związanymi z dostępem do edukacji, opieki zdrowotnej, zatrudnienia, opieki społecznej, z oddzieleniem od członków swojej rodziny. W niektórych przypadkach utrata tymczasowego statusu ochrony w kraju przyjmującym, przy wymuszonej repatriacji do ich krajów pochodzenia, połączona z brakiem odpowiednich polityk dla integracji reemigrantów powoduje, że społeczności mniejszościowe zmuszane są do ciągłej migracji.

e) grupy o szczególnej wrażliwości

Do grup o szczególnej wrażliwości zalicza się bezpaństwowców oraz kobiety i dziewczęta należące do mniejszości. Bezpaństwowcy nie korzystają z praw obywatel-

skich i tym samym są narażeni na brak wystarczającej ochrony ze strony władz krajowych. W czasach kryzysów humanitarnych, występujących konfliktów albo klęsk żywiołowych taki brak ochrony może być bardzo dotkliwy. Bezpaństwowość często może być przyczyną wymuszonego wysiedlenia. Wymuszone wysiedlenie z kolei może zwiększać ryzyko stawania się bezpaństwowcem, zwłaszcza gdy dokumenty ulegną zagubieniu. Z powodu różnych form dyskryminacji kobiety oraz dziewczęta mogą być wyjątkowo narażone na różnego rodzaju przemoc, w tym przemoc seksualną. Istnieje poważne ryzyko niewolnictwa seksualnego i handlu ludźmi.

6. Wyzwania dla przesiedlonej mniejszości w poszukiwaniu trwałych rozwiązań

W swoim raporcie Specjalny Sprawozdawca podkreśla, że mniejszości stają w obliczu specyficznych wyzwań w poszukiwaniu trwałych rozwiązań, które mogą obejmować wracanie do miejsc pochodzenia (dla przesiedleńców wewnętrznych) albo dobrowolną repatriację (dla uchodźców) po zakończeniu kryzysów albo katastrof, albo ewentualnie zasiedlanie w innym miejscu na terenie kraju (dla przesiedleńców wewnętrznych) i przesiedlenie do państwa trzeciego (dla uchodźców) w społecznościach przyjmujących. Ze względu na powroty czy repatriację mniejszości mogą napotykać przeszkody, jeśli ucieczka nastąpiła z powodu różnorodnych form przemocy stosowanej wobec jej członków i nie doszło do rozwiązania rodzących taką przemoc przyczyn. Mniejszości również mogą być niechętne albo niezdolne do powrotu do swoich domów na terenach, gdzie zamieszkiwały, ponieważ wskutek konfliktu czy katastrof na przykład dochodzi do zmian demograficznych tego obszaru.

W jeszcze trudniejszej sytuacji są osoby, które nie mają miejsca, do którego mogłyby wrócić. Lokalna integracja oraz osadnictwo staje się istotnym wyzwaniem dla mniejszości, które zostały przesiedleńcami bądź uchodźcami. Ważna jest tutaj kwestia adaptacji do nowego środowiska, aby uniknąć dyskryminacji w społeczeństwach przyjmujących. Chociaż przesiedlenie uchodźców do krajów trzecich (z obozów dla uchodźców) to bardzo mały procent wszystkich trwałych rozwiązań, istnieje również niepokojąca obawa, że pewne etniczne bądź narodowe mniejszości zostaną rutynowo wyłączone z takich programów.

7. Wnioski i zalecenia

W świetle raportu Specjalnego Sprawozdawcy ds. Mniejszości Rity Izsák-Ndiaye można zgodzić się jej zdaniem, że problemy dotyczące mniejszości w sytuacjach kry-

zysów humanitarnych są alarmujące. Konflikty w różnych regionach świata doprowadzają do masowych wysiedleń ludności, a co za tym idzie fali wzrastającej migracji. W ostatnich latach odnotowuje się niespotykane liczby uchodźców oraz wewnętrznych przesiedleńców. Wzrastają napięcia i konflikty na tle etnicznym, wskutek czego znaczna liczba osób jest zmuszana do opuszczania swoich krajów z powodu prześladowań. Wiele trwających konfliktów grozi dalszym rozpowszechnianiem się, a nowe zaczynają powstawać. Można przyznać rację, że konflikty te często mają swoje źródło w walce o władzę, tożsamość polityczną, konkurencji w pozyskiwaniu zasobów naturalnych, wzrastającej dysproporcji dochodów i społeczno-ekonomicznych nierównościach, czyniąc mniejszości narodowe, etniczne, religijne i językowe szczególnie podatne na negatywne skutki. W rzeczywistości wiele osób, które zmuszane są do opuszczenia swoich krajów z obawy przed prześladowaniami to członkowie grup mniejszościowych. Również kataklizmy negatywnie wpływają na egzystencję grup mniejszościowych z uwagi na ich marginalizację. Dlatego bardziej skutecznie, jak postuluje się w zaleceniach, należałoby rozwijać na szerszą skalę programy pomocy humanitarnej i strategię celowościową.

Zgodnie z zaleceniami Specjalnego Sprawozdawcy społeczność międzynarodowa powinna lepiej rozpoznawać wrażliwość mniejszości w sytuacjach kryzysowych, rozwijać więcej celowościowych strategii oraz inwestować bardziej w reagowanie na ich humanitarne potrzeby. Pomimo że identyfikacja grup mniejszościowych w sytuacjach kryzysów humanitarnych może być trudna, mechanizmy ich ochrony, w tym programy pomocy humanitarnej, powinny być sformułowane w taki sposób, aby uwzględniać szczególne potrzeby tych grup i umożliwiać im zachowanie swojej tożsamości. Oznacza to, że system potrzeb humanitarnych powinien dążyć do konkretnego wysiłku celem zapewnienia ich realizacji wobec osób, do których dostęp jest utrudniony.

Podejmowane wysiłki powinny uwzględniać wrażliwość mniejszości na jej wysiedlenia i różne formy dyskryminacji. Należy zwrócić uwagę na specyficzne wyzwania stojące przed grupami mniejszościowymi, odpowiednio do zaistniałych sytuacji. W szczególności należy mieć na uwadze takie kwestie, jak bezpieczeństwo, dokumenty, standard życia, środki do egzystencji, zatrudnienie, edukacja, mieszkalnictwo, prawo własności, a także status kobiet i dziewcząt. Uwagę należy także zwrócić na jednostki najbardziej wrażliwe w społecznościach mniejszościowych, a mianowicie osoby starsze i niepełnosprawne, dzieci i młodzież. W tym celu niezbędne jest gromadzenie danych według kryterium etnicznego, religijnego i językowego dla celów zobrazowania potrzebujących grup mniejszościowych, które ucierpiały wskutek kryzysów humanitarnych bądź katastrof (klęsk) żywiołowych. Pracownicy służący pomocą humanitarną powinni przechodzić szkolenia. W powoływanych zespołach powinni pracować członkowie grup mniejszościowych. Należałoby w tym miejscu dodać, że znaczna liczba uchodźców na świecie,

azyłantów, przesiedleńców wewnętrznych i bezpaństwowców należy do grup mniejszościowych, które wymagają szczególnej ochrony i nie mogą polegać na swoich władzach państwowych.

Społeczność międzynarodowa powinna kontynuować wsparcie dla działań rządowych na cele humanitarne, takie jak szkolenia, pomoc techniczna, zobowiązania finansowe. Działania takie mają służyć wzmocnieniu krajowej ochrony mniejszości w sytuacjach kryzysów, odpowiadać natychmiastowym potrzebom humanitarnym i ochronie danej mniejszości, promować trwałe rozwiązania dla dotkniętej kryzysem mniejszości. Ponadto wszystkie podmioty powinny dążyć do zredukowania niekorzystnych naturalnych zagrożeń dla społeczności, która zamieszkuje obszary podatne na powracające kataklizmy. Treść raportu prowadzi do konkluzji, że należy wypracować programy mające na celu środki zapobiegawcze i naprawcze dla minimalizacji rozmiarów tragicznych wydarzeń, które mogą prowadzić do kryzysów humanitarnych i ich negatywnych następstw dla ludności, szczególnie dla narażonych na nie różnych grup mniejszościowych²⁷.

²⁷ Por. także: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka i demokracji na świecie za rok 2015 oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie, (2016/2219(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0502+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp 7.07.2017].

dr Katarzyna Jędrzejczyk-Kuliniak

Instytut Bezpieczeństwa Narodowego

Wydział Nauk o Bezpieczeństwie

Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki

Ten inny, obcy, imigrant. Europejska przestrzeń bezpieczeństwa¹ a kryzys migracyjny

The other, stranger, immigrant. European security area, and immigration crisis

Streszczenie

Celem opracowania jest próba diagnozy sytuacji nazywanej kryzysem migracyjnym z perspektywy granic określanych jako *hard borders*. Współcześnie ze względu na procesy integracji, narastających współzależności nie mają one wyłącznie znaczenia fizycznego, lecz stanowią także mentalną barierę wyznaczającą grupową tożsamość i identyfikację, humanitarne zaangażowanie, podział na swoich oraz obcych.

Słowa kluczowe

kryzys migracyjny, wielokulturowość, islam, granice, bezpieczeństwo

Abstract

The aim of this paper is to diagnose the situation referred as a migration crisis through the perspective of *hard borders*. Today, due to the processes of integration, growing interdependence the borders do not have only physical meaning, but they are also a mental barrier diving groups because of identity, humanitarian commitment, being a part of community or being apart.

Keywords

migration crisis, multiculturalism, Islam, borders, security

1. Wstęp

Ludzie od zawsze migrowali, zmieniali swoje miejsce zamieszkania, poszukując lepszego, bezpieczniejszego miejsca do życia. Przyczyny i konsekwencje migracji bywają złożone i skomplikowane, oznaczają porzucenie dotychczasowego środowiska,

¹ Europejska przestrzeń bezpieczeństwa w niniejszej analizie traktowana jest utożsamiając z granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej wyznaczonymi przez Układ z Schengen podpisany 14 czerwca 1985 r. W skład strefy Schengen wchodzi 26 państw europejskich, z których 22 należy do UE. W prezentowanym ujęciu przestrzeń bezpieczeństwa traktowana jest jako fizyczny, ale i społeczno-kulturowy twór, wspólnota państw połączonych ramami instytucjonalnymi, wyznającymi wspólne wartości polityczne i przynależących do kręgu kultury zachodniej.

oderwanie od korzeni, pokonanie barier technicznych, administracyjnych i ekonomicznych oraz konieczność funkcjonowania w nowym, niekiedy zupełnie odmiennym kulturowo otoczeniu.

Cechą współczesności określanej niekiedy jako era migracji jest zmiana i towarzysząca jej zwiększona mobilność ludzi, która ma dwa oblicza². Bohaterami globalnej rzeczywistości ułatwiającej przemieszczanie się są kosmopolita, obywatel świata, ale też emigrant. Podczas gdy pierwszy jest beneficjentem procesu globalizacji, ten drugi jest jego ofiarą³. W skali Europy fenomen migracji jest ściśle powiązany z kwestią bezpieczeństwa oraz zagrożeń i wyzwań, które są skutkiem napływu przybyszów, imigrantów, azylantów, ale też „obcych”, „innych”, „najeźdźców”, a nawet terrorystów. Określenia te padające z ust decydentów europejskich, publicystów, jak również obywateli państw unijnych wpisują zdarzenia rozgrywające się na granicach Europy w dyskurs dotyczący zderzenia cywilizacji, funkcjonowania wielokulturowych społeczeństw w epoce globalizacji oraz znaczenia granic, które na nowo pełnią funkcję rozdzielającą i dzielącą regiony oraz państwa. Wydarzenia, których początek miał miejsce w Afryce i na Bliskim Wschodzie w 2011 r., w wyniku zrywów ludności określanych arabską wiosną, a których następstwem była między innymi wojna domowa w Syrii i destabilizacja regionu MENA (Middle East and North Africa), wraz z pojawieniem się organizacji terrorystycznej, mieniającej się kalifatem – tzw. Państwem Islamskim (ISIS) – zasadniczo wyostrzyły istniejące granice pomiędzy stabilną, dostatnią Europą a obszarami konfliktów, biedy, niestabilności i niepewności ekonomicznej.

2. Znaczenie granic

Granice są niezbędnym elementem suwerennego państwa. Zbigniew Rykiel definiuje granicę „jako linię podziału pomiędzy obszarami o odmiennej przynależności politycznej, administracyjnej, kulturowej, społecznej, instytucjonalnej, kompetencyjnej, środowiskowej lub innej, stanowiącej podstawę lub przyczynę rozróżnienia”⁴. Liam O’Dowd i Thomas Wilson kładą nacisk na zmianę funkcji granic pod wpływem integracji europejskiej. Autorzy wyróżnili cztery grupy funkcji granic politycznych: granice jako pomosty, granice jako bariery, granice jako symbole tożsamości, a także granice jako zasoby⁵. Funkcje, jakie pełnią granice, ulegają współcześnie przekształceniom.

² S. Castles, M. J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, PWN, Warszawa 2011, s. 21.

³ A. Rozmus (red.), *Poza barierą czasu i przestrzeni. Księga jubileuszowa dla Jerzego Chłopeckiego*, WSiLiZ, Rzeszów 2007, s. 285.

⁴ Z. Rykiel, *Podstawy geografii politycznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 118.

⁵ L. O’Dowd, T.M. Wilson, *Frontiers of sovereignty in the new Europe*, [w:] L. O’Dowd, T.M. Wilson (red.), *Borders, Nations and State: Frontiers of Sovereignty in the New Europe*, Aldershot, Brookfield 1996, s. 1–19.

Przestają być zaporą dla aktywności ekonomicznej czy też działań militarnych, ale nadal wyznaczają linię odrębności religijnej, językowej czy politycznej. Można mówić o modyfikacji funkcji granic z barier w stronę pomostów, ale jednocześnie granice, które dotąd stanowiły miejsce kontaktu, nabierają cech bariery albo przeszkody⁶, jak dzieje się w przypadku zewnętrznych granic Europy.

W przypadku Europy pytanie o jej granice tylko z pozoru nie nastrocza trudności. Czy bowiem mowa jest o granicach geograficznych, historycznych, politycznych, gospodarczych, etnicznych, kulturowych, a może religijnych? Geograficznie relatywnie łatwo jest wyodrębnić Zachód, Północ i Południe ze względu na naturalne granice, jakimi są Atlantyk i Morze Śródziemne. Natomiast granice wschodnie Europy mają charakter umowny i nie ma powszechnej zgody co do ich przebiegu. Dodatkowo, granice geograficzne nierzadko nie pokrywają się z cywilizacyjnymi, a te z kolei z granicami politycznymi. Cywilizacyjnie Europa jest dzielona na część wschodnią i zachodnią podług wyznania, gdzie Wschód to obszar dominacji prawosławia, chrześcijaństwo zachodnie jest wyznawane w pozostałej części kontynentu⁷, analogicznie do strefy wpływów Bizancjum i Rzymu. Czy zatem granice polityczne Europy są mniej kontrowersyjne? Cypr czy Gujana Francuska geograficznie położone na innych kontynentach stanowią przecież terytorium Unii Europejskiej. Podobnie szereg organizacji europejskich jak OBWE czy Rada Europy skupiają w swych szeregach państwa położone poza geograficznymi granicami Europy. Granice polityczne poszczególnych państw czy regionów ulegają zmianom, a kryterium ich wyznaczenia zasadza się na wspólnocie interesów czy podzielanych wartościach, które mogą podlegać korektom⁸. Nie sposób granic traktować jako czegoś niezmiennego i ustalonego na zawsze. Już teraz wiele państw europejskich utraciło swój homogeniczny kulturowo charakter, co zasadniczo nie pokrywa się z liniami granicznymi państw. Granice kulturowe, w tym wypadku cywilizacji zachodniej, ulegają rozmyciu poprzez obecność w Europie przedstawicieli odrębnych kultur i religii, zwłaszcza wyznawców islamu. W następstwie kontaktu kultur następuje ich przeobrażenie. Obserwowana jest hybrydyzacja, złożoność treści, które w przyszłości składać się będą na kulturę europejską. Proces ten w obliczu migracji jest nieunikniony, kwestią dyskusyjną jest to, na ile zmiany te będą miały charakter bezkonfliktowy. W tym opracowaniu uwaga skupia się

⁶ A. Moraczewska, *Granice międzypaństwowe w różnych paradygmatach naukowych*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI w.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 659.

⁷ P. Eberhardt, *Koncepcja granicy między cywilizacją zachodniego chrześcijaństwa a bizantyjską na kontynencie europejskim*, „Przegląd Geograficzny” 2004, nr 76/2, s. 169–188; S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Muza SA, Warszawa 2000.

⁸ J. Bański, *Polska i Europa Środkowo-Wschodnia w koncepcjach podziału Europy*, [w:] P. Eberhardt (red.), *Problematyka geopolityczna ziem polskich*, PAN IGiPZ, Warszawa 2008, http://www.igipz.pan.pl/zpz/banski/PDF/29_Polska_w_Europie.pdf [dostęp 20.10.2016].

na granicach w ich politycznym i kulturowym wymiarze, co jest związane z siecią powiązań instytucjonalnych, współzależności oraz współodpowiedzialności, których potwierdzeniem jest przynależność państw do Unii Europejskiej. Jednym z nadrzędnych celów integracji europejskiej jest spajanie narodów, promowanie wartości demokratycznych, praworządności, praw człowieka, dążenie do poczucia przynależności do wspólnoty czy umacnianie bezpieczeństwa⁹.

Kryzys migracyjny, którego główną osią jest obawa o zmianę proporcji demograficznych pomiędzy rdzennymi Europejczykami a przybyszami spoza zachodniego kręgu kulturowego, wyostreza zewnętrzny wymiar europejskich granic. Migranci to osoby „obce pośród nas”¹⁰, ich przybycie wywołuje zaniepokojenie przed nieznanym, obawy, strach, a niekiedy przyjmuje postać uprzedzeń, negatywnych postaw, a nawet aktów przemocy. Jak stwierdził Zygmunt Bauman: „świat, w którym żyjemy, wydaje się być zaludniony głównie przez obcych; można odnieść wrażenie, iż jest to świat uniwersalnej obcości. Otaczają nas obcy, pośród których i my jesteśmy obcy. Tutaj obcych nie można odgraniczyć czy zepchnąć na obrzeża. Trzeba z nimi żyć”¹¹. Bez imigrantów niemożliwe staje się funkcjonowanie gospodarek narodowych, zwłaszcza w obliczu regresji przyrostu naturalnego Starego Kontynentu. Jednocześnie napływ imigrantów w sytuacji dużego dystansu kulturowego postrzegane bywa w państwach europejskich jako zagrożenie tożsamości poszczególnych narodów i państw, źródło patologii społecznych, wyzwanie dla bezpieczeństwa. Sytuacja taka zmienia percepcję bezpieczeństwa, w powszechnym odczuciu wraz z przybyszami wzrósłoby zagrożenie atakami terrorystycznymi, poziom przestępczości, uchodźcy stanowiąc mają obciążenie dla systemu społecznego, ponieważ będą korzystać z opieki społecznej, jak również będą konkurencją na rynku pracy dla rdzennych Europejczyków.

3. Migracje

Europejski kryzys migracyjny jest pojęciem wieloznacznym i wielowymiarowym. To właściwie kilka kryzysów, nakładających się na siebie. Przede wszystkim jest to kryzys migracyjny w ujęciu demograficznym, spowodowany wzmożoną ruchliwością do państw Unii Europejskiej. Jest to również kryzys uchodźczy związany z statusem prawnomiędzynarodowym osób, które podlegają zintensyfikowanym ruchom w basenie Morza Śródziemnego, zwłaszcza z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Jest to także

⁹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej. Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej. http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945 [dostęp 15.01.2017].

¹⁰ Z. Bauman, *Obcy u naszych drzwi*, PWN, Warszawa 2015, s. 15.

¹¹ Z. Bauman, *Dwa szkice o moralności ponowoczesnej*, Instytut Kultury, Warszawa 1994, s. 70.

kryzys polityki azylowej na szczęblu UE, w wymiarze prawnoinstytucjonalnym, ukazujący rozbieżności stanowisk państw członkowskich, a także kryzys humanitarny. Dotyczy to zwłaszcza nielegalnych obozowisk, np. na północy Francji (tzw. dżungla w okolicach Calais) i punktowo w innych krajach, takich jak Grecja, Włochy czy Węgry. Należy przy tym mieć na uwadze, iż kryzys/kryzysy w wielości swych aspektów dotyczą w różnych stopniu państw europejskich, co też skutkuje różnymi odpowiedziami na tę sytuację.

Zjawisko migracji rozpatrywane jest w tym wypadku jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państw europejskich. Już samo określenie kryzys, które pojawia się w mediach i w wypowiedziach polityków od końca 2014 r., ma charakter oceniający, definiując pejoratywnie masowe przemieszczanie się ludności, która określana jest w kategorii fali zalewającej kontynent europejski. Tymczasem migracje jako fakt społeczny, polityczny i gospodarczy od zawsze towarzyszyły ludzkim działaniom. Jak zwracają uwagę Stephen Castles i Mark J. Miller: „Przemieszczenia ludności w reakcji na wzrost demograficzny, zmiany klimatyczne czy ekspansję produkcji i handlu stanowią odwieczny element historii ludzkości. Działania powojenne, podboje, formowanie się narodów i powstawanie państwa oraz imperiów – wszystkie te procesy skutkowały migracjami, zarówno dobrowolnymi, jak i wymuszonymi”¹².

Faktem jest, że obecnie migruje około 3% światowej populacji, co oznacza, że ponad 200 milionów osób przebywa przez ponad rok w obcym państwie¹³. Najczęściej występującym typem migracji są migracje zarobkowe, mające na celu podjęcie pracy, jednakże typologia migracji, starając się wychwycić złożoność tego zjawiska, dzieli je na: dobrowolne i przymusowe, ekonomiczne i polityczne, migracje zewnętrzne i wewnątrzpaństwowe, uregulowane i nieuregulowane (zwane także nielegalnymi), a także migracje łańcuchowe pociągające za sobą osiedlanie się określonych grup imigrantów w jednym miejscu, czy migracje indywidualne. Wyróżnia się również migracje osiedleńcze i tymczasowe (w tym wahadłowe) oraz płynne. Jakikolwiek podział zostanie zastosowany, wskazuje on jedynie na pewne aspekty procesu przemieszczania się ludzi i nie wyczerpuje opisu tego fenomenu¹⁴.

We współczesnych ruchach migracyjnych według Castlesa i Millera można wyróżnić pewne tendencje. Pierwsza z nich odnosi się do zjawiska globalizacji migracji. Zwiększa się intensywność przepływów oraz ich różnorodność. Coraz więcej krajów doświadcza ruchów migracyjnych w tym samym czasie. Imigranci pochodzą z coraz większej liczby miejsc o zróżnicowanych uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych (mają różne wykształcenie, status społeczny, są w różnych grupach wiekowych) oraz kulturowych. Ruchy migracyjne ulegają nasileniu, coraz więcej ludzi migruje,

¹² S. Castles, M. J. Miller, *op. cit.*, s. 107.

¹³ *Ibidem*, s. 22.

¹⁴ A. Legut, K. Pędziwiatr, *Migracje globalne i lokalne z perspektywy Polski*, [w:] *Globalna układanka*, Instytut Globalnej Odpowiedzialności, Warszawa 2015, s. 90.

a kraje przyjmujące odczuwają wyzwania w odniesieniu do kształtowania polityk migracyjnych. Trend ten określany jest jako akceleracja migracji. Kolejną cechą jest zróżnicowanie migracji względem powodów opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania, kraje przyjmujące doświadczają jednocześnie wielu kategorii migrantów. Czwarta tendencja to feminizacja procesu migracji, która przekłada się na widoczność kobiet we wszystkich typach migracji międzynarodowych, zwłaszcza w przepływach pracowniczych. Masowość współczesnych wędrówek przyczynia się do znaczącego upolitycznienia zjawiska migracji, tak na niwie polityki wewnętrznej państw, umów międzynarodowych, jak i powiązania migracji z bezpieczeństwem wewnętrznym i międzynarodowym¹⁵. Trudno jest prognozować, w którym kierunku w skali globu kształtować się będą międzynarodowe przepływy ludności, gdyż wiele czynników o charakterze politycznym (wojny, konflikty zbrojne, zamachy stanu, prześladowania polityczne, łamanie praw człowieka), ekonomicznym (kryzysy, pauperyzacja społeczeństwa, niski poziom płac, załamanie systemu opieki społecznej i edukacji), społecznym (dyskryminacja ze względów etnicznych, religijnych, prześladowania określonych grup społecznych) oraz środowiskowych (kataklizmy naturalne, jak susza, tsunami *etc.*) popychają ludzi do migracji¹⁶. Dobrym przykładem ilustrującym żywiołowość migracji jest kryzys migracyjny z lat 2015–2016, który dotyka zarówno europejskich państw przyjmujących, krajów, z których emigrują masowo mieszkańcy, ale także oddziałuje na całą społeczność międzynarodową. Konsekwencje, choć zasadniczo odmienne, odczuwane są zarówno przez państwa przyjmujące migrantów, jak i te, których mieszkańcy udają się na emigrację.

Istnieje wiele aspektów łączących międzynarodowe migracje z szeroko ujmowanym bezpieczeństwem. Włodzimierz Anioł wskazuje na trzy z nich:

1. Międzynarodowe migracje mogą być konsekwencją innych zagrożeń dla bezpieczeństwa, takich jak naruszenie praw człowieka, konflikty etniczne, wojna wewnętrzna.
2. Międzynarodowe migracje mogą same w sobie stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, gdy mają masowy, niekontrolowany charakter.
3. Międzynarodowe migracje mogą prowadzić do innych zagrożeń dla bezpieczeństwa (np. ksenofobii i przemocy na tle rasowym)¹⁷.

Kryzys migracyjny wyczerpuje znamiona wszystkich wspomnianych zależności i przekłada się na reakcje zarówno rządów państw europejskich, jak i samych Europejczyków, którzy od 2015 r. coraz silniej podkreślają, że dotychczasowe rozwiązania pro-

¹⁵ S. Castles, M. J. Miller, *op. cit.*, s. 26–29.

¹⁶ A. Potyrała, *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego – kryzys migracyjny 2015–2016*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9, s. 296–299.

¹⁷ W. Anioł, *Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1992, s. 17.

blemu masowej migracji się nie sprawdzają. Zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę wzrost zagrożenia terroryzmem motywowanym religijnie, aktywność tzw. Państwa Islamskiego czy społeczne problemy związane z brakiem asymilacji wśród imigrantów. Kryzys migracyjny, ale również wewnętrzne problemy państw unijnych związane z bezrobociem, pauperyzacją społeczną, końcem państwa dobrobytu wpływają na percepcję bezpieczeństwa wśród społeczeństw zachodnich.

4. Twierdza Europa

Do UE według danych Frontexu przybyło w 2015 roku ponad 1 milion ludzi, głównie z regionu MENA, a w roku kolejnym wykryto 511 tysięcy nielegalnych przekroczeń granicy, co odpowiada 382 tysiącom przybyszy z Północnej Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji. Jest to względem rekordowego roku 2015 znaczący spadek¹⁸. Większość osób przybywających do Europy deklaruje obywatelstwo Syrii, Erytrei i Afganistanu, państw, na których terenie toczą się konflikty. Inni pochodzą z Libii, Sudanu, Pakistanu, Nigerii, Somalii czy Iraku.

Przemieszczanie się ludności może rodzić zagrożenia dla funkcjonowania państw i społeczeństw w wielu wymiarach, szczególnie jeśli jest ono nieuregulowane (nielegalne). Nielegalny napływ cudzoziemców wymaga ścisłej współpracy międzynarodowej szczególnie w zakresie negatywnych zjawisk takich jak handel ludźmi, przemyt przez granice, współczesne niewolnictwo czy międzynarodowy terroryzm. W widocznym w ostatnich latach przepływie ludności do Europy poprzez główne szlaki migracyjne¹⁹ wymienione zjawiska są obecne, wraz z liczebnością migrantów przybierać będą na sile, mimo to nie powinny być jedyną perspektywą analizy procesu migracji. Poszczególne państwa starają się kontrolować napływ migrantów poprzez dostępne instrumenty prawno-polityczne będące elementem polityki migracyjnej. Wymienić tu należy: ochronę granic, reguły wjazdu i pobytu czy politykę wizową oraz regulacje dotyczące pracy cudzoziemców. W sytuacji kryzysowej możliwe jest też wzmocnienie protekcjonizmu państwa mające na celu ograniczenie wielkości napływu imigrantów, poprzez zamknięcie granic, ograniczenie

¹⁸ Risk Analysis for 2017, Frontex: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf [dostęp 22.01.2017].

¹⁹ Główne szlaki migracyjne to: zachodniośródnomorski (Syryjczycy, Gwinejczycy, Algierczycy do hiszpańskich eksklaw-Ceuty i Melilli lub morzem do Hiszpanii kontynentalnej), zachodnioafrykański (Gwinejczycy, Iworyjczycy, Gambijczycy przez morze na Wyspy Kanaryjskie), środkowośródnomorski (Erytrejczycy, Nigeryjczycy przez morze do Włoch), wschodniośródnomorski (Syryjczycy, Afgańczycy, Irakijczycy przez morze na wyspy greckie), zachodniobałkański (Syryjczycy, Afgańczycy przez Bałkany do Chorwacji, Słowenii i na Węgry), wschodnioeuropejski (Wietnamczycy, Afgańczycy, Syryjczycy przez wschodnie granice UE), murmański (Syryjczycy przez Rosję do Norwegii). Źródło: Biuletyn Migracyjny nr 53/2015, <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/53-grudzien-2015/glowne-szlaki-migracyjne-do-europy-z-podanymi-najliczniejszymi-grupami-migrantow> [dostęp 20.01.2017].

możliwości stałego pobytu, zaostrenie kontroli granicznej lub jej uszczelnienie. Niemniej żywiołowość procesów migracji wymusza kooperację na poziomie międzynarodowym, w tym działań organizacji międzynarodowych i struktur integracyjnych²⁰. Przeciwdziałanie nielegalnej migracji w strefie Schengen to przede wszystkim działania o charakterze policyjnym związane z kontrolą i uszczelnieniem granic, wraz rozwojem infrastruktury, co paradoksalnie nie zmniejsza nielegalnej imigracji, lecz prowadzi do zmiany szlaków migracyjnych, przy jednoczesnym zwiększeniu ryzyka związanego z wjazdem do państw europejskich, które niejednokrotnie kończy się tragicznymi śmierciami osób forsujących granice UE²¹. Unia wyposażona jest w narzędzia do ochrony swoich zewnętrznych granic, których użycie nastrocza wiele trudności, ze względu na brak solidarności, wynikający z różnic w interesach czy koncepcji prowadzenia polityki migracyjnej. Państwa europejskie wyrażają rozbieżne stanowiska względem przyjmowania migrantów. Zarysowana w 2015 r. tzw. koalicja niechętnych²² państw w dyskusji podejmowała argumenty konieczności zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom państw unijnych, państwom oraz samej Unii. Obszar UE ma być przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zagwarantowaną traktatami, przede wszystkim dla obywateli państw²³.

W Europie kryzys migracyjny wygenerował sprzeczną dynamikę. Z jednej strony rządy europejskie w ramach procesów integracji zlikwidowały kontrole graniczne, a zasieki i szlabany, które wydawały się trwałe i nienaruszalne jeszcze w czasie zimnej wojny, zniknęły. Zewnętrzne granice UE systematycznie się poszerzają poprzez przyłączanie coraz to nowych państw. W tym samym czasie Unia Europejska przeprowadziła najbardziej rozbudowany program wzmocnienia granic w historii, w oparciu o stałą kontrolę granic, które rozciągają się zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz granic europejskich. Głównym zaś celem jest zapobieżenie nielegalnej migracji zwłaszcza z obszarów słabiej rozwiniętych ekonomicznie.

Wydaje się, że istotną kwestią nie jest tylko skala migracji, lecz niechęć wobec obcych widoczna w dużej części społeczeństw europejskich oraz towarzyszące jej postulaty uszczelniania granic i odseparowania się od odmiennych kulturowo przybyszów, którzy utożsamiani są z zagrożeniem bezpieczeństwa europejskiego. Poprzez przekazy medialne ten zintensyfikowany ruch migracyjny staje się główną siłą przeobrażającą ład kulturowy Europy. W przestrzeni europejskiej powiązanej ze strukturą Unii Europejskiej obserwuje

²⁰ M. Leśniewska, *Migracje*, [w:] A. Florczak, A. Lisowska (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, OTO Agencja Reklamowa, Wrocław 2014, s. 361–362.

²¹ A. Żebrowski, *Migracje zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2014, t. 12, s. 61.

²² W skład koalicji niechętnych wchodzi Węgry, Polska, Czechy i Słowacja, do nich w 2016 r. dołączyła Austria.

²³ Szerzej na ten temat: A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności*, [w:] Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015, „Przegląd Polityczny” 2015, nr 4.

się dążenie do urzeczywistnienia zasady swobodnego przepływu osób bez względu na narodowość, pochodzenie etniczne czy wyznawaną religię²⁴. Państwa europejskie, intensyfikując współpracę na polu gospodarki, polityki, jak również bezpieczeństwa, kładą szczególny nacisk na tworzenie wspólnej przestrzeni, która służy pogłębianiu integracji europejskiej i zacieśnianiu więzów między państwami. Doświadczenia wskazują, że na kontynencie tak krwawo naznaczonym wojnami, konfliktami i sporami, które podejmowane były w imię obrony terytorium, ekspansji czy zwiększenia przestrzeni życia poszczególnych narodów, granice pozostają już tylko znacznikami na mapach. Armie krajów kontynentu nie walczą już ze sobą zbrojnie, nie toczą bitew w imię obrony granic, wewnętrzna zaś przestrzeń europejska jest obszarem spójnym, zintegrowanym, choć nadal różnorodnym, o niekiedy rozbieżnych interesach. Matthew Carr w swojej książce *Fortress Europe: Inside the war against immigration (Twierdza Europa: wewnątrz wojny przeciwko migracji)* (2015) zwraca uwagę, iż w ostatnich dwóch dekadach granice uzyskały bezprecedensową międzynarodową widoczność. Niektórzy badacze zauważyli, że koniec zimnej wojny i dwubiegunowości ładu międzynarodowego pomógł przekształcić zarówno charakter, jak i funkcje granic narodowych w sposób, który w coraz większym stopniu przyczynia się do sekurytyzacji migracji i nadzorowania granic krajowych²⁵. Po upadku muru berlińskiego w 1989 r. będącego symbolem podziałów ówczesnego świata miała nastąpić epoka bez granic, zwłaszcza na kontynencie europejskim rozdartym wskutek II wojny światowej na dwie części. Ponad ćwierć wieku później w czasie największego po wojnie zjawiska migracji, europejskie rządy wprowadziły na niespotykaną skalę program kontroli granic. Działania podejmowane przeciwko nielegalnym imigrantom polegały na zatrzymaniach i deportacjach, budowie fizycznych i biurokratycznych barier, patrolach lądowych, morskich i powietrznych przy użyciu najnowszej technologii satelitarnej. Wysiłki podejmowane przez państwa europejskie w celu obrony swoich granic spowodowały tragiczną w skutkach konfrontację migrantów z systemem zabezpieczeń granic zewnętrznych UE, czego przykładem mogą być masowe utonięcia w regionie Morza Śródziemnego, skrajne warunki bytowe w punktach kontrolnych (*checkpoints*) Węgier czy Grecji.

Europejczycy, poza obywatelami tych państw, do których kierują się imigranci, sytuację kryzysu obserwują za pośrednictwem mediów, które przekazują nie tylko informacje, ale także wizję rzeczywistości. Rola mediów wzrasta w okresie kryzysów, niepewności czy niepokojów społecznych. Pojawia się wówczas szczególna zależność społeczeństwa od mediów. Stają się one podstawowym źródłem informacji, poprzez ich selekcję decydują o tym, jakie treści zaistnieją w świadomości szerszej rzeszy odbiorców.

²⁴ S. Łodziński, Porozumienia z Schengen, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, http://biurosejmu.sejm.gov.pl/teksty_pdf_95/r-77.pdf [dostęp 20.01.2017].

²⁵ F.B. Adamson, *Crossing Borders. International Migration and National Security*, "International Security" 2006, Vol. 31, No 1, s. 166.

Dodatkowo medialna retoryka wpisuje migrację w zagadnienie fiaska projektu wielokulturowości, które dotyka części państw Europy Zachodniej. Imigrant, zwłaszcza ten pochodzący spoza kręgu cywilizacji zachodniej, staje się synonimem terrorysty, którego celem jest inwazja na kontynent europejski i zniszczenie zachodniej kultury wraz z jej wartościami, preferowany zaś przez niego styl życia nie jest możliwy do zaakceptowania przez społeczeństwo dominujące, dzieli ich bowiem zbyt duży dystans kulturowy²⁶. Symboliczny imigrant przybiera postać młodego mężczyzny, muzułmanina z telefonem komórkowym, którego rzeczywistą pobudką do migracji jest chęć wygodnego życia, dobrej pracy i korzystania z zabezpieczeń socjalnych, jakie oferują państwa zachodnie. Według badań Eurobarometru kryzys migracyjny jest uznawany przez obywateli Europy za drugie po bezrobociu wyzwanie, któremu czoła musi stawić Unia Europejska²⁷.

Ośrodek badawczy Pew Research Centre przeanalizował postawy mieszkańców 10 krajów europejskich²⁸, wyniki zaś wskazują, że w 8 z nich połowa i więcej respondentów jest przekonana, że uchodźcy zwiększają prawdopodobieństwo zagrożenia terroryzmem w ich państwie. W ponad połowie, czyli wśród 5 narodów istnieją poglądy, że uchodźcy zabierają miejsca pracy i świadczenia socjalne. Węgrzy, Polacy, Grecy, Włosi i Francuzi z tym aspektem kryzysu uchodźczego wiążą najwięcej obaw. Szwecja i Niemcy są jedynymi krajami, w których co najmniej połowa respondentów wskazuje na pozytywne aspekty obecności imigrantów związane z ich obecnością na rynku pracy. Obawy łączące uchodźców z przestępczością są znacznie mniej powszechne, chociaż prawie połowa Włochów i Szwedów twierdzi, że na tle innych grup środowisko uchodźcze jest bardziej kryminogenne²⁹. Odmienność kulturowa i religijna powodować może problemy z integracją, izolację od społeczeństw przyjmujących (gettoizacja), naciski, aby wprowadzić inny od zachodniego system wartości i organizacji społecznej uwzględniający potrzeby przybyszów.

5. Zakończenie

Zagadnienie granic europejskich winno być analizowane z uwzględnieniem tzw. miękkich granic (*soft borders*), które są typowe dla obszarów zintegrowanych, oraz tzw.

²⁶ K. Iglicka, *EU Internal Security from the Perspective of International Migrations and Multiculturalism Dilemmas*, Centre for International Relations, Warszawa 2004.

²⁷ Główne wyzwania dla UE, migracja oraz sytuacja gospodarcza i społeczna. Parlament Europejski, http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/EB84.1_synt_conso_pl.pdf [dostęp 17.08.2016], s. 11.

²⁸ Badaniu poddano obywateli: Węgier, Polski, Holandii, Niemiec, Włoch, Szwecji, Grecji, Wielkiej Brytanii, Francji i Hiszpanii. Zob.: R. Wike, B. Stokes, K. Simmons, *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs. Sharp ideological divides across EU on views about minorities, diversity and national identity*, „Pew Research Centre”, <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/> [dostęp 15.09.2016].

²⁹ *Ibidem*.

twardych granic (*hard borders*) oddzielających obszar zintegrowany od zewnętrznego³⁰. Granice wewnątrzunijne są granicami miękkimi, lecz granice zewnętrzne UE nabierają charakteru *hard borders*³¹. Znaczenie tej zewnętrznej granicy nie sprowadza się tylko do przejścia funkcji granic suwerennych państw, które w ramach układu z Schengen zmieniły swoją rolę, polegających na kontroli przepływu towarów, usług i ludzi. Granice te nabierają głębszego znaczenia – styku cywilizacji.

Według Samuela Huntingtona Unia Europejska skupia kraje pokrewne kulturowo, zrzeszając państwa przynależące do cywilizacji zachodniej³². Europa wewnętrznie połączona staje się twierdzą, zamkniętą na to, co poza jej obszarem. Dodatkowo ściśle połączenie migracji z zagrożeniem bezpieczeństwa i terroryzmem, w wyniku sekurytyzacji zjawiska migracji uwypukla jedynie negatywne aspekty tego fenomenu. Migracje niezaprzeczalnie stanowią ważną siłę przeobrażającą ład społeczny i kulturowy, uwypuklają istniejące podziały i mogą prowadzić do antagonizowania społeczeństw względem przynależności etnicznej i religijnej. Obok funkcjonujących od dawna w społeczeństwach przyjmujących mniejszości narodowych i etnicznych pojawiają się nowe, które są efektem niedawnych migracji. Jest to tylko jedna z pochodnych procesów globalizacji, która prowadząc do kompresji czasoprzestrzeni, zmniejsza fizyczny dystans między ludźmi pochodzącymi z różnych kultur. Emigracja należy do głównych mechanizmów kształtowania relacji między zbiorowościami ludzkimi. Migracja prowadzi do wchodzenia jednostek oraz całych grup w układy stosunków, opierające się na poczuciu odrębności, obcości, konkurencyjności, a nawet wrogości³³.

Uznanie wielości grup kulturowych czy etnicznych funkcjonujących obok siebie, wzajemnie się przenikających, dążących do harmonijnego współistnienia w ramach wspólnej terytorialnie wyodrębnionej zbiorowości to podstawa definiowania wielokulturowości. Wielokulturowość zakłada, że na jednej przestrzeni współwystępują co najmniej dwie grupy społeczne o odmiennych kulturowych cechach dystynktywnych, takich jak wygląd, język, wyznanie, system wartości. Jest to pojęcie niejednoznaczne, które może być analizowane na poziomie empirycznym (wielokulturowość faktyczna), na poziomie świadomości społecznej oraz jako system ideologiczny (wielokulturowość polityczna)³⁴. W kontekście kryzysu migracyjnego niezwykle istotne jest poszerzenie

³⁰ K. Eder, *Europe's Borders. The Narrative Construction of the Boundaries of Europe*, „European Journal of Social Theory” 2006, vol. 9(2), s. 255.

³¹ K. Krzysztofek, *Pogranicza i multikulturalizm w rozszerzonej Unii*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 93.

³² S. P. Huntington, *op. cit.*, s. 175–176.

³³ T. Paleczny, *Socjologia stosunków międzynarodowych*, WSMIP, Kraków 2001, s. 12, <http://www.isr.wsmip.uj.edu.pl/publikacje/socjologia.htm> [dostęp 20.01.2017].

³⁴ J. Mucha, *Oblicza etniczności. Studia teoretyczne i empiryczne*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2005, s. 52–53.

europejskiej przestrzeni także o nowoprzybyłych, ich aktywne włączenie się w funkcjonowanie społeczeństw zachodnich, jak również kontrolowanie potencjalnych zagrożeń, które generowane są przez zwiększenie proporcji ludności napływowej. Odgrodzenie się od migrantów, czy to poprzez fizyczne zapory, czy to poprzez marginalizację społeczną, rozwój postaw ksenofobicznych i nacjonalistycznych prowadzić może jedynie do narastania wzajemnej wrogości. Po obu stronach barykady staną wówczas rzesze niezadowolonych ze *status quo*, manifestujących i eskalujących wzajemną niechęć.

mgr Anna Kuchciak

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Autonomia terytorialna w europejskich krajach śródziemnomorskich

Territorial Autonomy in the European Mediterranean Countries

Streszczenie

W europejskiej części basenu Morza Śródziemnego zlokalizowane są państwa, które w swych ustawach zasadniczych zagwarantowały autonomię jednostkom terytorialnym wchodzącym w ich skład. Artykuł esencjonalnie naświetla przyczyny przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych oraz ich obecne funkcjonowanie. Rozważania podejmują próbę umiejscowienia przykładów poszczególnych krajów w szerszym kontekście geograficznym – regionie śródziemnomorskim wraz z jego historyczną spuścizną.

Słowa kluczowe

ustrój terytorialny, autonomia terytorialna, obszar śródziemnomorski

Abstract

In the European part of the Mediterranean Sea area there are countries which provide their territorial units with the constitutional guarantee of autonomy. The article briefly highlights the reasons for these institutional solutions and shows their current functioning. The considerations of the article are an attempt to locate specific national examples in the broader geographical context, ie. the Mediterranean region and its historical legacy.

Keywords

territorial system, territorial autonomy, Mediterranean region

„Cóż to jest region Morza Śródziemnego? Tysiąc rzeczy naraz. Nie jeden krajobraz, lecz niezliczone krajobrazy. Nie jedno morze, lecz cała ich plejada. Nie jedna cywilizacja, lecz cywilizacje nawarstwione jedne na drugich”¹.

Basen Morza Śródziemnego był jedną z głównych scen wydarzeń współtworzących burzliwe dzieje Starego Kontynentu. W strefie śródziemnomorskiej kumulowały

¹ F. Braudel, *Morze Śródziemne*, [w:] F. Braudel, R. Arnaldez [et al.], *Morze Śródziemne: Przestrzeń i historia – Ludzie i dziedzictwo*, przeł. M. Boduszyńska-Borowikowa, B. Kuchta, A. Szymanowski, Warszawa 1994, s. 7.

się spolaryzowane interesy, najczęściej w postaci walki o dominację. Dziejowe zawilości wizualizują chociażby polityczne mapy Europy z poszczególnych stuleci. Procesy zmian położenia granic państwowych, dyktowane nieraz prawem silniejszego, skupiały uwagę przede wszystkim na aspekcie zewnętrznym – ich wyznaczeniu, zniwelowaniu ewentualnych napięć międzysąsiedzkich, ale również zachowaniu trwałości. Tymczasem problematycznym stało się utrzymanie wewnątrzpaństwowej stabilizacji. Wśród szerokiego spektrum wpływających na to czynników na pierwszy plan wybijają się dążenia do samodzielnego decydowania o sobie, uzewnętrzniane przez zbiorowości przekonane o swojej odrębności wynikającej z pewnych dystynktywnych cech. Przeświadczenie o niekorzystności warunków wykreowanych w ramach zintegrowanego państwa generuje tendencje odśrodkowe, które nakierowane są na uzyskanie autonomii przez konkretny region lub – w wersji bardziej zaawansowanej – na stworzenie nowego organizmu państwowego. O ile dążenia autonomiczne zmierzają do uzyskania szerszego zakresu kompetencji (przede wszystkim uprawnień prawodawczych²), to aktywność separatystyczna traktowana jest jako zagrożenie integralności, przez co odbierana pejoratywnie. Eskalacja tych procesów nie doprowadziła do tłumnych secesji, nie doszło również do masowych reorganizacji struktur terytorialnych państw w federacje. Dostrzegalne jest za to rozpowszechnienie się rozwiązań autonomicznych, przypieczętowanych konstytucyjnymi gwarancjami³. Ich występowanie nie ogranicza się jedynie do regionu śródziemnomorskiego, jednakże wokół *mare nostrum* można wskazać wyjątkową komasację. Sugestywnie nasuwa się pytanie o przyczyny powstawania autonomii na tym obszarze – determinują je przesłanki uformowane w przeszłości czy współczesne (korzystne) uwarunkowania

² Jak wyraźnie wskazuje H. Izdebski: „Istotą autonomii jest **podział (decentralizacja) władzy ustawodawczej między parlament a ciała stanowiące jednostek terytorialnych**, które wówczas uzyskują uprawnienia do stanowienia prawa rangi ustawy, wszakże przy zachowaniu jedności państwa” (H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 58). Z kolei S. Fundowicz dodaje, iż „autonomię można rozumieć jako kwalifikowaną formę decentralizacji. Jeśli decentralizacja jest samodzielnością w zakresie wykonywania prawa, to przez autonomię rozumie się samodzielność w zakresie stanowienia prawa” (S. Fundowicz, *Autonomia*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 128). Również według P. Sobieszewskiego autonomia polega „[...] na przyznaniu organom zarządzającym określoną częścią terytorium państwowego kompetencji do stanowienia przepisów prawa rangi ustawowej, bez ingerencji władz centralnych państwa. [...] Ten typ autonomii określany jest często mianem **autonomii regionalnej**” (P. Sobieszewski, *Autonomia*, [w:] M. Chmaj (red.), *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 32). Istotne – w kontekście rozważań podjętych w artykule – jest dalsze spostrzeżenie P. Sobieszewskiego: „Autonomia regionalna ma szczególne znaczenie w krajach, w których określone terytoria zamieszkiwane są przez mniejszości etniczne, narodowe lub religijne” (*ibidem*, s. 32).

³ K. Skotnicki konstatuje, iż autonomia „to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, że terytorium, bądź terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną i z uwagi na nią, posiadają ustanowiony przez tą władzę zakres praw szerszy od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa” (K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 36, s. 86).

ustrojowe. Pomocnych wniosków dostarczyć może lapidarny przegląd rozwiązań prawnych przyjętych przez poszczególne, europejskie państwa śródziemnomorskie.

Swoistą „ekspedycję” rozpocząć należy od wschodniej części basenu Morza Śródziemnego. Łatwo można przeoczyć punkt na mapie, w którym umiejscowiony jest specyficzny obszar autonomiczny – Góra Athos (choć przyznać należy, iż nie jest to *exemplum* „klasycznej” autonomii terytorialnej). Jednym z czynników wpływających na wykształcenie się odrębności była zapewne lokalizacja – wschodni cypel Półwyspu Chalcydyckiego, oblewany wodami Morza Egejskiego i wyróżniający się urozmaiconą rzeźbą terenu. Na wstępie należy podkreślić, że mieszkańcami tej autonomicznej części państwa greckiego są zakonnicy, co jest kolejnym elementem przekładającym się na unikalność tego miejsca⁴. Jak zauważył A. Ławniczak: „Specjalny status owej «prawosławnej republiki mniszej» został utrzymany po włączeniu południowej Tracji do niepodległej Grecji, będącej wszak państwem, podkreślającym w konstytucji ścisłe związki z prawosławiem”⁵. Ramy prawne funkcjonowania Góry Athos zostały uregulowane na poziomie ustawy zasadniczej: rozdział trzeci Działu F części trzeciej Konstytucji Grecji z 9 czerwca 1975 r. zatytułowany został „Ustrój Góry Athos”. Co prawda, zawiera on tylko jeden, acz bardzo rozbudowany artykuł – 105. J. Kamiński odnotował, iż „[...] Grecja jest krajem unitarnym, którego administracja lokalna zbudowana jest na zasadzie decentralizacji (art. 101 konstytucji), zaś przywołany art. 105 wprowadza oddzielne przepisy regulujące ustrój Góry Athos [...], ustanawiając oddzielny reżim autonomiczny dla tego regionu”⁶. Góra Athos podlega jurysdykcji Patriarchatu Ekumenicznego (jak wyraźnie zaznaczył grecki ustrojodawca, dotyczy to duchowego aspektu)⁷, natomiast zarządzanie zostało powierzone dwudziestu świętym klasztorom, tworzącym tzw. Świętą Wspólnotę⁸. Ustawa zasadnicza nie dopuszcza wprowadzania zmian w systemie administracyjnym dotyczącym liczby klasztorów, zakazem objęte jest także ingerowanie w porządek hierarchiczny i stosunki z poddanymi⁹. Wpływ państwa greckiego nie został

⁴ Doniesienia historyczne potwierdzają, iż miejsce to było uprzywilejowane już w IX w. (zob. S. Turlej, *Ziemie greckie w okresie średniobizantyńskim VII–XII w.*, [w:] J. Bonarek, T. Czekalski, S. Sprawski, S. Turlej, *Historia Grecji*, Kraków 2005, s. 317 i n.).

⁵ A. Ławniczak, *Nowożytne chrześcijańskie teokracje*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red. nauk.), *Ustroje. Historia i współczesność: Polska–Europa–Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 70. Dla dopełnienia tego stwierdzenia warto przywołać stosowną podstawę konstytucyjną – art. 3 ust. 1 zd. 1 w Dziale B części pierwszej Konstytucji Grecji – „Dominującą religią w Grecji jest religia Wschodnioprawosławnego Kościoła Chrystusowego” (przywoływane w tym artykule fragmenty Konstytucji Grecji za: *Konstytucja Grecji*, tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk [w:] W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 297 i n. (dalej: *Konstytucja Grecji*)).

⁶ J. Kamiński, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004, s. 18.

⁷ Na podst. art. 105 ust. 1 Konstytucji Grecji.

⁸ Na podst. art. 105 ust. 2 zd. 1 i 2 Konstytucji Grecji.

⁹ Na podst. art. 105 ust. 2 zd. 3 Konstytucji Grecji.

jednak absolutnie wyłączony, jego reprezentanci bowiem uczestniczą w procesie kreowania Karty Statutowej Góry Athos, która przejmuje obowiązek uszczegółowienia wyjściowych regulacji konstytucyjnych. Co więcej, Karta ta podlega ratyfikacji m.in. przez Izbę Deputowanych Grecji¹⁰. Nie można pomijać reprezentującego państwo „świeckiego”¹¹ gubernatora, którego działalność została uregulowana w ustawie, do której odsyła Konstytucja Grecji¹².

Wędrując w kierunku zachodnim, należy zatrzymać się na Półwyspie Apenińskim, gdzie biło serce Imperium Rzymskiego, którego granice rozciągały się na trzy kontynenty. Historyczne meandry doprowadziły do rozbicia politycznego Italii, czego odzwierciedleniem były liczne organizmy państwowe o zróżnicowanych ustrojach¹³. Walka o wpływy i dominację zaalpejskich sąsiadów komplikowała sytuację. Do tego dochodziła wielowiekowa obecność Państwa Kościelnego na tym półwyspie. W XIX w. zarysowały się ruchy zmierzające ku zjednoczeniu Włoch¹⁴ – *Risorgimento* osiągnęło *de facto* swój moment kulminacyjny w 1861 r. Zjednoczenie w ramach Królestwa Włoch nie wyrugowało różnic wykazywanych przez poszczególne regiony – formalnie wspólna flaga, ale praktycznie poczucie odrębności od „reszty”, pielęgnowane od wieków. Rdzeniem włoskiego porządku konstytucyjnego jest Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.¹⁵ Oprócz nowego wyzwania, z jakim musieli się zmierzyć jej twórcy – stworzenie zrębów republikańskiego ustroju – pozostało jeszcze znalezienie rozwiązania dla dążeń odśrodkowych przejawianych przez poszczególne składowe struktury państwowej. Włoskie doświadczenia – nie tak odległy monarszy absolutyzm i nieprzebrzmiały jeszcze faszystowski centralizm – wymogło szukanie efektywniejszej opcji niż dotychczas „przetestowane”. Jak odnotował Z. Witkowski, „[...] zróżnicowanie różnych części Italii w zakresie tradycji, kultury, a nawet języka sprawiło, że zasada regionalizmu stała się punktem odniesienia i następnie organizacji unitarnego państwa po drugiej wojnie światowej”¹⁶. W. Misiuda z kolei trafnie dodaje, że „Włosi, wychodząc z krępujących więzów centralistycznych decyzji, zostali wprowadzeni w najbardziej odpowiadającą ich naturze – regionalizację; stanęli wobec dorastania do samo-

¹⁰ Na podst. art. 105 ust. 3 Konstytucji Grecji.

¹¹ J. Kamiński, *op. cit.*, s. 60.

¹² Na podst. art. 105 ust. 5 Konstytucji Grecji.

¹³ Zob. J. A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław 1986, s. 124–161.

¹⁴ *Ibidem*, s. 430–483.

¹⁵ Weszła w życie 1 stycznia 1948 r., a jej uchwalenie (22 grudnia 1947 r.) poprzedziło referendum ustrojowe (przeprowadzone w czerwcu 1946 r.), w którym opowiedziano się za zniesieniem dotychczasowego ustroju monarchicznego. Przywoływane w tym artykule fragmenty Konstytucji Republiki Włoskiej za: *Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. Z. Witkowski, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 844 i n. (dalej: *Konstytucja Republiki Włoskiej*).

¹⁶ Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 408.

dzielności autonomiczno organizacyjnej i potrzeby wewnętrznych unormowań w celu wytworzenia modeli reprezentujących możliwości ich społeczności – etnicznie i historycznie umotywowanych”¹⁷. Włoska ustawa zasadnicza wprowadziła zaawansowaną decentralizację i „[...] wyznaczyła charakterystyczną strukturę terytorialną państwa”¹⁸. Przez niemalże siedemdziesiąt lat od uchwalenia Konstytucja Republiki Włoskiej nie uchroniła się od zmian, które dotknęły również kluczowy dla omawianego zagadnienia tytuł V¹⁹. Modyfikacje były znaczące²⁰ (nowelizacja z 1999 r. oraz kolejna, z 2001 r. – w tym przypadku przeprowadzono referendum, w którym pozytywnie odniesiono się do proponowanych zmian) i dotknęły newralgicznych regulacji w obrębie dotychczasowej konstrukcji terytorialnej. Otwierający tytuł V art. 114 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej wskazuje obecnie, iż „Republika składa się z gmin, prowincji, miast metropolitalnych, z regionów i z państwa”²¹, dopowiadając w kolejnym ustępie: „Gminy, prowincje, miasta metropolitalne i regiony stanowią jednostki autonomiczne z własnymi statutami, władzami i kompetencjami w myśl zasad ustalonych przez Konstytucję”²². Dalsze uregulowania potwierdzają, że w ustroju terytorialnym to regiony odgrywają doniosłą rolę. Ich enumeratywny katalog zawiera art. 131 Konstytucji Republiki Włoskiej²³, a dopełniający go art. 116 dał podstawę do dokonania podziału na tzw. regiony zwykłe i regiony specjalne, który to podział przyjął się w literaturze przedmiotu. Region działa w oparciu o swój statut, który „[...] określa jego formę rządu i podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania”²⁴ oraz jest „[...] uzupełnieniem przepisów konstytucyjnych”²⁵. Uchwalany jest w drodze ustawy przez radę regionalną bezwzględną większością głosów²⁶. Oprócz tego organu prawodawczego, w strukturze władz regionu należy również wskazać: zarząd (*giunta*) oraz jego przewodniczącego²⁷. Regionalny zarząd zaliczany jest do władzy wykonawczej. Przewodniczący zarządu to z kolei reprezentant regionu, który nadto: „kieruje polityką giunty i jest za nią odpowiedzialny; promulguje ustawy i wydaje rozporządzenia regionalne; kieruje działalnością administracyjną przekazaną

¹⁷ W. Misiuda, *Decentralizacja regionalna. Statuty jako podstawa normatywnych funkcji regionów włoskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 50.

¹⁸ L. Jamróz, *Włochy*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red. nauk.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 181.

¹⁹ Obecne brzmienie zreformowanego tytułu to: „Regiony, prowincje, gminy”.

²⁰ Zob. Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 412 i n.

²¹ Art. 114 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²² Art. 114 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²³ W obrębie włoskich granic utworzono dwadzieścia regionów, których wykaz zawarto w ustawie zasadniczej, są to: Piemont, Dolina Aosty, Lombardia, Trydent-Górna Adyga, Wenecja (Euganejska), Friuli-Wenecja Julijska, Liguria, Emilia-Romania, Toskania, Umbria, Marche, Lacjum, Abruzja, Molise, Kampania, Apulia, Basilicata, Kalabria, Sycylia, Sardynia.

²⁴ Fragm. art. 123 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²⁵ L. Jamróz, *op. cit.*, s. 181.

²⁶ Na podst. art. 123 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²⁷ Na podst. art. 121 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

przez państwo regionowi, stosując się do wytycznych Rządu Republiki”²⁸. Zarysowane na poziomie ustawy zasadniczej różnice pomiędzy dwoma wyróżnionymi rodzajami regionów polegają chociażby na tym, że te specjalne funkcjonują na podstawie statutów specjalnych, przyjmowanych w drodze ustawy konstytucyjnej, a zakres przyznanej im autonomii jest znacznie szerszy niż regionów zwykłych²⁹. W odniesieniu do kompetencji prawodawczych, włoski ustrojodawca wskazał, które sfery należą do wyłącznego ustawodawstwa państwowego (rozbudowana egemplifikacja w art. 117 ust. 2, lit. a–s Konstytucji Republiki Włoskiej), wyróżniając jednocześnie tzw. ustawodawstwo konkurencyjne (materie wskazane w art. 117 ust. 3 Konstytucji Republiki Włoskiej), wyraźnie dodając, że „władza ustawodawcza należy do regionów, z wyjątkiem określania zasad podstawowych, zastrzeżonych dla ustawodawstwa państwa”³⁰. Uwypuklić trzeba także węzłową „zasadę domniemania ustawodawczych kompetencji regionów”³¹ w sprawach, które nie zostały zarezerwowane dla ustawodawstwa państwa (również wyrażona w rozbudowanym art. 117 Konstytucji Republiki Włoskiej). Jak trafnie skonstatował P. Sarnecki: „Decentralizacja władzy ustawodawczej stanowi różnicę już natury jakościowej [...]. To dopiero ta cecha usprawiedliwia klasyfikację Włoch jako państwa regionalnego”³². Nie można także pominąć regulacji umożliwiających ingerencję władzy centralnej w działalność regionów. Wskazać należy przede wszystkim art. 126 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej, który zezwala Prezydentowi Republiki (na mocy dekretu wymagającego uzasadnienia) rozwiązanie rady regionalnej i złożenie ze stanowiska przewodniczącego zarządu w przypadku uchwalenia aktów sprzecznych z ustawą zasadniczą, poważnie naruszających przepisy rangi ustawowej lub ze względu na bezpieczeństwo narodowe³³. Ponadto art. 127 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej przewiduje, iż Rząd (Republiki) może w przeciągu sześćdziesięciu dni od opublikowania ustawy regionalnej przekazać ją Sądowi Konstytucyjnemu w celu sprawdzenia zgodności z ustawą zasadniczą, jeżeli uzna, że przekroczyła kompetencje regionu³⁴. Zaakcentować należy również autonomię finansową regionów, której rozwinięcie uregulowano w art. 119 Konstytucji Republiki Włoskiej.

W ramach swobodnego podsumowania tej przeglądowej części dotyczącej włoskich rozwiązań warto przywołać komentarz Z. Witkowskiego odnoszący się do aspektu praktycznego: „Autonomia regionalna w Italii wciąż próbuje zdać egzamin z wpisanej w nią

²⁸ Fragm. art. 121 ust. 4 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²⁹ Na podst. art. 116 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

³⁰ Art. 117 ust. 3 *in fine* Konstytucji Republiki Włoskiej.

³¹ L. Jamróz, *op. cit.*, s. 182.

³² P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 130.

³³ Na podst. art. 126 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

³⁴ Na podst. art. 127 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

idei usprawnienia całego państwa włoskiego i na razie udaje się jej to zadanie zrealizować w ograniczonym tylko stopniu”³⁵.

Wyeksponowania domagają się regiony specjalne, które włoska ustawa zasadnicza wymienia w art. 116: Friuli-Wenecja Julijska, Sardynia, Sycylia, Trydent-Górna Adyga, Dolina Aosty. Składowe te są wdzięcznym przykładem do wyeksplikowania czynników, jakie – w generalnym ujęciu – przekładają się na przyznanie autonomii. Najliczniejszą grupę – spośród wymienionych – stanowią regiony, które powstały „[...] z uwzględnieniem potrzeb etniczno-językowych [...]”³⁶. I tak, w Dolinie Aosty (graniczącej z Francją i Szwajcarią) funkcjonuje bilingwizm francusko-włoski³⁷, w Trydencie-Górnej Adydze z kolei występuje wielojęzyczność z rozwijającym się zjawiskiem tzw. „separatyizmu językowego”³⁸, natomiast Friuli-Wenecja Julijska zamieszkiwana jest przez mniejszość słoweńską. W przypadku Sycylii i Sardynii na pierwszy plan wysuwa się dosyć oczywisty argument o lokalizacji tych dwóch regionów – jako wyspy w naturalny sposób są odizolowane od kontynentalnej Italii. To oddzielenie utrzymywało przez stulecia ich odrębność, a niezależność została umocniona przez byty o średniowiecznym rodowodzie: Królestwo Sycylii oraz Królestwo Sardynii. Tych historycznych implikacji nie można jednak odsyłać w przeszłość, ówczesna samodzielność została zakodowana w pamięci mieszkańców, którzy są w końcu wyrazicielami dążeń odśrodkowych. Separatyzm w tych obu przypadkach wsparty został nadto wymiernym akcentem, jako że oba te regiony nieco odstają gospodarczo od pozostałej części Włoch. Frapujące jest pytanie, jak długo dla tej aktywności wystarczające będą obecne ramy przyznanej autonomii.

„Będąc” na Sardynii, nie sposób nie poruszyć wątku korsykańskiego, obie wyspy w końcu sąsiadują ze sobą. *Casus* Korsyki jest przykładem usilnych i bezkompromisowych dążeń do oderwania się od Francji – wyalienowana wyspa nie zamierzała poprzestać na usamodzielnionym funkcjonowaniu, wciąż jednak w ramach państwa francuskiego. Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.³⁹ już w art. 1 „na przekór” oddolnym inicjatywom proklamuje zasadę niepodzielności jako jeden z filarów ustrojowych⁴⁰. Dzieje tego oporu wymierzonego w kontynentalne władze są tragiczne w skutkach

³⁵ Z. Witkowski, *Zasady autonomii lokalnej i decentralizacji administracji jako podstawy struktury terytorialnej Państwa*, [w:] A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 281.

³⁶ M. Kozłowska, *Instrumenty decentralizacji regionalnej na przykładzie włoskich regionów i hiszpańskich wspólnot autonomicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 40.

³⁷ W. Misiuda-Rewera, *Włochy – republika autonomii*, Lublin 2005, s. 78, 82 i n.

³⁸ *Ibidem*, s. 78, 83 i n.

³⁹ Przywoływane w tym artykule fragmenty Konstytucji Republiki Francuskiej za: *Konstytucja Republiki Francuskiej*, tłum. W. Skrzydło, [w:] W. Stańkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 271 i n. (dalej: *Konstytucja Republiki Francuskiej*).

⁴⁰ Jak dodaje A. Jackiewicz: „Niepodzielność oznacza jednorodność narodu francuskiego bez względu na pochodzenie jego obywateli [...]” (A. Jackiewicz, *Francja*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red. nauk.), *Systemy ustrojowe...*, s. 93).

– druga połowa XX w. to zatrważające doniesienia o kolejnych zamachach bombowych. Ambicje separatystyczne posilkowały się metodami terrorystycznymi, które paraliżowały Korsykę, włączając w to mieszkańców i licznie odwiedzających ją turystów⁴¹. Nie można zapominać, że jej „[...] podstawowym elementem odmienności jest historia oraz tradycja językowa. [...] większość Korsykan nadal mówi własnym językiem (dialekt włoskiego)”⁴². Państwo francuskie postrzegane było jako kolonialista⁴³. Przeświadczenie o swej inności nie współgrało ze scentralizowanym modelem państwa, jaki przyjęła Francja. Uwidoczniony on został zwłaszcza po zniesieniu ustroju monarchicznego. Jak wskazuje J. Wojnicki: „Idea «Republiki jednej i niepodzielnej» znalazła swoje odzwierciedlenie w Deklaracji Konwentu z 25 września 1792 roku. Zasada wspomnianej «niepodzielności» republiki rozumiana była w sposób uniemożliwiający odrodzenie się separatyzmów prowincjonalnych, podważających jedność państwa”⁴⁴. J. Baszkiewicz dodaje jeszcze, że – „[...] słowa «federalizm» czy nawet «autonomia» były wyklęte”⁴⁵. Jednakże „[...] mimo bardzo silnego nacisku na asymilację wewnętrzną i wtopienie się w «naród polityczny», wewnętrzne separatyzmy regionalne również wpisały się w historię współczesnego terroryzmu we Francji”⁴⁶. Władze francuskie musiały podjąć różnokierunkowe działania, aby zneutralizować problem, którego eskalacje zbierały śmiertelne żniwo. Również konstruktorzy organizacji terytorialnej nie mogli zlekceważyć peryferyjnych żądań. Mocno zakorzenione we francuskiej tradycji ustrojowej scentralizowanie zaczęło wyraźnie ewoluować ponad trzydzieści lat temu⁴⁷. H. Izdebski zmiany te podsumował następująco: „Reforma decentralizacyjna z 1982 r. nie miała kontekstu autonomicznego [...]. Francja stanowi tym samym przykład **regionalizmu administracyjnego**, który można przeciwstawić **regionalizmowi politycznemu** w sensie powszech-

⁴¹ Zamachy bombowe były również przeprowadzane w części kontynentalnej (zob. V. Grotowicz, *Terroryzm w Europie Zachodniej w imię narodu i lepszej sprawy*, Warszawa-Wrocław 2000, s. 352–359; B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym: przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2002, s. 199–202).

⁴² V. Grotowicz, *op. cit.*, s. 353.

⁴³ Spostrzeżenie na podstawie analizy: *ibidem*, s. 352–359.

⁴⁴ J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010, s. 39.

⁴⁵ Istotna dla przywołanego wątku jest konstatacja E. Gdulewicz, która – odwołując się do art. 1 Konstytucji Francji – odnotowała, iż: „Pojęcie «niepodzielności» Republiki wywołało żywą debatę w 1991 roku, przy okazji rządowego projektu ustawy dotyczącego statusu Korsyki. Wówczas to Rada Konstytucyjna orzekła, że naród francuski to wszyscy obywatele, bez względu na ich pochodzenie, za niekonstytucyjne uznając jakiegokolwiek w tej kwestii rozróżnienie, zwłaszcza z punktu widzenia pochodzenia etnicznego” (E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000, s. 21).

⁴⁶ J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 1999, s. 626.

⁴⁷ B. Bolechów, *op. cit.*, s. 197.

⁴⁸ „Konstytucyjną bazą decentralizacji jest rozdział XII konstytucji [...]”, jak podnosi E. Gdulewicz (E. Gdulewicz, *op. cit.*, s. 79). W jego obrębie podstawowe znaczenie ma z kolei art. 72 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Republiki Francuskiej, który w obecnym brzmieniu stanowi, iż: „Wspólnotami terytorialnymi Republiki są gminy, departamenty, regiony, wspólnoty o statusie szczególnym oraz wspólnoty zamorskie, których status jest określony przez art. 74”.

nej autonomii regionalnej”⁴⁸. Niemniej jednak korsykańskie aspiracje zostały zwieńczone organizacją tej wspólnoty terytorialnej według „[...] odrębnych zasad [...]”⁴⁹, co wygasilo nieco ekspansywność inicjatyw.

Morski szlak śródziemnomorski na zachodzie zwieńcza Cieśnina Gibraltarska, która setki lat temu otwierała drogę ku podbojom terytorialnym. Podporządkowanie sobie tego niewielkiego powierzchniowo obszaru (zarówno morskiego, jak i lądowego), było decydujące dla zdominowania i uzależnienia znacznie rozleglejszych przestrzeni. Trwające przez wieki zatargi, oblężenia i mniej katastrofalne w skutkach nieporozumienia nie są jedynie reminiscencją – współczesna sytuacja tego łącznika pomiędzy Morzem Śródziemnym a Oceanem Atlantyckim (oraz dwoma kontynentami) jest kontynuacją zapisanych już w kronikach wydarzeń. Uwaga skupia się chociażby na dwóch wyciągniętych ku sobie cyplach, gdzie zlokalizowane są terytoria mające skomplikowaną historię. Po stronie afrykańskiej to Ceuta – hiszpańskie miasto, będące enklawą na marokańskim wybrzeżu oraz – co niemniej istotne – obszar autonomiczny⁵⁰. Przeciwnie, Gibraltarc to z kolei jedno z licznych brytyjskich terytoriów zamorskich, wyróżniające się jednak z tej długiej listy nie tylko dzięki majestatycznej Skale Gibraltarskiej, ale także wskutek intensywności epizodów urozmaicających minione czasy oraz wielu unikalnych rozwiązań (nie tylko ustrojowych) zastosowanych na tym skrawku ziemi⁵¹. Mimo intrygującej historiografii i niemniej zajmującej terażniejszości, uwagę spod cienia Skały Gibraltarskiej należy przekierować na państwo, którego terytorium zajmuje większość Półwyspu Iberyjskiego. Wszechobecna w Hiszpanii różnorodność przyciąga zainteresowanie przedstawicieli wielu dziedzin nauki, a jednym z najbardziej absorbujących i nurtujących tematów analiz jest aktualny ustrój terytorialny, z uwzględnieniem możliwych kierunków rozwoju i jego przyczyn. Wydaje się, że to właśnie historyczna retrospekcja może ułatwić zrozumienie terażniejszych realiów i wydarzeń, które dosyć chętnie podnoszone są w debacie publicznej, wykraczającej poza hiszpańskie granice. Nie trzeba zagłębiać się w zamierzchłe czasy, wystarczy zarys dziejowy dla ukazania, jak burzliwe były koleje losu tych terenów i ich mieszkańców. Dość wspomnieć o wielowiekowym procesie wypierania ludności muzułmańskiej, która w VIII w. podbiła niemalże cały Półwysep Iberyjski⁵². Przywołana rekonkwista, oprócz osiągnięcia dosyć ja-

⁴⁸ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 61.

⁴⁹ P. Machalski, *Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Toruń 2015, s. 81.

⁵⁰ O wspólnotach autonomicznych Królestwa Hiszpanii nieco więcej w dalszej części artykułu.

⁵¹ Gibraltarc pozostaje pod zwierzchnictwem Jej Królewskiej Mości, której reprezentantem jest Gubernator. Nadmienić należy, że dekadę temu (2007 r.) weszła w życie obowiązująca Konstytucja Gibraltarcu – jej przykład (A. Wosik) dołączony został do książki pt. *Gibraltarc*, opisującej ciekawie zamierzchłe dzieje i obecne funkcjonowanie tego terytorium (R. Żelichowski, *Gibraltarc*, Warszawa 2012).

⁵² T. Miłkowski, *Od początku dziejów Półwyspu Iberyjskiego do inwazji napoleońskiej (1808)*, [w:] T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia Hiszpanii*, Wrocław 1998, s. 46–115.

sno wytyczonego celu głównego, przyniosła również inne rezultaty – „[...] następowała konsolidacja chrześcijańskich królestw w Hiszpanii i umacnianie ich ustrojów wewnętrznych”⁵³. Przełomowe wydarzenia datowane są na koniec XV w. Należy do nich chociażby monarszy mariaż wpływowych władców – Izabeli Kastyliskiej i Ferdynanda Aragońskiego, skutkiem którego było zjednoczenie dwóch królestw: Kastylii i Aragonii⁵⁴. Powstanie Królestwa Hiszpanii dało asumpt dalszym procesom, które były jednak regularnie zakłócone⁵⁵. „Kolejne istotne dla ustroju terytorialnego Hiszpanii okoliczności to monarchia absolutna Burbonów [...]. Poskutkowało to powołaniem scentralizowanej administracji i likwidacją autonomicznych rządów w poszczególnych częściach Królestwa Hiszpanii”⁵⁶, jak zauważa A. Jackiewicz. Przełomem miała być Konstytucja z 1812 r., która zasłużyła w literaturze przedmiotu na miano liberalnej, jako że w jej treści dostrzegalne były influencje sztandarowych haseł Wielkiej Rewolucji Francuskiej, które nie miały jednak szansy na pełne urzeczywistnienie⁵⁷. Następne dwa stulecia pełne były zwrotów – „huśtawce ustrojowej” z republikańskimi przeblaskami⁵⁸ towarzyszyło uchwalanie nowych ustaw zasadniczych i zmiany w wewnętrznej organizacji państwa. Tarcia pomiędzy zwolennikami różnych form rządów oraz ruchów społeczno-politycznych miały decydujący wpływ na wybuch tragicznej w przebiegu wojny domowej⁵⁹. Nie można pominąć faktu, że w czasach II Republiki nastąpiły w końcu fortunne warunki dla wygłaszanych przez lata aspiracji regionów, w następstwie zarzucenia rygorystycznej centralizacji. Znamienne było przyjęcie w 1932 r. Statutu Autonomicznego Katalonii oraz – cztery lata później – Statutu Autonomicznego Kraju Basków. Kres umacniania się regionalnych ośrodków siły nastąpił definitywnie wraz z zakończeniem wojny domowej, kiedy to na niemal czterdzieści lat „[...] władza w państwie została skoncentrowana w rękach generała Franco [...]”⁶⁰. Pociągnęło to za sobą znaczące modyfikacje w wielu

⁵³ T. Mołdawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 6. Co istotne, nie było to tylko jednorazowe zjednoczenie (na przekór wieloaspektowemu zróżnicowaniu), taką prawidłowość można było zauważyć w późniejszych wiekach, np. w czasie wojen napoleońskich. Jak słusznie komentuje to J. Iwanek: „Bez wątpienia [...] walka z wrogiem zewnętrznym była ważnym czynnikiem integrującym” (J. Iwanek, *Autonomia terytorialna w Hiszpanii*, [w:] J. Iwanek, R. Radek (red.), *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej, T. II, W europejskiej praktyce ustrojowej*, Toruń 2014, s. 9).

⁵⁴ T. Miłkowski, *op. cit.*, s. 116–138.

⁵⁵ „Hiszpania została uwikłana (i uwikłała się) w konflikty europejskie, w których uczestniczyła ze zmiennym szczęściem [...]”, T. Mołdawa, *System...*, s. 10.

⁵⁶ A. Jackiewicz, *Kontrowersje konstytucyjnoprawne i polityczne wokół ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii: ewolucja czy stagnacja?*, [w:] S. Bożyk (red. nauk), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 398–399.

⁵⁷ T. Mołdawa, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 znowelizowana 27 sierpnia 1992*, tłum. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008, s. 7; T. Mołdawa, *System...*, s. 11.

⁵⁸ I Republikę proklamowano w 1873 r., z kolei II Republikę w 1931 r.

⁵⁹ P. Machcewicz, *Historia Hiszpanii od 1808 roku do czasów współczesnych*, [w:] T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia...*, s. 365–388.

⁶⁰ T. Mołdawa, *Wstęp*, s. 9.

sferach funkcjonowania państwa i ponowną reorientację w stronę centralizacji. Co najważniejsze, wszelkie tendencje odśrodkowe były bezpardonowo mitygowane, choć działania te przyniosły efekt odmienny od przewidzianego. Nie bez znaczenia jest fakt, że to na okres frankizmu datuje się powstanie ETA, a przejawy aktywności tej organizacji przybierały w nieodległej przeszłości dosyć radykalną postać (w tym działania o charakterze terrorystycznym⁶¹). Szansy na zmianę napiętych relacji pomiędzy Madrytem a regionami upatrywano w nowym rozdziale, jaki otworzył powrót na tron monarchy z burbońskiej dynastii. Momentem kulminacyjnym na osi czasu było uchwalenie Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.⁶² Nie można jednak zapominać, że na regulacje konstytucyjne rzutowały również ukierunkowane na samodzielność dążenia grup narodowościowych, które manifestowały swoją wielopłaszczyznową odrębność, a tego głosu nie dało się już stłumić (zwłaszcza iż został on wzmocniony zaangażowaniem uczestników lokalnej sceny politycznej). Nie sposób więc negować stwierdzenie M. Z. Dankowskiego, iż: „Autonomia regionalna w Hiszpanii była jednym z podstawowych zagadnień do uregulowania, stojących przed ustawodawcą po przywróceniu w kraju demokracji”⁶³. „Hiszpański regionalizm nie rozwijał się harmonijnie ani też w jednakowym stopniu na całym obszarze państwa”⁶⁴, a dynamiczna sytuacja – uwzględniająca kontekst gospodarczy – nie ułatwiała tego wyzwania. Z planowanej konstrukcji nie można było również wyrugować forsowanego przez wieki unitarnego charakteru państwa. Rozbieżne stanowiska wymagały więc konsensusowego rozwiązania, zakładającego perspektywicznie sprawne funkcjonowanie organizmu państwowego, kompatybilność struktur, a równocześnie wyjście naprzeciw woli społecznej. Mimo nawarstwiających się trudności, ustrojodawca nie zmarginalizował tego ważkiego zagadnienia. Prymarną rolę odgrywa także art. 2 Konstytucji Hiszpanii, wskazujący zdecydowanie, iż: „Konstytucja opiera się na nierozdzielnej jedności Narodu hiszpańskiego, wspólnej i niepodzielnej ojczyzny wszystkich Hiszpanów”⁶⁵, a w dalszej części uznający prawo do autonomii. Rozwinięcie tych regulacji nakreśla dedykowany organizacji terytorialnej Tytuł VIII ustawy zasadniczej („O organizacji terytorialnej państwa”), zawierający 22 rozbudowane artykuły, pogrupowane w trzy rozdziały. Pierwsze zdanie otwierającego rozdział pierwszy („Zasady ogólne”) art. 137 stanowi, że: „Państwo jest zorganizowane terytorialnie w gminy, prowincje i samorządne

⁶¹ Jak spostrzegł P. Machcewicz: „Odpowiedzą na zagrożenie baskijskiej tożsamości narodowej było odwołanie się do gwałtownych metod działania, które miały zahamować niebezpieczny proces” (P. Machcewicz, *op. cit.* [w:] T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia...*, s. 423).

⁶² Przywoływane w tym artykule fragmenty Konstytucji Hiszpanii za: *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. T. Mołdawa [w:] W. Stańkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 341 i n. (dalej: *Konstytucja Hiszpanii*).

⁶³ M. Z. Dankowski, *Geneza i konstytucyjne podstawy prawnoustrojowe autonomii baskijskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, s. 166.

⁶⁴ J. Iwanek, *op. cit.*, s. 9.

⁶⁵ Fragm. art. 2 Konstytucji Hiszpanii.

wspólnoty autonomiczne”⁶⁶ – tym ostatnim poświęcono rozdział trzeci („O wspólnotach autonomicznych”). Przed nawias można wyciągnąć art. 145 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii (*sui generis* „bezpiecznik”, przeciwdziałający wzajemnej konsolidacji wspólnot): „W żadnym razie nie jest dozwolona federacja wspólnot autonomicznych”⁶⁷. Kluczowe przepisy precyzują procedurę tworzenia wspólnot autonomicznych oraz uchwalania statutów. Jak podnosi T. Mołdawa: „[...] większość wspólnot autonomicznych powstała w wyniku zastosowania tej drogi, której początek określał art. 143 konstytucji”⁶⁸, tzw. powolnej⁶⁹. Przywołany art. 143 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii stanowi, iż: „[...] graniczące ze sobą prowincje o wspólnych cechach historycznych, kulturalnych i gospodarczych, a także terytoria wyspiarskie oraz prowincje stanowiące regionalną jedność historyczną, mogą przystąpić do samorządu i ukonstytuować się we wspólnoty autonomiczne [...]”⁷⁰. Hiszpański ustrojodawca uregulował również stanowczo bardziej zawiły sposób tworzenia wspólnoty⁷¹, umożliwiający szybsze uzyskanie „maksymalnego stopnia autonomii”⁷². Nie budzi zdziwienia fakt, że spełnienia obostrzonych warunków podjęły się bez zbędnej zwłoki Katalonia, Kraj Basków oraz Galicja. Dowolności formowania nie zostały pozostawione także statuty, które – wedle art. 147 Konstytucji Hiszpanii – „są podstawowym aktem ustrojowym każdej wspólnoty autonomicznej, a państwo uznaje je i zapewnia im ochronę jako integralnej części jego porządku prawnego”⁷³. Przepisy rzutujące na proces tworzenia statutów są złożone (zwłaszcza przy schemacie z art. 151 Konstytucji Hiszpanii), jednak – punktem wyjścia jest przywołany wcześniej art. 147 ust. 2 wymieniający elementy, jakie powinien zawierać ten akt – oprócz wskazania nazwy wspólnoty, jej terytorium, a także nazwy, organizacji i siedziby instytucji autonomicznych⁷⁴, niewzruszone jest „określenie kompetencji przejętych w ustalonych przez Konstytucję ramach oraz zasad przejścia odpowiednich służb na rzecz wspólnoty”⁷⁵. Pozwala to na płynne przejście do dwóch dalszych artykułów, które zawierają obszerne wyliczenia kompetencji: możliwych do przejęcia przez wspólnotę autonomiczną (art. 148 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii) oraz należących do państwa (art. 149 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii)⁷⁶. Art. 152 Konstytu-

⁶⁶ Art. 137 zd. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁶⁷ Art. 145 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁶⁸ T. Mołdawa, *System...*, s. 140.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 139.

⁷⁰ *Fragm.* art. 143 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁷¹ Proces ten został dosyć szczegółowo opisany w rozbudowanym art. 151 Konstytucji Hiszpanii. Wskazać można chociażby na włączenie w tej opcji instytucji referendum, w drodze którego konieczne jest zatwierdzenie inicjatywy (przy absolutnej większości głosów wyborców każdej prowincji).

⁷² M. Kozłowska, *op. cit.*, s. 47.

⁷³ *Fragm.* art. 147 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁴ Na podst. art. 147 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁵ Art. 147 ust. 2 lit. d) Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁶ Gwoli istotnego dopełnienia przywołać należy brzmienie relewantnej jednostki redakcyjnej, mianowicie art. 148 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii: „Po upływie pięciu lat, wspólnoty autonomiczne mogą poprzez

cji Hiszpanii odnosi się z kolei do instytucjonalnej organizacji wspólnot, bazującej na: Zgromadzeniu Ustawodawczym, Radzie Rządowej (kierowanej przez Przewodniczącego) oraz Wyższym Trybunale Sprawiedliwości (uwzględniając jurysdykcję Trybunału Najwyższego)⁷⁷. Sąsiadujący przepis egzemplifikuje natomiast podmioty kontrolujące (w odpowiednim zakresie) działalność wymienionych organów, są to: Trybunał Konstytucyjny, Rząd, sądy administracyjne i Trybunał Obrachunkowy⁷⁸. „Nie ma zatem mowy o instytucji nadzoru (z wyjątkami), tak często stosowanej w przypadku systemu opartego na samorządzie terytorialnym”⁷⁹, jak trafnie zauważa J. Iwanek. Ustawa zasadnicza przewiduje wszelako mechanizm nadzoru⁸⁰, który można wdrożyć, jeżeli wspólnota autonomiczna nie realizuje konstytucyjnych i ustawowych obowiązków albo jej działanie istotnie narusza powszechny interes Hiszpanii⁸¹. Wyeksponowania wymaga również autonomia finansowa wspólnot, wskazana w art. 156 Konstytucji Hiszpanii.

Spośród siedemnastu ukonstytuowanych wspólnot autonomicznych (oraz dwóch miast autonomicznych⁸²) na krótką chociażby wzmiankę zasługuje Katalonia, obejmująca swym zasięgiem śródziemnomorskie wybrzeże. Barcelona i katalońska sprawa znane są niemalże powszechnie, a jej popularyzacji sprzyjały – ubrane w atrakcyjną oprawę medialną – sportowe wątki. Teraźniejsze relacje z władzą państwową są zagmatwane, jednak geneza tych trudności ma odległy punkt na osi czasu. Na Półwyspie Iberyjskim, spośród pozostałych regionów, „[...] odróżniała się Katalonia, która nie tylko ze względu na swą odrębną historię przed włączeniem jej części do Hiszpanii, ale także i wywoływane w kolejnych stuleciach powstania była konsekwentna w dążeniach emancypacyjnych”⁸³. Ta nieustępliwość uwidaczniała się chociażby w walce o możliwość posługiwania się własnym językiem. Do rangi pierwszoplanowych urastają obecnie argumenty gospodarcze. Jak zaznacza A. Jackiewicz, „[...] istotnym czynnikiem podsycającym konflikt na linii Madryt – Barcelona są kwestie ekonomiczne”⁸⁴, gdzie szala przechyla się na korzyść zasobniejszej Katalonii. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że intensywność starań podejmowanych przez rząd centralny w niwelowaniu tych dysproporcji wpływa wprost proporcjonalnie na pogłębianie się dystansu pomiędzy stolicą państwa a wspólnotą

zmianę swych statutów stopniowo rozszerzać swe kompetencje w granicach określonych w artykule 149”.

⁷⁷ Na podst. art. 152 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁸ Na podst. art. 153 Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁹ J. Iwanek, *op. cit.*, s. 15.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 15.

⁸¹ Na podst. art. 155 Konstytucji Hiszpanii.

⁸² Dwa hiszpańskie miasta zlokalizowane w północnej Afryce – Ceuta i Melilla – również uzyskały statuty autonomiczne.

⁸³ J. Iwanek, *op. cit.*, s. 9.

⁸⁴ A. Jackiewicz, *Regionalizm kataloński – uwagi genetyczne oraz konstytucyjnoprawne*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s. 255.

autonomiczną. Nie sposób jednoznacznie stwierdzić, czy osłabione więzi zostaną finalnie zerwane. Przeszkodą na drodze do realizacji katalońskich motywacji są argumenty budowane na normach konstytucyjnych, które stawia Madryt. Nie można jednak zapominać o determinacji, z jaką od lat Barcelona stara się forsować wszelkie przeciwności. Wypadkowa zaangażowania tych dwóch ośrodków jest niełatwa do przewidzenia.

Już najwcześniejsze organizmy państwowe skupione wokół Morza Śródziemnego doświadczały skutków tej lokalizacji. Możliwości żeglugowe – dosłownie – poszerzały horyzonty życiowe, a kontakty między mieszkańcami przeciwległych nieraz brzegów stymulowały postęp cywilizacyjny. Rezydująca tam ludność czerpała z morskich dobrodziejstw, które częstokroć zapewniały jej samowystarczalność. Warunki korzystne dla rozwoju handlu sprzyjały budowie bogactwa i potęgi niektórych miast, co umacniało ich niezależność. Rozsiane po całym morzu wyspy również wiodły swój samodzielny byt. Różnorodne faktory wpływały na samostanowienie wspólnot, których decyzyjność dotyczyła także obszarów przez nie zasiedlonych. Taki stan rzeczy był nieraz respektowany przez kolejnych panujących władców, a nawet aneksjonistów – potwierdza to chociażby swoboda, jaką cieszyły się już rzymskie prowincje. Nie był to jednak uzus – źródła historyczne wskazują, że na przestrzeni wieków przyjmowano skrajnie odmienne podejścia wobec zbiorowości, które dążyły do samookreślenia się. Uformowane odrębności – nawet bez gwarancji prawnych – zostały spetryfikowane poprzez praktykę. Współczesne ustawy zasadnicze, proklamujące demokrację, nie mogły wszakże nie uwzględnić ignorowanego czy nawet chronicznie tłumionego „głosu” – oparcie organizacji terytorialnej na autonomii było nieuchronną koniecznością. Nie sposób ocenić, jakie efekty przyniosą zastosowane ingredience ustrojowe. Regionalne rządy nieraz wyraziście komunikowały, że ich aspiracje nie mieszczą się już w obrębie ram prawnych wskazanych w ustawach zasadniczych, a konkretne tego przejawy spotkały się z interwencjami sądów konstytucyjnych. Interakcje pomiędzy zautonomizowanymi składowymi a władzą centralną są dynamiczne – na konglomerat interesów wpływa już zbyt wiele czynników, by suponować nieodległy nawet przebieg wydarzeń. Wyrażanie nawet syntetycznych spostrzeżeń jest kłopotliwe, obarczone dozą nieprzewidywalności, wynikającą z labilności sytuacji⁸⁵. Zarysowana tendencja rozwojowa będzie miała jednak z pewnością swój dalszy ciąg, który otworzy kolejny rozdział w historii tego rejonu Europy.

⁸⁵ Pominięta w tych uogólnieniach została Góra Athos, ze względu na odmiennie uwarunkowania powstania autonomii – jej położenie nie wydaje się ewoluować w najbliższej przyszłości.

Przestępstwa popełniane z nienawiści jako forma zagrożeń związanych z wielokulturowością społeczeństwa

Hate crimes as a treat to multicultural society

Streszczenie

W omawianym artykule przedstawiona została specyfika i skala zagrożeń związanych z występowaniem w Polsce przestępczości o podłożu kulturowym, a także podstawy prawa międzynarodowego i krajowego mówiące o przeciwdziałaniu dyskryminacji rasowej, ksenofobii i powiązanej z nimi nietolerancji. Problematyka globalnych i lokalnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego związanych ze specyficzną kategorią przestępstw motywowanych uprzedzeniami, rasizmem, ksenofobią czy stereotypowym spostrzeganiem przez sprawców osób pochodzących z różnych grup etnicznych, wyznających inne religie czy też z odmiennych kultur jest problemem ważnym i wpływającym na stan bezpieczeństwa. Analiza elementów przestępstwa popełnianego z nienawiści wywodzi się z definicji przedstawionej przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. W artykule przedstawiona została rola i zadania Policji, a także skala występowania w tym obszarze przestępstw ze szczególnym uwzględnieniem regionu Dolnego Śląska.

Słowa kluczowe

zagrożenia, bezpieczeństwo, patologie społeczne, przestępstwa z nienawiści, wielokulturowość, zwalczanie przestępstw

Abstract

In discussed article, the scale and forms of dangers associated with culturally motivated crime has been presented. At the same time the foundation of national and international law, regulating opposition to racial discrimination, xenophobia and various forms of intolerance. Issue of global and local threats to public security connected to special category of crimes motivated by prejudices, racism, xenophobia, as well as stereotypical perceptions of people who belong to different ethnic, religious or cultural groups is still a very important problem, which poses a treat security. The analysis of elements of crime motivated by hatred is derived from definition featured in Agency of Institutions for Democracy and Human Rights. In previously mentioned article, role and responsibility of Police in this issue have been presented, as well as scale of discussed criminal activities, with special focus on Lower Silesia.

Keywords

security risks, social pathologies, hate crimes, multiculturalism, the fight against crime

1. Wstęp

Pomiędzy poszukiwaniem bezpieczeństwa a percepcją zagrożeń człowiek realizuje siebie, doświadczając swojej egzystencji poprzez rozwój i doskonalenie świata, który go otacza. Taki sposób funkcjonowania mógłby wytyczać trajektorię zdarzeń i znaczeń, po której poruszają się współczesne społeczeństwa, tworząc swoiste dla siebie struktury społeczne. Towarzyszące społeczeństwom pragnienie wolności i jednocześnie pewność egzystencji to elementy życia społecznego, które kształtują porządek świata w aspekcie bezpieczeństwa zarówno w rozumieniu indywidualnym, lokalnym, jak i globalnym. Miejsce, w którym struktury społeczne realizują swoje funkcje, przemieszczają się i definiują swój udział w światowym kalejdoskopie zdarzeń, pokazuje także możliwości ich bezpiecznego funkcjonowania. Umiejętność dostrzegania, rozumienia i rozróżniania cech występujących wokół nas zjawisk, odpowiedniego ich wartościowania i oceniania jest ważną kompetencją społeczną i psychologiczną w aspekcie bezpieczeństwa życia społecznego. Jeśli ta zdolność jest oparta na prospołecznych postawach, wnikliwej wiedzy i sprzyjającym bezpieczeństwu społecznemu doświadczeniu, to może być skutecznym narzędziem ratowania życia, a w efekcie eliminacji zagrożeń – spokojnej egzystencji. Jednostki o rasistowskich i ekstremistycznych poglądach, dogmatyczne¹, zaburzone antyspołecznie czy posługujące się stereotypami i uprzedzeniami, wrogo nastawione do różnorodnego świata mogą stać się przyczyną anomii społecznych, powstawania konfliktów etnicznych i religijnych o poważnych rozmiarach oraz nieprzewidywalnych konsekwencjach, a które aktualnie obserwujemy pod postacią wojen religijnych, terroryzmu i przestępstw z nienawiści. Jako aktorzy społeczni znajdujący się w różnych miejscach świata i struktur społecznych istotnie różnimy się między sobą sposobem percepcji² i upatrujemy zagrożeń w różnych zjawiskach życia społecznego nie tylko tych politycznych, lecz także ekonomicznych czy też związanych z osobistym kształtowaniem się światopoglądu na źródła i definicje zagrożeń. Od wielu czynników zarówno politycznych, społecznych, jak i psychologicznych zależy, w jaki sposób ocenimy otaczające nas zjawiska społeczne oraz w jakich elementach struktur społecznych będziemy spostrzegać zagrożenie dla naszej egzystencji, destrukcyjnych dla naszego dobrostanu i bezpieczeństwa. Według Jana Maciejewskiego współczesne zagrożenia są zjawiskami na tyle istotnie negatywnymi dla istnienia wszelkich struktur społecznych, poważnie dezorganizującymi i zniewalającymi byt szeroko rozumianych grup i społeczeństw, że walki z nimi podejmują się jednostki kompetentnie i specjalistycznie wyszkolone, czyli służby odpowiadające za bezpieczeństwo społec-

¹ M. Rokeach, *The nature of human values*, Free Press, New York 1973, s. 438

² E. Nęcka, *Inteligencja – geneza, struktura, funkcje*, GWP, Sopot 2003, s. 10–18

czeństwa i państwa³ – w szczególności Policja. Współczesne zagrożenia to zdarzenia często nieoczekiwane, niezapowiadane, nagłe, o szokujących dla mas społecznych i poszczególnych jednostek konsekwencjach, o tak istotnie negatywnych siłach dewastujących ukształtowany ład społeczny, że grozi to unicestwieniem dla podstaw egzystencji społeczeństwa⁴. Należy mieć tu na myśli nie tylko zwykłe przestępstwa, ale też wojny i ludobójstwo, jako zdarzenia ogarniające szerokie rzesze społeczne konsekwencjami uderzającymi nie tylko w życie i zdrowie ludzi, ale niszczące podstawy funkcjonowania na wszystkich poziomach i sferach życia społecznego. Dlatego starania państw koncentrują się na profesjonalizacji działań obszaru bezpieczeństwa publicznego, poszukiwaniu najlepszych rozwiązań dystrybucji zadań, pogłębianiu zasobów zdobywania informacji o występowaniu i możliwości zaistnienia zagrożeń, a także doskonaleniu wyszkolenia funkcjonariuszy działających w ramach służb dyspozycyjnych⁵. Dążenie do równowagi pomiędzy adekwatnym spostrzeganiem zagrożeń i efektywnym ich eliminowaniem jest aktualną formą działania wszelkich służb służących rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa zarówno lokalnie, jak i w globalnym makrosystemie społecznym.

2. Pozyskiwanie bezpieczeństwa

Jednym z elementów budujących człowieka jako jednostkę i część społeczeństwa jest rodzina, środowisko, w którym się rodzimy, wychowujemy, a także otrzymujemy i realizujemy nasz potencjał szans. Od bogactwa lub ubóstwa bodźców, których nam ono dostarcza, wiedzy, potencjału inteligencji i zasobów osobowości otwartości poznawczej⁶ zależy, w jaki sposób będziemy spostrzegać siebie i innych ludzi jako nasze otoczenie i jego różnorodne elementy. Opisywane przez Ferdynanda Tönniesa formy życia społecznego pod postacią wspólnot i zrzeszeń organizują funkcjonowanie człowieka z różnej perspektywy. Wspólnota jako forma życia społecznego, kształtowana poprzez silną i pozytywną więź emocjonalną, a w znaczeniu formy istnienia i zorganizowania społecznego, jest lokalnym sposobem organizowania się grup społecznych, które daje swoim członkom poczucie bliskości, porozumienia, zrozumienia i siły w zmaganiach z zagrożeniami świata. Jednostki żyją w niej od swoich narodzin, gdyż właśnie rodzina jest najbardziej pierwotną i najbardziej podstawową wspólnotą i związani z nią jesteśmy „na

³ J. Maciejewski, M. Stochmal, *Instytucjonalne przeciwdziałania zagrożeniom w przestrzeni społecznej*, „Journal of Modern Science” 2016, t. 3/30, s. 193–211.

⁴ *Ibidem*.

⁵ J. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 51–56.

⁶ M. Kossowska, *Psychologiczne uwarunkowania przekonań politycznych*, „Studia Psychologiczne” 2002, t. 35, z. 2, s. 61–76.

dobrze i złe”⁷. Natomiast stowarzyszenia jako formy organizacji życia społecznego bazują na instytucjonalnych umowach, wynikających z konieczności zaspokajania wtórnych potrzeb. Naturalne i oczywiste porozumienie członków lokalnej wspólnoty dawać może pierwotne poczucie bezpieczeństwa, jest też podstawą społecznego wzajemnego zrozumienia, równowagi sił we wspólnocie i sensu istnienia, gdyż „wszędzie tam, gdzie ludzie ze sobą związani siłą swojej woli i wzajemnie się afirmują występuje jakiś typ wspólnoty”⁸. Współistnienie na zasadzie bliskości rodzinnej, regionalnej, narodowej, kulturowej, religijnej, czyli funkcjonowanie w bezpiecznym i pozytywnie spostrzeganym środowisku może być ważnym elementem poczucia bezpieczeństwa i spokoju egzystencji. Jednak wątpliwym jest, czy współczesne europejskie i światowe społeczeństwa są nadal w ten sposób zorganizowane, jak opisywał to Ferdinand Tönnies. W aspekcie rodziny i małych lokalnych grup społecznych niekiedy może to być jeszcze pewnik, jednak w odniesieniu do wysoce zorganizowanych form życia społecznego w ponowoczesnym świecie napotykamy na inny sposób funkcjonowania. Poszukiwanie wspólnotowego sposobu istnienia grup społecznych według Zygmunta Baumana przestało mieć miejsce. Zdaniem Z. Baumana wspólnota jako forma życia społecznego, która realizuje swoje naturalne cele w sposób nieświadomy i niezagrażający innym wspólnotom, przestała istnieć⁹. Aktualna sytuacja różnych grup społecznych zamiast wspólnotowego poczucia więzi żąda poddania się „jej wymaganiom w zamian za świadczone lub obiecywane usługi”¹⁰. Współczesna wspólnota proponuje bezpieczeństwo swoim członkom w zamian za poważne ograniczenia w sferze poczucia wolności i możliwości samostanowienia o sposobach funkcjonowania w świecie. W aktualnym układzie sił globalnego makrosystemu społecznego nie jest możliwe pierwotne poczucie wolności i bezpieczeństwa, gdyż te wartości wykluczają się wzajemnie, a ich proporcje nie mogą już być zharmonizowane. Zygmunt Bauman konkluduje to stwierdzeniem, iż za udział w bezpiecznej wspólnocie jednostki i całe społeczeństwa muszą płacić wysoką cenę, gdyż niezbędne są wymagania ograniczeń sfery autonomii, wolnego wyboru, rezygnacji z osobistych preferencji na rzecz procedur bezpieczeństwa¹¹. Wyzbywamy się więc wolności na rzecz bezpieczeństwa albo, wybierając wolność, ryzykujemy. Sieć przepływu informacji i nieustanna zmiana rzeczywistości społecznej pokazuje członkom niedawnych wspólnot inny, ciekawszy, ale też zagrażający swoim nieuporządkowaniem świat. W takim rozumieniu wspólnoty dostrzegać można groźny paradoks, iż dopóki jakaś wspólnota nie ukazuje siebie jako tej słusznej, jedynej warto-

⁷ F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 68.

⁸ *Ibidem*, s. 35.

⁹ Z. Bauman, *Wspólnota. W poszukiwaniu bezpieczeństwa w niepewnym świecie*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2008, s. 8.

¹⁰ *Ibidem*, s. 9.

¹¹ *Ibidem*, s. 10.

ściowej i wyjątkowej ona sama, ale i inne mogą się czuć bezpieczne¹². Wtedy gdy pojawia się szowinistyczno-ksenofobiczny sposób rozumowania członków wspólnoty, jej funkcjonowanie może stanowić przyczynę powstawania zagrożeń dla innych grup, odróżniających się od niej, gdyż w procesie wyłaniania się poczucia odrębności od innych, tych, którzy są odmienni i mniej znani – pojawiają się też negatywne emocje i postawy, takie jak lęk, nieufność i nienawiść. Jednorodność i homogeniczność pochodzenia wspólnoty dająca początkowo radość i poczucie bezpieczeństwa, może stać się samoistnym początkiem dostrzegania zagrożeń i niechęci do inności, przejawem stawiania granic, tam gdzie nieznane, inne, obce, więc już niechciane. Ponowoczesne i różnorodne kulturowo społeczeństwa świadome istnienia wielu wspólnot poszukują nieustannie wspólnego mianownika, którym jest globalne i lokalne bezpieczeństwo, jako jedna z najważniejszych potrzeb człowieka i wszelkich grup oraz społeczeństw.

Funkcjonowanie w bezpiecznym systemie relacji społecznych zapewniających możliwość egzystencji oraz realizowanie szeroko rozumianych potrzeb życiowych to cel podstawowy jednostek i społeczeństw. Wśród katalogu wielu kategorii ta podstawowa – potrzeba bezpieczeństwa¹³ – ukierunkowuje ludzkie działanie w celu określania i rozpoznania istniejących zagrożeń, będąc podstawą nie tylko w obszarze podejmowania działań zaradczych, ale priorytetem codzienności. Ważne jest, aby zarówno instytucje powołane do gwarantowania bezpieczeństwa, jak i przeciętni obywatele znali katalog możliwych zagrożeń w różnych aspektach rzeczywistości w celu odpowiedniego i adekwatnego reagowania na nie. Obszar zagrożeń może dotyczyć różnorodnych aspektów życia społecznego, począwszy od zdrowia po różne formy doświadczania kryzysu ekonomicznego i politycznego, sprzyjającego patologiom i konfliktom społecznym, powstawaniu bezdomności, bezrobociu i działalności przestępczej. Najbardziej popularne typologie zagrożeń różnicują je w zależności od źródła pochodzenia: te naturalne, takie jak powódzie, wiatry, pożary, trzęsienia ziemi i opady nie mają bezpośredniego związku z działaniami człowieka. Natomiast powstające zagrożenia ekonomiczne, technologiczne, militarne i społeczne odzwierciedlają politykę państwa, stan panujących stosunków społecznych, szczególnie poprzez powstawanie stref ubóstwa, masowe bezrobocie czy spekulacje finansowe¹⁴. Zagrożenia społeczne odnoszą się do występowania patologii społecznych i przestępczości, a także związanej z tym możliwości utraty życia, zdrowia oraz doświadczania dyskryminacji w życiu społecznym. Do najbardziej istotnych zagrożeń społecznych zaliczamy terroryzm, przestępczość oraz możliwość naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności. Ich konsekwencje mogą być poważne, gdyż np. pro-

¹² Z. Bauman, *Obcy u naszych drzwi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 115.

¹³ A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 62.

¹⁴ R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003, s. 94–95.

wadzą do konieczności migracji czy lęku o przyszłość pokoleń, a w dalszej kolejności mogą powodować trudności ekonomiczne, konflikty religijne, dyskryminację grup o odmiennym niż własny statusie narodowym, etnicznym, kulturowym czy językowym. Pojawiające się zjawiska głoszenia w dzisiejszej Europie nacjonalizmu, faszystów, terroryzmu, a także fundamentalizm religijny skutkujący masowymi migracjami, które obserwujemy w Europie od 2015 r. w związku z konfliktami zbrojnymi w Afryce Północnej oraz na Bliskim Wschodzie, to nowe problemy przybierające na sile i wciąż nierozwiązywalne¹⁵. Nieustanna fala uchodźców do krajów Unii Europejskiej, szczególnie Włoch, Niemiec czy Grecji, rodzi przeróżne problemy bezpieczeństwa, a także konflikty społeczne, ekonomiczne i polityczne. Wynikające z lęków przed terroryzmem fundamentalistów pochodzących z ISIS czy ze zwykłego szowinizmu wystąpienia antymuzułmańskie mogą nawarstwiać problemy bezpieczeństwa „jakie stwarza obecny kryzys migracyjny podsycany są przez migracyjną panikę”¹⁶. Pojawia się ona w obliczu napływających mas ludzkich obcych wobec Europejczyków kulturowo, ale potrzebujących pomocy, choć niosących za sobą niepewność, lęk i poczucie zagrożenia. Zygmunt Bauman, komentując społeczne zjawiska mające aktualnie miejsce w Europie, namawia różnorodne wspólnoty do wzajemnego dialogu, poznania i refleksji jako jedynej według niego drogi prowadzącej do rozwoju i bezpiecznego współistnienia w różnorodności¹⁷. Do niedawna jeszcze pozytywny i przyjazny obraz wielości kultur jako zjawisko społeczne stanowiące element wzbogacający kulturową przestrzeń jest kategorią wywołującą kontrowersje, sprzeciw, gwałtowny protest i konflikt. Obecnie potrzeby bezpieczeństwa wymagają skutecznego przygotowania służb i profesjonalnego reagowania na mogące nagle powstać zagrożenia i „jest to proces nieunikniony, ponieważ kultura posiada zdolność nie tylko do scalania, ale i różnicowania, a różnorodność sprzyja napięciom zarówno realnym, jak i tym w sferze symbolicznej”¹⁸. W związku z tym elementem wyszkolenia służb powołanych do reagowania na zagrożenia i działania na rzecz bezpieczeństwa jest podnoszenie profesjonalizacji w obszarze wielokulturowości. Wiedza o przyczynach i konsekwencjach pojawiania się ruchów godzących w demokratyczne wartości, czym jest dehumanizacja będąca ideą rasizmu, faszystów czy ekstremizm polityczny i kulturowy, pozwala na szybkie i skuteczne reagowania przez służby na pojawiającą się brutalizację stosunków międzyludzkich oraz pozwala podejmować profesjonalne działania profilaktyczne. Obserwowane patologie i zjawiska społeczne, takie jak upadek systemu ochrony zdrowia ludności, ubożenie,

¹⁵ A. Łapińska, *Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego o podłożu kulturowym*, [w:] P. Bogdalski, M. Nepelski (red.), *Nauki społeczne na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego*, wyd. WSPol, Szczecino 2014, s. 18.

¹⁶ Z. Bauman, *Obcy...*, s. 117.

¹⁷ *Ibidem*, s. 126–128.

¹⁸ A. Śliz, M.S. Szczepański, *Wielokulturowość i jej socjologiczny sens. Festival caravan czy wielokulturowe street party?*, „Studia Socjologiczne” 2011, nr 4 (203), s. 10.

narkomania, prostytutka, alkoholizm, analfabetyzm, ubóstwo, masowe bezrobocie, rodziny dysfunkcyjne czy przestępczość i terroryzm¹⁹, wymagają coraz to nowych sposobów prospołecznych działań. Problematyka przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa o podłożu wielokulturowym w odniesieniu do naszego kraju i regionu jest niezwykle ważna i podlega analizie przez instytucje państwowe powołane do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, szczególnie policję i prokuraturę. Podejmowane przez te instytucje działania pomagają chronić grupy mniejszościowe.

3. Prawne aspekty problematyki przeciwdziałania przestępczości z nienawiści, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji w przepisach prawa międzynarodowego i krajowego

Najbardziej istotne przepisy dotyczące ochrony wolności i godności człowieka odnajdujemy w dokumentach ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. w swojej preambule (art. 1, 2 i 7) odwołuje się do idei wolności, równości człowieka i postępowania ludzi względem siebie nawzajem w duchu braterstwa, bez względu na jakiejkolwiek różnice rasy, kolor skóry, język, wyznania, poglądy polityczne, narodowość, pochodzenie społeczne i inne aspekty tożsamości człowieka, gdyż wszyscy są równi wobec prawa i są nim chronieni przed jakąkolwiek dyskryminacją²⁰. To właśnie na podstawie tego dokumentu rozpoczęło się nowoczesne konstruowanie systemu ochrony praw człowieka. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r.²¹ wraz z Pierwszym Protokołem do tego Paktu umożliwił składanie indywidualnych skarg na naruszenie postanowień Paktu do Komitetu Praw Człowieka ONZ. Opisuje on podstawowe prawa i wolności człowieka oraz zobowiązania państw wobec obywateli. Prawa te są dedykowane wszystkim osobom znajdującym się na terytorium państw-stron Paktu, bez względu na takie cechy jak kolor skóry, rasa, płeć, język, religia, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiejkolwiek inne okoliczności²². Natomiast Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (CERD) w 1966 r. powołała Komitet ds. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej. Zobowiązuje to strony do przyjmowania zawiadomień od osób lub grup osób o naruszeniach postanowień Konwencji przez państwo-stronę, pod które-

¹⁹ R. Jakubczak (red.), *op. cit.*, s. 96.

²⁰ https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/pdpc.pdf [dostęp 12.02.2017].

²¹ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

²² www.amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Miedzynarodowy_Pakt_Praw_Obywatelskich_i_Politycznych.pdf [dostęp 10.02.2017].

go jurysdykcją się znajdują²³. „Konwencja ustanawia trzy procedury umożliwiające monitorowanie prawnych, sądowych, administracyjnych działań podejmowanych przez państwa w celu zwalczania dyskryminacji rasowej: po pierwsze odnośnie składania przez państwa ratyfikujące okresowych raportów z jej przestrzegania i funkcjonowania, składanie przez państwa skarg na inne państwa, a także kierowanie skarg do CERD przeciwko państwu tym osobom, które twierdzą, że są ofiarami dyskryminacji rasowej”²⁴.

Rada Europy wydała w 1950 r. europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w której zawarty został ogólny zakaz dyskryminacji. Oznacza to, iż „korzystanie z praw i wolności wymienionych w konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. Zakłada ona, iż strony konwencji zapewniają „każdemu człowiekowi, podlegającemu jurysdykcji państw konwencji określone prawa i wolności”²⁵. Najważniejsze z wymienionych i opisanych tam praw i wolności to: prawo do życia, zakaz tortur, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej, wolność, bezpieczeństwo osobiste.

Dokumentami Unii Europejskiej odnośnie do przeciwdziałania dyskryminacji są: Traktat o Unii Europejskiej (art. 13) oraz dyrektywa 2000/43/WE Rady UE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na rasę lub pochodzenie etniczne. Ma ona zastosowanie w przypadku stosowania dyskryminacji z powodu pochodzenia rasowego lub etnicznego, a nie obejmuje sytuacji nierównego traktowania z powodu płci, niepełnosprawności, orientacji seksualnej czy innych przyczyn²⁶.

Polskie prawo odwołuje się do zagadnień przeciwdziałania dyskryminacji w działaniach funkcjonariuszy państwowych, jak i pospolitych sprawców przestępstw. Konstytucja RP w art. 13 stanowi, iż „zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”²⁷. Według naszej Konstytucji „wszyscy obywatele są wobec prawa równi, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a także,

²³ http://www.unic.un.org.pl/dyskryminacja/ct_cerd.php [dostęp 11.02.2017].

²⁴ http://www.unic.un.org.pl/dyskryminacja/ct_cerd.php [dostęp 11.02.2017].

²⁵ http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf, s. 6 [dostęp 19.02.2017].

²⁶ http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/dr_2000_43_we.pdf [dostęp 19.02.2017].

²⁷ <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [dostęp 22.02.2017].

nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. 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. 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”²⁸.

Tak postawione tezy niosą rozwinięcie w Kodeksie karnym, gdzie znajdują się artykuły bezpośrednio odnoszące się do czynów będących przestępstwami o podłożu rasistowskim i ksenofobicznym, motywowanych nienawiścią do określonych grup mniejszościowych²⁹. Przestępstwa popełniane z nienawiści związane są z uprzedzeniami rasowymi, wyznaniowymi, narodowymi, politycznymi lub ze względu na określony światopogląd ofiary. Mówią o tym art. 118 i 118a, art. 119, art. 256, art. 257 k.k. Kodeks karny, opisując kategorię czynów w obszarze działań sprawców przeciwko pokojowi, przeciwko ludzkości oraz przestępstwa wojenne, przestępstwa popełniane przeciwko wolności sumienia i wyznania, a także przeciw porządkowi publicznemu, przeciwko życiu i zdrowiu, odwołuje się więc do naszej konstytucji.

Różnice pomiędzy zwykłym przestępstwem a przestępstwem z nienawiści dotyczą cech ofiary i motywacji sprawcy³⁰. Każdy może być pokrzywdzonym w wyniku zwykłego przestępstwa, natomiast ofiary przestępstw z nienawiści są dobierane przez sprawcę ze względu na szczególne cechy. Każde z przestępstw może mieć też podłoże nienawistne, gdyż przestępstwo z nienawiści określa motywacja sprawcy i sposób jego działania wobec ofiar. Polski Kodeks karny szczególnie piętnuje czyny wobec mniejszości narodowych i etnicznych, gdyż system ochrony prawnej mniejszości jest niezbędnym elementem funkcjonowania państwa, które ma obowiązek zabezpieczać prawa grup mniej licznych, a także reprezentujących różnorodne wartości i tożsamości, przed zagrożeniami marginalizacji czy różnymi formami konfliktów społecznych. Pod pojęciem mniejszości znajduje się taka kategoria społeczna, która obejmuje populację wyróżnioną w obrębie szerszej zbiorowości na podstawie cech, które mogą być negatywnie oceniane przez część społeczeństwa, a które dla sprawców przestępstw stają się bezpośrednią przyczyną ich popełnienia³¹. Należy do nich m.in. wygląd zewnętrzny, wzory zachowań, styl

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Definicja mniejszości odnosi się zarówno do kategorii ilościowych i obiektywnych, takich jak język, religia, liczba przedstawicieli itd. oraz do kategorii opartych na subiektywnym poczuciu tożsamości (samo kategoryzacja). Na podstawie: G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011, s. 3.

³⁰ A. Lipowska-Teutsch (red.), *Przemoc motywowana uprzedzeniami. Przestępstwa z nienawiści*, Towarzystwo Interwencji Kryzysowej, Kraków 2007, s. 8–14.

³¹ M. Smith, *Mniejszości: problemy i propozycje ich rozwiązania*, [w:] Z. Macha, A. Palucha (red.), *Sytuacja mniejszościowa i tożsamość*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Socjologiczne” 2004, t. 1, s. 1–14.

życia, język, cechy kultury, religia, przynależność organizacyjna, dziedzictwo historyczne³². Krzysztof Kwaśniewski wyróżnia grupy mniejszości ze względu na specyficzne obszary działalności, specyfikę członkostwa i przynależności, zaliczając do nich zwolenników jakiś poglądów politycznych, gospodarczych, wyznawców ideologii, religii, osoby charakteryzujące się inną kulturą, czy też wyróżniane na podstawie takich cech fizycznych, jak kolor skóry, wyznanie, światopogląd, czy z powodu dysfunkcji ciała i niepełnosprawności. Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym zawiera definicje mniejszości narodowej i etnicznej. Zabrania się dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości, a organy władzy publicznej są obowiązane podejmować odpowiednie środki w celu „popierania pełnej i rzeczywistej równości w sferze życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pomiędzy osobami należącymi do mniejszości a osobami należącymi do większości, [odnośnie do] ochrony osób, które są obiektem dyskryminacji, wrogości lub przemocy, będących skutkiem ich przynależności do mniejszości oraz umacniania dialogu międzykulturowego”³³.

Osoby, które stały się ofiarami dyskryminacji, mogą także dochodzić swoich praw na gruncie prawa cywilnego. Zgodnie z art. 24 Kodeksu cywilnego, jeśli czyjeś dobra osobiste zostały naruszone, osoba może żądać odszkodowania lub zadośćuczynienia za poniesioną szkodę lub krzywdę. A „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia” (art. 415, k.c.³⁴). Kodeks pracy także porusza zagadnienia dotyczące różnych aspektów przeciwdziałania dyskryminacji i równego traktowania w zatrudnieniu.

4. Policja wobec przestępczości popełnianej z nienawiści

Obszar zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu i jego obywatelom wymaga tworzenia skutecznych elementów państwowego systemu bezpieczeństwa. W jego strukturze funkcjonują instytucje i organy administracji rządowej, które zostały powołane, aby realizować szereg obowiązków i zadań na rzecz zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa w różnych jego wymiarach: militarnym, politycznym, publicznym, ekonomicznym i społecznym. Jedną z najważniejszych i najbardziej wyspecjalizowanych instytucji państwowych powołanych do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Policja. Jako formacja uzbrojona służy społeczeństwu, pełniąc najważniejszą i szczególnie rolę w obszarze bezpieczeństwa, gdyż instytucja ta ponosi największą odpowie-

ne”, t. 1029, z. 15, Kraków 1992, s. 43.

³² K. Kwaśniewski, *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe, Nowa Seria” 1992, z. 1, s. 9–61.

³³ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050170141> [dostęp 01.03.2017].

³⁴ www.isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19640160093&type=3 [dostęp 25.02.2017].

działność za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja działa według ustawowych zadań w interesie publicznym, w granicach przewidzianych prawem. Zakres jej szczegółowych obowiązków i kompetencji zawarty został w ustawie o Policji, a także dookreślony w umowach i porozumieniach międzynarodowych³⁵.

Według ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. jest to instytucja pełniąca służebne role wobec społeczeństwa i poszczególnych osób, które wiążą się z ochroną ich życia, zdrowia, mienia przed bezprawnymi zamachami. W inicjowaniu i organizowaniu działań mających na celu zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom oraz różnym zjawiskom kryminogennym Policja ma za zadanie współdziałać z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Celem działań Policji jest wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców³⁶. Podejmowanie takich czynności ma w efekcie doprowadzić do zastosowania wobec sprawców odpowiednich i zgodnych z prawem środków represji. W celu realizacji ustawowych zadań policjanci podejmują działania operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i prewencyjne. Zwracając uwagę na prospołeczny charakter działań Policji, należy także przywołać ideę wynikającą z art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – „Policjanci w toku wykonywania czynności służbowych mają obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka”³⁷. W ponowoczesnym i zglobalizowanym świecie, zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej konieczne stało się wykonywanie wszelkich zadań Policji w wielokulturowej rzeczywistości społecznej. Stąd też wobec funkcjonariuszy policji jest formułowany wymóg posiadania nie tylko wiedzy i umiejętności profesjonalnych, ale też podejmowania wszelkich ustawowych i zgodnych z prawem działań w środowisku wielokulturowym. Ma to bezpośredni związek z zadaniami związanymi ze specyficznym rodzajem przestępczości, tzn. czynami zabronionymi popełnianymi na tle nienawiści, a skierowanymi przeciwko różnym grupom mniejszościowym, cudzoziemcom, przedstawicielom różnych kultur, narodowości czy wyznań. Już od 2004 r. w strukturach Policji powołano pełnomocników komendantów wojewódzkich (stołecznego) policji i komendanta głównego policji do spraw ochrony praw człowieka³⁸, którzy stanowią grupę oficerów łącznikowych z mniejszościami kulturowymi, narodowymi i etnicznymi w celu wypracowywania procedur współpracy mającej na celu rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa różnych mniejszości, praw ofiar przestępstw i ochrony praw człowieka. Przestępstwa popełniane z nienawiści są jednym z poważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa społeczne-

³⁵ M. Bronisławski, *Zadania Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSEI, seria Administracja” 2015, nr 1, s. 133–150.

³⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2015 r. poz. 355, 529, 1045, 1217, 1268.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ www.isp.policja.pl/isp/prawa-czlowieka-w-poli/4502,Prawa-czlowieka-w-Policji.html [dostęp 22.02.2017].

go rozumianym jako bezpieczeństwa kulturowe³⁹. Jego przejawy to np. dyskryminacja rasowa, ksenofobia, nietolerancja wobec osób o różnej etniczności, publicznie propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa, przemoc oraz nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, które mają istotny wpływ na kształtowanie się relacji różnych segmentów społeczeństwa, mogących doprowadzać do wzajemnych konfliktów i wrogości⁴⁰. Istotną rolą Policji będzie więc odpowiednie reagowanie na przyczyny tych zjawisk i monitorowanie skali takich społecznych anomii społecznych, w tym poprzez podejmowanie edukacji prewencyjnej i współpracę ze społecznościami lokalnymi. Kolejnym elementem przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści jest pomoc ofiarom i osobom pokrzywdzonym w wyniku takich zdarzeń. Przestępstwa popełniane z nienawiści jako szczególna kategoria czynów zabronionych dotyczą tożsamości ofiary, która jest przez sprawcę wybierana ze względu na faktycznie lub hipotetycznie istniejącą przynależność do grupy będącej nośnikiem cech negatywnie wyróżniających się dla sprawcy. Dlatego pomoc ofiarom tej kategorii przestępstw wymaga specjalistycznej wiedzy, w co zaangażowane są liczne organizacje pozarządowe. Jako że elementami wzbudzającymi u sprawcy patologiczne zachowania są jego uprzedzenia ze względu na cechy takie jak: rasa, narodowość, pochodzenie etniczne, język, kolor skóry, religia, płeć, wiek, niepełnosprawność fizyczna lub psychiczna, orientacja seksualna itp.⁴¹, to ważna jest edukacja społeczna na temat znaczenia uprzedzeń i nienawiści rasowej w procesie konfliktowania się grup i ich negatywnych konsekwencji dla życia społecznego.

Policyjne statystyki wykazały, że w I połowie 2016 r. w jednostkach Policji prowadzono 863 postępowania o przestępstwa popełniane z nienawiści. Duża ich część, bo aż 422 zdarzenia (49%), dotyczyła przestępstw popełnianych poprzez sieć internetową, 90 czynów (stanowiących 10%) miało charakter rasistowskich napisów na murach. W 75 przypadkach (9%) zachowania sprawcy przybierały postać gróźb karalnych, a 71 razy (8%) sprawcy stosowali przemoc, natomiast 58 czynów (7%) odnosiło się do wydarzeń pod-

³⁹ A. Łapińska, *op. cit.*, s. 19.

⁴⁰ M. Duda, *Przestępstwa z nienawiści. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Wydawca M. Duda Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2016, s. 22–24.

⁴¹ Przestępstwo z nienawiści to każde przestępstwo natury kryminalnej, wymierzone w ludzi i ich mienie, w wyniku którego ofiara lub inny cel przestępstwa są dobierane ze względu na ich faktyczne bądź domniemane powiązanie lub udzielanie wsparcia grupie wyróżnianej na podstawie cech charakterystycznych wspólnych dla jej członków, takich jak rasa, narodowość lub pochodzenie etniczne, język, kolor skóry, religia, płeć, wiek, niepełnosprawność fizyczna lub psychiczna, orientacja seksualna lub inne podobne cechy (A. Lipowska-Teutsch (red.), *op. cit.*, s. 6).

czas zgromadzeń publicznych. W ostatnich dwóch kategoriach nastąpił największy wzrost czynów w porównaniu z rokiem 2015⁴².

Z prowadzonego przez Policję monitoringu postępowań prowadzonych o przestępstwa motywowane uprzedzeniami wynika, iż zachowania sprawcy w 250 postępowaniach nie były bezpośrednio skierowane wobec pokrzywdzonego, a były inną formą zachowań, co stanowi 51% ogółu wszczętych postępowań. W opisywanym okresie 2016 r. najczęściej wszczynano postępowania przygotowawcze o czyny zabronione z art. 256 § 1 k.k. – który odnosi się do nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowych, etnicznych i rasowych oraz ze względu na wyznanie bądź bezwyznaniowość, propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa⁴³. Z ogólnopolskich statystyk policyjnych wynika także, że w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2016 r. 37% postępowań przygotowawczych dotyczyło przestępstw popełnianych za pomocą sieci Internet, tj. o 16% mniej niż w analogicznym okresie w roku 2015 r. (53%). Rzadziej popełniano przestępstwa wobec mniejszości żydowskiej i romskiej, co może być efektem sytuacji migracyjnej w Europie, gdyż w analizowanym I półroczu 2016 r. obiektem nienawiści najczęściej byli muzułmanie (w 250 postępowaniach – 29%), a nie Żydzi (w 102 postępowaniach – 12%) i Romowie (w 65 postępowaniach – 8%). Rok wcześniej grupa najczęściej atakowana byli Romowie (w 177 postępowaniach – 21%), Żydzi (w 142 postępowaniach – 16,7%) i osoby pochodzenia afrykańskiego (w 94 postępowaniach – 11%). Sądy w I półroczu 2016 r. za popełnione przestępstwa z nienawiści skazały 137 sprawców, a w 2015 r. 180 osób⁴⁴.

Działania prowadzone przez Policję na terenie Dolnego Śląska doprowadziły w 2016 r. do wszczęcia 78 postępowań przygotowawczych o przestępstwa z nienawiści⁴⁵. Według przeprowadzonej analizy do najczęściej popełnianych przestępstw z tego obszaru należy nawoływanie do nienawiści z powodów narodowościowych, etnicznych i rasowych (art. 256 k.k.), a także publiczne znieważenie z powodów narodowościowych, etnicznych i rasowych (art. 257 k.k.)⁴⁶. Do najczęściej atakowanych przedstawicieli mniejszości należały osoby pochodzące z Ukrainy, Romowie, a także szeroko kategoryzowana grupa osób, pochodząca z różnych krajów, czy kontynentów, a wyróżniająca się ze względu na ciemny kolor skóry. Treść artykułu 119 k.k. natomiast mówi, że karalne jest stosowanie przemocy fizycznej lub groźby bezprawnej wobec grupy osób, lub pojedynczej osoby, opartej na

⁴² <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/133144,Dzialalnosc-Policji-w-obszarze-przestepczosci-motywowanej-nienawiscia.html> [dostęp 17.02.2017].

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/133144,Dzialalnosc-Policji-w-obszarze-przestepczosci-motywowanej-nienawiscia.html> [dostęp 24.02.2017].

⁴⁵ Dane własne uzyskane na podstawie działań Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu.

⁴⁶ <http://gazeta.policja.pl/997/inne/prawo/91228,Przestepstwa-z-nienawisci-Nr-102-092013.html> [dostęp 24.02.2017].

motywach dyskryminacyjnych (z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości)⁴⁷. W 2016 r. z tego artykułu zostało wszczęte na terenie jednostek Policji województwa dolnośląskiego 8 postępowań przygotowawczych. Natomiast z art. 256 k.k. prowadzono 36 postępowań przygotowawczych i 26 dochodzeń policyjnych ze względu na przestępstwa popełnione z artykułu 257 k.k. Te zjawiska przestępcze, pomimo że stanowią niewielki odsetek (0,1% wszystkich wszczętych postępowań przygotowawczych w 2016 r.) w prowadzonych statystykach, stają się wydarzeniami medialnymi i poruszają opinią publiczną. Dla Policji dolnośląskiej są ważnym elementem działania zawodowego, profesjonalizmu opartego na wiedzy na temat potrzeb ofiar, rozpoznania odnośnie do sprawców tych przestępstw i także ważnej współpracy ze środowiskami mniejszości, żeby nie lekcewały tej kategorii zdarzeń i informowały Policję o popełnianych na ich szkodę przestępstwach. Należy bowiem podkreślić, iż specyfika tych przestępstw, polegająca na wyrażaniu przez sprawców pogardy względem przedstawicieli mniejszości, czy nawoływanie do nienawiści ze względu na przynależność osób do różnorodnych etnicznie, narodowościowo lub ze względu na kolor skóry i wygląd środowisk, narusza szeroko pojęte bezpieczeństwo społeczne i wywołuje niepokój społeczny. Pogrożki, zniewagi i poniżające komentarze, dyskryminujące i poniżające zachowania oraz wypowiedzi sprawców wskazywać mogą na wyznawaną i zagrażającą wartościom prospołecznym ideologię totalitarną, faszystowską, rasistowską czy posługiwanie się uprzedzeniami szowinistycznymi i ksenofobicznymi. Rolą Policji na Dolnym Śląsku jest więc udział w działaniach na rzecz przeciwdziałania patologiom społecznym nie tylko poprzez ściganie sprawców, lecz także poprzez działania edukacyjne i profilaktyczne w środowisku młodzieży szkolnej, studentów, czy współpracę ze środowiskami mniejszości narodowych, etnicznych i wyróżnianych ze względu na nietypowe kategorie kultury i tożsamości.

Zjawiska społeczne ujawniające się w przestępczości popełnianej z nienawiści stanowią szerszą kategorię społecznych znaczeń, niż tylko te aspekty związane z samym popełnianiem czynów zabronionych i wiktylizacją ofiary. Istotny jest ich wpływ na kształtowanie się szerszych nastrojów społecznych, zwłaszcza tych grup, do których należą prześladowani⁴⁸. Zapobieganie marginalizacji mniejszości i stygmatyzacji ofiar tych czynów popełnianych na tle uprzedzeń narodowych, etnicznych i religijnych jest sposobem na szeroko rozumiane bezpieczeństwo lokalne i globalne. Zapobieganie lokalnym konfliktom może mieć bowiem kolosalny wpływ na stabilizację globalnych procesów migracyjnych, studząc w społeczeństwie silne i negatywne emocje wobec tych zjawisk, przyczyniając się do poprawy stanu bezpieczeństwa oraz kształtując pozytywne rozumienie wielokulturowości.

⁴⁷ M.Filar (red), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 860

⁴⁸ M. Duda, *op. cit.*, s. 50.

Dr Ziad Abou Saleh

II Wydział Psychologii

Filia we Wrocławiu

SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny

Obraz Polski i Polaków w oczach Arabów w latach 1994, 2015 i 2016

The image of Poland and Polish people in the eyes of the Arabs in the years 1994–2015–2016

Streszczenie

Artykuł dotyczy procesu integracji, akulturacji, edukacji oraz egzystencji mniejszości arabskiej w Polsce. Powstał na podstawie badań empirycznych przeprowadzonych w latach 1993, 2015 i 2016 wśród byłych studentów i doktorantów, a obecnie – imigrantów arabskiego pochodzenia. Ponad dwudziestoletni dystans czasowy dzielący różne etapy badań daje szansę na uchwycenie dynamiki zjawisk oraz ewolucji przekonań respondentów, ocen środowiska, w którym żyją, i własnych doświadczeń.

Słowa kluczowe

Arab, Polak, Polka, rodzina, stereotyp, integracja, egzystencja

Abstract

The article shows the process of the formation of the image of Poland and Polish people in the eyes of the Arab community living in Poland. The author undertook the study of the changes in perception of the Polish society by Arab minority over twenty years. He conducted his research on a group of 610 students who lived in Poland and studied in 1994; then, after 21 years, he repeated the survey on a sample of 132 people, who continued living in Poland, and who he was able to find. He continued his studies and a year later, in 2016, he surveyed a group of 38 people.

In particular, the work concerns the analysis of the negative and positive traits of the Polish people perceived by the representatives of the Arab minority in Poland, and also deals with the analysis of the stereotype of the Pole, created by that community. In particular, such problems have been studied as: the image of Polish families seen by the Arabs; the impact of the stay in Poland on the perception of the different characterological features of Polish men and women; the position of a husband and wife in a Polish family.

Keywords

Arab, Polish, polish women, stereotype, family, integration

1. Wstęp

Artykuł przedstawia proces tworzenia się obrazu Polski i Polaków w oczach społeczności arabskiej tu zamieszkującej. Autor podjął trud badania procesów zmian postrze-

gania polskiego społeczeństwa przez mniejszość arabską na przestrzeni ponad dwudziestu lat. Swoimi badaniami objął wówczas grupę 610 studentów, którzy zamieszkiwali w Polsce i uczyli się w roku 1994; następnie, po 21 latach, ponowił ankietę na próbie 132 osób, dalej zamieszkujących w Polsce, które udało mu się odnaleźć. Badania te kontynuował i rok później w 2016 r. przeprowadził kolejne, na grupie 38 osób.

W szczególności praca dotyczy analizy negatywnych oraz pozytywnych cech Polaków dostrzeganych przez przedstawicieli mniejszości arabskiej w Polsce, a także zajmuje się analizą stereotypu Polaka, stworzonego przez tę społeczność. Badaniom poddano takie problemy jak: obraz polskiej rodziny postrzegany przez Arabów; wpływ pobytu w Polsce na postrzeganie różnych cech charakterologicznych polskich mężczyzn i kobiet; pozycja męża i żony w polskiej rodzinie.

W Polsce społeczność arabska istnieje od stosunkowo niedawna, nie było tu dużych tradycji w kontaktach z państwami arabskimi. Kiedy w latach 80. XX w. zaczęła przybywać do Polski duża grupa młodzieży z krajów arabskich z zamiarem podjęcia nauki na wyższych uczelniach, wówczas zaczęła tworzyć się społeczność arabska, która istnieje do dziś, znaczna bowiem część studiującej wówczas młodzieży pozostała w Polsce i mieszka tutaj do dziś.

Mimo że społeczność ta istnieje już kilkadziesiąt lat, to Arab uważany jest wciąż za „obcego”, zwłaszcza gdy wyróżnia się wyglądem, sposobem bycia czy przynależy do innej, obcej kultury i religii. Podział na swoich i obcych jest jedną z najbardziej elementarnych i zarazem uniwersalnych form kategoryzacji świata społecznego¹.

Społeczność arabska, mimo że istnieje w Polsce już kilkadziesiąt lat, wciąż jednak jest bardzo mało znana, nie była przedmiotem szczególnego zainteresowania socjologów. W obecnej sytuacji kryzysu migracyjnego, który charakteryzuje się żywiołowym napływem ludności muzułmańskiej, a w szczególności arabskiej, można stwierdzić, że zaistniała konieczność stałych badań tej grupy ludności.

Według oficjalnych danych na dzień 1 lipca 2015 r. w Polsce zamieszkiwały 5584 osoby narodowości arabskiej, co stanowi w przybliżeniu zaledwie 0,015% mieszkańców kraju². Według ostatnich badań przeprowadzonych w 2017 r. przez CBOS to właśnie Arabowie budzą wśród Polaków największą niechęć (zadeklarowało to 59% respondentów)³.

Istnieje więc potrzeba, aby zastanowić się nad tym, co nakłada się na obraz Polski i Polaków w oczach Arabów, jak i na obraz Arabów w oczach Polaków? Czy jest jakiś wspólny mianownik i czy Polacy mają realne podstawy do radykalizowania postaw wo-

¹ E. Nowicka, *Swojskość i obcość jako kategorie socjologicznej analizy*, [w:] E. Nowicka (red.), *Swoi i obcy*, Warszawa 1990, s. 9.

² Dane na dzień 1 lipca 2015 r., źródło: UdSC, przywołane za: B. Chyż, K. Polakowska, *Arabowie i muzułmanie w Polsce*, <http://biqdata.wyborcza.pl/obcokrajowcy-w-polsce-arabowie-i-musulmanie>, 15.09.2015 r.

³ Sondaż CBOS, Polacy nie lubią Arabów, Romów i Turków, 24.02.2017 r.

bec polskich Arabów (Polarabów) i ich kultury? Czy ich obecność i tożsamość jest zbyt odrębna dla świata polskiego i to wyklucza jej akceptację?

Artykuł omawia proces dynamiki istniejących zmian w podejściu Arabów mieszkających w Polsce w latach 1994/2015/2016 do polskiego społeczeństwa; także porusza proces integracji, akulturacji, edukacji i egzystencji tych samych osób oraz wpływ uzyskanej w Polsce edukacji na ich poprzednie i bieżące poglądy.

Celem tej pracy jest zaprezentowanie mechanizmu kształtowania się wyobrażeń oraz opinii studentów i doktorantów arabskich studiujących na polskich uczelniach – o Polsce i Polakach, poprzez kontakt między przedstawicielami kultury arabskiej a społeczeństwem polskim – jako problem kontaktu między grupami, których odmienności rasowe i kulturowe mają istotne znaczenie – oraz poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak zmienił się ten obraz w latach 90. i obecnych, a także uzyskanie odpowiedzi na pytanie: jak sami respondenci się zmieniali po 21 latach współistnienia w polskim społeczeństwie? Jak tutejsza kultura wpływała na ich postawy w stosunku do Polaków, świata i samych siebie.

Informacje zawarte w przeprowadzonych badaniach mają za zadanie przedstawić obiektywny obraz Polski i Polaków w oczach mieszkających tu Arabów. Podstawowym źródłem tego obrazu są wyniki ankiet przeprowadzonych wśród anonimowych respondentów. Opracowując otrzymane wyniki, w niektórych miejscach dano własne komentarze, które uznano za niezbędne w ukazaniu pewnych problemów zawartych w tej pracy.

2. Charakterystyka badań

Od początku lat 90. rozpocząłem zakrojone na szeroką skalę badania nad społecznymi problemami egzystencji Arabów w Polsce⁴. Zbadałem wówczas niemal całą populację Arabów studiujących w Polsce, podejmując szereg problemów badawczych skupionych nie tylko wokół zagadnień związanych z ich integracją kulturową, ale również dotyczących percepcji Polaków w opinii Arabów. Moja praca opierała się w większości na badaniach ankietowych pogłębionych wywiadami z przedstawicielami wszystkich narodowości świata arabskiego studiującymi w Polsce w roku akademickim 1993/1994, którzy ukończyli co najmniej pierwszy rok studiów. Spośród możliwej do zbadania grupy studentów i doktorantów arabskich warunki te spełniło 945 osób. Stanowiły one 65% ogólnej liczby osób pochodzenia arabskiego kształcących się wówczas na wszystkich latach i kierunkach studiów. Rozdano 945 ankiet i uzyskano odpowiedzi od 610 osób (64,6%) – 436 studentów i 174 doktorantów. Szczegółowe dane o grupie przebadanych respondentów zawiera tabela nr 1.

⁴ Z. Abou Saleh, *Obraz Polski i Polaków w oczach studentów i doktorantów arabskich studiujących w Polsce*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1997 r.

W celu dokonania analizy porównawczej po 21 latach (w 2015 r.) przeprowadzono ponownie badania na 132-osobowej próbie spośród 610 respondentów z 1994 roku. Były to osoby, które pozostały w Polsce (72 respondentów) lub mieszkające w krajach arabskich i w innych państwach (60 osób ankiety internetowe). W 2016 roku ponownie przeprowadzone zostały badania na grupie 38 osób spośród tych samych respondentów. Badania porównawcze oparto na tym samym co w 1994 roku kwestionariuszu ankiety. Miało to na celu dokonanie analizy porównawczej zmiany postaw Arabów wobec Polaków oraz ocenę efektywności integracji i asymilacji kulturowej po 21 latach ich pobytu w Polsce i po zmianach społeczno-politycznych, który miały miejsce na świecie, w Europie i w Polsce.

Tabela 1. Charakterystyka populacji respondentów

Cechy socjodemograficzne	Rok 1994 610 osób	Rok 2015 132 osoby	Rok 2016 38 osób
Kraj pochodzenia	Algieria (26 osób) Egipt (3 osoby) Irak (8 osób) Jemen (86 osób) Jordania (31 osób) Liban (11 osób) Libia(52 osoby) Maroko (33 osoby) Palestyna (82 osoby) Tunezja (31 osób) Sudan (51 osób) Syria (194 osoby) ZEA (2 osoby)	Algieria (7 osób) Egipt (2 osoby) Irak (5 osób) Jemen (21 osób) Jordania (11 osób) Liban (3 osoby) Libia (5 osób) Maroko (5 osób) Palestyna (18 osób) Tunezja (7 osób) Sudan (7 osób) Syria (41 osób)	Irak (3 osoby) Jemen (2 osoby) Jordania (1 osoba) Liban (2 osoby) Palestyna (5 osób) Tunezja (2 osoby) Sudan (1 osoba) Syria (22 osoby)
Płeć	600 mężczyzn, 10 kobiet	131 mężczyzn, 1 kobieta	37 mężczyzn, 1 kobieta
Średnia wieku	27,6 roku	49,5 roku	51,6 roku
Respondenci w stanie wolnym	475 osób	2 osoby	1 osoba
Małżeństwa (żona pochodzenia polskiego)	17 osób	43 osoby	26 osób
Małżeństwa (żona pochodzenia arabskiego)	112 osób	86 osób	10 osób
Małżeństwa (żona pochodzenia innych narodowości)	6 osób	1 osoba	1 osoba
Czas przebywania w Polsce	średni czas 5,29 lat	30,8 lat	32,1 lat
Mieszkanie na własność	11 osób	108 osób	34 osoby
Polskie obywatelstwo	7 osób	57 osób	37 osób

Źródło: Opracowanie własne (badania z 1994, 2015 i 2016 r.).

Z badań wynika, że po ponad 20 latach zdecydowana większość respondentów jest w relacjach małżeńskich, posiada obywatelstwo polskie, własne mieszkanie, wyższe wykształcenie.

3. Polska rodzina w oczach Arabów

Przeprowadzone badania w 1994 r. oraz ponad dwadzieścia lat później, w latach 2015 i 2016, pokazują, że najczęstszą przyczyną nieszczęść dotyczących polskie rodziny, według osób biorących udział w badaniach, jest alkoholizm. W pierwszych badaniach aż 41,1% ankietowanych przychyliło się do tej opinii, w kolejnym liczba osób tak twierdzących wzrosła do 57,6%, a rok później wynosiła 60,6%. Wśród wyraźnych elementów auto-stereotypu Polaka mieszczą się takie cechy jak pracowitość i życzliwość, jednak z drugiej strony aż 65% Polaków uważa nadużywanie alkoholu za istotną cechę swego rodaka⁵.

Jednym z powodów niepowodzenia życiowego wśród Polaków jest wskazywany brak zdrowia. W 1994 r. uważało tak aż 21,3% badanych, z kolei w 2015 r. już tylko 12,1%, a w 2016 r. 10,6%.

Równie ważną przyczyną z punktu widzenia badanych jest problem zdrady małżeńskiej. Według badań przeprowadzonych w 1994 r. 17,7% osób dostrzega zależności między ogólnie pojętym nieszczęściem w polskich rodzinach a niewiernością w małżeństwie. W kolejnych latach problem staje się bardziej zauważalny, gdyż w 2015 r. i 2016 r. około 22% osób powołuje się na to, poddając ocenie kondycję polskich rodzin.

W badaniach z 1994 r., jak i z 2015 r. i 2016 r. pojawiły się także inne czynniki będące składowymi rodzinnego niepowodzenia. W pierwszych badaniach powołuje się na nie 19,9% badanych, w kolejnych tylko 7,6%, a są to: kwestie finansowe, trudne dzieci, sytuacja ekonomiczna, rozwód i brak pracy.

Czy podoba ci się równość pozycji męża i żony w polskiej rodzinie?

Poddano również ocenie stan równouprawnienia panującego w społeczeństwie polskim, w szczególności w rodzinie. Wyniki badań przeprowadzonych w 1994 r. podzielono na dwie grupy, w pierwszej znalazły się odpowiedzi osób studiujących do 5 lat w Polsce, a w drugiej odpowiedzi respondentów mieszkających tu powyżej 5 lat. W 2015 i 2016 r. podjęto kolejne badania wśród osób przebywających tu powyżej 25 lat.

Wśród respondentów przebywających w Polsce mniej niż 5 lat. 33,7% ankietowanych wyraziło swoją aprobatę wobec równości pozycji męża i żony w polskiej rodzinie,

⁵ M. Warchał, *Polska – Francja. Wzajemny wizerunek*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Obraz Polski i Polaków w Europie*, Warszawa 2003, s. 159.

43,3% wyrażało się na ten temat negatywnie; 20,5% nie potrafiło jednoznacznie określić swojego stanowiska. Z kolei 2,5% pozostawiło tę kwestię bez odpowiedzi.

Badania przeprowadzone wśród osób przebywających na terenie Polski powyżej 5 lat pokazują nieznaczne zróżnicowanie w poglądach. Równość pozycji między małżonkami w rodzinie spotkało się z przychylnością 44,5% ankietowanych. Niemalże w równym stopniu pojawiło się grono przeciwników – 41,3%; aż 11% nie wyraziło otwarcie swojego zdania, a 3,2% nie udzieliło żadnej odpowiedzi.

Z kolei badania przeprowadzone w 2015 r. pokazują, że aż 70,2% osób biorących udział w badaniu dostrzega korzyści z równości pozycji między małżonkami. Jedynie 11,4% nie wyraża się pochlebnie o równouprawnieniu w małżeństwie. 2,1% ma trudności opowiedzeniu się po którejś ze stron, a 16,3% wstrzymało się od odpowiedzi. Podobne wyniki były uzyskane w badaniach z 2016 r. Na uwagę zasługuje zmiana postaw Arabów wobec pozycji mężczyzny w hierarchii społecznej oraz wzrost roli kobiet w życiu społecznym. Arabowie nie tylko dostrzegają wzrost tendencji do egalitaryzacji płci w Polsce, ale po 21 latach zaczynają ją akceptować. Jest to ważna obserwacja, gdyż w tradycyjnych systemach społecznych taka sytuacja jest niedopuszczalna, a – jak powszechnie wiadomo – pozycja mężczyzny jest istotnym elementem kultury arabskiej. Zmiana w podejściu do tej kwestii pokazuje, iż polscy Arabowie mają już całkiem inny pogląd niż ich rodacy w świecie arabskim.

Nawal El Saadawi – feministka z Egiptu – uważa, że godność kobiet w świecie arabskim została skaleczona wraz z powstaniem filozofii ojcowskiej, która dała mężczyznom nieograniczoną władzę nad kobietami. Według tej autorki, z początkiem XXI w. i powstaniem nowego ładu światowego, kobieta jeszcze bardziej jest wykorzystywana przez system, gdzie istnieje dominacja mężczyzn. El Saadawi uważa, iż równouprawnienie w małżeństwie jest konieczne. Nie zgadza się ona z interpretacjami niektórych Arabów szukających w Koranie przywilejów dla mężczyzn w relacjach z kobietami⁶.

Inny badacz muzułmański, Masbuq ibn Ally uważa, że islam nie porównuje ze sobą mężczyzn i kobiet, podobnie jak nie uważa, że dwóch mężczyzn może być sobie równych, ani że równe sobie mogą być dwie kobiety. Twierdzi, że każdy człowiek jest wyjątkowy. Mężczyzn i kobiety cechuje natomiast równość wobec praw religijnych, etycznych, cywilnych oraz wobec obowiązków i powinności⁷. Inne podejście do kwestii równości męża i żony w świecie arabskim ma Agata Nalborczyk, kiedy cytuje przewrotną wypowiedź Fatimy Mer-nissi na temat tak częstego u Europejczyków zatroskania nad niedolą kobiet w świecie islamu. Zwraca się ona do obywateli niemieckich z prowokacyjnym stwierdzeniem, że choć

⁶ Nawal El Saadawi, *Kobieta, religia i moralność*, Damaszek 2000, s. 58, 100 (tłumaczenie własne autora).

⁷ Masbuq ibn Ally, *Islam – równość i różnice*, [w:] P. Morgan, C. Lawton (red.), *Problemy etyczne w tradycjach sześciu religii*, tłum. D. Chabrajka, Warszawa 2007, s. 354.

w Niemczech pisze się o nierównej pozycji kobiety w państwach arabskich, to jednocześnie sami Niemcy codziennie wspierają rządzących tymi państwami. Czynią tak przez swoje niepohamowane zużycie ropy naftowej i kupowanie jej od tychże rządów i władców, konserwatywnych wobec kobiet. Właśnie owa gotowość Europejczyków do robienia interesów z władcami krajów arabskich pomaga im, dzięki milionom dolarów, rządzić zgodnie ze swoim konserwatyżmem i pozwala nie dopuszczać kobiet do udziału w oficjalnym życiu⁸.

Czym według ciebie powinien charakteryzować się dobry ojciec?

Poddając szczegółowej ocenie rolę ojca w rodzinie, ankietowani wyróżnili kilkanaście cech, którymi powinien odznaczać się dobry ojciec. Jedną z najważniejszych z nich, według osób biorących udział w badaniu, jest opiekuńczość. W 1994 r. potwierdziło to 27,5% ankietowanych, a w kolejnych doceniła ją większa ilość osób, bo aż 38,2%.

Z wyodrębnionych wartości bardzo ważną była pracowitość. W 1994 r. stwierdziło tak 16,6% osób, a w 2015 r. 10,7%.

Za wyznacznik dobrego ojcostwa uznano także stawianie wysokich standardów i wymagań wobec potomstwa, które bezpośrednio wpływają na kształt kolejnego pokolenia. Potwierdziło to 14,6% badanych w 1994 r., a w 2015 r. już tylko 7,2%.

Ankietowani zwrócili także uwagę na cechę dotyczącą aktywności, sposobu bycia i codziennego funkcjonowania. W 1994 r. 5,1% badanych uznało, że ojciec powinien być energiczny, wraz ze wzrostem zainteresowania społeczeństwa prowadzeniem aktywnego trybu życia ta cecha okazała się istotna dla 12,8% badanych w 2015 r.

W 1994 r. 7,1% ankietowanych uznało, że bycie dobrym ojcem wiąże się ze sprawiedliwością rozumianą jako postępowanie według wysokich standardów i wartości moralnych, a także niepoddawanie ocenie zdarzeń czy sytuacji w oparciu o emocje. W 2015 r. potwierdziło to 1,4% badanych. Kolejną ważną cechą charakterystyczną jest zachowanie postawy człowieka surowego, kierującego się konsekwencją w podjętych decyzjach i swoistą nieustępliwością. Taka cechę wyróżniło 4,2% ankietowanych w 1994 r. i 1,8% w 2015 r.

Z drugiej strony istotną okazała się, w rysie charakterystycznym portretu dobrego ojca, uczuciowość, wrażliwość na potrzeby swojego potomstwa i skłonność do swobodnego okazywania uczuć. W 1994 r. uznało tak 7,2% osób, a w kolejnych badaniach w 2015 r. niewiele mniej, gdyż 6,3% respondentów.

Ankietowani oczekiwali także od ojca sumienności, zarówno w życiu domowym, jak i w pracy. W 1994 r. przychyliło się do tego 3,6%, a w kolejnych badaniach 3,9% osób.

Respondenci oczekiwali także ze strony ojca życzliwości. Przyjazne usposobienie jest wyrazem empatii i okazaniem wsparcia drugiej osobie. Dlatego też aż 6,8% osób

⁸ A. Nalborczyk, *Sytuacja kobiety w islamie i społeczeństwie muzułmańskim*, [w:] D. Chmielowska, B. Grabowska, E. Machut-Mendecka (red.), *Być kobietą w Oriencie*, Warszawa 2001, s. 75–76.

biorących udział w badaniu w 1994 r. uznało tę cechę za bardzo ważną, a w 2015 r. 10,3% potwierdziło tę tezę.

Niewielki odsetek badanych oczekiwał pewnej stałości i rygoru przejawiającego się w twardej postawie. Cecha ta okazała się istotna dla 3,1% osób badanych w 1994 r. i 2,4% osób w 2015 r. W podobnym stopniu respondenci skłaniali się do wyróżnienia powagi jako wyznacznika dobrego ojcostwa. W 1994 r. stwierdziło tak 2,2% ankietowanych, a w 2015 r. 1,4%. Znalazło się także kilka innych czynników, których suma w 1994 r. zawiera się w wartości 2%, a w 2015 r. 3,6%.

Czym według ciebie powinna charakteryzować się dobra matka?

Najważniejsza cecha jednoznacznie kojarząca się z obrazem dobrej matki związana jest z okazywaniem uczuć. Matka powinna być przede wszystkim kochająca. Wśród osób biorących udział w badaniach w 1994 r. uznało tak aż 59%. Kolejne badania, z 2015 r., to potwierdziły – 42,6% ankietowanych przyznało, że jest to najistotniejszy element macierzyństwa.

Kolejną wyróżniającą się na tle innych wartością jest bycie wymagającą. Respondenci doszli do wniosku, że dobra matka to taka, która potrafi także wyznaczać standardy życia domowego, jest wymagająca w kwestii wychowania i szeroko rozumianego obycia. W 1994 r. potwierdziło to 12,5% badanych, a w 2015 r. 14,3%.

Kolejne cechy oceniono na zbliżonym poziomie. Istotną wartością okazała się opiekuńczość. W badaniach z 1994 r. 2,3% osób, a w 2015 r. 5,8% ankietowanych uznało, że troska, jaką okazuje matka wobec swoich pociech, jest znaczącym elementem określającym macierzyństwo.

Podobnie wysoce cenioną cnotą okazała się cierpliwość. W badaniach z 1994 r. przyznało tak 3,1% ankietowanych, a w 2015 r. 4,9%.

Według osób biorących udział w badaniu godna podziwu jest także wytrwałość. Konsekwencja w dążeniu do zamierzonych celów czy planów jest jedną z cech, która powinna charakteryzować dobrą matkę. Tak uznało 3,1% badanych w 1994 r., a w 2015 r. przychyliło się tej opinii 2,5% osób.

Ankietowanym matka kojarzy się także z siłą, rozumianą w kontekście odporności psychicznej. Znaczącą wartością okazało się także postrzeganie matki jako kobiety zaradnej, opanowanej i potrafiącej udźwignąć wiele ciężarów związanych z kreowaniem i prowadzeniem życia domowego. W 1994 r. 3,6% osób doceniło tę cechę, a w 2015 r. 5,4%.

W badaniach z 1994 r. za wartościową cechę ankietowani uznali szczerość – 2,1%. W kolejnych badaniach, z 2015 r., potwierdziło wybór tej cechy 4,8%. Istotnym dla ankietowanych okazała się możliwość szukania wsparcia w relacji z matką opartej na prawdomówności.

Cechą dobrze portretującą matkę jest także pracowitość. W 1994 r. 3,9% badanych uznało, że jest to znacząca linia rysu charakterystycznego. W 2015 r. przychyliło się do tej opinii 5,5% badanych. Związana z nią także odpowiedzialność stała się kolejnym ważkim elementem. W 1994 r. twierdziło tak 3,7% osób, a w kolejnych badaniach, z 2015 r., już 4,5%.

Dla ankietowanych istotny jest także intelekt. W badaniach z 1994 r. 1,4% osób biorących w nich udział uznało, że dobra matka jest kobietą inteligentną, wykształconą. W kolejnych z 2015 r. potwierdziło to 4,4% osób.

Jedną z ostatnich wymienionych cech była wrażliwość; doceniano emocjonalność, a także czułość kobiet, upatrując w nich cech określających dobrą matkę. W 1994 r. uznało tak 1,2% badanych, a w 2015 r. 1,4%.

Respondenci wymienili jeszcze kilka innych cech, które w łącznym rozrachunku mieszczą się w odpowiedziach: 4,1% ankietowanych z 1994 r. oraz 3,9% osób, które wzięły udział w badaniach w 2015 r. Wyniki badań dotyczących wizerunku Polaków w oczach społeczności arabskiej w Polsce w roku 2016 są z reguły bardzo podobne do tych z roku poprzedniego, nie miały żadnego wpływu na zmiany w wizerunku matki.

Ile dzieci według Ciebie powinna mieć idealna rodzina?

Z każdą kolejną dekadą pod wpływem przemian społecznych, ekonomicznych i politycznych zmienia się model rodziny. Nie ulega wątpliwości, że współczesny znacząco różni się od tego, który dominował jeszcze przed dwoma pokoleniami.

Badania przeprowadzone 1994 r. z grupą studentów oraz dwadzieścia lat później, w 2015 r., z tą samą grupą pokazują, jak wielkie zmiany zachodzą w sposobie postrzegania i klasyfikowania rodziny na przestrzeni tak krótkiego okresu.

Według respondentów biorących udział w badaniu w 1994 r. aż 56,4% z nich uważa, że idealna rodzina powinna mieć dwójkę dzieci. Do tej opinii przychyliła się aż 67,3% badanych w 2015 r. i 65,8% rok później. Z kolei 29,3% osób biorących udział w badaniu w 1994 r. skłania się ku temu, że model rodziny powinien opierać się na trójce dzieci. Aprobatę tego stanowiska wyraża 15,5% badanych w 2015 r. i 21,1% w 2016 r. 6,6% badanych w 1994 r. stwierdziło, że idealna rodzina może poszczycić się pięciorgiem potomstwa. Do tej tezy w kolejnych badaniach przychyliło się 2,4% osób i tylko jedna osoba miała podobny pogląd w 2016 r. Ankietowani rozpatrywali także kwestię wychowania jedynaka. Dla 3,6% osób biorących udział w badaniu w 1994 roku ten model jest odpowiedni. Do tej koncepcji przychyliło się w kolejnych badaniach 10,1% w 2015 r. i 10,5% rok później. Z kolei 3,4% badanych w 1994 r. stwierdziło, że najlepiej byłoby posiadać czwórkę dzieci. W kolejnych badaniach podobne stanowisko zajęło 4,1% osób i 2,2% w 2016 r.

Wśród respondentów znalazł się także niewielki odsetek osób uważających, że rodzina powinna składać się z więcej niż pięciorga dzieci. W 1994 r. uznało tak 0,7% osób,

a w 2015 r. 0,6%. Potwierdza to arabistka Ewa Machut-Mendecka, pisząc, że rodziny, na ogół bardzo liczne, zawsze zajmowały poczesne miejsce w mentalności arabskiej i muzułmańskiej, sprzyjało temu myślenie kolektywistyczne i wielowiekowe przywiązanie do wspólnoty, której spójność i trwałość tradycyjnie zapewniała jak największa liczba potomków⁹.

Czym według ciebie powinno charakteryzować się dobre dziecko?

Islam wymaga od dzieci, by okazywały posłuszeństwo rodzicom, rodzicom zaś nakazuje troskliwą opiekę nad dziećmi¹⁰. Respondentów zapytano także o to, czym powinno charakteryzować się dobre dziecko. Podstawową cechą wyłaniającą się na pierwszy plan definicji było posłuszeństwo. Dla każdego rodzica czy osoby rozważającej kwestie rodzicielskie jest to najważniejszy element. W badaniach w 1994 r. 40,3% ankietowanych uznało, że podporządkowanie się rodzicom, zdyscyplinowanie jest aspektem priorytetowym. W 2015 i 2016 r. z tym twierdzeniem zgodziło się około 19% osób.

W 1994 r. 15,1% osób biorących udział w badaniu uznało, że we współczesnym świecie istotną cechą, która wyróżnia dobre dziecko, dodającą zapału do działania i odkrywania nowych rzeczy, jest ciekawość świata. W 2015 r. podobnie stanowisko zajęło 15,7% ankietowanych i nieco więcej w 2016 r. – 18,3%.

Kolejną cechą jest pracowitość. Dziecko od początku procesu wychowania powinno być zaznajomione z sumiennym wykonywaniem obowiązków. W 1994 r. takie stanowisko zajęło 14,2% osób biorących udział w badaniu, z kolei w 2015 r. ten pogląd poparło 27,7% badanych i do 31,8% rok później.

W 1994 r. 7,4% respondentów uznało, że dobre dziecko powinno odznaczać się ambicją, stawiać sobie cele w życiu i tak planować kolejne decyzje, aby je osiągnąć. To spostrzeżenie podjęło tylko 4,8% osób biorących udział w badaniu w 2015 r. i 7,9% w 2016 r. Nieodłącznie związana z ambicją zaradność także została uznana za cechę klasyfikującą dziecko jako dobre. W 1994 r. twierdziło tak 6,6% osób biorących udział w ankiecie, a w kolejnych badaniach aż 21,4% osób pochwaliło taką postawę.

Dla 5,9% badanych w 1994 r. ważną cechą jest szczerość dziecka. Ta cecha warunkuje budowanie zdrowych relacji opartych na prawdomówności, co czyni człowieka godnym zaufania. Podobnym przeświadczeniem kierowało się 4% osób biorących udział w badaniu w 2015 r. i 5,5% rok później.

Wśród ankietowanych znalazły się osoby, które ceniły sobie w dziecku bezinteresowność. W 1994 r. było to 3,7% badanych, a w 2015 r. 2% i 2,8% w 2016 r.

⁹ E. Machut-Mendecka, *Kobieta bez zasłony. Muzułmanka w świetle wiary i kultury w Oriencie*, [w:] D. Chmielowska, B. Grabowska, E. Machut-Mendecka, *Być kobietą w Oriencie*, Warszawa 2001, s. 31.

¹⁰ E. Machut-Mendecka, *op. cit.*, s. 26.

Respondenci zwrócili także uwagę na cechę związaną z poprzednimi wysoko cennionymi – pracowitość i ambicja, a jest nią dokładność. Rzetelność wykonywania obowiązków, skrupulatność w działaniu to postawa, którą w badaniach z 1994 r. doceniło 2,2% osób, a w kolejnych, z 2015 r., 1,5% i 5,5% rok później.

Cechą charakteryzującą dobre dziecko jest jego moralność oparta na zasadach religijnych. W 1994 r. 2,1% ankietowanych uznało, że religijność jest wyznacznikiem określenia „dobre dziecko”. W 2015 r. podobne przekonanie dzieliło 1,5% osób i 5,5% w 2016 r.

Wśród wymienionych cech znalazło się także wiele innych, których sumę głosów w 1994 r. stanowiło 2,5% odpowiedzi, w 2015 r. 2,4% i 4,1% w 2016 r.

Cechy charakteryzujące polskie kobiety oraz polskich mężczyzn w oczach Arabów.

Respondentów biorących udział w badaniu poproszono także o to, aby wymienili cechy, które według nich składają się na najwierniejszy obraz Polek. Analizując odpowiedzi respondentów, można stwierdzić, iż Polka w pierwszej kolejności kojarzy się z pięknem. Atrakcyjność Polek to jedna z niewielu cech, która się nie zmieniała, było to około 98% w 1994 r., 2015 r. i 2016 r.

Kolejnymi cechami wyróżniającymi się na tle innych są wesołość i pracowitość. W tych badaniach plasowały się one między 96% w 1994 r. do 85% w 2016 r.

Osoby biorące udział w badaniu doceniły także to, że Polki są oddane i dumne (od 85% do 75% w 2016 r., spadek tylko o 10%). Ankietowani zwrócili także uwagę na to, że Polki nie są leniwe. Mniej niż jedna czwarta tak je oceniała.

Poddając analizie społeczeństwo polskie, ankietowani uważali i nadal uważają, że Polki nie są posłuszne, tak twierdziło 83,2% w 1994 r., a w następnych latach około 90% podtrzymuje stanowisko w tej kwestii. Obraz wierności Polek zyskał w oczach Arabów, w 1994 r. 47,1% spośród nich sądziło, że są wierne, w 2015 r. 57,6%, natomiast w 2016 r. 60,2% z nich tak myśli. Co do pozostałych cech opisujących Polki jako uparte i wymagające, odnotowano tu znaczny spadek. W 1994 r. 80,3% Arabów stwierdziło, że Polki są wymagające, a po ponad dwudziestu latach niemal jedna czwarta z nich – 19% – tak uważa i nieco więcej – 21,1% – w 2016 r.

Porównując cechy charakteryzujące polskich mężczyzn w oczach Arabów, można zauważyć, że Polak w pierwszej kolejności kojarzy się z posłuszeństwem – odpowiedziało tak od 90,5% w 1994 r. do 76,4% osób w 2016 r. Jest bardzo pracowity – w 1994 r. tak uznało 60,5%, lecz w latach 2015 i 2016 około 75%. Wizerunek Polaka jako oddanego też uległ poprawie w oczach Arabów z 41,5% w 1994 r. do 68,5% w 2015 r. i trochę mniej w następnym roku. Nieco straciła wesołość Polaka w oczach respondentów, radosne usposobienie było cechą wyróżniającą dla 66,2% badanych w 1994 r. oraz 60,6% osób, które wzięły udział w sondażu z 2015 r., a o 10% mniej w 2016 r. Czy ma na to wpływ obecna sytuacja polityczna?

Poddając analizie społeczeństwo polskie, ankietowani zdiagnozowali negatywną cechę, która pojawia się zarówno w życiu osobistym, jak i zawodowym, jest nią leniwość; aż 55,1% osób badanych w 1994 r. uważa, że przeciętny Polak jest leniwy i często szybko traci zapał w podjętych zadaniach. Z kolei 2015 r. z tą tezą zgadza się 47,2% osób i 50% rok później.

A co do wierności Polaka, jak wynika z zebranego materiału, w 1994 r. takie przekonanie miało 42,2% osób, z kolei w 2015 r. i 2016 r. około 67% badanych przychyliło się to tej opinii.

Diagnozie poddano także kwestie związane z fizjonomią. Badając atrakcyjność Polaków w 1994 r. 47,4% respondentów uznało, że mężczyźni są przystojni. Z tą wypowiedzią zgodziło się w kolejnych badaniach 59,1% osób i o kilka procent mniej w 2016 r.

Ankietowani zaobserwowali także, że jedną z cech znamienych jest duma. Polacy cenią sobie godność i honor zarówno we własnym narodzie, jak i u narodów ościennych. W 1994 r. uznało tak 42,6%, a w 2015 r. i 2016 r. około 78% osób.

Według osób biorących udział w badaniu Polacy są wymagający zarówno wobec siebie samych, jak i wobec innych ludzi. Cenią sobie jasno stawiane warunki oraz rygorystyczne ich przestrzeganie. Takiego zdania było 35,4% badanych w 1994 r., a z kolei w 2015 r. i 2016 r. przychyliło się do tego stwierdzenia około 30% osób biorących udział w sondażu.

Cechą, która wyróżnia Polaków, jest także upór. Z jednej strony respondenci docenili zaangażowanie Polaków w powierzone obowiązki, z drugiej zanegowali bezkompromisowość i nieustępliwość, które sprawiają trudność w nawiązywaniu relacji z Polakami czy budowania pozytywnych stosunków partnerskich w biznesie. W 1994 r. uznało tak 41,4% osób, w 2015 r. już tylko 30,3% osób, a mniej o kilka procent rok później. Tabela 2 przedstawia cechy polskich mężczyzn i kobiet w oczach Arabów przez pryzmat czasu od 1994 r. do 2016 r.

Tabela 2. Porównanie cech Polaka i Polek w oczach Arabów w latach 1994, 2015 i 2016

Cecha \ Rok		1994	2015	2016
Pracowitość	mężczyzn	60,5%	75%	76,4%
	kobiet	94%	85,6%	84,1%
Oddanie	mężczyzn	41,5%	68,5%	63,1%
	kobiet	76,5%	70,5%	71,1%

Cecha \ Rok		1994	2015	2016
Wesołość	mężczyzn	66,2%	60,6%	52,7%
	kobiet	96,3%	94%	89,5%
Lenistwo	mężczyzn	55,1%	47,2%	50%
	kobiet	17,9%	25%	21,1%
Wierność	mężczyzn	42,2%	67,4%	66%
	kobiet	47,1%	57,6%	60,6%
Atrakcyjność	mężczyzn	47,4%	59,1%	55,5%
	kobiet	97,9%	98,5%	97,5%
Duma	mężczyzn	42,6%	78,1%	76,4%
	kobiet	85,4%	78,1%	79,2%
Posłuszeństwo	mężczyzn	90,5%	81,8%	76,4%
	kobiet	16,8%	12,1%	10,6%
Wymaganie	mężczyzn	35,4%	28,1%	31,6%
	kobiet	80,3%	19%	21,1%
Upór	mężczyzn	41,4%	30,3%	26,3%
	kobiet	67,7%	30,3%	31,6%

Źródło: Opracowanie własne (badania z 1994, 2015 i 2016 roku).

Analizując wyniki, można obserwować wielką zmianę co do postrzegania Polek w latach 1994 i 2016. W oczach respondentów były one co raz mniej wymagające i uparte. Są one w dalszym ciągu atrakcyjne, nieposłuszne, dumne, pracowite i wesołe. Inaczej ta wesołość wygląda u polskich mężczyzn, gdzie spadła z 66,2% w 1994 r. do 52,7% w 2016 r., co może mieć zarówno związek ze skłonnością do narzekania i defetyzmu,

zmniejszonym poziomem pozytywnej samooceny, jak i związek ze światowym kryzysem, który ma miejsce w Europie i Polsce.

4. Obraz społeczeństwa polskiego w oczach Arabów mieszkających w Polsce

W obrazie Polski i Polaków w oczach Arabów obserwować było można wzrost negatywnych postaw respondentów w stosunku do przypadku nadużywania alkoholu z 41,1% w 1994 r. do 63,9% w 2016 r. oraz wobec spadku liczby dzieci w rodzinie, który jest efektem zaniku wartości związanych z tradycją i rodziną. W 1994 r. 58,3% badanych stwierdziło, że w polskich rodzinach jest zbyt mało dzieci, w 2015 r. i 2016 r. tak uważało 98% respondentów. Porównując przedstawione dane, możemy zauważyć, że większość ankietowanych chciałoby posiadać więcej dzieci. Spowodowane jest to nakazami społeczno-religijnymi. Boży nakaz w islamie głosi bowiem, iż dziecko nie może być przyczyną szkody dla rodziców i rodziny... „Rodzicielka nie może doznać szkody z powodu swojego dziecka ani ten, któremu się urodziło dziecko, z powodu jego dziecka”¹¹. Faktem jest to, iż w przekonaniu większości Arabów dzieci są zarówno radością życia, jak i źródłem dumy rodzicielskiej. Te dwie cechy w sposób jaskrawy różnicują Polaków i Arabów. Co ciekawe, spadek wskaźnik osób oceniających swobodę seksualną jako zjawisko negatywne z 71,1% w 1994 r. do około 40% w latach 2015 i 2016, co pozostaje w związku z liberalnym podejściem do kontaktów seksualnych pozamałżeńskich. Tabela 3 przedstawia porównanie negatywnych cech Polaków w percepcji Arabów w latach 1994, 2015 i 2016.

Tabela 3. Porównanie negatywnych cech Polaków w oczach Arabów w latach 1994, 2015 i 2016

Cecha \ Rok	1994	2015	2016
Brak szacunku dla starszych	99,8%	84,1%	89,5%
Brak więzi rodzinnych	96,4%	83,5%	89,5%
Wysoka pozycja żony w rodzinie	97,4%	58,4%	60,6%
Ekspozycja emancypacja kobiet	80,5%	59,1%	52,5%
Alkoholizm	41,4%	57,6%	63,9%
Ilość dzieci w przeciętnej rodzinie	58,3%	97,8%	97,4%
Nieograniczona swoboda seksualna	71,7%	38,7%	42,1%
Niewypełnianie dogmatów wiary	58,2%	81,8%	76,4%
Oddawanie rodziców do domu starców	83%	94,7%	92,1%
Narzekanie	43,3%	78,8%	79,2%

Źródło: Badania własne w latach 1994, 2015 i 2016.

¹¹ *Koran* (2:233), tłumaczenie J. Bielawskiego, PIW, Warszawa 1986.

Analiza negatywnych cech Polaków pokazuje, że bardzo wysoki procent respondentów nie zgadza się z oddawaniem rodziców do domu starców i dwa razy tyle ankietowanych dostrzega wzrost zjawiska narzekania u Polaków. Natomiast nieograniczona swoboda seksualna jako cech negatywna miała o 30% zwolenników mniej w 2016 r. niż w 1994 r. Świadczy to o zmianie w podejściu Arabów do seksualności. Shereen El Feki pisze, że: „[...] w dziedzinie seksualności świat arabski może przypominać fortecę, hermetyczną twierdzę, której mury warowne bronią przed wszystkim, co może uchodzić za napastę na bastion heteroseksualnego małżeństwa i rodziny. Ale w rzeczywistości, o czym przekonały mnie podróże po tym świecie, nie jest on tak szczelnie zamknięty – i to nie tylko dzięki innowatorom działającym na rzecz szerokich zmian politycznych, społecznych i kulturowych ale też za sprawą zwykłych ludzi, którzy próbują odnaleźć szczęście w mikroskali własnego życia. Gdy w tych podróżach zaczynałam poruszać sprawy seksu, nikt ani razu mnie nie odrzucił; i właściwie im ubożsi i mniej wykształceni byli moi rozmówcy, tym bardziej okazywali się skorzy do szczerej i często dowcipnej wymiany poglądów na ten temat”¹².

Również w analizie odpowiedzi badanych w ostatnich latach trafić można było na bardzo mały odsetek dodatkowych negatywnych cech, jak: defetyzm i narzekanie, brak wzajemnego zaufania, kombinatorstwo, anomie społeczną i dysfunkcję państwa: niski poziom opieki zdrowotnej, spadek urodzeń, niskie zarobki, zbyt znaczna pozycja kościoła, brak obiektywizmu mediów i zakłamanie, korupcja, a także znieczulica. Arabowie zwrócili również uwagę na brak wiedzy na temat kultur innych narodowości, w tym Arabów. Ponadto respondenci wyrazili zdziwienie wobec takich cech, jak: afery gospodarcze i polityczne, niekompetencja polityków, przesadne zaufanie do USA oraz brak solidarności w realizacji celów strategicznych dla państwa.

Jak można zauważyć, pod wpływem nabycia kompetencji kulturowej, obraz i stereotyp Polaka w oczach Arabów w wielu przypadkach zmienił się. Niekoniecznie negatywnie. Przedstawiciele świata arabskiego zamieszkujący w Polsce potrafili też chwalić Polaków za takie rzeczy, jak: dbałość o własną kulturę i tradycję, ich potencjał intelektualny, znajomość języków obcych wśród młodych Polaków, życzliwość, równouprawnienie kobiet i mężczyzn, wesołość i normalność. W dużym stopniu Arabowie cenią u Polaków gościnność. W 1994 r. chwalaćcych było 67,3% i w następnych latach podtrzymało to stanowisko około 70%. Następną pozytywną cechą była przywiązanie do tradycji, która była ceniona przez 67,5% osób w 1994 r. i 79% w 2016 r. Uczynność Polaków miała 57,4% w 1994 r. i trochę mniej w późniejszych badaniach – około 50%. Podobny procent respondentów (50%) w 2016 r.) cenił u Polaków nienarzucanie swoje-

¹² S. El Feki, *Seks i cytađela – życie intymne w arabskim świecie przemian*, przełożyła A. Nowakowska, Wołowiec 2015, s. 359–360.

go zdania i stylu bycia. Natomiast w 2015 r. było 62,2% osób podobnie myślących i 63,8% w 1994 r. Również serdeczność Polaków w 2016 r. miała 52,6% zwolenników u Arabów, a 10% więcej było w 2015 r. Najwięcej respondentów ceniących Polaków za serdeczność było w 1994 r. – 67,3% osób.

5. Podsumowanie

Olbrzymie przemiany polityczne, ekonomiczne i społeczno-kulturalne, które nastąpiły na świecie, w Europie, a szczególnie w Polsce w ostatnich latach odegrały ważną rolę w życiu Polaków. Wywarły również wpływ na życie Arabów mieszkających w Polsce, a także na ukształtowanie się w ich oczach obrazu społeczeństwa polskiego. Nastąpiła transformacja gustów, poglądów, myśli, które wyrażają się nie tylko w sposobie ubierania się, stylu wypowiedzi, podejściu do codzienności, ale także w odniesieniu do ludzi odmiennych kulturowo i etnicznie. W wyniku tych zmian społeczeństwo polskie zmieniało swój wizerunek zarówno we własnych oczach – jak i w oczach otoczenia.

W niniejszym artykule ukazany został obraz Polski i Polaków w oczach przedstawicieli kultury arabskiej, żyjących w Polsce, oraz sposób, metoda, przebieg i główne czynniki, które miały wpływ na powstawanie tego obrazu. Był on odbiciem własnych osobistych uczuć, przeżyć, poglądów, opinii, wyobrażeń i doświadczeń, powstających na bazie bezpośrednich i wieloletnich kontaktów badanej grupy z Polakami. Spojrzawszy na wyniki tych badań zauważyć można, iż:

1. W 2016 r. obraz Polski i Polaków w oczach Arabów jest mniej pozytywny niż ten z 1994 r.
2. Trudno uznać, że Arabowie po wielu latach życia w Polsce nadal reprezentują wyłącznie kulturę swoich przodków. A jeszcze trudniej dowodzić, że nie integrują się z polską kulturą.
3. Brak jest racjonalnych podstaw do twierdzeń o niechęci respondentów arabskich do społeczeństwa polskiego czy do Polski. Podobnie pozbawione podstaw jest mówienie o wrogości z ich strony w stosunku do Polaków.
4. Nie ma realnych powodów do obaw przed Arabami mieszkającymi w Polsce i radykalizowania postaw wobec nich i ich kultury.
5. Wśród niewielkiej części Polarábów są osoby z rezerwą odnoszące się do zachodniej i polskiej kultury, ale też i takie, które – nie będąc ich przeciwnikami – po prostu izolują się i żyją na jej marginesie.

6. Ciekawym zagadnieniem do rozważań jest pytanie: Czy urodzone i wychowane w Polsce dzieci uczestników omówionych tutaj badań będą potrafiły i chciały spojrzeć na Polskę i Polaków przez okulary swoich rodziców?

Podsumowując, pozwolę sobie zwrócić uwagę, iż istniejący obraz Polski i Polaków w oczach Arabów zamieszkujących w Polsce jest pogłębiony rzetelną wiedzą i zrozumieniem polskiej rzeczywistości. Przedstawione w artykule zagadnienia to tylko część problemów koegzystencji Polaków i Arabów w Polsce. Opis ten otwiera drogę do rzetelnej dyskusji i nie służy do utrwalania stereotypów. Prowadzone niemal od ponad 20 lat badania pokazują, że Arabowie, którzy ukończyli studia w Polsce, w większości stanowią elity społeczne, wykazują skłonność do integracji i asymilacji kulturowej.

Może pięknie byłoby zgodzić się z J. Nikitorowiczem, kiedy pisze, że nie można pozostawać obojętnym na religię, której wyznawcy na skutek ruchów migracyjnych oraz kryzysu demograficznego Europy będą stanowić na naszym kontynencie coraz większą liczbę. Dlatego kraje zachodnie winny wspierać elity, pomagać reformować kraje muzułmańskie, którym zagraża fundamentalizm islamski. Należy przede wszystkim zauważyć złożoność świata arabskiego, wyodrębniając w nim zwyczajnych wiernych, takich samych jak chrześcijanie, czy innych wierzących w Boga, od islamistów, którzy chcą przywrócenia państwa teokratycznego w swoim kraju i funkcjonować pod rządami duchownych. Szanują oni różnice etniczne oraz zasady demokracji, chcą i potrafią negocjować i utrzymywać normalne związki ze światem, jednak chcą zachować islamską tożsamość swoich społeczeństw¹³.

¹³ J. Nikitorowicz, *Prognozy Nowej Europy w kontekście realizowania zadań edukacji międzykulturowej*, [w:] J. Nikitorowicz, D. Misiejuk, M. Sobecki (red.), *Etniczność i obywatelskość w Nowej Europie. Konteksty edukacji międzykulturowej*, Białystok 2007, s. 12.

mgr Olga Hałub

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Cele i zadania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych

Goals and tasks of Common Commission of the Government and National and Ethnic Minorities

Streszczenie

Celem niniejszego referatu jest próba charakterystyki celów i zadań Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Jest to organ doradczy administracji rządowej, którego działalność służy zwiększeniu efektywności polityki państwa wobec ww. mniejszości, jak również wzmocnienia dialogu z ich przedstawicielami. Tym samym zadania Komisji wpisują się w konstytucyjny obowiązek władz publicznych polegający na zagwarantowaniu ochrony wolności i praw mniejszościom narodowym i etnicznym w Polsce. Niniejsze rozważania są wynikiem analiz przepisów ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z dnia 6 stycznia 2005 r., a także Regulaminu Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Słowa kluczowe

Komisja Wspólna, ochrona mniejszości narodowych i etnicznych, organ doradczy, administracja rządowa, polityka antydyskryminacyjna, dyskryminacja ze względu na pochodzenie lub narodowość

Abstract

This paper is an attempt to analyze the tasks of the Common Commission of the Government and National and Ethnic Minorities. This is an advisory body, which aims to improve the effectiveness of the politics of the state towards the mentioned minorities and to intensify dialogue with them. The Commission's tasks fulfill constitutional duty to protect all freedoms and rights, that are guaranteed for the national and ethnic minorities in Poland. This paper was performed in the context of the regulation on the national and ethnic minorities and the regional language from 6th January 2005, as well as the Regulations of the Common Commission of Government and the National and Ethnic Minorities.

Keywords

Common Commission of the Government and National and Ethnic Minorities, protection of national and ethnic minorities, advisory body, government administration, non-discrimination politic, ethnic discrimination, national origin discrimination

1. Wprowadzenie

Mniejszości narodowe i etniczne należą do adresatów Konstytucji RP¹, którym ustawa zasadnicza zapewnia w Polsce szczególną ochronę². Z tego też względu na organach władzy publicznej spoczywa obowiązek zapewnienia realizacji wolności i praw zagwarantowanych przez zarówno najwyższy akt prawny, jak i ustawodawstwo zwykłe. Na szczeblu centralnym istnieją podmioty, których działalność koncentruje się wyłącznie na ochronie statusu mniejszości narodowych i etnicznych. Pierwszym z nich jest organ parlamentarny – stała Komisja ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Powołano ją po raz pierwszy w 1989 r. Do jej zadań należą sprawy związane m.in. z utrzymaniem dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych, etnicznych i językowych oraz ochrony ich praw, a także realizacją zasady równego traktowania osób bez względu na ich pochodzenie etniczne i rasowe oraz narodowość³. Jednocześnie w ramach aktywności władzy wykonawczej na tym polu działają Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych⁴, jak również Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych⁵. Zadaniem niniejszej pracy jest próba charakterystyki celów działania i zakresu kompetencji ostatniego z wymienionych podmiotów, którego aktywność odkrywa w praktyce największą rolę w zakresie zapewnienia realizacji wolności i praw mniejszości narodowych i etnicznych.

Na potrzeby niniejszej pracy należy przyjąć, iż pod pojęciem mniejszości narodowych rozumie się grupę obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki: jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją, dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji, ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę, jej przodkowie

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Art. 35 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że „(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.”

³ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=8&KodKom=MNE> [dostęp 02.02.2017].

⁴ Departament od kwietnia 2016 r. został połączony z Wydziałem do spraw Mniejszości Romskiej oraz Zespołem Kultury Mniejszości Narodowych i Etnicznych i działa przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁵ Należy także wspomnieć o istnieniu Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych, który działał w latach 2002–2008 i pełnił funkcję organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów. Kontynuował on działania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych, istniejącego w latach 1997–2001. Zob. szerzej: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/podmioty-odpowiedzialn/miedzyresortowy-zespol/6478,Zespol-do-Spraw-Mniejszosci-Narodowych.html> [dostęp 16.02.2017].

zamieszkivali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat, utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie⁶.

Natomiast mniejszość etniczna to grupa obywateli polskich, która jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją, dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji, ma świadomość własnej historycznej wspólnoty etnicznej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę, jej przodkowie zamieszkivali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat, nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie⁷.

2. Status prawny i zadania Komisji

Prawnymi podstawami uzasadniającymi konieczność utworzenia Komisji są nie tylko przepisy rangi ustawowej, ale także konstytucyjnej. Należy tu wskazać na art. 2 Konstytucji stanowiący, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej⁸. Ta deklaracja w komplementarny sposób łączy się z art. 32 ust. 1 stanowiącym o zakazie dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym⁹. Na państwie ciąży więc obowiązek zapewnienia instrumentów ochrony prawnej, które zagwarantują odpowiedni standard troski ze strony państwa dla każdego, a zatem także dla przedstawicieli wszelkich mniejszości w państwie¹⁰. Ponadto o konieczności zapewnienia ochro-

⁶ Jest to definicja legalna zawarta w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z dnia 6 stycznia 2005 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141 ze zm.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Należy przy tym przyznać słusznosc stwierdzeniu, iż „zasada sprawiedliwości społecznej zobowiązuje do sprawiedliwego i społecznego uzasadnienia działań państwa, a także stanowi kryterium oceny procesu stanowienia i stosowania prawa, będąc tym samym podstawą oceny konstytucyjności, czyli prawnej dopuszczalności podjętych działań organów władzy publicznej”. Zob. szerzej: K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 4, s. 13.

⁹ Należy wskazać, iż do cech dyskryminujących w świetle art. 32 ust. 2 przedstawiciele doktryny zaliczyli m.in. płeć, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie, światopogląd, orientację seksualną, wiek. Zob. szerzej: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 233–234.

¹⁰ Wskazuje na to wielokrotnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do mniejszości narodowych i etnicznych (np. uchwała TK z dnia 30 kwietnia 1997 r., W 1/97), czy religijnych (np. uchwała TK z dnia 2 marca 1994 r., W 3/93). Jednocześnie należy podkreślić, iż przedstawiciele doktryny twierdzą, że w sposób pośredni ochrona mniejszości narodowych jest zapewniona poprzez konstytucyjne gwarancje ustanowione np. w art. 5 (gwarancja ochrony wolności i praw człowieka), 11–12 (wolność tworzenia i działalności partii politycznych, samorządów, związków zawodowych), 25 (wolność religijna w znaczeniu instytucjonalnym), 31 (gwarancja ochrony prawnej i poszanowania wolności człowieka), 53 (wolność religijna), 54 (wolność słowa), 57 (wolność zgromadzeń), 58 (wolność zrzeszania się). Zob. szerzej: A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004, s. 140–141.

ny dedykowanej wyłącznie mniejszościom narodowym i etnicznym stanowi wprost art. 35 Konstytucji, do którego odniesiono się powyżej, a także art. 27 odnoszący się do prawa do posługiwania się przez mniejszości narodowe ich językiem regionalnym¹¹. O ochronie mniejszości narodowych i etnicznych stanowią także przepisy prawa międzynarodowego¹².

Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: Komisja) została utworzona na mocy przepisów ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym¹³. Działania Komisji powinny przyczynić się do zwiększenia efektywności polityki państwa wobec mniejszości, jak również wzmocnienia dialogu z ich przedstawicielami. Tym samym charakter Komisji służy realizacji celów ww. ustawy, jakimi są określenie podstawowych praw i obowiązków osób należących do mniejszości, czy zagwarantowanie regulacji o charakterze społecznym, jak również oświatowo-kulturalnym. Ideą, która przyświecała utworzeniu Komisji było także objęcie szczególną ochroną osób należących do mniejszości. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie specjalnej preferencji w drodze aktu normatywnego tak, by wyrównać szanse dla podmiotów będących członkami tzw. grup mniejszościowych¹⁴. Wprowadzenie tego typu rozwiązań zdaje się potwierdzać tezę, iż stosunek państwa do mniejszości narodowych i etnicznych jest testem na jakość demokracji¹⁵.

Zgodnie z art. 23 ustawy Komisja została określona jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. Do zadań tego ciała należą: wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, w tym ocena sposobu realizacji tych praw oraz formułowanie propozycji w zakresie działań zmierzających do zapewnienia realizacji praw i potrzeb mniejszości, opiniowanie programów służących tworzeniu warunków sprzyjających zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowaniu i rozwojowi języka regionalnego, opiniowanie projektów aktów prawnych

¹¹ Zgodnie z brzmieniem art. 27 Konstytucji: „W Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych”.

¹² Art. 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z Protokołem 12, Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r., ratyfikowana przez Polskę w 2000 r., Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych.

¹³ Na temat ustawy zob. szerzej: A. Kirpsza, *Status mniejszości narodowych i etnicznych w prawie europejskim o polskim*, [w:] J. Kihl i inni (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne*, Kraków 2008, s. 17.

¹⁴ Jednakże uprzywilejowanie grup mniejszościowych nie powinno w efekcie doprowadzić do dyskryminacji tzw. większości. Zob. szerzej: B. Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Katowice 1996, s. 65–77.

¹⁵ Wskazuje na to m.in. M. Safjan, stwierdzając, iż „problem stosunku do mniejszości stał się współcześnie swoistym miernikiem demokratyzacji społeczeństw. Demokrację postrzega się bowiem coraz częściej właśnie przez pryzmat zdolności społeczeństwa do zapewnienia funkcjonującym w jego ramach mniejszościom możliwości realizacji należnych im uprawnień i swobód, manifestacji swojej odrębności i wyboru metod potwierdzenia własnej tożsamości”. Zob. szerzej: https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/1998_2006/20031003.pdf [dostęp 05.02.2017].

dotyczących spraw mniejszości, opiniowanie wysokości i zasad podziału środków przeznaczonych w budżecie państwa na wspieranie działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowania i rozwoju języka regionalnego, podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób należących do mniejszości. W celu realizacji swoich zadań Komisja Wspólna ma obowiązek współdziałać z organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz z zainteresowanymi organizacjami społecznymi. Ponadto może ona zwracać się do instytucji, placówek i środowisk naukowych oraz organizacji społecznych w szczególności o opinie, stanowiska, ekspertyzy lub informacje. W jej pracach na specjalne zaproszenie udział mogą brać przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, organizacji społecznych i środowisk naukowych.

Utworzenie tzw. doradczych, opiniodawczych bądź opiniodawczo-doradczych ciał pełni w praktyce relewantną funkcję. Działają one bowiem przy organach administracji rządowej bądź innych instytucjach rządowych i są głosem mniejszości bądź grup, których dotyczy dana sprawa. Stanowią więc z jednej strony ich realną reprezentację na szczeblu centralnym. Z drugiej strony natomiast na członków takiego organu powołani są przedstawiciele określonych środowisk, którzy znają problemy, potrzeby i oczekiwania tych grup. Tym samym wyrażane stanowiska i opinie pełnią doniosłą rolę przy podejmowaniu decyzji o kształcie rozmaitych rozwiązań. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że Komisja obok działań o charakterze opiniodawczym posiada także kompetencje kształtujące¹⁶. Do jej zadań należy podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych. O ile z definicji organu doradczego wynika niewiążący charakter jego zaleceń dla administracji, o tyle podejmowanie aktywności w zakresie walki z dyskryminacją ze względu na narodowość bądź pochodzenie są zadaniem Komisji niezależnym od aktywności organów centralnych na tym polu.

a) Skład Komisji

Komisja jest organem o dwoistym charakterze, który z jednej strony składa się z podmiotów reprezentujących stronę rządową, z drugiej natomiast mniejszości narodowe i etniczne. W skład Komisji Wspólnej wchodzi poszczególni przedstawiciele organów administracji; należy wskazać tu na ministrów do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, administracji publicznej, kultury i ochrony dzie-

¹⁶ Wyposażenie Komisji w funkcje kształtujące należy uznać za racjonalne posunięcie polskiego ustawodawcy. Sam koszt utworzenia i działalności organów opiniodawczo-doradczych jest na tyle duży, iż brak zagwarantowania możliwości współtworzenia inicjatyw w zakresie jej kompetencji, a zatem ograniczenie jej aktywności wyłącznie do funkcji opiniodawczej byłby pozbawiony sensu. Zob. szerzej: http://biurosejmu.gov.pl/teksty_pdf_04/i-1050.pdf [dostęp 22.02.2017].

dzictwa narodowego, oświaty i wychowania, finansów publicznych, pracy, zabezpieczenia społecznego, spraw zagranicznych, szkolnictwa wyższego¹⁷, a także ministrów spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych oraz sprawiedliwości, jak również Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przedstawiciela Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Z ramienia środowisk mniejszości narodowych i etnicznych w skład Komisji wchodzi: dwóch przedstawicieli mniejszości białoruskiej, jeden przedstawiciel mniejszości czeskiej, dwóch przedstawicieli mniejszości litewskiej, dwóch przedstawicieli mniejszości niemieckiej, jeden przedstawiciel mniejszości ormiańskiej, jeden przedstawiciel mniejszości rosyjskiej, jeden przedstawiciel mniejszości słowackiej, dwóch przedstawicieli mniejszości ukraińskiej, jeden przedstawiciel mniejszości żydowskiej, jeden przedstawiciel mniejszości karaimskiej, dwóch przedstawicieli mniejszości łemkowskiej, dwóch przedstawicieli mniejszości romskiej, jeden przedstawiciel mniejszości tatarskiej, dwóch przedstawicieli społeczności posługującej się językiem, o którym mowa w art. 19 ustawy, tj. takim, który jest tradycyjnie używany na terytorium danego państwa przez jego obywateli, którzy stanowią grupę liczebnie mniejszą od reszty ludności tego państwa oraz różni się od oficjalnego języka tego państwa; nie obejmuje to ani dialektów oficjalnego języka państwa, ani języków migrantów. Do składu Komisji zalicza się także jej sekretarza, którym jest pracownik urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych.

Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje członków Komisji Wspólnej na wniosek ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, który to zobligowany jest do uprzedniego poinformowania pozostałych członków Komisji. Mogą oni zgłaszać ministrowi swoich kandydatów na członków Komisji w terminie 90 dni od otrzymania zawiadomienia. Jeżeli w tym czasie nie dojdzie do zgłoszenia kandydatów bądź dotychczasowi członkowie zgłoszą kandydatury w liczbie większej niż przewidziana, minister przedstawia dotychczasowym członkom własnych kandydatów celem zaopiniowania prezentowanej kandydatury. W przypadku niewyrażenia przez mniejszość lub społeczność opinii w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych kandydatów, wymóg uzyskania opinii uznaje się za spełniony.

Minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych ma także szerokie kompetencje w związku z możliwością odwołania członków Komisji. Może on bowiem wystąpić do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o ta-

¹⁷ Został on włączony w skład Komisji mocą Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2010 r., Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 148.

kie odwołanie. Następuje to w przypadku złożenia przez członka rezygnacji z członkostwa w Komisji Wspólnej albo wystąpienia przez organ, mniejszość lub społeczność posługującą się językiem, o którym mowa w art. 19, których przedstawicielem jest członek, do ministra z uzasadnionym wnioskiem o odwołanie członka ze składu Komisji Wspólnej, a także w sytuacji skazania go prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione z winy umyślnej.

Poza powyższej wskazanymi przypadkami oraz sytuacją, w której mandat wygasa¹⁸, członkostwo w Komisji nie jest kadencyjne. W przypadku przedstawicieli strony rządowej jest ono uzależnione od pełnionej funkcji, natomiast w przypadku przedstawicieli mniejszości narodowej nie jest ono ograniczone w czasie. Ustawa dopuszcza ponadto, by Rada Ministrów fakultatywnie włączyła w skład Komisji Wspólnej, w drodze rozporządzenia, przedstawiciela organu administracji rządowej innego niż wymieniony powyżej. Do powołania i odwołania członka Komisji Wspólnej stosuje się odpowiednio procedurę jak w przypadku ustawowego członka Komisji¹⁹.

W składzie Komisji wyróżnia się także współprzewodniczących²⁰. Są nimi odpowiednio przedstawiciel ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, a także przedstawiciel mniejszości i społeczności posługującej się językiem, o którym mowa w art. 19, wybrani przez członków Komisji niebędących reprezentantami organów administracji rządowej. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku zwykłych członków Komisji, współprzewodniczących powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych.

b) Prace Komisji

Posiedzenia Komisji Wspólnej odbywają się nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy w ciągu jednego dnia, w siedzibie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednakże w uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość zwołania posiedzenia w innym miejscu uzgodnionym przez współprzewodniczących Komisji. Posiedzenia zwołuje współprzewodniczący Komisji Wspólnej, będący przedstawicielem ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Może tego dokonać bądź z inicjatywy własnej, bądź na wniosek współprzewodniczącego, będącego przedstawicielem mniejszości i społeczności posługującej się językiem, o któ-

¹⁸ Dzieje się tak wyłącznie w przypadku śmierci członka Komisji.

¹⁹ Do takiej sytuacji doszło w 2010 r., gdy do składu Komisji dołączono ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

²⁰ Współprzewodniczący pełnią ważną rolę w pracach Komisji. Ich rola polega na kierowaniu jej działaniami poprzez m.in. akceptację porządku obrad Komisji, zapraszanie ekspertów na obrady czy powoływanie zespołów doraźnych na wniosek członków Komisji.

rym mowa w art. 19. W celu wypracowania wspólnego stanowiska zainteresowanych środowisk istnieje możliwość zwołania posiedzenia, w którym udział będą brali tylko członkowie Komisji Wspólnej będący przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych. Stanowisko to jest niezwłocznie przekazywane pozostałym członkom Komisji Wspólnej przez współprzewodniczącego. Odpowiednimi uprawnieniami dysponują przedstawiciele strony rządowej. Także wówczas stanowisko jest niezwłocznie przekazywane pozostałym członkom Komisji Wspólnej przez współprzewodniczącego. Natomiast wszelkie opinie i wytyczne będące efektem pracy Komisji są każdorazowo przekazywane Prezesowi Rady Ministrów, jak również samej Radzie Ministrów. Należy wskazać, że członkom Komisji Wspólnej nie przysługuje wynagrodzenie z tytułu członkostwa w Komisji Wspólnej.

Zgodnie z Regulaminem Komisji Wspólnej²¹ w ramach jej działalności wyodrębniono trzy tzw. „zespoły problemowe” koncentrujące się na określonych obszarach. Należy wyróżnić grupę do spraw edukacji²², kultury i mediów²³ oraz do spraw romskich²⁴. Poza członkami Komisji określonymi ustawowo, uprawnionymi do udziału w pracach tych grup są m.in. przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, organizacji społecznych czy naukowcy. Jednakże nie posiadają oni prawa głosu, ich działalność ma charakter doradczy. Największą aktywność wykazuje trzeci z wymienionych zespołów, tj. zespół do spraw romskich. Angażuje się on w przedsięwzięcia służące ochronie statusu Romów w Polsce, a ponadto w walkę z przejawami dyskryminacji. Wspiera także inicjatywy służące integracji społeczności romskiej. W związku z powyższym zespół odgrywa w praktyce ważną rolę w zakresie wspierania i rozwoju ww. mniejszości.

²¹ M.P. z 2007 r. Nr 45, poz. 534.

²² W jej skład wchodzi członkowie Komisji reprezentujący ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, współprzewodniczący będący przedstawicielem mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym, jak również pozostali członkowie Komisji zainteresowani tematyką posiedzenia zespołu.

²³ W jej skład wchodzi członkowie Komisji reprezentujący ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, współprzewodniczący będący przedstawicielem mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym, pozostali członkowie Komisji zainteresowani tematyką posiedzenia zespołu.

²⁴ W jej skład wchodzi członkowie Komisji reprezentujący ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw pracy, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, mniejszość romską, współprzewodniczący będący przedstawicielem mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym, pozostali członkowie Komisji zainteresowani tematyką posiedzenia zespołu, dwadzieścia osób reprezentujących organizacje mniejszości romskiej, wskazane przez członków Komisji, będących przedstawicielami tej mniejszości.

3. Podsumowanie

Działalność Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych stanowi jeden z elementów realizacji konstytucyjnego obowiązku władz państwa polegającego na zagwarantowaniu odpowiednich instrumentów ochrony statusu mniejszości narodowych i etnicznych. Choć Komisja nie dysponuje „własnymi” instrumentami służącymi wyżej wskazanemu celowi i jest organem opiniotwórczo-doradczym, realnie wpływa na kształt rozwiązań i inicjatyw podejmowanych przez polskiego ustawodawcę. Skład Komisji ze strony rządowej, tj. grupa aż 10 ministrów, zdaje się potwierdzać, że ochrona statusu mniejszości narodowych i etnicznych stanowi istotne zadanie dla władz publicznych. Jednakże negatywnie należy ocenić rozwiązanie, które wprowadza zasadę, iż posiedzenia Komisji powinny odbywać się nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy. Wydaje się, że jest to częstotliwość niewystarczająca dla zapewnienia efektywnej polityki względem mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Zdaje się to potwierdzać fakt, iż w 2016 r. odbyło się łącznie pięć posiedzeń Komisji. Wynika zatem z tego wniosek, iż minimalne standardy określone przez ustawodawcę mogłyby ulec zwiększeniu, zważywszy na ilość przedsięwzięć podejmowanych przez poszczególne grupy i zespoły działające w ramach Komisji, a także priorytety polityki państwa wobec mniejszości²⁵. Ponadto należy postulować rozszerzenie katalogu kompetencji o charakterze kreacyjnym w ten sposób, by Komisja obok uprawnień doradczych uzyskała możliwość samodzielnej realizacji przedsięwzięć, które uzna za konieczne dla zapewnienia kompleksowej ochrony mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce.

²⁵ Zob. szerzej: *Priorytety w zakresie polityki wobec mniejszości narodowych i etnicznych na najbliższe lata*, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/komisja-wspolna/posiedzenia/2016/9676,Posiedzenia-2016.html> [dostęp 22.02.2017].

mgr Dominika Kuźnicka

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Mniejszość etniczna a mniejszość narodowa w Polsce – analiza porównawcza na przykładzie Łemków i Żydów

**Ethnic minority and national minority in Poland
– comparative analysis on the example of Lemkos and Jews**

Streszczenie

Masowe przemieszczanie się grup narodowych i etnicznych nie jest zjawiskiem nowym. Już I i II Rzeczpospolita charakteryzowała się współistnieniem różnorodnych grup etnicznych i narodowych na obszarze państwa. Wraz z rozwojem demokratycznego państwa prawa oraz wzrostem znaczenia realizacji i ochrony praw człowieka pojawiła się potrzeba uregulowania sytuacji prawnej obywateli różnych państw, przebywających czasowo bądź stale na obszarze państwa trzeciego. Stąd też, początkowo w systemie powszechnej ochrony, następnie ochrony regionalnej i wreszcie w systemie prawa polskiego, pojawiły się rozwiązania, których głównym celem była ochrona praw mniejszości. Ochrona poszczególnych mniejszości etnicznych i narodowych jest niezwykle istotna z punktu widzenia rozwoju kulturowego państw, zapewnienia bezpieczeństwa jego mieszkańcom i wzmacniania pokojowych stosunków między państwami. Niezbędne jest zatem zapewnienie rzeczywistej ochrony członkom mniejszości i zagwarantowanie realizacji ich praw.

Słowa kluczowe

prawa mniejszości, mniejszość narodowa, mniejszość etniczna, prawa kulturowe, tożsamość kulturowa, system uniwersalny, system regionalny, ochrona mniejszości, prawa podstawowe

Abstract

The mass movement of national and ethnic groups is not a new phenomenon. Already I and II Republic was characterized by the coexistence of various ethnic and national groups within the state. With the development of the democratic rule of law and the increasing importance of implementation and protection of human rights, there was a need to regulate the legal status of citizens of different countries, either temporarily or permanently residing in a third country. Hence, initially in the system of universal coverage, then the protection of regional and finally in the Polish legal system, there is a solution whose main objective was to protect the rights of minorities. Protection of individual ethnic and national minorities is extremely important from the point of view of cultural development of countries to ensure the safety of its citizens and strengthening peaceful relations between states. It is therefore necessary to provide effective protection to members of minorities and guarantee the realization of their rights.

Keywords

minorities rights, ethinical minority, nation minority, cultural rights, cultural identity, universal system, regional system, protection of minorities, fundamental rights

1. Wstęp

Masowe przemieszczanie się grup narodowych i etnicznych nie jest zjawiskiem nowym. Już I i II Rzeczpospolita charakteryzowała się współistnieniem różnorodnych grup etnicznych i narodowych na obszarze państwa. Wraz z rozwojem demokratycznego państwa prawa oraz wzrostem znaczenia realizacji i ochrony praw człowieka pojawiła się potrzeba uregulowania sytuacji prawnej obywateli różnych państw, przebywających czasowo bądź stale na obszarze państwa trzeciego. Stąd też, początkowo w systemie powszechnej ochrony, następnie ochrony regionalnej i wreszcie w systemie prawa polskiego, pojawiły się rozwiązania, których głównym celem była ochrona praw mniejszości. Aby jednak w sposób pełny i powszechny realizować zawarte w aktach prawa międzynarodowego i krajowego założenia, niezbędne jest zdefiniowanie podmiotów, które podlegają ochronie, co w przypadku mniejszości narodowych i etnicznych budziło liczne kontrowersje.

Ochrona indywidualnych i kolektywnych praw jednostek deklarujących swą przynależność do określonych grup jest niezwykle ważna z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego¹. Tożsamość narodowa oraz zdobycze kulturowe mniejszości mają ogromny wpływ na kształtowanie się tożsamości oraz rozwój kulturalny państwa przyjmującego. Wpływy te wzajemnie się przenikają i na siebie oddziałują, czyniąc społeczeństwo jeszcze bogatszym. Co więcej, wskazuje się, że poprzez określenie tożsamości i cech charakterystycznych dla innych niż naród w sensie etnicznym grup społecznych, buduje się własną tożsamość tworzoną w opozycji do tożsamości „innych”².

W polskim porządku prawnym pełną ochronę gwarantuje się wskazanym w ustawie mniejszościom³. Z uwagi na zakres niniejszego opracowania szczegółowo omówiona zostanie sytuacja jedynie dwóch z nich – mniejszości narodowej Żydów oraz mniejszości etnicznej Łemków. Wybór ten został podyktowany przede wszystkim faktem, że mniejszości te są jednymi z najmniej licznych, a co za tym idzie – ich sytuacja społeczno-prawna jest w niewielkim zakresie opisana w literaturze naukowej.

¹ Por. M. Jankowska, *Konstytucyjne dziedzictwo narodowe a mniejszość romska*, s. 111, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38628/006.pdf> [dostęp 19.12.2016].

² *Ibidem*.

³ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych, etnicznych oraz o języku regionalnym, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 573 z późn. zm., dalej jako Ustawa.

2. Mniejszość narodowa i mniejszość etniczna – definicje w nauce prawa

W nauce prawa międzynarodowego brakuje jednoznacznej, powszechnie akceptowalnej definicji mniejszości. Wynika to z faktu, że w odróżnieniu od obywatelstwa, poczucie odrębności narodowej czy etnicznej jest nierozdzielnie związane z wypracowaną samoświadomością człowieka i wynikającą z tego stanu indywidualną identyfikacją jednostki z państwem⁴. We współczesnych próbach definiowania mniejszości narodowych i etnicznych dominują dwa podejścia: historyczno-prawne i socjologiczne⁵. W pierwszym z nich podkreśla się znaczenie kryterium liczbowego, państwowego stanu posiadania oraz czynników obiektywnych takich jak pochodzenie, język, religia, zamieszkiwane terytorium⁶. W drugim zaś na pierwszy plan wysuwa się subiektywne poczucie przynależności do danego narodu, wola bycia mniejszością, poczucie więzi z daną grupą kulturową. Pośród cech, które odznaczają mniejszości narodowe i etniczne od pozostałych, podkreślić trzeba również posiadanie własnej reprezentacji oraz symboliki narodowej⁷.

Zgodnie z definicją naukową przyjętą przez Encyklopedię Popularną PWN mniejszość to grupa ludności danego państwa różniąca się od większości obywateli swoją przynależnością narodową, językową, wyznaniową czy rasową⁸. Definicja ta nie jest jednak wystarczająca na potrzeby niniejszej analizy prawnej, w związku z czym można ją jedynie uznać za przyczynek do dalszej dyskusji.

Pojęciem mniejszości można również określić grupę, którą odznacza się ze względu na jej odmienną etniczną, językową lub religijną, która na obszarze państwa, które zamieszkuje znajduje się w liczbowej mniejszości⁹. Spośród wielu definicji naukowych mniejszości etnicznych i narodowych na szczególną uwagę zasługuje definicja wypracowana na zlecenie Podkomisji ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości Komisji Praw Człowieka ONZ. Francesco Capotorti, specjalny sprawozdawca Komisji zaproponował rozumienie mniejszości jako grupę obywateli państwa pozostającą w liczbowej mniejszości w stosunku do grupy dominującej, której członkowie będący oby-

⁴ Por. B. Machul-Telus, *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, Warszawa 2014, s. 44; zob. J. 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> [dostęp: 19.12.2016 r.]

⁵ Por. M. Barwiński, *Pojęcie narodu oraz mniejszości narodowej i etnicznej w kontekście geograficznym, politycznym i socjologicznym*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2004, nr 5, s. 69.

⁶ *Ibidem*, s. 69.

⁷ Por. G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011, s. 31–32.

⁸ *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1994, s. 519.

⁹ Por. R. Wieruszowski, *Komentarz do art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] R. Wieruszowski (red. nauk.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 684.

watelami państw posiadają cechy etniczne, religijne lub językowe odróżniające je od pozostałej części społeczności i pokazują, jeśli jest to możliwe, solidarność ukierunkowaną na ochronę ich tradycji, kultury, religii i języka¹⁰.

W polskiej nauce prawa jedną z podstawowych definicji mniejszości jest ta utworzona przez Józefa Byczkowskiego, który wskazuje, że terminem „mniejszości narodowe” nazywa się wszystkie grupy etniczne i odłamy narodowe, nieposiadające na obszarze danego państwa odrębnej, własnej państwowości, a charakteryzujące się dużym poczuciem odrębności etniczno-grupowej i dążącej do jej zachowania, poprzez pielęgnowanie tradycji, wierzeń oraz podkreślania i demonstrowania w różnych formach własnej odrębności¹¹. Definicja ta akcentuje konieczność deklarowania swojej tożsamości, pokazywania przez jednostki „na zewnątrz” poczucia inności i wyjątkowości. Odmiennej definicję mniejszości przyjęła Agnieszka Malicka, wskazując, że biorąc pod uwagę definicje wypracowane w prawie międzynarodowym, można przyjąć, że pojęciem mniejszości opisuje się grupę osób, obywateli danego państwa, która pozostaje w mniejszości w stosunku do reszty obywateli i różni się od większości odmienną narodowością, kulturą, tradycją, językiem, nierzadko również religią lub pochodzeniem rasowym¹². Grupa ta wyróżnia się również akcentowaniem swojej odmienności, nie dąży do asymilacji, a raczej pielęgnuje swoją kulturę, język czy religię, stara się zachować i kultywować własną tożsamość narodową i odmienną¹³.

W orzecznictwie sądów polskich wskazuje się, że przynależność danej grupy osób do mniejszości regionalnej o bardzo dużym poczuciu tożsamości (w tym również kulturowej) nie wystarcza do stwierdzenia, że dana grupa stanowi mniejszość etniczną bądź narodową¹⁴. Niezbędne jest bowiem postrzeganie takiej grupy jako odrębnego narodu w powszechnej świadomości oraz przede wszystkim posiadanie większości poza granicami kraju, inaczej mówiąc mniejszość to taka grupa etniczna, która ma większość poza granicami kraju¹⁵.

Współcześnie w literaturze zachodnioeuropejskiej proponuje się używanie pojęcia „nie dominująca grupa etniczna” zamiast „mniejszość etniczna”. Powodowane jest to faktem, że nie wszędzie i nie zawsze współczesne mniejszości były faktycznie za ta-

¹⁰ Por. *Minority rights: international standards and guidance for implementation*, United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, Nowy Jork, Genewa 2010, s. 2, zob. decyzja Komitetu Praw Człowieka z dnia 31 marca 1993 r. w sprawach 359/1989 i 385/1989.

¹¹ Por. J. Byczkowski, *Mniejszości narodowe w Europie 1945–1974*, Opole 1976, s. 21.

¹² Por. A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004, s. 20.

¹³ *Ibidem*, s. 21.

¹⁴ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 24 września 1997 r., sygn. akt I ACa493/97, http://www.katowice.sa.gov.pl/container/biuletyny//do2002//biuletyn_1998_1.pdf, dostęp 9.07.2017 r.

¹⁵ *Ibidem*.

kie uznawane – w wielu wypadkach uznawane bowiem były za grupy dominujące¹⁶. O negatywnym kontekście używania pojęcia „mniejszość” pisał już w latach 80. XX w. Gyula von Zathureczky wskazując, że „mniejszość” jest ujemnym, lekceważącym określeniem, łączącym się z takimi pojęciami jak słabość, małość, obce ciało w jednolitym państwie¹⁷. Jednocześnie z uwagi na terminologię przyjmowaną w aktach prawa międzynarodowego i krajowego, pojęcie „mniejszości” będzie konsekwentnie używane w niniejszej pracy.

O tym, czy dana jednostka należy do określonej mniejszości, decydują różne czynniki. Stosunkowo najprościej wskazać, czy dana osoba należy do mniejszości religijnej – przynależność do tej wspólnoty ma dobrowolny charakter i może być udowodniona dokumentami kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁸. Decydującym czynnikiem, który określa, czy dana osoba należy bądź nie do mniejszości językowej, jest posługiwanie się danym językiem przynajmniej w kontaktach prywatnych¹⁹. Wydaje się również, że chodzi tutaj o stałe posługiwanie się tym językiem, w sposób naturalny, swobodny, a przede wszystkim przekonanie jednostki o tym, że dany język jest jej językiem ojczystym, pierwotnym. Jest to szczególnie istotne współcześnie, kiedy wielu ludzi posługuje się biegle, także w życiu prywatnym, takimi językami jak angielski czy chiński, nie traktując ich jednocześnie jako języków pierwotnych i nie utożsamiając się z żadnymi mniejszościami. W przypadku mniejszości etnicznej wskazuje się na takie kryteria jak nazwisko, pochodzenie danej osoby, związki rodzinne, posługiwanie się językiem mniejszości, miejsce zamieszkania²⁰.

Jednocześnie pomimo stworzenia wielu definicji teoretycznych, wciąż na gruncie prawa międzynarodowego brakuje definicji legalnej mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej²¹. Przyjęcie takiej definicji zostało oddane ustawodawstwom wewnętrznym różnych państw, które w zależności od własnych potrzeb, a w szczególności sytuacji politycznej, kontekstu społecznego oraz warunków demograficznych, same formułują rozstrzygnięcia w tym zakresie²².

¹⁶ Por. M. Barwiński, *Pojęcie narodu oraz mniejszości...*, s. 70.

¹⁷ Por. G. v. Zathureczky, *Volksgruppen- und Minderheitenprobleme der Gegenwart, Volksgruppenrecht. Ein Beitrag zur Friedenssicherung*, Munchen–Wien 1980, s. 71.

¹⁸ *Minority rights: international standards...*, s. 689.

¹⁹ *Ibidem*, s. 689.

²⁰ *Ibidem*, s. 690.

²¹ Por. S. Łodziński, *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych – perspektywa europejska*, Raport BSE nr 208, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2002, s. 7.

²² Por. A. Krasnowolski, *Prawa mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w prawie międzynarodowym i polskim*, „Opracowania Tematyczne”, OT-599, Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011, s. 4.

3. Prawa mniejszości w systemie ONZ

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych²³ w art. 27 stanowi, że w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, wyznaniowe lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie będą pozbawione prawa do tego, aby wspólnie z innymi członkami swojej grupy pielęgnować własną kulturę, wyznawać i praktykować własną religię oraz posługiwać się własnym językiem.

Osoby należące do mniejszości narodowych i etnicznych korzystają ze wszystkich praw będących przedmiotem Paktu, w tym w szczególności chronione są klauzulami antydyskryminacyjnymi zawartymi w art. 2 i art. 26²⁴. Norma zawarta w omawianym tutaj art. 27 wskazuje na prawa odrębne, dodatkowe w stosunku do wszelkich innych uprawnień wynikających z Paktu²⁵. Osoby korzystające z uprawnień wskazanych w art. 27 nie muszą być ani obywatelami, ani stałymi mieszkańcami państwa, od którego dochodzą przyznanych im praw²⁶. Na gruncie Paktu państwa mają obowiązek gwarantowania praw jednostkom należącym do trzech rodzajów mniejszości – etnicznej, językowej i religijnej²⁷. Błędne jednak byłoby przyjęcie założenia, że Pakt nie chroni mniejszości narodowych. Uznaje się bowiem, że pojęcie „mniejszości etnicznych” ma szersze zakres niż „mniejszości narodowych”, które wchodzą w zakres pierwszego z pojęć²⁸.

Wskazuje się, że art. 27 nie formułuje praw kolektywnych, jedynie prawa indywidualne poszczególnych członków mniejszości. Jednocześnie z Paktu wynika, że również aspekt kolektywny musi zostać uwzględniony przy realizacji poszczególnych praw, skoro jednostka może korzystać z tych praw „wspólnie z innymi członkami swojej grupy”²⁹.

Zakres przedmiotowy ochrony wynikającej z art. 27 jest głównie wyznaczony przez negatywny obowiązek państwa nieingerowania w prawa osób należących do mniejszości wskazanych w przepisie³⁰. Cała ochrona nie sprowadza się jednak do wyłącznie obowiązków państw-stron do powstrzymania się od działań, które mogłyby naruszać prawa mniejszości. Szerokie znaczenie ma prawo do „pielęgnowania własnej kultury”. Obejmuje ono zarówno zwyczaje, moralność, rytuały, tradycje czy np. zwyczaje kulinarne charakterystyczne dla danej mniejszości, jak i działalność ekonomiczną, produkcję wyrobów artystycznych, działalność organizacji kultury czy publikacje w języku danej mniejszości. Wskazane w art. 27 prawo do używania wspólnego języka przez mniejszość obejmuje

²³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167, dalej jako Pakt.

²⁴ R. Wieruszowski, *Komentarz do art. 27...*, s. 684.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*, s. 688.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, por. decyzja KPCz z dnia 30 lipca 1981 r. w sprawie 24/1977 *Lovelace p. Kanadzie*.

²⁹ *Ibidem*, s. 689.

³⁰ *Ibidem*, s. 690.

nauczanie danego języka w szkołach publicznych i prywatnych, możliwość publikowania w nim oraz tworzenia innych dzieł artystycznych, a zwłaszcza – możliwość porozumiewania się danym językiem pomiędzy członkami danej społeczności, jednocześnie państwo nie ma obowiązku uznania języka mniejszości za język oficjalny³¹.

Prawa określone art. 27 mają także wymiar horyzontalny, Komitet Praw Człowieka uznaje bowiem, że państwa mają obowiązek stosowania pozytywnych środków ochrony nie tylko wobec działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, lecz także wobec działań innych osób na obszarze swojej jurysdykcji³².

Kolejnym dokumentem w systemie ONZ, którego celem jest zapewnienie ochrony mniejszościom etnicznym i narodowym jest Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych³³. Co istotne, przyjęta rezolucja, podobnie jak pozostałe dokumenty prawa międzynarodowego, nie definiuje pojęcia mniejszości, ograniczając się jedynie do lakonicznego wskazania w art. 2, że 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. Ostateczna rezygnacja z budowania definicji mniejszości w dokumencie rangi prawa międzynarodowego została zastąpiona określeniem podmiotu podlegającego ochronie poprzez wyliczenie wszystkich jej typów w tytule dokumentu³⁴. Delegaci w Zgromadzeniu Ogólnym w preambule deklaracji wskazali, że 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 i państwami. Deklaracja potwierdza prawa członków mniejszości do zachowania i rozwoju własnego języka, podtrzymywania tradycji, kultury, prawo do reprezentowania własnych interesów poprzez aktywność polityczną oraz prawo do odrębności religijnej. Ponadto zapewnia prawo do kontaktów członkom mniejszości zarówno mieszkających w tym samym kraju, jak i w innych państwach, a także wolność stowarzyszania się. Deklaracja ma na celu zapewnienie osobom należącym do mniejszości skutecznej ochrony ich praw, nie precyzując jednocześnie kategorii osób, które z tego uprawnienia korzystają³⁵. W literaturze wskazuje się, że Deklaracja gwarantuje prawo poszczególnym jednostkom należącym

³¹ *Ibidem*, s. 691.

³² *Ibidem*, s. 692, por. decyzja KPCz z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie 1285/2004 *Kleckovski p. Litwie*; decyzja KPCz z dnia 28 października 2011 r. w sprawie 1621/2007 *Raihan p. Łotwie*.

³³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135 z dnia 10 grudnia 1992 r.

³⁴ Por. J. Plewko, *Mniejszości narodowe w wymiarze lokalnym*, Lublin 2009, s. 42.

³⁵ *Ibidem*, s. 43.

do mniejszości, ale nie przyznaje tych praw całym grupom etnicznym, co związane jest z delikatnymi politycznie dążeniami autonomicznymi mniejszości³⁶.

Deklaracja jest dokumentem, który w systemie ONZ odgrywa największą rolę w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych. Jednocześnie wiele jej uregulowań nie jest jednoznacznych – nie rozstrzyga np. jakie środki powinny być użyte w celu zapewnienia praw członków mniejszości czy kwestii posługiwania się własnym językiem w kontaktach z organami państwa³⁷.

Pomimo dosyć szeroko zagwarantowanych uprawnień mniejszości narodowych w uniwersalnym systemie praw człowieka, wciąż w praktyce mniejszości napotykają na utrudnienia w realizacji swoich praw, a w wielu wypadkach spotykają się z jawną dyskryminacją. ONZ na bieżąco monitoruje sytuację, badając poszczególne przypadki naruszenia, a także analizując sprawozdania składane przez państwa członkowskie. I tak, ze specjalnego raportu ONZ na temat sytuacji mniejszości romskiej w Ameryce Północnej i Ameryce Południowej³⁸ wynika, że jednym z największych problemów, z jakim boryka się ta społeczność, jest dostęp do edukacji. Najczęściej romskie dzieci spotykają się z atakami rasistowskimi i ksenofobicznymi ze strony szkolnych kolegów, koleżanek i ich rodziców, ale zdarzają się również przypadki, gdy odmawia się im przyjęcia do szkoły ze względu na ich pochodzenie etniczne i narodowe. Ponadto program wykształcenia dzieci romskich nie uwzględnia nauki o ich odrębności kulturowej, problemów językowych, a także problemów, jakie wynikają z ich tradycyjnej potrzeby ciągłego zmieniania miejsca zamieszkania.

Odrębnym problemem jest brak odpowiednich narzędzi, które pozwalają na pełną rejestrację narodzin dzieci pochodzenia romskiego. Co za tym idzie, mają one problem z otrzymaniem odpowiedniej opieki medycznej, w tym często nie uczestniczą w obowiązkowych i fakultatywnych programach szczepień. W państwach obu kontynentów Romowie nie uczestniczą w życiu politycznym, ani na szczeblu krajowym, ani regionalnym.

W raporcie ONZ stworzonym przez Gays McDougall z grudnia 2016 r.³⁹ wskazuje się, że dostęp do odpowiedniej edukacji jest największym problemem, z jakim borykają się mniejszości w różnych państwach świata. Jest to również bezpośrednia przyczyna kolejnych niedogodności, z jakimi spotykają się mniejszości, takich jak wykluczenie z życia obywatelskiego i politycznego, spychanie kobiet i dziewcząt należących do

³⁶ A. Krasnowolski, *op. cit.*, s. 6–7.

³⁷ J. Plewko, *op. cit.*, s. 43.

³⁸ Por. Regional workshop on the situation of Roma in the Americas, 10 marca 2016 r., <http://www.refworld.org/docid/56eadaff4.html>, dostęp 9.07.2017 r.

³⁹ Raport ONZ z grudnia 2016 r. „Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the independent expert on minority issues, Gay McDougall* Addendum Recommendations of the forum on minority issues”.

mniejszości na margines społeczeństwa, przymusowa asymilacja i zanikanie różnic kulturowych i etnicznych.

W dokumencie *Minority Issues in the First Cycle of the Universal Periodic Review* dokonano analizy sytuacji mniejszości narodowych w niemal wszystkich państwach ONZ, wskazując na problemy, z jakimi one się borykają. Należą do nich np. brak możliwości zachowania tożsamości religijnej członków społeczności (m.in. Egipt, Namibia, Nigeria, Sudan), brak dostępu do administracji publicznej osób, które władają jedynie językiem mniejszości (Namibia), brak uregulowanej sytuacji mniejszości w przepisach prawa (Nigeria, Sudan), stygmatyzacja mniejszości narodowych i rasowych (Tanzania), brak dostępu do opieki zdrowotnej (Chiny). Ponadto podnoszono także konieczność zwiększenia działań na rzecz upowszechniania edukacji w zakresie praw człowieka, w tym w szczególności praw mniejszości.

Regulacje zawarte w Deklaracji mają charakter zaleceń, które sygnalizują pożądany przez społeczność międzynarodową kierunek działań mających na celu ochronę praw mniejszości⁴⁰. Biorąc pod uwagę ówczesne rozwiązania, Deklaracja nie miała przełomowego znaczenia dla systemu ochrony praw mniejszości w Europie, porządkując jedynie przyjęcie w poszczególnych państwach założenia i stanowiąc dla nich pewien kompromis⁴¹. Zdecydowanie większe znaczenie na Starym Kontynencie odgrywają regulacje przez regionalne organizacje międzynarodowe takie jak np. Rada Europy.

4. Prawa mniejszości w europejskim systemie regionalnym ochrony praw człowieka

Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴² w art. 14 zakazuje dyskryminacji w zakresie korzystania z praw i wolności przyznanych w Konwencji ze względu na przynależność do mniejszości narodowej. Jeszcze w latach 60. XX w. Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazywał, że omawiana norma jest jedynie zasadą ogólną i nie można się na nią powoływać w sporze z państwem-stroną Konwencji⁴³. Problem został rozwiązany dopiero w 2000 r.⁴⁴, kiedy to dodano do Konwencji Protokół nr 12. Na mocy Protokołu jednostki, grupy jednostek oraz organizacje pozarządowe mogą wnieść

⁴⁰ G. Janusz, *op. cit.*, s. 353.

⁴¹ *Ibidem*, s. 353.

⁴² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 283, dalej jako Konwencja.

⁴³ Por. *Orzeczenie w Belgijskich sprawach językowych* z dnia 23.07.1968, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Seria A, Nr 6, Strasburg 1968.

⁴⁴ Por. A. Kirpsza, *Status mniejszości narodowych i etnicznych w prawie europejskich i polskim*, [w:] J. Kihl (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne. Publikacja pokonferencyjna*, Kraków 2008, s. 7.

skargę na działania państwa-strony Konwencji do ETPCz⁴⁵. Podobne regulacje znajdują się w art. 1 Protokołu nr 12, który gwarantuje zakaz dyskryminacji ze względu na m.in. przynależność do mniejszości narodowej, podkreślając, że zakaz dyskryminacji obejmuje także działania władzy publicznej. Należy jednak wskazać, że Polska nie ratyfikowała Protokołu nr 12⁴⁶. W myśl art. 14 Konwencji dyskryminacja nie oznacza wszelkiego zróżnicowania przy korzystaniu z praw i wolności określonych w Konwencji, a przepis jedynie chroni osoby znajdujące się w analogicznych sytuacjach przed ich różnym, nieadekwatnym traktowaniem ze względów tkwiących w ich cechach osobistych, a różnica w traktowaniu nie ma obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia⁴⁷. Zakaz dyskryminacji przewidziany w art. 14 i Protokole nr 12 rozciąga się poza wymagane przez Konwencję obowiązki państw-stron, ale również dodatkowych praw mieszczących się w ogólnej materii Konwencji, które państwa-strony, wykraczając poza jej granice, zdecydowały się dobrowolnie zapewnić⁴⁸.

W dorobku Rady Europy pojawiły się również inne dokumenty, które mają gwarantować poszanowanie praw i wolności członków różnych mniejszości. Jednym z nich jest Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych⁴⁹ (dalej KROMN). KROMN ma charakter ramowy, co oznacza, że ustanawia ona zasady ochrony, które następnie powinny być implementowane do prawa krajowego jej stron, a ponadto zostawia państwom pewną swobodę w zakresie wyboru środków ochrony⁵⁰. W myśl KROMN prawa mniejszości narodowych są integralną częścią międzynarodowej ochrony praw człowieka i wchodzi w zakres współpracy międzynarodowej. Autorzy KROMN podkreślili, że każda osoba wchodząca w skład mniejszości narodowej ma prawo do samodzielnego zdecydowania, czy chce być traktowana jako jej część czy nie, a jej wybór nie może być związany z jakimikolwiek negatywnymi konsekwencjami w sensie prawnym.

KROMN wskazuje zasady ochrony podmiotów indywidualnych, wchodzących w skład poszczególnych mniejszości i przyjmuje szerokie pojęcie podmiotu ochrony, nie definiując ostatecznie pojęcia mniejszości⁵¹. Z praw przyznanych w dokumencie członkowie mniejszości mogą korzystać zarówno zbiorowo, jak i indywidualnie. KROMN w sposób bardzo szeroki wyznacza zakres ochrony, wskazując na konkretne uprawnie-

⁴⁵ A. Kirpsza, *op. cit.*, s. 8.

⁴⁶ *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/konwencja_praw_czlowieka/ [dostęp 31.12.2016].

⁴⁷ Por. M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 962.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 983.

⁴⁹ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209, w stosunku do Polski weszła w życie 1 kwietnia 2001 r., dalej jako KROMN.

⁵⁰ A. Kirpsza, *op. cit.*, s. 9.

⁵¹ J. Plewko, *op. cit.*, s. 47.

nia członków mniejszości, takie jak prawo do używania języka mniejszości w życiu prywatnym i publicznym, do używania nazwisk i imion w brzmieniu języka ojczystego, prawo do nauki języka ojczystego i nauki w tym języku, do utrzymywania swobodnych i pokojowych kontaktów poprzez granice oraz uczestniczenia w organizacjach pozarządowych na szczeblu krajowym i międzynarodowym czy zakaz dyskryminacji. KROMN nakłada na państwa-strony obowiązek podejmowania niezbędnych działań dla zapewnienia pełnej i rzeczywistej równości między osobami należącymi do mniejszości narodowej bądź etnicznej a osobami należącymi do większości narodowej, a także obowiązek stwarzania warunków niezbędnych do zachowania i rozwijania tożsamości kulturowej połączony z zakazem podejmowania działań mających na celu asymilację osób należących do mniejszości. Wymagania sformułowane w KROMN są skierowane do każdego państwa-sygnatariusza na wszystkich szczeblach ich organizacji wewnętrznej, jednocześnie KROMN pozostawia państwom swobodę w zakresie wyboru podmiotów, względem których będzie ona stosowana⁵².

Drugim z dokumentów, które w sposób najbardziej szczegółowy i powszechny regulują sytuację mniejszości narodowych i etnicznych w systemie Rady Europy, jest Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych⁵³, która weszła w życie 1 marca 1998 r. Karta nie jest dokumentem skierowanym bezpośrednio do mniejszości narodowych lub etnicznych, nie określa ich praw jako takich, jednak budzi dla nich pewne skutki związane z tak istotną dziedziną, jaką jest tożsamość językowa⁵⁴. W dokumencie tym po raz pierwszy w historii Rady Europy uznano, że szczególne położenie mniejszości wymagać może przyjmowania specjalnych środków jej ochrony⁵⁵. Zgodnie z postanowieniami Karty mniejszości mają prawo do indywidualnej skargi do organów jurysdykcyjnych Rady Europy, prawo do utrzymywania pokojowych kontaktów transgranicznych, prawo dostępu do edukacji w języku ojczystym oraz prawo dostępu i rozpowszechniania informacji w języku ojczystym bez względu na granice. Na gruncie Karty państwa-strony mają obowiązek stwarzania warunków rzeczywistej ochrony mniejszości, przyjmowania środków prawnych, które mają na celu podtrzymywanie odrębności etniczno-kulturowej i językowej mniejszości oraz służących integracji społecznej, z jednoczesnym powstrzymaniem się od podejmowania środków, których celem byłaby przymusowa asymilacja. Karta pozostawia państwom dowolność uznania, które języki mniejszości i języki regionalne są uznawane za przedmiot ochrony Karty w wewnętrznym prawodawstwie, jednocześnie zobowiązała państwa do sprecyzowania

⁵² *Ibidem*, s. 48.

⁵³ Europejska Karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121, dalej jako Karta.

⁵⁴ G. Janusz, *op. cit.*, s. 430.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 437.

w dokumentach ratyfikacyjnych, które języki podlegają ochronie. Karta zapewnia ochronę wprost jedynie dwóm językom regionalnym – dolnoniemieckiemu i kaszubskiemu.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie kilkakrotnie wskazywał na konieczność poszanowania praw mniejszości przez państwa Rady Europy. W sprawie Chapman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu podkreślił między innymi, że wśród państw członkowskich Rady Europy wyłania się pewien konsensus, uznający szczególne potrzeby mniejszości oraz konieczność ochrony ich bezpieczeństwa, tożsamości i stylu życia, który ma na celu nie tylko o dbałość interesów samych mniejszości, ale przede wszystkim ochronę różnorodności kulturowej na potrzeby całej mniejszości⁵⁶.

Jednym z wciąż najbardziej palących problemów jest kwestia używania języków narodowych przez mniejszości. Najbardziej jaskrawe przypadki naruszenia tego prawa to zakaz pod karą grzywny umieszczania dwujęzycznych tablic w miejscowościach zamieszkiwanych przez Polaków na Litwie oraz problemy, z jakimi boryka się litewska mniejszość polska w zakresie pisowni polskich imion i nazwisk⁵⁷. Jednocześnie Europejski Trybunał Praw Człowieka w sposób niejednoznaczny odnosi się do tej kwestii, z jednej strony stwierdzając, że nazwisko należy do sfery prywatnej obywatela i jego pisownia w sposób inny niż chce obywatel stanowi naruszenie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka⁵⁸, a z drugiej strony wskazując, że dopuszczalna jest ingerencja państwa w zakresie nazwiska, jeżeli jest to uzasadnione ważnymi powodami niezbędnymi w demokratycznym państwie prawnym i jest zgodne z prawem, w tym ochroną wartości konstytucyjnych⁵⁹. Na tę ostatnią sytuację powołują się Litwini, twierdząc, że ochrona języka litewskiego jest jedną z wartości konstytucyjnych obowiązujących w ich państwie⁶⁰.

Odrębny problem stanowi dyskryminacja mniejszości w procesie edukacji. Taka sytuacja miała miejsce na przykład w Czechach i Słowacji w stosunku do mniejszości romskiej. W tamtejszych szkołach występowała segregacja rasowa, dzieci romskie uczyły się w odrębnych, specjalnych klasach, co tłumaczono przede wszystkim problemami tych dzieci z nauką. Testy badające poziom inteligencji dzieci pochodzenia czeskiego, słowackiego czy romskiego wykazały, że różnice w zakresie osiąganych wyników spowodowane są jedynie niedostateczną znajomością języka, w jakim odbywa się nauka przez dzieci pochodzenia romskiego⁶¹.

⁵⁶ Wyrok ETPCz z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie *Chapman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 27238/95.

⁵⁷ Por. W. Kundera, *Dyskryminacja mniejszości w prawie i polityce*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2014, z. 8, s. 323.

⁵⁸ Wyrok ETPCz z dnia 24 października 1996 r. w sprawie *Gulliot p. Francji*, sygn. akt 50 52/1995/558/644.

⁵⁹ Wyrok ETPCz z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie *Mentzen p. Łotwie*, sygn. akt 71074/01.

⁶⁰ Por. M. Jędrysiak, *Litewska tożsamość konstytucyjna a kwestia pisowni nazwisk przedstawicieli mniejszości narodowych na Litwie*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2016, z. 3, s. 93–116.

⁶¹ W. Kundera, *op. cit.*, s. 327.

ETPCz dosyć jednoznacznie odnosi się do problemu dyskryminacji ze względu na przynależność rasową bądź etniczną obywateli, podkreślając, że żadne różnice w traktowaniu, które wynikają wyłącznie lub w decydującym stopniu z pochodzenia etnicznego danej osoby, nie mogą być obiektywnie uzasadnione we współczesnym społeczeństwie demokratycznym, opartym na zasadach pluralizmu i poszanowania odmiennych kultur⁶².

Dokumenty zatwierdzone przez Radę Europy stanowiły asumpt dla rozwoju ochrony praw mniejszości w prawie wszystkich państwach Starego Kontynentu. Przyjęte regulacje są efektem wieloletnich negocjacji pomiędzy państwami i próbą pogodzenia często sprzecznych interesów. Wypracowane rozwiązania zbudowały pewien długoterminowy kompromis, na podstawie którego poszczególne państwa wytworzyły własne przepisy, rozwijając postanowienia wynikające z dokumentów uznanych przez Radę Europy. Niezależnie jednak od tego, to właśnie przepisy wewnętrzne są podstawowym narzędziem, dzięki którym członkowie mniejszości mogą korzystać z przyznanych im uprawnień i rozwijać swoją odrębność kulturową i etniczną.

5. Mniejszości narodowe i mniejszości etniczne w polskim systemie prawnym

Współczesne koncepcje, których przedmiotem jest badanie zasad demokratycznych państw prawa wskazują, że władza państwowa, której źródłem jest demokratyczna większość, nie może naruszać praw mniejszości, które podlegają władzy suwerena, a co za tym idzie ostateczne rozstrzygnięcia podejmowane są co prawda przez większość, ale proces decyzyjny odbywa się w procedurach, które mają za zadanie zapewnienie ochrony praw mniejszości⁶³.

Regulacje zawarte w obecnie obowiązującej Konstytucji są pierwszymi tego typu regulacjami w powojennej historii polskiego konstytucjonalizmu⁶⁴. Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych do czasu przyjęcia Konstytucji z 1997 r. był unormowany jedynie w konstytucji marcowej, w innych ustawach zasadniczych tematyka ta nie była unormowana w sposób bezpośredni, chociaż można się doszukiwać w nich jednak pewnych uprawnień, które w sposób pośredni można odnosić do statusu mniejszości⁶⁵.

Konstytucja RP zawiera w art. 35 odrębne uregulowania dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych. Zgodnie z jego brzmieniem Rzeczpospolita Polska zapewnia

⁶² Wyrok ETPCz z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie [GC]*, skarga nr 27996/06 i 34836/06; wyrok ETPCz z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie *Timishev przeciwko Rosji*, skarga nr 55762/00 i 55974/00, par. 58.

⁶³ Por. B. Banaszak, *Prawo mniejszości narodowych do kultywowania własnej tożsamości kulinarnej*, „Gdańskie studia prawnicze” 2014, t. 31, s. 19.

⁶⁴ A. Malicka, *op. cit.*, s. 142.

⁶⁵ *Ibidem*.

obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. W ustępie 2 wskazanego artykułu ustrojodawca zapewnia mniejszościom narodowym i etnicznym prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Wskazane uregulowanie związane jest z uznaniem, że na terytorium RP istnieją grupy obywateli, które nie należą do narodu polskiego w sensie etnicznym (socjologicznym) bądź też należąc do niego wykazują się pewnymi odrębnościami kulturowymi⁶⁶.

Zakres podmiotowy art. 35 Konstytucji został ograniczony jedynie do obywateli Polski, wykluczając niejako spod tej ochrony cudzoziemców i apatrydów. Jednocześnie taka interpretacja jest trudna do pogodzenia z ochroną ustanowioną w umowach międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, które nie uzależniają przyznania praw jednostkom należącym do mniejszości od posiadania jakiegokolwiek obywatelstwa. Komentowany przepis nie ma jednak charakteru „ekskluzywnego”, to znaczy nie wyłącza poszerzenia katalogu podmiotów podlegających ochronie na gruncie ustawy zwykłej czy w ratyfikowanej umowie międzynarodowej⁶⁷.

Wydaje się, że aby zapewnić mniejszości narodowej bądź etnicznej bezpieczeństwo kulturowe, niezbędna jest dbałość o tożsamość kulturową, która może przejawiać się w takich aspektach jak działalność edukacyjna, społeczna czy publicystyczna⁶⁸. Jednocześnie, chociaż Konstytucja koncentruje się na prawach kulturowych, prawa mniejszości nie ograniczają się jedynie do nich, obejmując swym zakresem między innymi prawo do uczestniczenia w określonym zakresie w procedurach decyzyjnych⁶⁹.

Szczegółowe regulacje prawne, które określają sytuację prawną mniejszości narodowych i etnicznych zawiera ustawa o mniejszościach narodowych, etnicznych oraz o języku regionalnym. Ustawa zmieniała podstawy polityki państwa wobec mniejszości, powołała nowe instytucje, które mają na celu ochronę ich praw oraz stworzyła podstawy dla realizacji nowych uprawnień przyznanych mniejszościom⁷⁰. Zwolennicy przyjęcia

⁶⁶ Por. M. Safjan, L. Bosek, *Komentarz do art. 35 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 2.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 10.

⁶⁸ Por. M. Campion, K. Pabis, *Bezpieczeństwo kulturowe mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Wybrane problemy na przykładzie mniejszości karaimskiej*, [w:] M. Campion (red.), *Changing the world: social, cultural and political pedagogies in civic education*, Kraków 2013, s. 233.

⁶⁹ Por. B. Banaszak, *Komentarz do art. 35 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 2.

⁷⁰ Por. S. Łodziński, *Realizacja praw mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce (wybrane problemy polityki państwa wobec mniejszości związane z wprowadzeniem w życie ustawy z 2005 r.)*, [w:] S. Senft, A. Trzcielińska-Polus (red.), *Colloquium Opole 2007. Mniejszości narodowe i etniczne – edukacja i kultura*, Opole 2008, s. 21.

ustawy o mniejszościach wskazywali, że wpłynie ona pozytywnie na wzmocnienie zaufania obywateli pochodzenia niepolskiego do państwa oraz na pozycję polskich negocjatorów w trakcie rozmów z zagranicznymi sąsiadami dotyczących ochrony interesów polskiej mniejszości, a także twierdzili, że przyjęcie ustawy zawierającej rozwiązania obowiązujące w prawie międzynarodowym będzie swoistym testem na tolerancję⁷¹. Jej przeciwnicy podnosili, że jest ona zbędna, ponieważ jedynie powieli obowiązujące regulacje, nie wnosi nic nowego, co więcej, jest szkodliwa do polskiego interesu narodowego, krytykowano wprowadzenie dwujęzycznych tablic oraz duże koszty realizacji takich przepisów ustawy jak używanie języka mniejszościowego jako języka pomocniczego czy nauczanie języków mniejszości⁷².

Na mocy ustawy państwo uznało 9 mniejszości narodowych (białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską i żydowską) oraz 4 mniejszości etniczne (karaimską, łemkowską, romską i tatarską). Pewne wątpliwości budzi sam fakt wskazania w drodze ustawowej, które mniejszości Rzeczpospolita uznaje, a które nie. Związane jest to nie tylko z faktem, że istnieją duże grupy społeczne, których kwalifikacja jako mniejszości bądź nie wciąż jest nierozstrzygnięta. Nieuznanie Ślązaków za mniejszość wciąż budzi liczne kontrowersje i jest przedmiotem debaty parlamentarnej⁷³. Stanowisko parlamentarzystów wydaje się szczególnie niepokojące w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r., w którym narodowość śląska była najpowszechniejszą z zadeklarowanych narodowości niepolskich⁷⁴.

Ustawa jest jedynym aktem prawnym w zakresie polskich regulacji, który w sposób jednoznaczny definiuje pojęcie „mniejszości narodowej” i „mniejszości etnicznej”. Zgodnie z art. 2 ustawy za mniejszość narodową uznaje się grupę obywateli polskich, która łącznie spełnia następujące warunki:

- a) jest mniej liczebna od pozostałej ludności Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją;
- c) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji;
- d) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażenie i ochronę;

⁷¹ A. Malicka, *op. cit.*, s. 166.

⁷² *Ibidem*, s. 167.

⁷³ W dniu 19 października 2016 r. sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych wraz z Komisją Mniejszości Narodowych i Etnicznych odrzuciły projekt ustawy ws. śląskiej mniejszości (obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw (druk nr 27), pełny zapis przebiegu posiedzenia: <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/E7BE26FC19DDFADEC12580560043FF70/%24File/0112608.pdf> [dostęp 04.12.2016].

⁷⁴ Por. M. Barwiński, *Struktura narodowościowa Polski w świetle wyników spisu powszechnego z 2011 r.*, „Przegląd Geograficzny” 2014, t. 86, z. 2, s. 226.

- e) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat;
- f) utożsamiają się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

Uznanie mniejszości za mniejszość etniczną uzależnia się od spełnienia niemal tożsamyh warunków, za wyjątkiem punktu f). Mniejszość etniczna bowiem nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własne państwo.

Wydaje się, że ustawodawca, formułując ustawową definicję obu mniejszości, powinien już na tym etapie uwzględnić powzięte przez Rzeczypospolitą Polską zobowiązania międzynarodowe w zakresie ochrony mniejszości narodowych i etnicznych niezależnie od obywatelstwa, jakie posiadają jej członkowie⁷⁵. Takie rozwiązanie usunęłoby możliwe wątpliwości interpretacyjne oraz prowadziłoby do zunifikowanej ochrony członków różnych mniejszości. Definicja legalna ukształtowana przez prawodawcę wciąż budzi wiele wątpliwości, jednak nie odbiega zasadniczo od definicji ukształtowanych na gruncie prawa międzynarodowego. Największe zastrzeżenia budzi konieczność zamieszkiwania przez mniejszość na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat. Z art. 35 Konstytucji wynika bowiem, że ochronie podlegają przedstawiciele wszystkich mniejszości, a nie tylko te spełniające wygórowane przez ustawodawcę kryteria. Komentowany przepis wprowadza pewne problemy interpretacyjne w przypadku poczucia tożsamości z grupą narodową, która co prawda nie posiada jeszcze własnego państwa, ale w której ukazują się silne dążenia separatystyczne⁷⁶. Na gruncie polskich aktów prawnym mniejszościom narodowym i etnicznym przyznano określone uprawnienia, z których w różnym stopniu one korzystają.

6. Realizacja praw mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych na przykładzie Łemków i Żydów

Łemkowie tradycyjnie zamieszkiwali obszary Beskidu Niskiego i Beskidu Sądeckiego⁷⁷. Wyodrębnienie w ustawie Łemków jako mniejszości etnicznej wciąż budzi duże kontrowersje. Koncepcja ta krytykowana jest przede wszystkim przez Ukraińców, którzy twierdzą, że jest to bezprawna ingerencja w ich sprawy wewnętrzne⁷⁸. Pomimo bliskości etnicznej, kulturowej i religijnej, Łemkowie w znaczny sposób odróżniają się od

⁷⁵ *Minority rights: international standards...*, s. 5.

⁷⁶ Por. M. Safjan, L. Bosek, *Komentarz do art. 35...*, s. 12.

⁷⁷ Por. *Piąty raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, <http://mniejszosci.narodowe.ms.gov.pl/mne/prawo/ustawa-o-mniejszosciac/raporty-ustawowe/9711,V-Raport-dotyczacy-sytuacji-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-oraz-jezyka-regi.html> [dostęp 19.12.2016]; zob. M. Koprowski, *Łemkowie. Losy zaginionego narodu*, Zakrzewo 2016.

⁷⁸ A. Kirpsza, *op. cit.*, s. 20.

narodu ukraińskiego poprzez wykształcenie pewnych odrębnych cech takich jak np. przyjęcie własnej nazwy i posługiwanie się gwarą łemkowską, powstałą w XIX w. orientacją staroruską, odejście od Kościoła unickiego czy rozwój tożsamości łemkowskiej⁷⁹. Warto zaznaczyć, że wyróżnienie w ustawie mniejszości etnicznej Łemków jest pierwszym w jej dziejach tak wyraźnym wyodrębnieniem jej od narodu ukraińskiego⁸⁰. O tym, że sami Łemkowie mają często problemy z określeniem swojej tożsamości, może świadczyć fakt, że w trakcie Narodowego Spisu Powszechnego w 2011 r. różne organizacje zrzeszające Łemków nakłaniały swoich członków do odmiennego określenia tożsamości narodowej i etnicznej⁸¹. I tak Zjednoczenie Łemków namawiało swoich członków do deklarowania narodowości ukraińskiej oraz jednoczesnego poczucia przynależności do łemkowskiej wspólnoty etnicznej, a Stowarzyszenie Łemków do jednoznacznego wyboru narodowości łemkowskiej⁸².

Żydzi to mniejszość narodowa, do której przynależność w Narodowym Spisie Powszechnym z 2011 r. zadeklarowało blisko 7,5 tysiąca osób⁸³. Tradycyjne Żydzi zamieszkują duże miasta, charakteryzując się dużym stopniem rozproszenia⁸⁴. Powodem napływania Żydów do Polski były stosunkowo najlepsze warunki bezpiecznego życia i rozwoju własnej kultury, co zostało brutalnie przerwane przez II wojnę światową⁸⁵. Po 1989 r. nastąpiło odrodzenie życia żydowskiego w Polsce, wielu powojennych emigrantów powróciło do swoich korzeni, powstały organizacje działające na rzecz rozwoju tej społeczności w Polsce.

Zarówno mniejszość łemkowska, jak i żydowska w aktywny sposób korzystają z przyznanych im w ustawach praw. Zgodnie z art. 8 ustawy mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do zachowania i rozwoju własnego języka, a zgodnie z art. 13 ustawy dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸⁶ mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych oraz takich, których celem jest ochrona tożsamości religijnej. Mniejszość żydowska korzysta z tych uprawnień poprzez tworzenie placówek oświatowych. W roku szkolnym 2014/2015 języka hebrajskiego uczyło się w 8 placówkach oświatowych (w Warszawie i Wrocławiu) 418 uczniów należących do tej mniejszo-

⁷⁹ Por. M. Barwiński, *Rozmieszczenie i liczebność Łemków w Polsce na podstawie wyników spisu powszechnego z 2002 r. – uwarunkowania i kontrowersje*, <http://www.beskid-niski.pl/index.php?pos=/lemkowie/historia/spis> [dostęp 19.12.2016].

⁸⁰ *Ibidem*, s. 2.

⁸¹ M. Barwiński, *Struktura narodowościowa Polski...*, s. 225.

⁸² *Ibidem*, s. 225.

⁸³ Główny Urząd Statystyczny, *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań*, s. 31, www.stat.gov.pl [dostęp 19.12.2016].

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Piąty raport dotyczący sytuacji...*, s. 29.

⁸⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943.

ści, nauka języka jidysz organizowana jest również przez organizacje żydowskie⁸⁷. W roku szkolnym 2014/2015 języka łemkowskiego jako ojczystego uczyło się w 34 placówkach oświatowych 280 uczniów należących do tej mniejszości⁸⁸. W 2000 r. wydano pierwszy podręcznik do nauki gramatyki języka łemkowskiego⁸⁹. Na podstawie wspomnianych przepisów oraz zgodnie z art. 1–7 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁹⁰ mniejszościom przysługuje wolność zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Przejawem tego uprawnienia są wydarzenia organizowane przez mniejszości, takie jak „Łemkowska Watra” w Zdyni, Międzynarodowy Festiwal Folklorystyczny Mniejszości Narodowych i Etnicznych „Świat pod Kyczerą”, „Międzynarodowe Biennale Kultury Łemkowskiej” w Krynicy czy „Spotkania z Kulturą Łemkowską” w Gorzowie Wielkopolskim w przypadku mniejszości łemkowskiej⁹¹ oraz Festiwal Kultury Żydowskiej „Warszawa Singera”, Obchody Rocznicy Powstania w Getcie Warszawskim i Festiwal Kultury Żydowskiej Simha we Wrocławiu organizowane przez mniejszość żydowską⁹².

Obie mniejszości korzystają również aktywnie z prawa do zrzeszania się, formułując stowarzyszenia zwykłe, rejestrowe i fundacje, a w przypadku mniejszości żydowskiej również w gminach żydowskich. Spośród najpopularniejszych zrzeszeń łemkowskich należy wymienić Stowarzyszenie Łemków, Zjednoczenie Łemków, Łemkowski Zespół Pieśni i Tańca „Kyczerą”, Stowarzyszenie „Ruska Bursa” w Gorlicach i Stowarzyszenie „Lemko Tower”⁹³. Do głównych organizacji żydowskich należą: Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Żydów w Polsce, Stowarzyszenie Żydów Kombatantów i Poszkodowanych w II Wojnie Światowej, Fundacja „Shalom”, Fundacja Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego⁹⁴. Obie mniejszości korzystają również z prawa do tworzenia własnych środków masowego przekazu takich jak radiostacje czy tytuły prasowe. Łemkowie wydają m.in. dwumiesięcznik „Besida”, kwartalnik „Watra”, roczniki „Łemkowski Rocznik” i „Rocznik Ruskiej Bursy” oraz prowadzą radio Lem.FM. Mniejszość żydowska wydaje miesięcznik „Dos Jidisze Wort – Słowo Żydowskie” oraz dwumiesięcznik „Midrasz”⁹⁵. Żadna z omawianych mniejszości nie korzysta z przywilejów wyborczych

⁸⁷ *Piąty raport dotyczący sytuacji...*, s. 29.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 18; por. U. Markowska-Manista, *Szkolnictwo Łemków i edukacja o Łemkach w warunkach wielokulturowości*, [w:] B. Machul-Telus (red.), *Łemkowie*, Warszawa 2013, s. 177–196.

⁸⁹ A. Kirpsza, *op. cit.*, s. 20.

⁹⁰ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.

⁹¹ *Piąty raport dotyczący sytuacji...*, s. 19.

⁹² *Ibidem*, s. 30.

⁹³ *Ibidem*, s. 19; por. E. Michna, *Łemkowskie organizacje społeczne – współczesna działalność na rzecz podtrzymania i rozwoju kultury*, [w:] B. Machul-Telus (red.), *Łemkowie*, Warszawa 2013, s. 197–223.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 30.

⁹⁵ *Piąty raport dotyczący sytuacji...*, s. 20.

przysługującego mniejszościom narodowym na gruncie kodeksu wyborczego⁹⁶, chociaż obie mniejszości mają swoich przedstawicieli w organach samorządu terytorialnego. W 2014 r. 6 kandydatów mniejszości łemkowskiej wybrano do rad miast i gmin, a w jednej z małopolskich gmin kandydat pochodzący z mniejszości łemkowskiej został wybrany na stanowisko wójta gminy. W 2014 r. jedna osoba z mniejszości żydowskiej uzyskała mandat radnego w jednej z gmin Wielkopolski⁹⁷. Pomimo aktywnego uczestnictwa w życiu kulturalnym i politycznym państwa, mniejszości narodowe i etniczne wciąż napotykać wiele problemów związanych z rozwijaniem własnej odrębności. Główne z nich związane są z finansowaniem instytucji edukacyjnych i kulturalnych, chociaż istnieje szeroki katalog dotacji, z których mniejszości te mogą korzystać.

Jednocześnie, mimo że mniejszości narodowe i etniczne mają w Polsce zagwarantowany szereg praw, to wciąż spotykają się z dyskryminacją. Szczególnie mniejszość żydowska narażona jest na ataki innych obywateli w postaci wypowiedzi ksenofobicznych i rasistowskich⁹⁸. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje również, że w przypadku Polski główne problemy, z jakimi zgłaszają się sami członkowie mniejszości oraz które zauważa RPO, to właśnie wypowiedzi o charakterze rasistowskim, sytuacja Romów w Polsce oraz problemy mniejszości litewskiej⁹⁹. RPO wskazuje przede wszystkim na problemy mieszkaniowe mniejszości romskiej, a także sytuacje konfliktowe, w jakich znajdują się członkowie mniejszości romskiej i przedstawiciele policji oraz lokalnej administracji. Istotne jest, że nie odnotowano w Polsce problemów członków mniejszości z dostępem do opieki zdrowotnej. Niestety, mniejszości borykają się z problemem dyskryminacji w zakresie dostępu do świadczeń socjalnych, co związane jest często z odrzucaniem ich wniosków o zameldowanie w danej miejscowości.

Sami członkowie mniejszości zarówno żydowskiej, jak i tatarskiej wskazują, że przez wiele lat problemem była dla nich nieuregulowana sytuacja prawna uboju rytualnego¹⁰⁰. Kwestia ta była rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny, który rozważał, czy ubój rytualny podlega ochronie w ramach wolności religii, której obowiązek przestrzegania jest związany z ochroną przyrodzonej wolności człowieka¹⁰¹. Trybunał stwierdził, że przewidziana w Konstytucji ochrona wolności religii dotyczy również wszelkich czynności, które mają charakter religijny, nawet jeśli są one niepopularne z punktu widzenia całej społeczności.

⁹⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁹⁷ *Piąty raport dotyczący sytuacji...*, s.20.

⁹⁸ W. Kundera, *op. cit.*, s. 334.

⁹⁹ Por. Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych z dnia 20 listopada 2013 r., s. 4, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/BB38A9FC78D02C0AC1257C320049D655/%24File/0264107.pdf>, dostęp: 9.07.2017 r.

¹⁰⁰ *Ibidem* s. 9–10.

¹⁰¹ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2014 r., K 52/13.

Łemkowie z kolei od wielu lat borykają się z problemem odzyskania mienia leśnego, które zostało im zagrabione w wyniku akcji „Wisła”. Przedstawiciele tej mniejszości wskazują, że niezyczliwość oraz brak dobrej woli ze strony Lasów Państwowych mogą nosić znamiona dyskryminacji, a skomplikowane procedury, które sprawiają, że postępowania toczą się przez wiele lat, uniemożliwiają w praktyce odzyskanie utraconych terenów¹⁰². Ponadto Łemkowie zwracają również uwagę administracji państwowej na niszczenie dwujęzycznych tablic w rejonach przez nich zamieszkanych, rasistowskie i ksenofobiczne uwagi kierowane przeciwko nim, a ponadto zakłócanie organizowanych przez nich imprez oraz groźby kierowane do lokalnych polityków pochodzących z tej mniejszości. Szczególnie niepokojący jest fakt, że pomimo zgłaszania takich działań do prokuratury, pozostaje ona bezczynna i w większości przypadków umarza postępowania z powodu niewykrycia sprawców.

7. Podsumowanie

Prawa mniejszości narodowych i etnicznych mają na celu ochronę unikalnych cech właściwych dla niektórych grup społecznych. Z uwagi na wyjątkową wartość, jaką niesie za sobą wielokulturowe społeczeństwo oraz nierozzerwalnie z nim związana konieczność poszanowania różnorodnych tradycji i zwyczajów, władze państwowe muszą zapewnić ochronę oraz warunki, w których odmienności między grupami mogą być rozwijane.

Jednocześnie ze względu na wciąż zmieniającą się strukturę demograficzną w Polsce, jak i regulacje międzynarodowe, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, zasadne jest postulowanie zmian ustawowych definicji mniejszości. Wydaje się, że w związku z napływem imigrantów ustawowa ochrona powinna być rozszerzona na przedstawicieli wszystkich nacji, a nie tylko tych wymienionych w zamkniętym katalogu ustawy. Szczególnie niepokojący jest fakt nieuznawania mniejszości śląskiej za mniejszość etniczną bądź narodową, a także brak ochrony na gruncie ustawy innych mniejszości, które zamieszkują terytorium RP.

Sam zakres uprawnień przysługujących mniejszościom należy uznać za wystarczający. Jednocześnie, jak wskazują raporty ustawowe, zakres korzystania z tych uprawnień jest różny. Wydaje się, że stosunkowo łatwiej zorganizować się mniejszościom, które zamieszkują wspólne terytorium, które jednocześnie charakteryzują się wyższym średnim wiekiem społeczności. Należy jednak wskazać, że mniejszości mogą i powinny ubiegać się o dofinansowania, które miałyby wspomóc zachowanie i rozwój ich tradycji i obyczajów. W obecnej sytuacji społeczno-politycznej należałoby jednak zadbać o to,

¹⁰² Zapis przebiegu posiedzenia..., s. 10.

aby wszelkie przejawy nienawiści na tle narodowościowym i dyskryminacji były w sposób bardziej zorganizowany i stanowczy zwalczane w zarodku.

Odrębnym problemem, który pojawia się przede wszystkim w państwach zachodnich, jest problem mniejszości migracyjnych. Ogólna niechęć obywateli i polityków państw takich jak Francja, Wielka Brytania czy, w mniejszym stopniu, Niemiec do tworzenia się społeczeństwa multi-kulti sprawia, że ograniczona jest możliwość asymilacji ludności napływowej z zachowaniem ich odrębności kulturowych i etnicznych. Jednocześnie niektóre państwa, jak np. Francja, nie uznają w swoim porządku prawnym nie tylko pojęcia, ale i istnienia mniejszości narodowych¹⁰³. Taka postawa skutkuje niedozwoloną w prawie międzynarodowym przymuszoną asymilacją migrantów, poprzedzoną ignorowaniem kultury i odrębności mniejszości, co w konsekwencji może prowadzić do spadku ich zaufania do państwa przyjmującego, utratą poczucia bezpieczeństwa, a w konsekwencji agresją.

¹⁰³ W. Kundera, *op. cit.*, s. 320.

[...] publikacja *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie* stanowi zbiór solidnych tekstów, których poziom, wśród zalewu tekstów miernych, stanowi miłą odmianę dla recenzenta. Gwarantem wysokiego poziomu merytorycznego [...] artykułów jest osoba Pana prof. Mariusza Jabłońskiego, eksperta nie tylko w zakresie prawa konstytucyjnego, ale również specjalisty w tematyce przestrzegania i ochrony praw człowieka.

Z recenzji wydawniczej prof. nadzw. dr hab. Sabiny Grabowskiej

Wielość publikacji z zakresu praw człowieka, ich ochrony i ewolucji dowodzi ważności tej tematyki, jak również tego, że pomimo licznych tekstów na ten temat – problemy związane z ochroną i ewolucją praw człowieka są nadal i wymagają dalszej wnikliwej ich analizy oraz wniosków, co robić i jak przekształcać obowiązujące regulacje, aby nadążały one za zmianami dokonywanymi się we współczesnym społeczeństwie. Dlatego też monografia traktująca o problemach związanych z przestrzeganiem praw mniejszości narodowych i etnicznych bardzo dobrze wpisuje się w panującą tendencję.

Z recenzji wydawniczej prof. nadzw. dr hab. Radosława Grabowskiego

ISBN 978-83-65431-60-8 (druk)

ISBN 978-83-65431-61-5 (online)