

Sławomir Łodziński

Doradca Sejmowej Komisji

Mniejszości Narodowych i Etnicznych

Międzynarodowe standardy ochrony i wspierania mniejszości narodowych. Instytucje oraz organizacje powołane do ochrony mniejszości

1. Wstęp

Problemy ochrony praw mniejszości narodowych zyskały na znaczeniu na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wskutek rozpadu obozu komunistycznego, w tym przede wszystkim tragedii Jugosławii (w których odegrał ważną rolę czynnik „etniczny”) oraz procesowi demokratyzacji w krajach Europy Środkowej. Organizacje międzynarodowe, jak i poszczególne kraje europejskie musiały zareagować na tę nową sytuację. W latach dziewięćdziesiątych nastąpiły ważne pozytywne zmiany w zarówno w ich prawodawstwie, jak i polityce wobec mniejszości narodowych. Przyjęto szereg ważnych dokumentów w ramach ONZ, Rady Europy, OBWE, Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) i innych organizacji, rozszerzających znacznie zakres ich ochrony w Europie. Ważne znaczenie miał tu Instrument Inicjatywy Środkowo-Europejskiej Ochrony Praw Mniejszości z 1994 r. oraz Porozumienia z Dayton i Pakt Stabilizacji dla Europy Południowo-Wschodniej (dotyczące Bałkanów), które także zawierały ważne regulacje dotyczące praw mniejszości. Powołano również szereg instytucji do ochrony ich praw. Podpisano i ratyfikowano szereg traktatów dwustronnych zawierających klauzule o ochronie mniejszości narodowych, głównie pomiędzy państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Działania te zbiegły się z gotowością wielu państw do uwzględnienia w ich polityce wewnętrznej praw mniejszości oraz stworzenia im warunków do ich równouprawnienia i kultywowania własnej tożsamości.

Celem wystąpienia jest przedstawienie dokumentów międzynarodowych (głównie europejskich) dotyczących ochrony „praw mniejszości” przyjętych w ramach ONZ, OBWE, Rady Europy oraz Unii Europejskiej oraz działalności tych organizacji na tym polu. Prawa te stanowią standard, wobec którego został osiągnięty ogólny konsensus. Należą one do praw uznawanych przez społeczność międzynarodową jako będące fundamentalne dla osób należących do mniejszości i są znajdowane, bardziej lub mniej precyzyjnej postaci, w prawie krajowym.

2. Sporne problemy ochrony prawnej mniejszości narodowych (znaczenie regulacji międzynarodowych oraz definicja „mniejszości narodowej”)

Międzynarodowa regulacja ochrony mniejszości narodowych, pomimo już pewnej tradycji, należy nadal do trudnych i skomplikowanych zagadnień prawnych. Wynika to z szeregu przyczyn. Regulacje dotyczące tej ochrony należą zarówno do prawa międzynarodowego, jak ustawodawstwa krajowego (wewnętrznego) poszczególnych państw, co rodzi różnice i napięcia pomiędzy nimi na tym polu. Różnorodność sytuacji poszczególnych mniejszości narodowych (jak. np. ich zróżnicowany charakter kulturowy, pozycja społeczna i polityczna itp.) nie ułatwiają także stworzenia jednolitej i uniwersalnej zasad skutecznej ochrony tych grup. Istotny wpływ mają tutaj również przyczyny

polityczne. Obecność mniejszości narodowych (etnicznych) na terytorium państwa godzi w jego oczekiwany idealny i jednolity kulturowo wzorzec państwa jednonarodowego. Poważne są obawy związane z możliwością wykorzystania zasady samostanowienia przez mniejszości oraz wrażliwość władz na tle suwerenności ich państwa.

Rozwój regulacji międzynarodowych w Europie dotyczący ochrony mniejszości stanowi wypadkową ochrony zarówno mniejszości na swoim terytorium, jak i zachowania warunku suwerenności i integralności terytorialnej. Dokumenty międzynarodowe, jak i regulacje krajowe, nakładają na mniejszości obowiązek lojalności wobec państwa zamieszkiwania i obywatelstwa. Istnieje konsensus w obrębie społeczności międzynarodowej dotyczący, że wprowadzenie ochrony mniejszości nie może kwestionować zasad integralności terytorialnej i narodowej jedności państwa. Państwa obawiają się, że uznanie mniejszości i ich żądań może zagrozić integralności terytorialnej państwa.

Współczesne prawo europejskie traktuje ochronę członków mniejszości narodowych z jednej strony jako ochronę powszechnych (uniwersalnych) praw człowieka, zaś z drugiej strony jako swoiste regulacje odnoszące się do ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Szczególna sytuacja osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zawarta jest bowiem w relacji mniejszość – większość. Oznacza ona nierówność nie tylko liczbową (numeryczną), ale również kulturową, społeczną itp. Dlatego zapewnienie członkom mniejszości warunków niezbędnych do zachowania i rozwoju własnej tożsamości wymaga bardziej uprzywilejowanego ich traktowania („dyskryminacja pozytywna”) niż tylko zapewnienie formalnej równości po przez zasadę równości wobec prawa i niedyskryminacji.

Zasady ochrony praw mniejszości nakazują, aby ich członkowie posiadali tylko takie prawa, które pozwalają im na zachowanie własnej tożsamości oraz możliwości na uzyskanie takich samych szans na pełne uczestnictwo w życiu kulturalnym i publicznym państwa, jakie posiada reszta społeczeństwa. Oznacza to więc, że mniejszości nie powinny otrzymywać żadnych specjalnych przywilejów, które stawiałyby je w bardziej korzystnym położeniu niż resztę. Ochrona mniejszości ma właśnie „zniwelować” różnicę pomiędzy położeniem mniejszości a położeniem większości. Dlatego ochrona praw mniejszości narodowych (etnicznych) zarówno w prawie międzynarodowym (europejskim), jak i krajowym, dotyczy przede wszystkim tych sfer życia społecznego, w których członkowie mniejszości w naturalny sposób mają mniejsze możliwości od większości. Dotyczy to głównie szeroko rozumianej sfery praw kulturowych (oświata, działalność kulturalna itp.), zaś w mniejszym stopniu sfery praw politycznych. W tym kontekście pojawia się dyskusja na temat rodzaju i zakresu gwarantowanych praw osobom należącym do mniejszości.

W ramach ustawodawstwa wewnętrznego poszczególnych państw ochrona mniejszości przybiera z reguły formę normy konstytucyjnej, uzupełnionej w ustawach szczegółowych oraz aktach prawnych niższego rzędu. Ważność dokumentów międzynarodowych wynika z możliwości ograniczania swobody prawnej i decyzyjnej władz danego państwa wobec mniejszości. Nie mogą one bowiem swobodnie stanowić prawa i podejmować decyzji dotyczących tych grup bez naruszenia przyjętych postanowień międzynarodowych. Dodatkowo też, dokumenty te zawierają także akceptowane przez zarówno państwa-strony, jak i społeczność międzynarodową, metody sprawowania kontroli międzynarodowej nad polityką państwa wobec mniejszości. Wszyscy obywatele w myśl standardów międzynarodowych powinni mieć zapewnione korzystanie z równości wewnętrznej w danym państwie indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami grupy narodowej, niezależnie od swojego pochodzenia narodowego. Z uwagi na różny skład narodowy poszczególnych państwa i rozwiązania gwarantujące równość wszystkich obywateli niezależnie od ich pochodzenia etnicznego oraz ich niedyskryminację, standardy europejskie dopuszczają rozwiązywanie w praktyce tych

uprawnień w zróżnicowany sposób, jednakże zawsze przy zachowaniu i stosowaniu obowiązujących norm międzynarodowych.

Innym problemem są próby określenia prawnego znaczenia terminu „mniejszość narodowa” wzbudzają kontrowersje zarówno wśród badaczy nauk społecznych, jak specjalistów od prawa krajowego i międzynarodowego. Nie ustalono dotąd jednej i obowiązującej powszechnie w prawie definicji tej społeczności. Podobnie wygląda sytuacja z pojęciem „narodu”. Trudności te wynikają głównie z niejednolitej terminologii prawniczej, złożonej i często niepowtarzalnej sytuacji grup mniejszościowych w danych państwach oraz z tego, że narodowość osoby jest przede wszystkim kwestią świadomości, jej poczucia samoświadomości i przynależności do określonej grupy.

Główne dokumenty prawa międzynarodowego dotyczące ochrony praw człowieka lub mniejszości zazwyczaj nie definiują tego terminu. Odnoszą go najczęściej do określenia zróżnicowanego wachlarza mniejszości, takich jak narodowe, etniczne, religijne lub językowe. Dokumenty o charakterze powszechnym (takie jak ONZ) mówią o ochronie osób należących do różnych typów mniejszości - jak mniejszości etniczne, religijne i językowe (art. 27 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych) lub mniejszości narodowe lub etniczne, językowe i religijne (Deklaracja Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych ONZ z 1992 r.). Zakładają one, więc pewną różnorodność sytuacji mniejszościowych oraz możliwość ewolucji tych w grup w czasie. W krajach europejskich przeważa natomiast tendencja, aby używać terminu „mniejszość narodowa” lub „mniejszość narodowa i etniczna”, co potwierdzają główne dokumenty prawa europejskiego w tej dziedzinie. Nie jest to jednak regułą.

Propozycje zdefiniowania tego terminu znajdują się także w traktatach dwustronnych oraz w niektórych dokumentach międzynarodowych. Propozycja taka znajduje się w Instrumencie Inicjatywy Środkowoeuropejskiej Ochrony Praw Mniejszości Narodowych (z 1994 r.). Zgodnie z art. 1 tego dokumentu: *termin <mniejszość narodowa> oznacza grupę osób 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 języka*. Instrument ma charakter deklaracji politycznej i nie ma rangi umowy międzynarodowej, dlatego też nie jest prawnie obowiązujący.

Brak definicji pojęcia „mniejszość narodowa” nie jest jednak barierą w rozwijaniu systemu ochrony praw mniejszości. Co więcej, w dokumentach podejmujących te problemy, akceptuje się ten stan rzeczy, gdyż w przeciwnym razie nie byłoby możliwe ich przyjęcie? Tak jak w latach trzydziestych za Stałym Sądem Międzynarodowej Sprawiedliwości w Hadze należy stwierdzić, że istnienie mniejszości jest sprawą faktów, a nie kwestią prawa. Oznacza to jednocześnie, że władze danego państwa uzyskują pewien zakres swobody w uznaniu danej grupy za mniejszość narodową. Niektóre z nich ustalają oficjalnie, jakie grupy etniczne uznają za mniejszości narodowe i jako takie są one chronione są przez ich prawo. Ten system uznania pozwala niektórym państwom unikać wprowadzania rozwiązań chroniących mniejszości poprzez odmowę ich istnienia (jako mniejszości) na swoim terytorium. Państwa europejskie można podzielić ze względu na określenie terminu „mniejszość narodowa” oraz przyjęte rozwiązania ich ochrony, na dwie grupy: a) takie, w których nie stosuje się terminu „mniejszość narodowa”, a występuje równoważność pojęcia narodowość - obywatelstwo, dla którego opozycje stanowi pojęcie „cudzoziemca”; b) takie, w których stosuje się termin „mniejszość narodowa”. Najczęściej odbywa się poprzez wskazanie w aktach prawnych, o jakie konkretnie grupy chodzi, rzadziej zaś poprzez ogólną definicję tego terminu, odnosząc ją formalnie do wszystkich mniejszości zamieszkałych w danym państwie.

Inny problem to uznanie kolektywnych praw. Państwa te obawiają się przyznania praw kolektywnych mniejszościom z obawy przed możliwością secesji. Stosuje się formułę, że korzystania

z gwarantowanych praw "indywidualnie oraz wspólnie z innymi". Jest to formuła kompromisowa. Ten sam problem jest znajdowany w prawie krajowym. Różne są przyczyny braku akceptacji „praw grupowych”, a do ważniejszych należy charakter władzy państwowej (ma ona przecież charakter „grupowy”), obawy przed separatyzmem i dążeniami autonomicznymi mniejszości oraz ich wewnętrzne zróżnicowanie i podziały (są przecież osoby, które są nominalnymi członkami tych grup, ale którzy nie chcą być traktowani jako ich przedstawiciele).

3. Ochrona mniejszości narodowych w ramach ONZ

Po drugiej wojnie światowej w ramach ONZ dano pierwszeństwo ochronie indywidualnych praw człowieka przed prawami grupowymi. Widać to było w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Dopiero Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przyjęty w ramach ONZ w 1966 r. zawiera artykuł 27, który odnosi się do ochrony mniejszości narodowych.

Artykuł 27 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Artykuł 27 Paktu brzmi następująco: *W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne, językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawieni praw do posiadania, we wspólnocie z innymi członkami tej grupy, własnego życia kulturalnego, do wyznawania i praktykowania własnej religii oraz do posługiwania się własnym językiem.*

Artykuł ten z punktu widzenia prawa międzynarodowego stanowi „globalny standard” ochrony praw mniejszości narodowych na świecie i jedyny powszechnie obowiązujący przepis prawny w tej dziedzinie. Nie przynosi on definicji „mniejszości narodowej”, dlatego nie jest jasne, jakie grupy mogą być objęte jego ochroną. Nie zobowiązuje on przez to państw do bezpośredniego uznania mniejszości, które istnieją na jego terytorium. Sformułowanie „w państwach, w których istnieją mniejszości” przyznaje, bowiem władzom państwa prawo do oficjalnego uznania określonych grup za mniejszości, co może prowadzić do pewnych sporów tej dziedzinie (np. Francja oświadczyła, że na jej terytorium nie ma mniejszości, gdyż jest ona państwem republikańskim). Użycie szerokiego sformułowania „mniejszości etniczne, religijne lub językowe” z pominięciem terminu „mniejszość narodowa” miało na celu stosowanie tego artykułu do jak największej liczby grup (zakładało się bowiem, że „narodowe” jest węższe niż „etniczne”). Artykuł 27 utrzymuje także zindywidualizowane podejście do ochrony praw człowieka zapoczątkowane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Mówi on o prawach „osób należących do mniejszości”, a nie o „prawach mniejszości” (jako grupach społecznych). Nie została także osiągnięta zgoda odnośnie ochrony praw grupowych i dlatego użyto zwrotu „współ z innymi członkami grupy”. Inny zwrot użyty na początku tego artykułu „członkowie mniejszości nie mogą być pozbawieni” może sugerować wąską (negatywną) interpretację ochrony ich praw, tj. tolerowania praw mniejszości, a nie aktywnego działania państwa na ich rzecz.

W kwietniu 1994 r. Komitet Praw Człowieka uchwalił reguły interpretacyjne do tego artykułu (Uwagi Ogólne). Nie mają one mocy wiążącej z punktu widzenia formalnego, ale Komitet wykorzystuje je przy rozpatrywaniu sprawozdań państw. Wśród szczegółowych postulatów należy zwrócić na te, które mówią, że praw ustanowione w art. 27 Paktu przysługują nie tylko obywatelom danego państwa - członków mniejszości narodowych, lecz także wszystkim osobom przebywającym legalnie na jego terytorium (rezydentom) i podlegającym jego jurysdykcji. O ile w toku prac nad art. 27 i w pierwszym okresie jego obowiązywania dominowała interpretacja negatywna obowiązków państwa wobec mniejszości narodowych, a więc rozumienie, że prawa mniejszości, podobnie jak inne prawa obywatelskie i polityczne, powinny być zagwarantowane przez nieingerencję ze strony państwa, o tyle w tych uwagach i praktyce Komitet Praw Człowieka odszedł od negatywnego pojmowania obowiązków państwa na rzecz bardziej pozytywnych działań służących ochronie mniejszości.

Obok artykułu 27 Pakt zawiera także inne, które mogą być ważne dla materii „mniejszościowej”, w tym art. 26 mówiący o zakazie dyskryminacji (w tym także ze względu na pochodzenie narodowe), art. 18, który gwarantuje prawo do wolności sumienia i religii (w tym także w procesie nauczania) oraz art. 20 stanowiący o zakazie propagandy wojennej i ustawowym zakazie popierania w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej.

Naruszenia tych artykułów Paktu mogą być dla obywateli państw, które ratyfikowały Protokół Fakultatywny, przedmiotem skargi indywidualnej przed Komitetem Praw Człowieka ONZ. Protokół Fakultatywny (Opcyjny) przewiduje możliwość składania do Komitetu skarg indywidualnych na

państwo, (pod którego jurysdykcją się znajdują), o ile państwo to naruszyło jakiegokolwiek z praw wymienionych w Pakcie. Protokół ratyfikowało ponad 95 państw. Opinie Komitetu są przyjmowane w formie „stanowiska” i mają charakter zbliżony do orzeczeń sądowych, chociaż nie zawierają sankcji. Komitet rozpatruje także okresowe sprawozdania państw z wykonywania postanowień Paktu.

Deklaracja Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych z 1992. Jest ona najważniejszym obecnie dokumentem ONZ-u w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych. Jej znaczenie ma charakter bardziej polityczny niż prawnomiędzynarodowy, gdyż nie nakłada na państwo formalnie wiążących obowiązków prawnych. Deklaracja z jednej strony tworzy zasady ochrony mniejszości, a z drugiej wprowadza je w ramy bezpieczeństwa i zabezpieczenie suwerenności państwa. Państwa, zgodnie z art. 1 Deklaracji, mają obowiązek chronić istnienie oraz tożsamość narodową (etniczną, religijną i językową) mniejszości mieszkających na ich terytorium. Osoby należące do mniejszości narodowych, zgodnie z art. 2, mają prawo do kultuwowania własnej kultury, wyznawania i praktykowania własnej religii, posługiwania się własnym językiem (prywatnie i publicznie) bez jakiegokolwiek dyskryminacji, uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym kraju i regionu zamieszkania, zakładania i utrzymywania własnych stowarzyszeń, nawiązywania i utrzymywania, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, swobodnych i pokojowych kontaktów z innymi osobami należącymi do tej samej mniejszości lub innych grup narodowych, jak również do kontaktów z obywatelami innych państwa, z którymi są ono związani więzami narodowymi lub etnicznymi, religijnymi lub językowymi. Osoby należące do mniejszości mogą korzystać ze swoich praw indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami tej samej grupy.

Obowiązkiem państw, zgodnie z art. 4, jest przyjęcie takich środków, które zapewnią, że osoby należące do mniejszości, będą mogły korzystać w pełni i skutecznie ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa. Państwa podejmą również działania, które umożliwią osobom należącym do mniejszości wyrażania swoich cech kulturowych (języka, religii, tradycji) za wyjątkiem takich sytuacji, gdyby mogły one naruszać prawo krajowe i międzynarodowe. Będą one także dążyły do stworzenia właściwych warunków do nauki i nauczania w języku ojczystym mniejszości, wspierania rozwoju wiedzy o tych społecznościach i jednocześnie o całym społeczeństwie. Polityka i programy państwowe w różnych dziedzinach powinny uwzględniać uzasadnione interesy osób należących do mniejszości (art. 5). Ten sam warunek dotyczy międzynarodowych programów współpracy i pomocy. Władze państwowe winny współpracować ze sobą w sprawach dotyczących mniejszości, włączając w to wymianę informacji i własnych doświadczeń w tym zakresie (art. 6).

Tekst Deklaracji nie jest „rewolucyjny”, szczególnie gdy porówna się go z dokumentami europejskim przyjętymi na początku lat dziewięćdziesiątych. Ale odzwierciedla on kompromis, który trudno było osiągnąć przy tak dużej liczbie państw członkowskich. Gwarancje ochrony praw mniejszości zawarte w Deklaracji są pewnym rozwinięciem i a uszczegółowieniem postanowień znajdujących się w artykule 27 Paktu. Potwierdzono w niej zasadę indywidualnej przynależności do mniejszości oraz sformułowano pozytywne zobowiązania państwa do aktywnego działania na rzecz mniejszości.

Inne dokumenty (konwencje) ONZ dotyczące ochrony mniejszości narodowych. W ramach ONZ zostały również przyjęte inne dokumenty międzynarodowe, które są istotne dla ochrony mniejszości narodowych:

- Konwencja w Sprawie Zapobiegania i Karania Ludobójstwa (z 1948 r.), w którym mowa o ludobójstwie fizycznym i biologicznym (nie obejmuje natomiast kategorii „ludobójstwa kulturowego”);
- Konwencja przeciwko Dyskryminacji w Edukacji UNESCO (1960 r.), która przyznaje członkom mniejszości narodowych prawo do prowadzenia własnej działalności oświatowej łącznie z

kierowaniem szkołami, jak też używanie albo nauczanie własnego języka pod określonymi warunkami;

- Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (1966 r.), która nie zawiera żadnych konkretnych artykułów odnoszących się do ochrony mniejszości narodowych, to w praktyce służy jako jej instrument. Wskazuje na to praktyka Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (utworzonego na podstawie art. 8 Konwencji) zajmującego się rozpatrywaniem skarg indywidualnych. Procedura rozpatrywania skarg jest podobna do tej, która została ustanowiona przez Protokół Fakultatywny Paktu;

- Konwencja Praw Dziecka (z 1989 r.), która zawiera art. 30, przynoszący gwarancję ochrony praw językowych i kulturowych dzieci należących do mniejszości oraz dla osób pochodzenia rdzennego (z tzw. społeczności autochtonicznych, jak np. Indian, Eskimosów itp.);

- Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 111 w sprawie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu oraz Konwencja nr 169 o ochronie ludności autochtonicznej.

Mechanizmy kontrolne w ramach ONZ. Obok Komitetu Praw Człowieka, nadzorującego wykonywanie przez państwa członkowskie postanowień Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, istnieje w ramach ONZ szereg mechanizmów kontroli i nakłaniania państwa do postępowania zgodnego ze standardami praw człowieka i ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Należą do nich:

- raporty Sekretarz Generalnego ONZ i Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego;
- mechanizmy prewencyjne (telegramy Sekretarz Generalnego, apele, odezwy, skargi, dochodzenia, wizyty na miejscu, tzw. oferta „dobrych usług”, publiczne potępienie);
- powoływanie specjalnych sprawozdawców (*rapportoures*) oraz grup roboczych;
- działania kompensacyjne (udzielanie pomocy ofiarom, naprawianie szkód itp.);
- procedura sprawozdawcza państw na temat przestrzegania praw człowieka na ich terytorium. Przedkładane sprawozdania mogą prowadzić na forum ONZ do krytyki danego państwa w kwestiach mniejszości.

- dużą rolę odgrywa także Wysoki Komisarz ONZ do spraw Praw Człowieka. Mandat Komisarza przewiduje odgrywanie przez niego aktywnej roli w przeciwdziałaniu łamaniu praw człowieka na świecie, współpracę z państwami w celu przeciwdziałania takim sytuacjom oraz przygotowywanie opinii lub rezolucji dla organów ONZ w tych dziedzinach.

W toku ponad półwiecznej historii ONZ dokonała się istotna zmiana tej organizacji w patrzaniu na sprawy ochrony mniejszości, od ich „roztopienia” w powszechnej ochronie praw człowieka do dostrzeżenia jego znaczenia i pozytywnej regulacji na początku lat dziewięćdziesiątych. Członkowie mniejszości mogą korzystać z dorobku ONZ powołując się na prawa człowieka, art. 27 Paktu, dokumenty antydyskryminacyjne oraz postanowienia Deklaracji z 1992 r. W praktyce ONZ i jej poszczególne komisje (czy też podkomisje) zajmują się przede wszystkim najcięższymi przestępstwami skierowanymi przeciwko mniejszościom i ich prawu do istnienia, takimi jak czystki etniczne lub ludobójstwo (przykłady Jugosławii czy Rwandy). W listopadzie 1993 r. został powołany Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Zbrodni w b. Jugosławii i Rwandzie, a w lipcu 1998 r. powołano w ramach ONZ Międzynarodowy Trybunał Karny. Zadaniem Trybunału jest sądenie winnych zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych.

Obok tych działań ONZ podjęło również sprawy zwalczania dyskryminacji i rasizmu organizując na przełomie sierpnia i września 2001 r. światową konferencję w sprawie rasizmu, dyskryminacji rasowej i nietolerancji w Durbanie (RPA). Został tam przyjęty „Plan działania”, który przewiduje opracowanie narodowych planów zwalczania wspomnianych zjawisk (art. 67 i 180), przy współpracy z organizacjami pozarządowymi (art. 186). W odniesieniu do mniejszości narodowych i

etnicznych opracowanie takich planów zostało sformułowane jako jedno z podstawowych obowiązków państwa (art. 111). „Plan Działania” w odniesieniu do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych rekomenduje następujące działania:

- prowadzenie statystyk przestępstw na tle rasowym (utworzenie bazy danych, ich analiza, publikowanie i rozpowszechnianie raportów dotyczących tych zjawisk);
- promowanie rzeczywistej równości wobec prawa i uczestnictwa w życiu publicznym kraju;
- umożliwienie równego dostępu do systemu ochrony zdrowia, pomocy społecznej i edukacji (ze szczególnym uwzględnieniem roli edukacji międzykulturowej);
- zweryfikowanie podstaw programowych i podręczników pod kątem wyeliminowania treści mogących promować ksenofobie lub rasizm;
- umożliwienie używania języka mniejszości prywatnie lub publicznie;
- wspieranie rozwoju kultury mniejszości oraz wolności religii;
- zapewnienie równego dostępu do mediów;
- zachęcanie mediów do promowania kampanii na rzecz tolerancji.

„Plan Działania” poświęca odrębne miejsce ochronie społeczności romskiej. Zaleca, aby państwa opracowywały rozwiązania umożliwiające równy dostęp do edukacji, współpracę organizacji romskich w wypracowywaniu i wdrażaniu mechanizmów zapobiegających dyskryminacji.

*

Polska przyjęła szereg zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji wielostronnych dotyczących ochrony praw człowieka oraz ochrony mniejszości powstałych w ramach ONZ. W jej ramach jest ona stroną zasadniczej większości dokumentów, z których wspomniemy tutaj o: Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (ratyfikowany przez Polskę 3.03.1977 r.) i Protokole Fakultatywnym (ratyfikowany 14.10.1991 r.), dającym możliwości składania międzynarodowej skargi indywidualnej przed Komitetem Praw Człowieka, Konwencji UNESCO w sprawie Zwalczenia Dyskryminacji w Oświacie (ratyfikowana 15.09.1964 r.), Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (ratyfikowana 9.10.1968 r.), a w wrześniu 1998 r. Polska uznała kompetencje Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (w lutym 2003 r. przedstawiła raport z przestrzegania zasad konwencji) oraz Konwencji Praw Dziecka (ratyfikowana 7.06.1991 r.). Polska podpisała „Plan Działania” oraz zobowiązała się do opracowania narodowego planu zwalczania przejawów dyskryminacji rasowej, ksenofobii i nietolerancji.

4. Ochrona mniejszości w ramach OBWE (KBWE)

Z chwilą powstania Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE, a od grudnia 1994 r. Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie - OBWE) kwestia mniejszości narodowych została na nowo zauważona na kontynencie europejskim. Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (1.08.1975 r.) zawierał artykuł poświęcony ochronie praw członków mniejszości narodowych (część IV p. 8), który stanowił, że państwa, na których terytorium znajdują się mniejszości narodowe, będą szanować prawo osób należących do takich mniejszości do równości wobec prawa, zapewnią im pełną możliwość rzeczywistego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności i w ten sposób będą chronić ich uzasadnione interesy w tej dziedzinie.

Dokument Spotkania Kopenhaskiego w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE. Sprawy mniejszości zyskały szczególną uwagę państw KBWE w końcu lat osiemdziesiątych. W czasie spotkania państw KBWE, które odbyło się w czerwcu 1990 r. w Kopenhadze, przyjęto Dokument Spotkania Kopenhaskiego w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE. W ramach tej organizacji jest on ciągle najważniejszym dokumentem, który określa polityczne zasady ochrony i prawa osób

należących do mniejszości. Po raz pierwszy państwa zgodziły się na możliwość stosowania pozytywnych środków mających na celu zapewnienie rzeczywistej równości mniejszości z większością, a środki te nie zostały uznane za dyskryminacyjne wobec większości. Uznano w nim szereg praw specjalnych dla osób należących do mniejszości, a państwa uczestniczące zobowiązały się także chronić tożsamość mniejszości i tworzyć warunki dla rozwoju mniejszości.

Dokument Kopenhaski zawiera w części VI artykuły od 30 do 39, które odnoszą się do ochrony mniejszości, zaś artykuł 40 zajmuje się problemami walki z dyskryminacją etniczną. Dokument nie zawiera definicji mniejszości, ale wprowadził on ważną zasadę, że podmiotem ochrony są osoby należące do mniejszości narodowych, a przynależność do mniejszości jest indywidualnym (subiektywnym) wyborem każdej jednostki (art. 32). Osoby należące do mniejszości mają generalnie prawo do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej lub religijnej oraz utrzymywania i rozwijania swej kultury we wszystkich jej aspektach, bez jakiegokolwiek prób asymilacji wbrew ich woli. Mają one również prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności w warunkach pełnej równości wobec prawa. Mają one w szczególności (art. 32.1 - 32.6) prawo do swobodnego posługiwania się swoim językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym, zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji i stowarzyszeń, wyznawania i praktykowania swej religii, w tym też prowadzenia oświatowej działalności religijnej w swym języku ojczystym, utrzymywania niezakłóconych kontaktów między sobą w obrębie swego kraju, jak również kontaktów transgranicznych z obywatelami innych państw, z którymi łączą ich wspólne pochodzenie etniczne lub narodowe, dziedzictwo kulturalne lub przekonania religijne, dostępu do informacji w swym języku ojczystym i jej rozpowszechniania i wymiany oraz zakładania i utrzymywania organizacji i stowarzyszeń w obrębie swego kraju oraz uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach pozarządowych. Wykonywanie praw może odbywać się indywidualnie lub wspólnie z innymi. Państwa są zobowiązane do ochrony tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej mniejszości narodowych na swym terytorium, a w tym celu podejmują niezbędne działania po konsultacji z organizacjami mniejszości (art. 33). Państwa są zobowiązane do zapewnienia używania języka ojczystego przez członków mniejszości narodowych, w tym także – kiedy jest to możliwe – wobec władz publicznych, prowadzenia działalności oświatowej w języku ojczystym (art. 34), zapewnienie warunków pozwalających na skuteczny udział w życiu publicznym, w tym także dotyczących ochrony i popierania tych mniejszości (art. 35). W dokumencie tym wspomniano także (w kontekście anty-dyskryminacji) imiennie o jednej szczególnej mniejszości narodowej, tj. o trudniej sytuacji Cyganów w Europie (art. 40).

Ustanowione standardy ochrony mniejszości w Dokumencie Kopenhaskim zostały w niewielkim stopniu później rozszerzone w obrębie tej organizacji. Dodatkowo, regulacje przyjmowane w ramach tej organizacji mają charakter zobowiązań politycznych i jako takie nie są prawnie wiążące. Pomimo tego faktu dokument ten jest uważany za „Europejską Kartę Mniejszości”, ponieważ ustanawia pewną liczbę politycznych zasad chroniących mniejszości, wobec których został osiągnięty konsensus państw-sygnatariuszy.

Większe praktyczne znaczenie miało natomiast powołanie przez tą organizację specjalnych mechanizmów kontroli poszanowania zobowiązań i zapobiegania konfliktom, do których należą m.in. misje ekspertów i sprawozdawców, sądy koncyliacyjne i arbitrażowe, a przede wszystkim powołany w 1992 r. Urząd Wysokiego Komisarza OBWE do Spraw Mniejszości Narodowych. Zadaniem Komisarza jest zbieranie informacji i przygotowywanie raportów na temat sytuacji mniejszości narodowych w poszczególnych krajach oraz zapobieganie konfliktom narodowościowym na możliwie najwcześniejszym etapie, przy pomocy zabiegów dyplomatycznych (polityka „wczesnego ostrzegania” oraz „wczesnego reagowania”). Wysoki Komisarz nie jest ani rzecznikiem mniejszości narodowych,

ani też „funkcjonariuszem śledczym” badającym indywidualne naruszenia praw mniejszości. Jego działania mają charakter poufny i niezależny (bezstronny) od stron potencjalnego konfliktu. Ma on popierać dialog, zaufanie i współpracę między tymi państwami.

W ramach KBWE/OBWE sprawy ochrony praw mniejszości narodowych stały się właściwie po raz pierwszy po drugiej wojnie światowej przedmiotem współpracy międzynarodowej, a nie już konfrontacji politycznej. Ta organizacja poprzez postanowienia Dokumentu Kopenhaskiego wprowadziła polityczny standard ochrony praw członków mniejszości narodowych w Europie, który znalazł swój „prawny wyraz” w Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych (1995).

Obok zobowiązań międzynarodowych wynikających z dwustronnych umów Polska jest również aktywną stroną w ramach OBWE, której standardy ochrony mniejszości narodowych i etnicznych wykorzystwała w systemie traktatów dwustronnych. Warszawa jest siedzibą, powołanego w 1992 r., Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), które sprawuje kontrolę nad przestrzeganiem praw człowieka, w tym także praw mniejszości, oraz zasad demokracji na terenie państw członkowskich OBWE.

5. Ochrona mniejszości narodowych w ramach Rady Europy

Najważniejszą rolę w dziedzinie wypracowywania standardów ochrony mniejszości narodowych w Europie odgrywa obecnie Rada Europy. Stworzyła ona podstawy europejskiej ochrony praw człowieka oraz zasady ich przestrzegania, przede wszystkim przez **Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** z 4 listopada 1950 r. wraz z Protokołami Dodatkowymi. Konwencja stworzyła katalog praw i wolności oraz ustanowiła system kontrolny. Europejska Konwencja Praw Człowieka nie wspomina w ogóle o mniejszościach narodowych i etnicznych. Jedynym przepisem, który dotyka tej kwestii, jest artykuł 14 tej konwencji, który mówi o zakazie dyskryminacji narodowej i etnicznej w zakresie korzystania z praw i wolności regulowanych w Konwencji oraz Protokołach. Dlatego zwracano uwagę, że przepis ten nie realizował w pełni zasady niedyskryminacji, gdyż ogranicza się jedynie do ich przepisów. Europejska Komisja Praw Człowieka i następnie Trybunał Praw Człowieka były jednak zdania, że artykuł ten na charakter jedynie ogólnej zasady i nie może być przedmiotem samodzielnego orzekania. Zmiana w tym względzie nastąpiła w listopadzie 2000 r., kiedy został otwarty do podpisu Protokół Dodatkowy nr 12. Wprowadza on w art. 1 ogólny zakaz dyskryminacji osób przez władze publiczne z wszelkich przyczyn:

1. Korzystanie z każdego prawa przewidzianego w prawie powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub z jakichkolwiek innych przyczyn.

2. Nikt nie może być dyskryminowany przez jakiegokolwiek władze publiczne z któregokolwiek z powodów wymienionych w ustępie 1.

Polska podpisała i ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (19.01.1993 r.) wraz z częścią Protokołów Dodatkowych. Nie podpisała i nie ratyfikowała natomiast Protokołu 12, motywując to przyczynami finansowymi oraz oczekiwaniem na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie.

Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych z 1992 r. Karta weszła w życie 1 marca 1998 r. Nie posługuje się ona terminologią praw i wolności, lecz przewiduje w szczegółowych przepisach dziedziny, w których język mniejszości bądź regionalny może być respektowany. Karta nie chroni ani grup etnicznych (narodowych), ani osób do nich należących, lecz „języki regionalne lub

mniejszościowe”. Zgodnie z art. 1, językami regionalnymi i mniejszościowymi są języki, które różnią się od oficjalnego języka danego państwa i są tradycyjnie używane na jego terytorium przez obywateli, stanowiących mniejszość. Podział na języki regionalne i mniejszościowe jest uzasadniony tym, że te pierwsze dominują w określonych regionach kraju, zaś drugie używane przez członków mniejszości mogą być w „mniejszości” nie tylko w państwie, ale i w danym regionie. Pojęcie „języki regionalne i mniejszościowe” odnosi się również do języków „nie-terytorialnych”, tj. nie związanych z żadnym określonym regionem, ale tradycyjnie stosowanych w danym państwie. Pojęcie to nie obejmuje natomiast dialektów języka oficjalnego państwa oraz języków imigrantów.

Artykuł 7 Karty zawiera zasady ogólne, do których należą: zobowiązania państw do uznania tych języków, respektowanie ich geograficznego występowania, popieranie ich używania w mowie i piśmie, prywatnie i publicznie, wspierania edukacji w tych językach na wszystkich poziomach nauczania, prowadzenia studiów naukowych nad nimi i wspierania współpracy międzynarodowej w tym zakresie. Następne artykuły Karty są poświęcone środkom promocji języków regionalnych i mniejszościowych w następujących sferach życia publicznego: oświacie (art. 8), władzach sądowniczych (art. 9), władzach administracyjnych i służbach publicznych (art. 10), mediach (art. 11), działalności kulturalnej (art. 12), życiu gospodarczym i społecznym (art. 13) oraz wymianie granicznej (art. 14). Postanowienia tych artykułów są rozbudowane i stosunkowo szczegółowe.

Państwo w dokumencie ratyfikacyjnym Karty ma prawo określić języki, wobec których przyjęło zobowiązania oraz dokładnie je określić. Zgodnie z art. 15-16 Karty, państwa są zobowiązane do przedstawiania w określonych odstępach czasu Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy raportów o ich polityce wobec języków regionalnych i mniejszościowych, które są następnie badane przez specjalny komitet ekspertów. Polska w maju 2003 r. podpisała Kartę i przygotowuje się do jej ratyfikacji.

Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych z 1 lutego 1995 r., która weszła w życie w 1 lutego 1998 r.¹ Konwencja określa zasady ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, do których poszczególne państwa mają dochodzić stopniowo, krok po kroku dostosowując swoje ustawodawstwa wewnętrzne. Ten fakt różni konwencję ramową od konwencji „zwykłej”, której postanowienia mogą być bezpośrednio stosowane w krajowych (wewnętrznych) systemach prawnych. Ponieważ postanowienia Konwencji Ramowej nie są bezpośrednio stosowane, to państwa sygnatariusze posiadają pewien ważny margines swobody w przyjmowaniu jej postanowień i przystosowywaniu do własnych mniejszości.

Konwencja Ramowa nie przyznaje również praw członkom mniejszości narodowych, lecz formułuje je w formie zobowiązań państw – stron. To na przykład członek mniejszości narodowej nie ma „wolności religijnej”, lecz państwa-strony zobowiązują się do zapewnienia każdej osobie prawa do wolności religijnej. Konwencja także unika ścisłego określenia zobowiązań, które mogą być zbyt „obciążające” (przede wszystkim politycznie lub finansowo) dla państw i stosuje tutaj takie określenia jak, „tam, gdzie to jest właściwe”, „na, ile jest to możliwe”. Państwa mogą realizować te zobowiązania, o ile traktują jako usprawiedliwione w danych okolicznościach oraz powalają na to ich zasoby finansowe. Dotyczy to między innymi możliwości do używania języka przed urzędami administracyjnymi oraz dwujęzycznych nazw.

Konwencja nie zawiera definicji mniejszości i odrzuca ideę praw grupowych mniejszości.

¹ Do 2002 r. została ona podpisana i ratyfikowana przez 35 państw na 44 państw-członków Rady Europy oraz 1 państwo nie będące jej członkiem (konwencja ta jest także otwarta dla państw, które nie są członkami Rady Europy, zaproszonych do tego przez Komitet Ministrów): Albanie, Armenię, Austrię, Azerbejdżan, Bośnię - Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Cypr, Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Hiszpanię, Irlandię, Lichtenstein, Litwę, „byłą Republikę Jugosławii Macedonię”, Malte, Mołdowę, Niemcy, Norwegię, Polskę, Portugalię, Rumunię, Rosję, San Marino, Słowację, Słowenię, Szwajcarię, Szwecję, Ukrainę, Węgry, Wielką Brytanię i Włochy (34 państw) oraz przez „nową Jugosławię” (kraj nie będący członkiem Rady Europy). Konwencja została podpisana, ale jeszcze nie ratyfikowana, przez 7 państw: Belgię, Grecję, Gruzję, Holandię, Islandię, Łotwę i Luksemburg. Konwencja nie została podpisana przez Francję i Turcję.

Zdecydowano się na przyjęcie „podejścia pragmatycznego”, opierającego się na przekonaniu, że obecnie nie jest możliwe uzgodnienie definicji, która by zyskała poparcie wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Pomimo braku definicji „mniejszości narodowej” w Konwencji Ramowej można w niej odnaleźć zarówno podmiot ochrony i jego podstawowe elementy, jak i mechanizm kontrolny, który poprzez ocenę raportów poszczególnych państw - stron Konwencji, może prowadzić do korygowania decyzji w tym zakresie. Brak zaś definicji „mniejszości narodowej” jest taki, że władze danego państwa mają prawo uznawania lub nie danej grupy za mniejszość, aby wobec niej stosować ochronę przewidzianą Konwencją Ramową.

Podobnie jak we wspomnianym tu Dokumencie Kopenhaskim KBWE, podmiotami chronionymi przez Konwencją Ramową są wyłącznie jednostki – osoby należące do mniejszości. Przynależność ta powinna wynikać ze swobodnie wyrażonej woli tej osoby i jej tożsamości wedle kryteriów obiektywnych. Swoboda samookreślenia nie oznacza prawa jednostki do arbitralnego wyboru przynależności do jakiegokolwiek mniejszości narodowej. Musi on być związany z pewnymi obiektywnymi kryteriami istotnymi dla określenia tożsamości narodowej jednostki. Zasady Konwencji odnoszą się „osób” należących do mniejszości narodowych, a zatem nie wiąże ich ochrony z posiadaniem przez nich obywatelstwem. Analiza deklaracji składanych przez państwa przy ratyfikacji Konwencji Ramowej wskazuje jednak, że państwa - strony generalnie zawężają krąg osób uprawnionych do ochrony głównie do członków mniejszości narodowych posiadających obywatelstwo tego państwa oraz tradycyjnie w nim zamieszkałych.

Konwencja Ramowa akceptuje, że wykonywanie praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji może odbywać się zarówno indywidualnie, jak z innymi osobami, zgodnie z formułą przyjętą w innych dokumentach międzynarodowych. Konwencja podkreśla z jednej strony zasadę równości i niedyskryminacji, zaś z drugiej traktuje preferujące działania państwa wobec mniejszości jako dopuszczalne (art. 4). Konwencja Ramowa zawiera cele ochrony mniejszości (programowe zabezpieczenia), które państwa zamierzają realizować poprzez środki krajowe oraz poprzez porozumienia dwustronne.

Zgodnie z Konwencją Ramową państwa zapewnią osobom należącym do mniejszości prawo do: wolności, pokojowych zgromadzeń się, zrzeszania się, wypowiedzi (w tym także prawo do własnego radia i telewizji i równości w dostępie do mediów), myśli, sumienia i religii (art. 7-9), używania języka ojczystego (macierzystego), w tym także w określonych warunkach, w stosunkach z władzami administracyjnymi, sądami i policją (art. 10), imienia i nazwiska w języku ojczystym i urzędowego ich uznania, a także prawo do informacji, napisów, a w określonych warunkach, nazw ulic i innych elementów topograficznych (art. 11), uczenia się i nauczania w języku macierzystym, tworzenia i zarządzania szkołami mniejszościowymi oraz badania naukowymi nad problemami mniejszości (art. 12-14), uczestnictwa w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym oraz w sprawach publicznych (art. 15) oraz kontaktów transgranicznych (art. 17).

Państwa są zobowiązane do popierania warunków pozwalających na zachowanie i rozwój tożsamości mniejszości, powstrzymania się od przymusowej asymilacji i ochrony przed asymilacją (art. 5), zmiany struktury ludnościowej w regionach zamieszkałych przez mniejszości (art. 16), ochrony przed dyskryminacją, groźbami, gwałtem i aktami wrogości ze względów narodowościowych (art. 6), popierania tolerancji i dialogu międzykulturowego oraz działania na rzecz zawarcia porozumień międzynarodowych z innymi państwami (zwłaszcza sąsiedzkimi) dla zapewnienia ochrony osobom należącym do mniejszości (art. 18).

Konwencja nie przewiduje możliwości składania skarg indywidualnych przed Trybunałem Praw Człowieka, co osłabia ważność tego dokumentu. Kontrola wykonywania postanowień Konwencji jest przewidziana natomiast poprzez system okresowych i doraźnych sprawozdań kierowanych do

Sekretarza Generalnego Rady Europy (art. 24 i 26). Zgodnie z tymi artykułami oraz Rezolucją nr 10 z 1997 r. został przyjęty określony system kontroli tych sprawozdań. Uczestniczy w nim z jednej strony Komitet Ministrów, a z drugiej Komitet Doradczy (organ złożony z niezależnych ekspertów). Komitet ten opiniuje raporty państw, a Komitet Ministrów wyciąga wnioski z jego opinii. Komitet Ministrów może również wydawać zalecenia zainteresowanym stronom oraz wyznaczać okresy czasu na przedstawienie informacji o jego wdrażaniu. Pierwszy (wstępny) raport ma być przesłany w rok po wejściu w życie Konwencji w zainteresowanym kraju, a następny powinien zostać przedstawiony za pięć lat. Komitet Ministrów może, z inicjatywy Komitetu Doradczego zażądać, aby dodatkowo państwo przedstawiło raport bieżący. Raporty państw oraz wnioski i zalecenia Komitetu Doradczego wraz z komentarzami są ogólnie dostępne i publikowane (znajdują się one m.in. na stronie internetowej: <http://www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm>).

Konwencja Ramowa potwierdza szereg zasad dotyczących uznania i rozwoju tożsamości mniejszości zgodnie z regułami prawa międzynarodowego (zachowania integralności terytorialnej kraju, suwerenności), ale nie przewiduje możliwości składania skarg indywidualnych przed Trybunałem Praw Człowieka, co osłabia ważność tego dokumentu. Tworzy ona obecnie podstawowy standard ich w Europie, który zyskał w ostatnich latach na znaczeniu wskutek przyjętego systemu kontroli (dzięki ścisłej współpracy Komitetu Ministrów i Komitetu Doradczego).

Obok Konwencji Ramowej należy wspomnieć o utworzonej w 1994 r. **Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji**, odgrywającej obecnie ważną rolę w dziedzinie ochrony mniejszości. Komisja publikuje coroczne raporty dotyczące przestrzegania praw mniejszości narodowych i etnicznych w krajach członkowskich rady Europy. W raporcie na temat Polski z 2000 r. komisja zwróciła uwagę na niewystarczającą ilość środków przeznaczanych z budżetu państwa na zmianę położenia społeczności romskiej. Komisja zbiera ponadto informacje o podejmowanych w Europie o pozytywnych inicjatywach oraz rozwiązaniach problemów mniejszościowych i je upowszechnia. W 1999 r. został powołany w ramach **Komisarz Praw Człowieka Rady Europy**, którego zadaniem jest promocja wiedzy o prawach człowieka, podejmowanie działań do ich większego respektowania oraz kontrola braków w prawodawstwie państw członkowskich w zakresie praw obywatelskich.

*

Polska. Polska podpisała Konwencję Ramową w dniu 1 lutego 1995 r. (w gronie pierwszych dwudziestu państw), a ratyfikowała 20 grudnia 2000 r. Pierwszy raport dotyczący Konwencji dostarczyła na początku lipca 2002 r.

Proces przygotowania do ratyfikacji Konwencji rozpoczął się w drugiej połowie 1997 r. W końcu września 1999 r. rząd skierował do Sejmu projekt ustawy (Druk Sejmowy nr 1383), upoważniający Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji Konwencji Ramowej. Ustawa ta wzbudziła jednak ostrą dyskusję oraz żądania o uzupełnienie jej o gwarancje ochrony mniejszości polskich w innych krajach. Z tych powodów dyskutowano również nad rządową deklaracją interpretacyjną, która była dwukrotnie zmieniana. Ostatecznie ustawa o ratyfikacji Konwencji została przyjęta w kwietniu 2000 r. Prezydent ratyfikował konwencję w listopadzie 2000 r., a dokument ratyfikacyjny przekazano w grudniu tego roku.

Trudno wskazać na jeden, konkretny powód opóźnień w ratyfikacji tej Konwencji przez Polskę. Zasadnicze i korzystne zmiany w polityce wobec mniejszości, jak i w systemie prawnym, dokonały się już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Obecnie system prawny Polski zarówno na poziomie prawa wewnętrznego (Konstytucja, ustawy i rozporządzenia wykonawcze), jak i zobowiązań międzynarodowych (tak natury politycznej, jak i prawnej) ustanawia ochronę osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych, która odpowiada generalnie gwarancjom postulowanym w tej

Konwencji. Ale są jednak zasady zawarte w Konwencji, które nie znajdują odzwierciedlenia w prawodawstwie polskim. Do najważniejszych z nich należą:

- zakaz działań mających na celu asymilację mniejszości narodowych (art. 5 ust. 2 Konwencji);
- używanie języka mniejszości prywatnie publicznie (art. 10 ust. 1), używanie języka mniejszości przed urzędami (art. 10 ust. 2), prawo do umieszczania napisów o charakterze prywatnym w języku mniejszości narodowych (art. 11 ust. 2) oraz prawo do umieszczania w języku mniejszości narodowych tradycyjnych nazw lokalnych, nazw ulic oraz innych oznakowań topograficznych o charakterze publicznym (art. 11 ust. 3)²;
- zobowiązanie do powstrzymania się od działań zmieniających proporcje narodowościowe w rejonach zamieszkałych przez mniejszości narodowe (art. 16);
- prawa edukacyjne dotyczące szerzenia wiedzy o kulturze mniejszości (art. 12 ust. 1), kształcenia nauczycieli dla szkół mniejszości narodowych, dostęp do podręczników w języku mniejszości narodowych (art. 12 ust. 2).

Zagadnienia te reguluje poselski (komisyjny) projekt ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych, którego pierwsze czytanie odbyło się w lutym 2002 r.

6. Ochrona mniejszości w ramach Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich)

W stosunku do ONZ, KBWE/OBWE oraz Rady Europy, kwestia ochrony mniejszości narodowych i etnicznych była raczej rzadko eksponowana w działalności i dokumentach Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich). Wynikało to z szeregu przyczyn, których większość łączył fakt, iż proces integracji europejskiej miał przede wszystkim charakter gospodarczy i instytucjonalny. Innym powodem było także i to, że Unia Europejska nie jest przykładem klasycznej organizacji międzynarodowej. Stanowi ona organizację ponadnarodową (*supranational*), która stanowi jednolite prawo (europejskie prawo wspólnotowe). Są to regulacje tworzone i przyjęte przez instytucje i organy wspólnotowe, podlegające jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Szczególną cechą tego prawa jest jego nadrzędność i bezpośredniość w stosunku do prawa krajowego. Dlatego też w zakresie „kwestii mniejszości” trudno było tu znaleźć wśród państw członkowskich zgodę oraz wolę na rozwijanie wspólnych regulacji dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych. Nie oznacza to jednak, że w ramach Unii nie podejmowano tych problemów. W latach osiemdziesiątych Unia starała się chronić w swoich krajach członkowskich przede wszystkim mniejszości językowe lub języki mniejszościowe (inaczej „języki mniej używane”, *lesser-used languages*), unikając w ten sposób drażliwych kwestii separatyzmów regionalnych oraz praw społeczności imigranckich. Natomiast rzadko podejmowała kwestie ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, żyjących w jej krajach członkowskich.

W następstwie zmian demokratyzacyjnych mających miejsce w Europie Środkowej i

² Artykuł 27 Konstytucji stanowi, że językiem urzędowym w Polsce jest język polski, ale nie narusza to praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Artykuł 2 ust. 2 ustawy o języku polskim z dnia 7 października 1999 r. (Dz. U. 1999, Nr 90, poz. 999) stanowi z kolei, że nie narusza ona praw mniejszości narodowych i grup etnicznych. W prawie polskim jest brak pozytywnych regulacji dotyczących języków mniejszości. W marcu 2002 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy (Dz. U. 2002 Nr 37, poz. 349). Określa ono (art. 1 ust. 1) wypadki i granice, w którym nazwom i tekstom w urzędach i instytucjach użyteczności publicznej, a także przeznaczonym do odbioru publicznego oraz w środkach transportu publicznego, sporządzonym w języku polskim, mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy. Za język obcy uważa się także język mniejszości narodowych lub grup etnicznych zamieszkujących dany obszar terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 4). Przekładu można dokonywać w miejscowościach, w których występują zwarte środowiska mniejszości narodowych lub grup etnicznych i dotyczy on nazw i tekstów: umieszczonych: na tablicy urzędu lub instytucji użyteczności publicznej, w innym eksponowanym miejscu przeznaczonym do informowania, w środkach transportu publicznego lub przeznaczonych do odbioru publicznego.

Wschodniej w 1989 r. nastąpiła także duża zmiana w UE w sposobie patrzenia na prawa człowieka, w tym też na ochronę praw mniejszości. Od początku lat dziewięćdziesiątych tworzy się w ramach tej organizacji pozytywny system ochrony praw człowieka. Wynika to z przeświadczenia, że brak podjęcia tych zagadnień może zagrażać stabilności całej organizacji oraz wpływać negatywnie na istnienie Wspólnego Rynku. Unia od początku lat dziewięćdziesiątych stara się też walczyć konsekwentnie z wszelkimi przejawami nietolerancji i dyskryminacji etnicznej i rasowej. Ważnym wskaźnikiem tych zmian w ramach UE jest wejście w życie w maju 1999 r. Traktatu Amsterdamskiego, którego art. 13 dotyczy zakazu dyskryminacji oraz przyjęcie w czerwcu 2000 r. dyrektywy, o równym traktowaniu niezależnie od pochodzenia rasowego lub etnicznego (tzw. *the Race Equality Directive*).

Działalność (rezolucje) Parlamentu Europejskiego. Główną rolę w dziedzinie podnoszenia spraw ochrony mniejszości w Unii Europejskiej odgrywa Parlament Europejski. Jest to ciało ponadnarodowe, wybierane w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców państw członkowskich. Nie ma on jednak kompetencji do samodzielnego stanowienia prawa, a uchwalane przez niego rezolucje mają znaczenie głównie polityczne. Parlament Europejski podejmował w okresie ostatnich dwudziestu lat wielokrotnie problematykę ochrony i sytuacji poszczególnych mniejszości narodowych. Rezolucje Parlamentu nie mają jednak charakteru prawnie obowiązującego i raczej rzadko przynoszą wymierne (praktyczne) efekty.

Parlament Europejski, podobnie jak sprawy mniejszości językowych, dopiero w latach osiemdziesiątych zdecydowanie potraktował walkę z rasizmem i ksenofobią w krajach członkowskich. W latach następnych właśnie ta instytucja stała się wiodąca w przedstawianiu projektów konkretnych działań na tym polu. Poszczególne komitety parlamentarne przygotowały szereg raportów na ten temat. Sam Parlament wydał szereg rezolucji, przyjętych w trakcie posiedzeń plenarnych, które odnosiły się bezpośrednio do walki z rasizmem, ksenofobią i antysemityzmem w UE.

Działania (środki) UE dotyczące mniejszości i języków mniejszościowych. Duża grupa środków podejmowanych przez Unię w zakresie ochrony mniejszości i języków mniejszościowych obejmuje działania o charakterze finansowym lub technicznym (np. finansowanie określonych instytucji zajmujących się mniejszościami lub określonych typów aktywności), podejmowane przez same organy UE lub we wzajemnej współpracy. W 1982 r. została powołane Europejskie Biuro Języków Mniejszościowych (*The European Bureau for Lesser-Used Languages*; EBLUL), mające siedzibę w Dublinie. Biuro jest organizacją pozarządową, której celem jest poszukiwanie i udzielanie wsparcia prawnego, politycznego i finansowego dla grup mówiących językami mniejszościowymi (językami mniej używanymi). Biuro prowadzi także badania nad położeniem ludności należącej do mniejszości językowych. Aktywność Biura dotyczy języków, które mają charakter tradycyjny i „autochtoniczny”, tj. którymi tradycyjnie mówią mieszkańcy określonych regionów w UE. Dialekty języka oficjalnego, języki imigrantów lub języki sztucznie są wyłączone spod działalności biura. Biuro jest finansowane głównie ze środków Komisji Europejskiej. W ciągu ostatnich lat budżet Biura się zwiększył: od sumy 100 tys. ECU w 1983 r. do 4 mln ECU w 1995-1996. Obecnie budżet się zmniejszył i wynosi 2,250 tys. ECU. Z tego budżetu finansuje się (a dokładniej współfinansuje projekty do 50% przewidzianej sumy) wszelkie projekty mające na celu poprawę jakości nauki i programów nauki w językach regionalnych/mniejszościowych, jak i popularyzację wiedzy na temat upowszechniania doświadczeń na tym polu.

Sprawy mniejszości znajdują się także w ramach „kulturowego” wymiaru integracji europejskiej. Wiąże się to z uznaniem różnorodności kulturowej całej organizacji oraz z faktem, iż żaden kraj członkowski nie jest narodowo (etnicznie) jednolity. Różnorodność kulturowa jest uznawana za dużą wartość, a Karta Praw Fundamentalnych (art. 22) stwierdza, że Unia respektuje

kulturowe, religijne i językowe różnice. Stąd liczne programy Unii są skierowane na edukację, badania i promocję wiedzy w tym zakresie. Ważnym elementem jest tutaj dyrektywa, która zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia nauki w języku ojczystym dzieci legalnie migrującego pracownika - obywatela UE (Dyrektywa 77/486 z lipca 1977 r.)

Kwestia mniejszości jest także związana z funkcjonowaniem regionów ramach UE. Ustanowienie Komitetu Regionów i Władz Lokalnych świadczyło o wzrastającej roli regionów w Europie i wzmocniło pozycję władz regionalnych. Komitet ma głównie charakter doradczy.

Ochrona mniejszości w ramach stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Ochrona mniejszości, ich sytuacja w innych krajach stanowi także ważny element polityki zagranicznej i pomocy udzielanej innym krajom przez instytucje (władze) UE. Zainteresowanie tym problemami wzrosło na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Dotyczyło to m.in. traktowania przez władze tureckie społeczności kurdyjskiej, następnie sytuacji, jak wytworzyła się w Europie Środkowej i Wschodniej po upadku komunizmu oraz sytuacja w Jugosławii. Zdaniem Unii, uznanie „nowych” państw musiało iść w parze z przyjęciem przez nie zobowiązań dotyczących ochrony praw człowieka i mniejszości. Unia była w tym zakresie często krytykowana za stosowanie „podwójnych standardów”, czyli dawanie pierwszeństwa sprawom mniejszości w stosunkach zewnętrznych, zaś pomijanie lub też ignorowanie sytuacji mniejszości u siebie.

Wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego współpraca międzynarodowa, w tym także w ramach kwestii „mniejszościowej”, zyskała na znaczeniu. Artykuł 19 Traktatu Amsterdamskiego stanowi, że: *Państwa członkowskie Unii Europejskiej koordynują swoją działalność w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych. Utrzymują one w ich ramach wspólne stanowisko.* Artykuł ten umożliwia przyjmowania wspólnego stanowiska w sprawach międzynarodowych (np. jak to było w marcu 2000 r. wobec przemocy rasowej i etnicznej w Zimbawie), umieszczanie w umowach międzynarodowych podpisywanych przez Wspólnoty oraz ich kraje członkowskie klauzul dotyczących ochrony praw człowieka, które mogą uzależniać udzielanie pomocy gospodarczej od przestrzegania tych praw.

Kwestie ochrony mniejszości narodowych jako kryteria akcesji nowych członków. W czerwcu 1993 r. Rada Europejska w Kopenhadze zdecydowała, że kraje aspirujące do członkostwa w Unii powinny spełnić określone kryteria przed ostateczną integracją. Warunki te stanowiły istotny element strategii akcesyjnej Unii, były również bazą przygotowywania Raportów Okresowych na temat postępów prac z nimi związanych w krajach kandydackich. Wśród politycznych warunków kopenhaskich - obok demokracji, rządów prawa i praw człowieka - jest także warunek respektowania i ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych. Kryteria nie mają natury prawnej i nie są zobowiązujące w tym względzie, mają one głównie polityczny charakter.

W ostatnich Raportach Okresowych przygotowywanych przez Komisję Europejską (jesień 2001 i 2002 r.) ocena ochrony mniejszości narodowych w krajach kandydackich jest relatywnie wysoka. Kraje, które zostały najwyżej ocenione w tym względzie to Malta, Cypr i Polska. Gorsze oceny otrzymały państwa, w których społeczność romska jest szczególnie liczna (np. Węgry, Słowacja i Rumunia). Wraz z postępującą realizacją części zobowiązań akcesyjnych natury ekonomicznej nałożonych na kraje kandydackie przez stronę wspólnotową można się spodziewać, że Unia Europejska będzie coraz częściej powracać do kryteriów politycznych, w tym do stanu ochrony mniejszości narodowych w swoich Raportach Okresowych oraz w bieżących kontaktach z państwami aplikującymi o członkostwo w UE.

Ważnym też elementem, obok stanu ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, jest podkreślanie konieczności skutecznego wdrażania przepisów antydyskryminacyjnych w państwach kandydujących do członkostwa. Podkreślają to ostatnio Parlament Europejski oraz Komisja

Europejska. Władze Unii uważają obecnie, że znaczna część kandydatów może się spotkać z krytyką w związku z „zapomnieniem” o politycznych kryteriach członkostwa UE z czerwca 1993 r. Jednym z tych kryteriów jest konieczność przestrzegania praw człowieka przez kraje aplikujące do członkostwa. W opiniach Komisji Europejskiej o gotowości do rozpoczęcia negocjacji o członkostwie, żadne z państw kandydujących nie zostało w sposób poważny potępione przez UE.

Pakiet anty-dyskryminacyjny. Obecność art. 13 w Traktacie Amsterdamskim, który wszedł w życie 1 maja 1999 r., nadało nowy wymiar ochronie mniejszości oraz działaniom antydyskryminacyjnym w ramach UE. Artykuł ten stanowi, że

Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu oraz w granicach uprawnień nadanych niniejszym Traktatem Wspólnocie, Rada działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po porozumieniu z Parlamentem Europejskim może podjąć działanie zwalczające dyskryminację w oparciu o płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub wierzenia, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną.

Traktat Amsterdamski wprowadził po raz pierwszy do traktatów wspólnotowych zapis odnoszący się bezpośrednio do konieczności walki z rasizmem i ksenofobią. Opierając się na nim instytucje UE zyskały nowe możliwości i mogły już bez większych przeszkód rozpocząć działania na polu walki z rasizmem i ksenofobią. Wraz z wejściem w życie Traktatu rozpoczęto działania implementacyjne, wywodzące się z treści tego artykułu. W końcu listopada 1999 r. przyjęto tzw. Pakiet antydyskryminacyjny, który zakładał przyjęcie:

a) Dyrektywy Rady w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i pracy. Została ona przyjęta 27 listopada 2000 r. W dokumencie tym ujęto wszelki rodzaj dyskryminacji pracowniczej, z wyjątkiem kwestii równości płci (istnieje już dyrektywa dotycząca tej kwestii), która kładzie szczególny nacisk na problematykę pochodzenia rasowego i etnicznego;

b) Dyrektywy Rady w sprawie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dyrektywa 2000/43/EC Rady). Została ona przyjęta 29 czerwca 2000 r. Dokument ten wdraża zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz ujmuje, poza zagadnieniami sytuacji pracy, wszelkie inne aspekty dyskryminacji rasowej lub etnicznej;

c) Decyzji Rady ustanawiająca Wspólnotowy Plan Działania w Zakresie Walki z Dyskryminacją na lata 2001 - 2006;

d) Komunikatu dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno- Społecznego oraz Komitetów Regionów w sprawie działań wspólnotowych odnośnie walki z dyskryminacją.

Na szczególną uwagę zasługuje **Dyrektywa Rady w sprawie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne** (Dyrektywa 2000/43/EC Rady). Jej celem jest stworzenie ram dla zwalczania dyskryminacji o rasowym lub etnicznym podłożu, które umożliwią wprowadzenie zasad równego traktowania osób (art. 1). Dyrektywa stwierdza, że konkretne działania dotyczące zwalczania dyskryminacji rasowej lub etnicznej powinny wykraczać poza sprawy dostępu do zatrudnienia, czy możliwości pracy we własnym przedsiębiorstwie. Winny one obejmować także takie dziedziny życia społecznego, jak edukacja, ochrona zdrowotna i socjalna oraz świadczenia socjalne (par. 12). Zakaz dyskryminacji na tym tle powinien dotyczyć także obywateli państw trzecich, przebywających na terytorium danego państwa (ale nie obejmuje on jednak tych różnic w ich traktowaniu ze względu na różne obywatelstwo oraz nie narusza postanowień mówiących o wjeździe i zamieszkanui tych osób na terytorium państwa i ich dostępie do zatrudnienia - par. 13).

Zasada równego traktowania oznacza wykluczenie możliwości zaistnienia bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji o podłożu rasowym lub etnicznym (art. 2 ust. 1). Dyskryminacja bezpośrednia oznacza sytuację, w której dana osoba jest (była lub też byłaby) traktowana mniej

korzystnie niż inna osoba traktowana w porównywalnej sytuacji z powodu swojego pochodzenia rasowego lub etnicznego (art. 2 ust. 2 par. 1). Z kolei dyskryminacja pośrednia oznacza sytuację, w której pozornie neutralne postanowienie (kryterium lub praktyka) stawia osoby o określonym pochodzeniu rasowym lub etnicznym w szczególnie niekorzystnej sytuacji w porównywaniu z innymi osobami, chyba, że takie postanowienie są usprawiedliwione słusznym celem, a środki do jego osiągnięcia są uważane za właściwe i konieczne (art. 2 ust. 2 par. 1). Za dyskryminację uznaje się także szykanowanie, którego celem jest pogwałcenie godności danej osoby oraz stworzenie atmosfery zagrożenia lub upokorzenia (art. 2 ust. 3).

Dyrektywa dotyczy wszystkich osób w zarówno sektorze publicznym, jak i prywatnym w zakresie (art. 3):

- warunków dostępności zatrudnienia, pracy we własnym przedsiębiorstwie i wykonywania zawodu (włącznie z kryteriami selekcji i warunkami rekrutacji);
- dostępu do wszelkiego rodzaju kształcenia zawodowego (łącznie z praktycznym);
- zatrudnienia i warunków pracy;
- członkostwa i działalności w stowarzyszeniach pracowników lub pracodawców lub korporacjach zawodowych; organizacjach
- ochrony społecznej (wraz z opieką socjalną i zdrowotną);
- edukacji;
- dostępności dóbr i usług publicznych (włącznie z mieszkaniem).

Aby osiągnąć cel „równego traktowania” państwa członkowskie zapewnia, aby procedury sądowe (administracyjne) oraz stowarzyszenia służące egzekwowaniu zobowiązań zawartych w tej Dyrektywie były dostępne wszystkim osobom, które czują się pokrzywdzone (art. 7). Wprowadzą one wszelkie środki prawne w ramy swoich krajowych systemów sędziowskich konieczne do ochrony osób przed dyskryminacją (art. 9) oraz zatroszczą się, aby osoby te były poinformowane o istnieniu tych środków (art. 10). Państwa członkowskie podejmą wszelkie stosowne kroki w celu rozwijania dialogu społecznego pomiędzy obu stronami stosunku pracy w celu rozwoju zasady „równego traktowania”. Będą także współpracować z organizacjami pozarządowymi (art. 12). Zatroszczą się one, aby wszelkie regulacje prawne (przepisy administracyjne) sprzeczne z zasadą równego traktowania zostały zniesione. Dotyczy to także zasad i postanowień umów w ramach przedsiębiorstw i stowarzyszeń (art. 14). Określą one także sankcje stosowane w przypadku naruszenia tych przepisów (art. 15).

Państwa członkowskie wyznaczą organ (organy) służący promowaniu zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od ich pochodzenia rasowego lub etnicznego. Może on (mogą one) stanowić część instytucji, która na poziomie państwowym odpowiedzialna jest za ochronę praw człowieka (art. 13 ust. 1). Państwa członkowskie zatroszczą się, aby kompetencje tego organu obejmowało (art. 13 ust. 2):

- zapewnienie ofiarom dyskryminacji indywidualnej pomocy w dochodzeniu ich skarg dotyczących dyskryminacji;
- przeprowadzania niezależnych badań dotyczących dyskryminacji;
- publikowanie niezależnych raportów i formułowanie rekomendacji na tematy dotyczące dyskryminacji.

Pakiet antydyskryminacyjny zakłada, że do połowy 2003 r. państwa członkowskie wskażą organ (organy) odpowiedzialne za promowanie równego traktowania osób bez względu na ich pochodzenie rasowe lub etniczne. Polska zamierza przystąpić do tego programu jeszcze przed wstąpieniem do Unii. Nakłada to konieczność wskazania organu odpowiedzialnego za przeciwdziałanie dyskryminacji, który także będzie odpowiedzialny za przygotowanie „Narodowego

Planu Działania”.

9. Jakie prawa osób należących do mniejszości narodowych są chronione?

Wspólną platformę dla wszystkich państw europejskich w zakresie ochrony praw mniejszości stanowią dokumenty międzynarodowe, przyjęte przez ONZ, RE i OBWE. Prawa te stanowią minimalny standard, wobec którego został osiągnięty ogólny konsensus. Należą one zatem do tych praw uznawanych przez społeczność międzynarodową jako będące fundamentalne dla osób należących do mniejszości i są znajdowane, bardziej lub mniej precyzyjnej postaci, w prawie krajowym. Z uwagi na różny skład narodowy poszczególnych państwa i rozwiązania gwarantujące równość wszystkich obywateli niezależnie od ich pochodzenia etnicznego oraz ich niedyskryminację, standardy europejskie dopuszczają rozwiązywanie w praktyce tych uprawnień w zróżnicowany sposób, jednakże zawsze przy zachowaniu i stosowaniu obowiązujących norm międzynarodowych.

Równość wobec prawa i zasada niedyskryminacji (zakaz dyskryminacji). Za „dyskryminację” uważa się każde działanie odmawiające pewnym osobom równego traktowania, w porównaniu z innymi osobami, z powodu przynależności do określonej grupy społecznej (tu narodowej, etnicznej itp.). Natomiast przez „zasadę niedyskryminacji” rozumie się likwidowanie lub zapobieganie wszelkim zachowaniom (działaniom), które odmawiają lub ograniczają prawa każdej osoby do równości. Klauzule antydyskryminacyjne stanowią, że członkowie mniejszości muszą korzystać z tych samych praw i w warunkach równości wobec prawa, na tych samych warunkach jak członkowie większości. Sama zasada nie jest jednak wystarczająca do ochrony tożsamości specyficznych charakterystyk grup mniejszościowych (dlatego rozwija się dodatkowe prawa). Używane w pracy sformułowanie „prawa mniejszości” obejmuje zarówno przeciwdziałanie dyskryminacji, jak i te działania środki, które pozwolą na aby społeczności narodowe i ich członkowie mieli możliwość zachowania swoich odrębnych cech, jak i uniknięcie asymilacji z kulturą większości.

Prawa kulturalne. Prawa te, dotyczące „życia kulturalnego” mniejszości, są rozumiane szeroko i obejmują wiarę, sztukę, moralność, prawo, literaturę, zwyczaje itp. Prawa te łączą się ze sprawami językowymi i oświatowymi, dostępem do mediów i prowadzeniem dialogu międzykulturowego. Dokumenty międzynarodowe podkreślają także prawo osób należących do mniejszości do zakładania i utrzymywania własnych instytucji, stowarzyszeń i organizacji, które mogą starać się o dobrowolne wsparcie finansowe oraz pomoc państwa. Istotną częścią tego prawa jest także wolność informacji (wolność dostępu do mediów). Większość obecnych dokumentów zawiera prawo osób należących do mniejszości do dostępu do mediów oraz do utrzymywania kontaktów poprzez granice z członkami grup o tych samych korzeniach etnicznych (kulturowych).

Prawa oświatowe członków mniejszości, podobnie jak prawa językowe, rodzą duże trudności. Stanowią one jakby „wyższy poziom” w hierarchii praw mniejszości, ponieważ ich realizacja wymaga aktywności zarówno ze strony samej grupy, jak i władz państwa. Prawo to jest powszechnie uznawane, ale kryje się za tym poważne pytanie o możliwości integracji mniejszości w społeczeństwie. Obejmują one prawo do nauczania i nauki we własnym języku ojczystym, obok nauki języka oficjalnego, w publicznym systemie oświaty, zakładania własnych instytucji edukacyjnych (mogących starać się o dotacje państwowe), zapewnienie dostępu do podręczników oraz zorganizowania wymiany pomiędzy nauczycielami i studentami pochodzącymi z różnych grup narodowych oraz generalnie – prawo dostępu członków mniejszości do wszystkich poziomów nauki.

Prawa wyznaniowe. Prawa te należą do tej kategorii praw człowieka, które najwcześniej uregulowano w prawie międzynarodowym. Obejmują prawa do wyznawania własnej religii i wolnego jej praktykowania, zakładania instytucji religijnych i charytatywnych, prowadzenia działalności religijnej

we własnym języku, otrzymywania, używania i rozpowszechniania materiałów religijnych i prowadzenia edukacyjnej działalności religijnej w języku ojczystym mniejszości, starania się i otrzymywania wsparcia finansowego od instytucji i osób prywatnych, wyłanianie przewodników duchowych, obchodzenia świąt i kultywowanie różnego rodzaju ceremonii. Kwestia wyznania i praktykowania własnej religii przez członków mniejszości jest obecnie sprawą oczywistą i nie budzącą większych sporów.

Prawa językowe (dwujęzyczność). Te prawa budzą duże emocje z różnych względów. Język narodowy jest najbardziej oczywistym i „widocznym” dowodem świadczącym o przynależności narodowej (do mniejszości narodowej). Stanowi on zazwyczaj pierwszy cel asymilacji grupy mniejszościowej. Władze publiczne niechętnie się godzą na dwujęzyczne nazwy miejscowości i instytucji publicznych, czy też możliwość używania języka mniejszości przed urzędami. Są one dla nich „innością”, wydziela ją z homogenicznej struktury państwa enklawy wyraźnie zaznaczające swoją odrębność wobec całości. Owe „wydzielenie językowe” jest często interpretowane jako krok do autonomii terytorialnej. Dla przedstawicieli mniejszości dwujęzyczność ma znaczenie głównie symboliczne. Język i słownictwo stanowi nie tylko środek komunikacji, ale jest jedną z cech wyróżniających grupę narodową oraz stanowią znaki „naszego” terytorium. Uznanie języka mniejszości jako języka pomocniczego i wprowadzenie dwujęzycznego nazewnictwa jest dla mniejszości symbolem podniesienia ich statusu w oczach zarówno ziomków, jak większości.

Zabezpieczenie tych praw jest także w praktyce najtrudniejsze zarówno ze względów prawnych, jak i technicznych (realizacji związanych z kosztami finansowymi i administracyjnymi). Praktyka stosowania Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych wskazuje, że istnieje obecnie w Europie tendencja do rozszerzania sfery stosowania języka ojczystego mniejszości na stosunki administracyjne.

Prawo do udziału w sprawach publicznych. Prawa te dotyczą udziału przedstawicieli mniejszości w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym kraju, a szczególnie w tych dziedzinach, które są istotne dla mniejszości. Obejmują one wolność zrzeszania i zgromadzania się, tworzenia własnych stowarzyszeń, uczestnictwa w wyborach lokalnych i parlamentarnych itp. Zgodnie z dokumentami międzynarodowymi państwa chcąc działać na rzecz mniejszości powinny z tymi grupami współpracować, dlatego słuszne wydaje się powoływanie przez władze specjalnych organów ds. mniejszości. Dokumenty międzynarodowe rzadko zaś wspominają o prawach członków mniejszości w dziedzinie gospodarki i zatrudnienia.

Granice korzystania z praw mniejszości (zasady bezpieczeństwa). Rozwój regulacji międzynarodowych w Europie dotyczący ochrony mniejszości stanowi wypadkową ochrony zarówno mniejszości na swoim terytorium, a jednocześnie zachowania suwerenności i integralności terytorialnej. Dokumenty międzynarodowe, jak i regulacje krajowe, nakładają na mniejszości obowiązek lojalności wobec państwa zamieszkiwania i obywatelstwa. Stanowią one, że członkowie mniejszości korzystając ze swych praw, nie mogą naruszać praw innych osób oraz integralności prawa i porządku publicznego państwa zamieszkania. Państwa obawiają się, że uznanie mniejszości i ich żądań może zagrozić integralności terytorialnej państwa, choć inne przykłady ukazują, że uznanie i ochrona mniejszości na ich terytorium, pozwala na osiągnięcie bardziej harmonijnych stosunków pomiędzy państwem a mniejszościami i zmniejszają ryzyko żądań secesjonistycznych.

10. Zakończenie

W latach dziewięćdziesiątych można wskazać zarówno na negatywne, jak i pozytywne zjawiska etniczne (międzyetniczne) w Europie. Częściej uwaga opinii publicznej kierowała swoją

uwagę na katastrofy i "patologie" tych procesów, jak np. na wojnę w Kosowie w 1999 r. i konflikt w Macedonii w 2001 r. Ale jednocześnie zbyt często zapomina się o tym, że osiągnięto zgodę wokół budowy europejskiego modelu ochrony mniejszości. Przemiany, jakie zaszły po 1989 r. w Europie spowodowały, że społeczność międzynarodowa zaczęła traktować zagadnienie ochrony mniejszości nie tylko jako ważny problem polityczny, lecz również jako wspólne dziedzictwo i dobro, któremu należy się odpowiednia ochrona".

Nastąpiła również przemiana stereotypu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, tradycyjnie postrzeganych jako arena etnicznych waśni i wojen, obecnie jednak względnie spokojnych. Konflikty etniczne nie omijają natomiast krajów Europy Zachodniej. Owo poczucie jednolitości losów stało się, jak się wydaje, ważnym doświadczeniem Europy. Sprzyja takim rozwiązaniom polityka integracji na naszym kontynencie oraz przyjęte w stosunkach międzynarodowych sposoby rozwiązań problemów etnicznych.

Po przełomie w dziedzinie standaryzacji praw ochrony mniejszości z początku lat dziewięćdziesiątych nastąpił pewien okres stabilizacji w tej dziedzinie. Mamy obecnie okres dostosowywania i przyzwyczajania państw do tych reguł i ich skutecznego wdrażania. Dopiero po pewnym okresie czasu będzie możliwe ich rozwinięcie w przyszłości. Za istotne osiągnięcie należy uznać przyjęcie prawa do samookreślenia narodowego oraz kultywowania własnej tożsamości etnicznej przez każdą osobę jako jednego z podstawowych praw człowieka.

Istota koncepcji ochrony mniejszości narodowych, jaka powstała w latach dziewięćdziesiątych w Europie, nie opiera się tylko na zakazie dyskryminacji i prawie do korzystania z ogółu praw obywateli. Polega ona przede wszystkim na specjalnych działaniach państwa, które pozwalają osobom należącym do mniejszości nie tylko na zachowanie, ale i także na rozwój swojej unikalnej, narodowej (etnicznej) tożsamości. Działania te to uzasadnione uprzywilejowanie prawne i administracyjne w zakresie szeroko rozumianych praw kulturowych (oświatowych, religijnych, językowych). Inne dziedziny tych praw, jak np. podwójne nazewnictwo topograficzne, używanie języka mniejszości w urzędach publicznych, ułatwienia w wyborach (ordynacji wyborczej) do władz lokalnych i parlamentu, czy też pewne formy autonomii terytorialnej, nie są objęte tym uprzywilejowaniem. Dokumenty europejskie traktują je bardzo "wstrzemięźliwie". Z drugiej strony sprawy mniejszości nie są już dłużej traktowane jako "prywatne" i podlegają kontroli międzynarodowej. Ale nie oznacza to jednak, że dane państwo nie może ich stosować i rozwijać u siebie, w prawie krajowym. Prawa te mogą, ale nie muszą przysługiwać członkom mniejszości narodowych.

Należy jednak pamiętać o dużych różnicach w zakresie podejścia do „praw mniejszości narodowych” wśród państw - członków Unii Europejskiej. Widać to nie tylko w sposobach rozwiązywania swoich krajowych problemów etnicznych, ale i także w przyjmowaniu europejskich standardów ochrony praw mniejszości narodowych wypracowanych zwłaszcza w ramach Rady Europy – ratyfikacje Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych (nie podpisała jej np. Francja), Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych oraz czynionych zastrzeżeniach przy ich ratyfikacji. To zróżnicowanie widoczne w zakresie standaryzacji ochrony „praw mniejszości” narodowych w ramach krajów członkowskich Unii Europejskiej może odzwierciedlać brak powszechnej zgody co do standardów praw mniejszości właściwych dla wszystkich państw europejskich oraz stanowi wyzwanie zarówno dla samej tej organizacji, jak i „starych” oraz „przyszłych” jej członków”.

Na zakończenie podkreślimy, że ochrona mniejszości to nie tylko problem prawny, czy też polityczny. To także zagadnienie moralne (etyczne). Ochrona mniejszości narodowych jest nie tylko kwestią ich uznania oraz przestrzegania ich praw, lecz głównie zasad związanych z ochroną „słabszego” oraz utrzymania różnorodności życia społecznego. Ochrona praw mniejszości

narodowych (i to nie tylko narodowych czy etnicznych) rodzi bowiem zawsze pytania o społeczeństwo, w którym żyjemy oraz w jakim chcemy żyć. O zasady i środki, jakich musimy użyć, aby „społeczeństwo dla wszystkich” osiągnąć.

(stan na 20 grudnia 2004 r.)