

## Adam Kirpsza: Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w świetle standardów Rady Europy

### Wstęp

Współcześnie istnieje *multum* umów międzynarodowych wyznaczających europejski standard ochrony praw mniejszości i etnicznych<sup>1</sup>. Jednak w powszechnej opinii fundamentalny wpływ na pozytywną konstrukcję tego reżimu odgrywa system konwencji opracowywanych w ramach Rady Europy. Co najmniej trzy spośród nich zasługują na szczególne wyróżnienie. Pierwszą jest *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (dalej - EKPC), która została podpisana 4 listopada 1950 r. w Rzymie i weszła w życie 3 września 1953 r.<sup>2</sup> Polska ratyfikowała ją 19 stycznia 1993 r. Drugą umową jest *Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych* (dalej - EKJRM) podpisana 5 grudnia 1992 r. w Strasburgu, która weszła w życie 1 marca 1998 r.<sup>3</sup> Polska ratyfikowała ją dopiero 12 lutego 2009 r. Trzecią regulację stanowi *Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych* (dalej - KROMN), która została podpisana 1 lutego 1995 r. w Strasburgu, a weszła w życie 1 lutego 1998 r.<sup>4</sup> Polska ratyfikowała ją 20 grudnia 2000 r. Znaczenie tych aktów prawnych jest trudne do przecenienia, dzięki nim członkowie mniejszości mogą prowadzić bezpieczne i spokojne życie, kultywować swoją odrębność kulturową i korzystać z ochrony przed dyskryminacyjnymi praktykami większości.

Niniejszy artykuł ma na celu analizę postanowień powyższych konwencji z perspektywy ich wpływu na status mniejszości narodowych i etnicznych żyjących w Polsce. Biorąc pod uwagę, iż istnieje na ten temat bogata literatura<sup>5</sup>, autor skupi się wyłącznie na

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. T. Jasudowicz, *Międzynarodowe standardy ochrony mniejszości*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, nr 3; G. Janusz, P. Bajda, *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2000; S. Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa 2001; J. Sozański, *Prawa mniejszości w Unii Europejskiej na tle ochrony praw człowieka*, Warszawa 2002; B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005; S. Puppel, *Ochrona języków naturalnych*, Poznań 2007; G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011.

<sup>2</sup> *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Dz. U. 1993 nr 61, poz. 284. Jest także nazywana potocznie *Europejską Konwencją Praw Człowieka*.

<sup>3</sup> *Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych*, Dz. U. 2009, nr 137, poz. 1121.

<sup>4</sup> *Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych*, Dz. U. 2002 nr 22, poz. 209.

<sup>5</sup> G. Janusz, *Regulacje prawne dotyczące ochrony mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] S. Łodziński, A. Chodyra, *Status prawny mniejszości narodowych w Polsce w świetle Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*, Warszawa 2001; L. Nijakowski, S. Łodziński, *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce. Informator 2003*, Warszawa 2003; A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych - standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004; L. Nijakowski (red.), *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych*, Warszawa 2005; R. Kisiel, K. Satkiewicz, *Aktualna polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych*, Olsztyn 2008; A. Kirpsza, *Status mniejszości narodowych i etnicznych w prawie*

podstawowych problemach prawnych, jakie wynikają z implementacji tych umów na gruncie krajowym.

## 1. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

*Europejska Konwencja Praw Człowieka* nie poświęca wiele uwagi prawom mniejszości narodowych i etnicznych. Bezpośrednio odnosi się do tej kwestii właściwie tylko w art. 14. Stanowi on, iż „korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej *Konwencji* powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak (...) przynależność do mniejszości narodowej(...)”. Przepis ten nie wymienia członków mniejszości etnicznej jako podmiotów ochrony, można jednak ją wyprowadzić z końcowej części art. 14, wprowadzającej klauzulę zakazu dyskryminacji „z jakichkolwiek innych przyczyn”. Wydaje się jednak, że taka regulacja nie spełnia należytych standardów. Wymienienie wprost w przepisie mniejszości narodowych i pominięcie etnicznych prowadzi do interpretacji, iż tym pierwszym przyznano specjalny, silniejszy status ochrony, podczas gdy zakazu dyskryminacji drugich należy poszukiwać w sposób dorozumiany w pojęciu „innych przyczyn”. Należy podkreślić, że większość mniejszości narodowych uzyskała ochronę na podstawie bilateralnych i multilateralnych traktatów (choćby analizowanej w niniejszym artykule KROMN), natomiast etniczne takiej możliwości nie posiadają, gdyż nie mają one państwowych reprezentacji, które mogłyby być stroną takich umów. Dlatego to te drugie powinny cechować się, jeśli nie równym, to szczególnym statusem, tym bardziej, że są one często nieliczne, a ich kultura i język wymierają. Poza tym, wykładnia art. 14 EKPC prowadząca do uwypuklenia mniejszości narodowych narusza dorobek socjologów, którzy powszechnie głoszą, iż wywodzą się one właśnie grup etnicznych<sup>6</sup>. Potrzeba zmiany art. 14 EKPC jest zatem paląca, tym bardziej, że kontrowersyjny przepis został powtórzony w art. 1 *Protokołu nr 12 do Konwencji*<sup>7</sup>.

Innym problemem generowanym przez art. 14 EKPC jest wprowadzenie zakazu dyskryminacji o charakterze akcesoryjnym, to znaczy tylko w zakresie korzystania z praw i wolności gwarantowanych w *Konwencji* i jej protokołach dodatkowych. Oznacza to, że

---

*europjskim i polskim* [w:] M. Galon, A. Gorgosz, J. Kihl, T. Pawłuszko, J. Piecha (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne – materiały konferencyjne, Kraków 12 maja 2008 r.*, Kraków 2008.

<sup>6</sup> M. Waldenberg, *Kwestie narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje i idee*, Warszawa 1992; Idem, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje konfliktów i idei*, Warszawa 2000; P. Jurek, *Mniejszości narodowe i etniczne w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] P. Jurek (red.) *Mniejszości narodowe. Problemy ustrojowo-prawne*, Wrocław 2005, s. 189.

<sup>7</sup> *Protokół Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4 listopada 2000 r.*, „European Treaty Series (ETS)” 2000, nr 177, s. 4.

członkowie mniejszości narodowych nie mogą powoływać się na ten przepis, jeśli są dyskryminowani w obszarze uprawnień przysługujących im na bazie krajowych ustawodawstw, lecz w *Konwencji* nieprzewidzianych. Ponadto, Europejska Komisja Praw Człowieka i Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu orzekły, że art. 14 EKPC nie jest samodzielną podstawą orzekania, ponieważ można go stosować tylko w związku z innym przepisem *Konwencji*<sup>8</sup>. Nie oznacza to, że warunkiem *sine qua non* zastosowania klauzuli antydyskryminacyjnej jest wykazanie naruszenia prawa przewidzianego w *Konwencji*, wystarczy, że „fakty sprawy mieszczą się w zakresie jednego lub więcej przepisów”<sup>9</sup>. Generuje to jednak sytuację ograniczonego stosowania art. 14 EKPC, skarżący nie może bezpośrednio powołać się na ten przepis bez wykazania, iż nierówne traktowanie ma miejsce w obszarze uprawnień i wolności gwarantowanych przepisami materialnymi *Konwencji*. Dotyczy to przede wszystkim spraw zatrudnienia, praw ekonomicznych i socjalnych.

Problem ten został rozwiązany dopiero w 2000 r., kiedy podpisano *Protokół nr 12* (wszedł w życie 1 kwietnia 2005 r.). Zapewnia on prawo do niedyskryminacji w korzystaniu „z każdego prawa przewidzianego przepisami prawa”, a więc zarówno konwencyjnego jak i krajowego. Znosi również niesamoistność art. 14 EKPC, nie będzie miało już znaczenia, czy stan faktyczny i prawny mieści się w zakresie stosowania innego przepisu *Konwencji*. Dokument ten ogranicza się jednak wyłącznie do dyskryminacji ze strony władz publicznych. W 2009 r. Trybunał wydał pierwsze orzeczenie na podstawie tego *Protokołu* w sprawie *Sejdić i Finci v. Bośnia i Hercegowina*<sup>10</sup>. Dwaj politycy, deklarujący się jako Rom i Żyd, złożyli skargę, iż nie mogli w tym kraju startować w wyborach do Prezydencji i Izby Narodów, ponieważ bośniacka konstytucja, stanowiąca aneks do porozumienia z Dayton, zapewniała to prawo tylko etnicznym Bośniakom, Serbom i Chorwatom. Trybunał orzekł, że miało miejsce naruszenie art. 14 EKPC i *Protokołu nr 12*, uznając tym samym, że przepisy konstytucji są niezgodne z *Konwencją*. Był to pierwszy w historii Trybunału wyrok, który tak znacząco ingerował w konstytucyjną strukturę państwa-strony *Konwencji*<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> *Orzeczenie w Belgijskich Sprawach Językowych*, wyrok z dnia z dnia 23 lipca 1968 r., EHCR, Seria A, Nr 6. Uważa się, że art. 14 EKPC zawiera tzw. niesamodzielną klauzulę niedyskryminacji, *Protokół nr 12* zaś klauzulę samodzielną.

<sup>9</sup> *Abdulaziz, Cabales i Balkandali v. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii*, wyrok z dnia 28 maja 1985 r., ECHR, seria A, nr 94 par. 71; *Inze v. Austria*, wyrok z 28 października 1987 r., ECHR, seria A, nr 126, par. 36; *Darby v. Szwecja*, wyrok z 23 października 1990 r., ECHR, seria A, nr 187, par 30.

<sup>10</sup> *Sejdić i Finci v. Bośnia i Hercegowina*, wyrok Wielkiej Izby z dnia 22 grudnia 2009 r.

<sup>11</sup> M. Milanovic, *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, „American Journal of International Law” 2010, vol. 104, nr 4, ss.636-644.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż Polska wciąż nie podpisała tego *Protokołu nr 12*<sup>12</sup>. Główną motywacją dla takiej decyzji są kwestie finansowe<sup>13</sup>. W świetle powyżej opisanych problemów stawia to w trudnej sytuacji członków mniejszości narodowych i etnicznych mieszkających w naszym kraju. Egzemplifikacją jest *casus* eskalacji zjawiska biometryzacji, czyli wprowadzania systemów identyfikacji tożsamości jednostek ludzkich za pomocą ich cech fizjologiczno-behawioralnych (odcisków palców, geometrii twarzy, tęczy oka, chodu)<sup>14</sup>. W Polsce uwidacznia się ona przede wszystkim w dokumentach podróży<sup>15</sup>. Zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia<sup>16</sup>, osoba, która ze względu na konfesję chce załączyć do paszportu zdjęcie z nakryciem głowy, musi przedstawić zaświadczenie o przynależności do związku wyznaniowego. Przepis ten wydaje się naruszać art. 53 ust. 7 Konstytucji w brzmieniu: „Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania”<sup>17</sup>. Jednak w przypadku braku uznania jego niekonstytucyjności, członek mniejszości etnicznej o określonym wyznaniu (np. Tatar - muzułmanin) nie będzie mógł skorzystać z ochrony przewidzianej przez *Konwencję*, jeśli nie wykaże, że dyskryminacja wynikająca z rozporządzenia mieści się w zakresie art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego) lub art. 9 EKPC (wolność myśli, sumienia i wyznania). Natomiast przy obowiązywaniu *Protokołu nr 12*, skarżący uniknąłby tego problemu, powołując się bezpośrednio na art. 14 EKPC bez związku z innym przepisem. Wydaje się, że ta luka w ochronie powinna być szybko zniesiona przez nasz kraj.

Przyjęcie *Protokołu nr 12* ustanowiło samodzielną podstawę zaskarżania do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dyskryminacyjnych praktyk państw wobec członków mniejszości narodowych. Skarga może być złożona zarówno przez jednostkę, grupę jednostek oraz organizacje pozarządową, natomiast nie jest przewidziana *actio popularis*. W tym miejscu należy wyrazić słowa krytyki wobec przeprowadzonej niedawno reformy

---

<sup>12</sup> Stan prawny na 24 maja 2011 r.

<sup>13</sup> Z. Galicki, *Prawnomiędzynarodowy kontekst ochrony mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] L. Nijakowski (red.), *Polityka państwa polskiego...*, s. 56. W 2005 r. odbyła się nawet akcja obywatelska mająca na celu skłonienie polskiego rządu do podpisania i ratyfikacji *Protokołu nr 12*. Zob. B. Dominiak, *Akcja Obywatelska „Protokół nr 12 do EKPCz”*, „Portal ngo.pl”, 9 grudnia 2005, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/149123.html>.

<sup>14</sup> Zob. A. Kirpsza, *Relacje transatlantyckie w zakresie biometryzacji przepływu osób z perspektywy Unii Europejskiej i Polski*, [w:] J. Cisek (red.), *Współczesne relacje transatlantyckie*, Kraków 2010, ss. 22-44.

<sup>15</sup> *Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych*, Dz. U. 2006 nr 143, poz. 1027 z późn. zm.

<sup>16</sup> *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów paszportowych*, Dz. U. z 2010 nr 152, poz. 1026. Wcześniej § 4 ust. 2 *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie dokumentów paszportowych oraz trybu postępowania w przypadku ujawnienia fałszerstw lub wad w tych dokumentach oraz w sytuacji ich zniszczenia*, Dz. U. z 2006 nr 152, poz. 1090.

<sup>17</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.

procedury skargowej przed Trybunałem zawartej w *Protokole nr 14* podpisanym 13 maja 2004 r. (wszedł w życie 1 czerwca 2010 r.)<sup>18</sup>. Przewiduje on m.in. odrzucanie mocą decyzji jednego sędziego skarg w sposób oczywiście niedopuszczalnych (obecnie trzech sędziów) oraz wprowadza dodatkową, enigmatyczną przesłankę skargi - poniesienie przez skarżącego „istotnej szkody” (*significant disadvantage*). *Protokół* nie definiuje, co oznacza pojęcie szkody, nie określa także, jaki poziom jej istotności będzie umożliwiał uznanie skargi za dopuszczalną. Kwestie te z pewnością będą przedmiotem wyroków samego Trybunału, na co wskazuje umieszczenie przez państwa zastrzeżeń do tego pojęcia w deklaracjach ratyfikacyjnych<sup>19</sup>. Wymienione zmiany mogą znacznie ograniczyć możliwość skorzystania z cenionego i niezależnego od krajowych precedensów sądowych procesu przed Trybunałem. Dotyczy to zwłaszcza członków mniejszości, dla których praktyki dyskryminacyjne często powodują szkody moralne i niematerialne, które mogą zostać uznane za „nieistotne”.

## 2. Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych

Przedmiotem regulacji *Karty* nie są mniejszości narodowe i etniczne, lecz ochrona języków regionalnych i mniejszościowych<sup>20</sup>. Art. 1 EKJRM definiuje je jako języki, które „różnią się od oficjalnego języka danego państwa” i „są tradycyjnie używane na jego terytorium przez obywateli stanowiących grupę liczebnie mniejszą od reszty ludności tego kraju”. *Karta* gwarantuje także ochronę językom nieterytorialnym, czyli „językom używanym przez obywateli danego państwa, innym niż język lub języki używane przez resztę ludności, które, chociaż używane tradycyjnie na terytorium tego państwa, nie mogą być identyfikowane z określonym jego obszarem”. Nie posiadają one bazy terytorialnej, poza tym, jedynie

---

<sup>18</sup> *Protokół nr 14 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, poprawiający system kontroli Konwencji*, „Council of Europe Treaty Series (CETS )” 2004, nr .194.

<sup>19</sup> Kilka państw dołączyło do dokumentów ratyfikacyjnych deklaracje interpretacyjne wyrażające wątpliwości co do tych dwóch zmian. Belgia zażądała ustalenia przez orzecznictwo definicji pojęcia „istotnej szkody” oraz oparcia jej na obiektywnych kryteriach. Dodatkowo wyłączyła wobec siebie stosowanie nowych kryteriów przez jednoosobowe składy sędziowskie do czasu jasnego i ugruntowanego orzecznictwa izb Trybunału. Łotwa natomiast zastrzegła, że „nowe kryterium dopuszczalności nie może być stosowane w celu odrzucenia skargi, których rozpatrzenie byłoby istotne dla ochrony praw człowieka i podstawowych wolności zawartych w *Konwencji i Protokołach*”. Polska nie dostrzegła tego problemu, skupiając się w swojej deklaracji na kwestii zakazu retroakcji postanowień *Protokołu*. Zob. lista deklaracji do *Protokołu nr 14* na stronie Biura Traktatowego Rady Europy: <http://conventions.coe.int/>. Warto też nadmienić, że do jak najszybszego ratyfikowania tego *Protokołu* przez Polskę namawiała Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Patrz: *List do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ratyfikacji Protokołu nr 14*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, 19 czerwca 2006 r., [http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Protokol14\\_1.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Protokol14_1.pdf).

<sup>20</sup> W dokumentach Rady Europy *Karta* jest umieszczona w grupie „demokracja lokalna i regionalna”, nie zaś w „prawa człowieka-mniejszości narodowe”.

ograniczona część postanowień *Karty* może być do nich stosowana<sup>21</sup>. Trzecim przedmiotem ochrony są, niewymienione w *Karcie*, lecz powszechnie uznawane w doktrynie, języki oficjalne, które są mniej powszechnie używane<sup>22</sup>. Egzemplifikacją tej kategorii jest szwedzki w Finlandii, włoski i retoromański w Szwajcarii czy lapoński, mean kielecki i fiński w Szwecji<sup>23</sup>.

Powyższe kwestie definicyjne wywołują szereg wątpliwości. *Karta* enigmatycznie określa terytorium używania języka regionalnego lub mniejszościowego, co powoduje problem określenia obszaru, na którym będzie gwarantowana ich ochrona. Z art. 1 b EKJRM wynika, że jest to „obszar, na którym dany język jest środkiem komunikowania się takiej liczby osób, która uzasadnia przyjęcie środków ochronnych i wspierających przewidzianych w niniejszej *Karcie*”. Nie wskazano jednak konkretnej liczby czy procentu tych osób, pozostawiając to w gestii państw<sup>24</sup>. Z art. 1 a (ii) EKJRM wynika także wyłączenie z ochrony dialektów, języków migrantów (także zarobkowych) i przesiedleńców. Określenie zakresu definicyjnego tych pojęć jest jednak kłopotliwe, co prowadzi do szerokiej uznaniowości państw w decydowaniu o ich statusie. Przykładowo, grupa językowa w Norwegii, posługująca się dialektem fińskim - kveeni, nie uzyskała ochrony na mocy *Karty*, mimo że dowodziła, iż jest to odrębny język<sup>25</sup>. Stanowisko Rady Europy jest takie, iż języki migrantów powinny być chronione, jeśli ich użytkownicy odbyli migrację około 200 lat temu<sup>26</sup>. Dlatego język tatarski w Finlandii został uznany za mniejszościowy, ponieważ Tatarzy przesiedlili się do tego kraju kilkaset lat temu, potrafiąc utrzymać swój język do chwili obecnej<sup>27</sup>. Natomiast kwestie dialektu muszą być rozstrzygane na mocy dialogu między państwem a daną mniejszością językową. Taka procedura miała miejsce w Holandii, gdzie za język regionalny uznano limurski, który uważa się za dialekt niderlandzkiego, w Niemczech zaś podobna sytuacja dotyczyła dolnoniemieckiego<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 EKJRM każde z umawiających się państw-stron wymienia w oświadczeniu do dokumentu ratyfikacyjnego języki mniejszościowe i regionalne oraz

---

<sup>21</sup> *Raport wyjaśniający do Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych*, pkt 36 i 37 oraz art. 7 ust. 5 EKJRM.

<sup>22</sup> G. Janusz, *Procedura związana z podpisaniem i ratyfikacją Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych*, [w:] D. Rzemieniecki, E. Tura (red.), *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych: od teorii do praktyki*, Warszawa 2004, s. 106.

<sup>23</sup> F. Horn, *Prawa mniejszości narodowych do używania języków ojczystych w kontaktach z władzami Finlandii, Norwegii i Szwecji*, [w:] S. Łodziński, A. Chodyra, op.cit., s. 70-71.

<sup>24</sup> *Raport wyjaśniający do Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych...*, pkt 34 i 35.

<sup>25</sup> V. Crnić-Grotić, *Zasady wyboru zobowiązań spośród postanowień trzeciej części Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych*, [w:] D. Rzemieniecki, E. Tura (red.), op.cit., s. 28.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>27</sup> E. Aarnio, *Doświadczenia Finlandii we wdrażaniu postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych*, [w:] D. Rzemieniecki, E. Tura (red.), op.cit., s. 68.

<sup>28</sup> G. Janusz, *Procedura związana z podpisaniem i ratyfikacją...*, s. 106-107.

regulacje *Karty*, które zamierza wobec nich stosować. Czyniąc to, musi zobowiązać się do realizacji minimum 35 postanowień („ustępy lub punkty wybrane”) Części III EKJRM, w tym przynajmniej po trzy wybrane z art. 8 (edukacja) i 12 (kultura) oraz po jednym z art. 9 (system sądowniczy), 10 (kwestie administracyjne), 11 (media) i 13 (życie społeczno-gospodarcze). Państwa mogą także fakultatywnie zgodzić się na stosowanie art. 14 EKJRM o wymiany transgranicznej, co uczyniła Polska. Ogółem, istnieje zatem 99 postanowień do wyboru, jednak faktycznie jest ich 68, ponieważ niektóre są alternatywne.

W swoim oświadczeniu Rzeczpospolita Polska uznała za języki mniejszościowe: białoruski, czeski, hebrajski, jidysz, karaimski, kaszubski, litewski, łemkowski, niemiecki, ormiański, romski, rosyjski, słowacki, tatarski, ukraiński, a za język regionalny - kaszubski<sup>29</sup>. Będzie to największa liczba chronionych języków w jednym państwie-sygnatariuszu *Karty*<sup>30</sup>. Jednocześnie Polska zobowiązała się do realizacji 38 regulacji z Części III *Karty*.

Z perspektywy członka mniejszości językowej żyjącego w Polsce ratyfikacja *Karty* wywołuje kilka problemów. Pierwszy dotyczy sprzeczności jej postanowień, przede wszystkim art. 10 ust. 2 pkt b EKJRM, z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 27 Konstytucji stanowi, iż w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski, jednak „przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych”. Powyższa regulacja odnosi się tylko do mniejszości narodowych, co oznacza, iż uzyskane przez mniejszości etniczne na mocy *Karty* uprawnienia do posługiwania się własnym językiem przed organami gminy (o których poniżej) są niezgodne z Konstytucją. Pojawia się pytanie czy taki przepis jest zabiegiem celowym czy też wynika z zaniedbania legislatora. Wydaje się, że to drugie. Wykładnia historyczna wielu aktów normatywnych dotyczących tej problematyki pokazuje, że w latach 90. ustawodawca wciąż nie miał wypracowanych definicji mniejszości narodowych i etnicznych, co prowadziło do wielokrotnego zonglowania tymi pojęciami. Przykładowo, w art. 35 Konstytucji wprowadza rozróżnienie na „mniejszości narodowe i etniczne”, a w art. 21 pkt 9 *ustawy o radiofonii i telewizji*<sup>31</sup> oraz w art. 2 *ustawy o języku polskim*<sup>32</sup> posługuje się kategorią „mniejszość narodowa i grupa etniczna”, przy czym nigdzie nie definiuje tego

---

<sup>29</sup> Oświadczenie Rządowe z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz. U. 2009 nr 137, poz. 1122.

<sup>30</sup> Polska wyprzedzi Ukrainę (13 chronionych języków) oraz Serbię (10 języków).

<sup>31</sup> *Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jednolity)*, Dz. U. 2004 nr 253, poz. 2531 z późn. zm.

<sup>32</sup> *Ustawa z 7 października 1999 r. o języku polskim*, Dz. U. 1999 nr 90, poz. 999 z późn. zm.

drugiego pojęcia<sup>33</sup>. Co więcej, pojawia się wewnętrzna sprzeczność w samej ustawie zasadniczej, art. 35 Konstytucji mówi bowiem o zapewnieniu członkom obu mniejszości „wolności zachowania i rozwoju własnego języka”, a art. 27 przewiduje ochronę praw językowych jedynie dla osób należących do jednej kategorii. Czy art. 35 nie wymaga zatem identycznego traktowania dwóch mniejszości?<sup>34</sup> W świetle tych problemów wydaje się, że nowelizacja art. 27 Konstytucji jest potrzebna, aby znieść wrażenie niekonstytucyjności niektórych postanowień *Karty*<sup>35</sup>.

Kluczowym zobowiązaniem wynikającym z *Karty*, jakie przyjęła Polska, jest umożliwienie osobom posługującym się językiem regionalnym lub mniejszościowym używania tych języków jako pomocniczych w kontaktach z władzami lokalnymi (art. 10 ust. 2 b EKJRM). Uprawnienie to zostało skonkretyzowane w art. 9 *ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym* (dalej - u.m.n.e)<sup>36</sup>. Zgodnie z nim, osoby takie mogą zwracać się we własnym języku do organów gmin<sup>37</sup> w formie pisemnej lub ustnej, a także uzyskiwać na wyraźny wniosek odpowiedzi w tym języku i w tej samej formie. Pojawia się jednak szereg wątpliwości. Po pierwsze, ustawodawca nie określił, czy odpowiedź organów w języku pomocniczym dotyczy wyłącznie czynności niewładczych czy także władczych, a więc decyzji administracyjnych i postanowień<sup>38</sup>. Po drugie, prawo zwracania się do organów gminy w języku pomocniczym zostało ograniczone tylko do formy pisemnej i ustnej, co oznacza wyłączenie innych sposobów wnoszenia podań zawartych w art. 63 § 1 k.p.a<sup>39</sup>, takich jak telegraf, telefaks, poczta elektroniczna czy skrzynka podawcza umieszczona na stronach internetowych administracji publicznej. Wydaje się, że w przypadku członków mniejszości językowych byłoby wskazane rozszerzenie tego katalogu o dwie ostatnie formy, biorąc pod uwagę zachodzący obecnie proces e-administracji. Inaczej osoby

---

<sup>33</sup> Ustawy te zostały znowelizowane pod kątem poprawnego nazewnictwa dopiero po uchwaleniu *ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*.

<sup>34</sup> S. Łodziński, *Spoleczne problemy polityki wobec mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] L. Nijakowski, *Polityka państwa polskiego...*, s. 115-116.

<sup>35</sup> Podobnie uważają: J. Trzeciński, *Język urzędowy - art. 27 Konstytucji RP*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja. Ustrój, system finansów państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 50-52; J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 64.

<sup>36</sup> *Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, Dz. U. 2005 nr 17, poz. 141 z późn. zm.

<sup>37</sup> Zgodnie z *ustawą o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.* za organy gminy należy uznać: radę gminy, wójta (burmistrza, prezydenta) oraz, na mocy upoważnienia wójta, zastępców wójta i pracowników organu wykonawczego gminy. Zob. E. Kurzępa, *Sytuacja administracyjnoprawna mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, Toruń 2009, s. 82-83.

<sup>38</sup> A. Skóra, *Wniesienie podania w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14, s. 416.

<sup>39</sup> *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 z późn. zm.



takie byłyby one dyskryminowane i wykluczone informacyjnie. Po trzecie, ustawodawca przyjął, iż administracyjna „procedura odwoławcza” odbywać się może wyłącznie w języku urzędowym, jednak nie zdefiniował tego pojęcia. Pojawia się zatem pytanie, czy to sformułowanie dotyczy zarówno odwołań od decyzji jak i zażaleń na postanowienia. Aby rozwiązać ten problem, można się powołać na art. 144 k.p.a., który w sprawach nieuregulowanych nakazuje stosowanie do zażaleń przepisów dotyczących odwołań, co będzie równoznaczne z niedopuszczalnością używania języka pomocniczego w obu przypadkach. Co się jednak stanie, jeśli do organu administracyjnego II instancji trafi zażalenie lub odwołanie w takim języku? K.p.a. i u.m.n.e. milczą na ten temat. Wydaje się, że mamy wtedy do czynienia z wadą formalną o charakterze usuwalnym i na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. należałoby wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni, a w przypadku niespełnienia tego żądania, pozostawić podanie bez rozpoznania. Podane powyżej kwestie powinny być jednak lepiej uregulowane i doprecyzowane.

Przywilej używania języka pomocniczego przed władzą lokalną może być realizowany tylko w gminie, w której członkowie mniejszości stanowią co najmniej 20% ogółu mieszkańców<sup>40</sup> i gdy zostanie ona wpisana do Urzędowego Rejestru Gmin (URG)<sup>41</sup> (art. 9 ust. 2 u.m.n.e.). Procedura rejestracji polega na złożeniu ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych przez radę gminy wniosku zawierającego dane urzędowe o liczbie mieszkańców i członków mniejszości w gminie oraz uchwały tego organu o wyrażeniu zgody na wprowadzenie języka pomocniczego. Problem pojawia się w sytuacji uchybienia tym wymogom formalnym, gdyż wtedy minister „może odmówić” wpisu. Na gruncie k.p.a stwierdzenie to oznaczałoby, iż w takim przypadku rada gminy powinna być wezwana do ich usunięcia w wyznaczonym terminie. Tymczasem w ustawie taki przepis nie został wprowadzony, co oznacza, że minister wydaje decyzję rejestracyjną w sposób uznaniowy. Powyższa procedura nie przewiduje również udziału samych członków mniejszości, przede wszystkim nie mają oni możliwości jej uruchomienia przy pomocy inicjatywy obywatelskiej. W efekcie są skazani na widzimisię rady gminy. Być może niechęć lub brak wyrażenia zgody przez ten organ na rozpoczęcie rejestracji jest główną przyczyną faktu, iż w przeciągu sześciu lat od wejścia w życie u.m.n.e. tylko 30 gmin z

---

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 14 u.m.n.e. liczba ogólna mieszkańców gminy oraz osób należących do mniejszości narodowej lub etnicznej ustalana jest na podstawie wyników ostatniego spisu powszechnego.

<sup>41</sup> *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy*, Dz. U. 2005 nr 102, poz. 856.

językiem pomocniczym zostało wpisanych do URG, podczas gdy obecnie istnieje 51 takich jednostek, w których członkowie mniejszości stanowią więcej niż 20% mieszkańców<sup>42</sup>.

Polska zobowiązała się także, iż zapewni używanie na obszarze gminy tradycyjnych nazw miejscowości w dodatkowym języku mniejszości lub regionalnym (art. 10 ust. 2 g EKJRM). Uprawnienie to zostało skonkretyzowane i rozszerzone na obiekty fizjograficzne oraz nazwy ulic w art. 12 u.m.n.e. Dodatkowa nazwa może być ustalona na wniosek rady gminy skierowany do ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych po spełnieniu kilku warunków. Po pierwsze, członkowie mniejszości muszą stanowić 20% ludności gminy. W przypadku miejscowości zamieszkałej wymagane są konsultacje, w których połowa mieszkańców biorących w nich udział opowie się za dodatkową nazwą miejscowości w języku mniejszości<sup>43</sup>. Po drugie, propozycja gminy powinna uzyskać akceptację Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych<sup>44</sup>. Ten wymóg nie jest jednak obowiązkowy w przypadku podania o nadanie nazw ulicom w języku mniejszości. Po trzecie, wniosek taki może być złożony z inicjatywy rady gminy lub mieszkańców. Z jednej strony, jest to rozwiązanie dobre, gdyż umożliwia mniejszościom działanie we własnej sprawie, jednak z drugiej - wadliwe. Ustawa nie określa bowiem, na czym miałyby polegać inicjatywa i jaka liczba wnioskujących musi być spełniona, aby uruchomić procedurę w radzie gminy, co czyni ten przepis martwym. Po spełnieniu powyższych warunków nazwa miejscowości, ulicy lub obiektu fizjograficznego jest wpisywana przez ministra właściwego do specjalnego Rejestru Gmin<sup>45</sup>. Natomiast niedopatrzeniem ustawodawcy jest natomiast brak uregulowania kwestii wykreślenia danej gminy z Rejestru Gmin, przez co formalnie taka możliwość, w odróżnieniu od URG, nie istnieje.

Wątpliwości pojawiają się także na gruncie uprawnień językowych w obszarze nauki. Polska zobowiązała się m.in. do udostępnienia oświaty przedszkolnej i szkolnej w językach regionalnych i mniejszościowych oraz zapewnienia nauczania historii i kultury w tych

---

<sup>42</sup> *Urzędowy Rejestr Gmin, w których jest używany język pomocniczy*, Biuletyn informacji publicznej MSWiA, <http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/13/71/Rejestry.html>, stan na 12 maja 2011 r.

<sup>43</sup> Procedura przeprowadzenia takich konsultacji znajduje się w art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

<sup>44</sup> Komisja działa na podstawie *Ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych*, Dz. U. 2003 nr 166, poz. 1612.

<sup>45</sup> *Rozporządzenie 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. 2005, nr 102, poz. 857; *Rejestr gmin, na których obszarze używane są nazwy w języku mniejszości*, Biuletyn informacji publicznej MSWiA, <http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/13/71/Rejestry.html>.

językach (art. 8 ust. 1 a (i), b (i), c (i), g EKJRM). Gwarancję tę powtarza art. 17 u.m.n.e., który odsyła do *ustawy o systemie oświaty* (dalej - u.s.o.)<sup>46</sup>. Jej art. 13 ust. 1 stanowi, iż „szkoła i placówka publiczna umożliwia uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury”. Sposób wykonywania tych zadań określa rozporządzenie<sup>47</sup>, które w § 2 ust. 2 stwierdza, iż dyrektor organizuje naukę tych przedmiotów na pisemny wniosek rodziców (opiekunów ucznia). Jednak w przypadku przedszkola można go złożyć tylko przy zgłaszaniu dziecka do tej placówki, nie przewidziano natomiast takiej procedury w trakcie nauki. Jest to poważna luka, tym bardziej, że możliwość wnioskowania o zajęcia w języku mniejszości w toku nauki przewidziano w szkołach. Niedopatrzaniem ustawodawcy jest także brak w niniejszym rozporządzeniu regulacji dotyczących sposobu prowadzenia przedmiotów w języku mniejszości i regionalnym w placówkach publicznych, uprawnionych przecież do tego na mocy art. 13 ust. 1 u.s.o. Ponadto, regulacje rozporządzenia dotyczą tylko organizacji nauki języka mniejszości i regionalnego, natomiast nie odnoszą się do zajęć z zakresu kultury i historii. Można również podnieść, iż Polska nie realizuje jednego z zobowiązań zawartych w art. 8 ust. 1 pkt d (iii) EKJRM, a mianowicie „zapewnienia w ramach oświaty zawodowej możliwości nauczania odpowiednich języków regionalnych lub mniejszościowych jako integralnej części programu”. Obecnie brakuje zarówno takich szkół jak i regulacji dotyczących organizacji i prowadzenia w nich zajęć w języku mniejszości. „Zawodówki” zostały zaliczone przez art. 2 ust 2 pkt 3a u.s.o. do placówek, dlatego, jak już wyżej powiedziano, nie są przewidziane w rozporządzeniu.

W sprawach sądowniczych polskie oświadczenie ratyfikacyjne uwzględnia tylko jedno postanowienie art. 9 ust. 2 pkt a EKJRM dotyczące uznawania, w stosunkach między stronami, ważności dokumentów prawnych sporządzonych w danym kraju w języku regionalnym lub mniejszościowym. Oznacza to, iż członkom mniejszości językowych nie zapewniono np. możliwości prowadzenia postępowań administracyjnych, cywilnych i karnych w języku regionalnym lub mniejszościowym na żądanie każdej ze stron, prawa do posługiwania się przez oskarżonego swoim językiem czy sporządzania dokumentów związanych z postępowaniem sądowym w danym języku na żądanie. Podkreśla się, że część tych uprawnień została zawarta w art. 5 § 2 *ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych* w

---

<sup>46</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 1991 nr 95, poz. 425 z późn. zm.

<sup>47</sup> Rozporządzenie 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. 2007 nr 214, poz. 1579.

brzmieniu: „Osoba niewładająca w wystarczającym stopniu językiem polskim ma prawo do występowania przed sądem w znanym przez nią języku i bezpłatnego korzystania z pomocy tłumacza”<sup>48</sup>, podobne regulacje znajdują się w k.p.a (art. 69 § 2 - przesłuchanie osoby), k.p.c. (art. 265 § 1 - przesłuchanie świadka)<sup>49</sup> i k.p.k. (art. 72, art. 407 przesłuchanie oskarżonego, art. 204 § 1 pkt 2 - przesłuchanie osoby, art. 204 § 2 - tłumaczenie pisma sporządzonego w języku obcym)<sup>50</sup>. Należy jednak podkreślić, że przepis ten jest stosowany w orzecznictwie prawie wyłącznie do cudzoziemców<sup>51</sup>. Akceptacja innych postanowień art. 9 EKJRM uzasadniałaby większe koszty, jednak odegrałaby dużą rolę w tworzeniu równości materialnej między członkami mniejszości i większości jako stron w procesie sądowym.

### 3. Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych

*Konwencja* ma charakter „ramowy”, to znaczy ustanawia minimalne zasady ochrony, które krok po kroku powinny być implementowane do prawa krajowego sygnatariuszy. Ich bardzo ogólny charakter zapewnia państwom-stronom duży margines swobody przy wyborze środków i metod realizacji tych norm. Gwarantuje to specyficzny charakter przepisów *Konwencji* zawierających takie określenia jak: „tam, gdzie jest to możliwe” czy „na ile jest to możliwe”, jak i brak wyraźnie sformułowanych zobowiązań. Państwa nie muszą zatem bezpośrednio stosować tych postanowień, lecz mogą je realizować proporcjonalnie do okoliczności i własnych środków finansowych. Ta elastyczność *Konwencji* jest szeroko ceniona przez ekspertów, którzy widzą w niej przyczynę szybkiej ratyfikacji przez prawie wszystkie państwa członkowskie Rady Europy<sup>52</sup>. Niemniej jej ograniczeniem jest mechanizm kontrolny Komitetu Doradczego, który ocenia stosowność implementowanych środków na bazie raportów składanych okresowo przez sygnatariuszy.

W aspekcie podmiotowym *Konwencja* reguluje status osób należących do mniejszości narodowych. Nie przyznaje im jednak praw w sposób bezpośredni, lecz formułuje je w formie zobowiązań, które, jak już wspomniano, muszą być implementowane przez państwa w formie

---

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2010 nr 205, poz. 1364 z późn. zm.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964 nr 43, poz. 296 z późn. zm.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997 nr 89, poz. 555 z późn. zm.

<sup>51</sup> G. Janusz, *Procedura związana z podpisaniem i ratyfikacją...*, s. 111.

<sup>52</sup> R. Hofmann, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction*, [w:] M. Weller (red.), *The Rights of Minorities of Europe*, New York 2005, s. 5-6; S. Troebst, *Preface and acknowledgements, Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, European Centre for Minority Issues Report, nr 3, Flensburg, August 1999.

krajowych przepisów. Umowa międzynarodowa stanowi w art. 3 ust. 2, że „osoby należące do mniejszości narodowych mogą korzystać z praw i wolności wynikających z zasad zawartych w niniejszej konwencji ramowej indywidualnie, jak też wspólnie z innymi”, nie oznacza to jednak traktowania praw mniejszości jako grupowych<sup>53</sup>. *Konwencja* nie definiuje także pojęcia mniejszości narodowej. Wynika to z braku możliwości osiągnięcia kompromisu oraz z poważnych różnic w ustawodawstwach państw w tej materii<sup>54</sup>. Dlatego siedemnastu sygnatariuszy dołączyło do dokumentów ratyfikacyjnych deklaracje, w których określili własną wykładnię tego pojęcia<sup>55</sup>. Przykładowo, Austria za mniejszość narodową uważa zamieszkałe i zdomowione na terytorium tego państwa grupy obywateli austriackich, których język macierzysty jest inny niż niemiecki, utożsamiające się ze swoją kulturą etniczną oraz spełniające warunki ustawy o grupach etnicznych (*Volksgruppengesetz*). Inne kraje, takie jak Dania, Szwecja czy Niemcy, enumeratywnie wymieniły z nazwy mniejszości narodowe, wobec których będą stosować postanowienia *Konwencji*<sup>56</sup>. Deklaracje interpretacyjne wywołują jednak wiele kontrowersji. Nie ma bowiem powszechnej zgody, że brak definicji mniejszości narodowej w *Konwencji* jest wystarczającą podstawą do składania jednostronnych wykładni tego pojęcia. Z jej przepisów nie wynika żadna taka norma kompetencyjna. Dlatego praktykę deklaracji interpretacyjnych krytykuje Rosja, która w swoim oświadczeniu ratyfikacyjnym uważa, że żadne państwo nie jest uprawnione do unilateralnego umieszczania własnej definicji mniejszości narodowych w dokumentach przyjęcia *Konwencji*. W jej opinii kroki „wyłączające z zakresu *Konwencji Ramowej* osoby, które na stałe zamieszkują terytorium państw sygnatariuszy i posiadały wcześniej ich obywatelstwo, którego zostały arbitralnie pozbawione, zaprzecza celowi *Konwencji*”<sup>57</sup>. Trzeba jednak przyznać, że biorąc pod uwagę ramowość i elastyczność *Konwencji*, jej wykładnia celowościowa wskazuje na podejście pragmatyczne do definicji, pozwalające państwom określać je zgodnie z własnym ustawodawstwem<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> C. Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 3, s. 33.

<sup>54</sup> *Framework Convention for the Protection of National Minorities. Explanatory Report*, Rada Europy, pkt 12, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>.

<sup>55</sup> Pełna lista deklaracji dodanych do *Konwencji* znajduje się na stronie Biura Traktatowego Rady Europy <http://conventions.coe.int>.

<sup>56</sup> Dania uznała za mniejszość Niemców z południa Półwyspu Jutlandzkiego, Szwecja – lud Sami, szwedzkich Finów, Tornedalers, Romów i Żydów, a Niemcy - Romów, Fryzów, Serbów, Duńczyków i Sinti.

<sup>57</sup> *Russia: Declaration contained in the instrument of ratification deposited on 21 August 1998*, <http://conventions.coe.int>.

<sup>58</sup> Na takim stanowisku stanął Komitet Doradczy w pkt. 16 *Opinii dotyczącej Polski*. Patrz: *Opinia dotycząca Polski Komitetu Doradczego Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych*, Komitet Doradczy, MSWiA, 27 listopada 2003r., <http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=376>.

Polska dołączyła deklarację zawierającą definicję mniejszości narodowej, w której przez to pojęcie rozumie „mniejszości narodowe zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których członkowie są obywatelami polskimi”. Jednocześnie podkreśliła, że będzie realizowała *Konwencję* także w trybie art. 18, zawierając umowy międzynarodowe, których „celem jest ochrona mniejszości narodowych w Polsce oraz mniejszości lub grup polskich w innych państwach”<sup>59</sup>. Taka definicja generuje szereg nieścisłości. Po pierwsze, stwierdzenie, że za „mniejszości narodowe rozumie się mniejszości narodowe” jest nielogiczne, zawiera bowiem błąd *idem per idem* (to samo przez to samo). Po drugie, z tej definicji nie wynika, jakie cechy, poza zamieszkiwaniem w RP oraz obywatelstwem polskim, muszą spełniać dane osoby, aby zaliczyć je do członków mniejszości narodowych. Tym samym, nie można określić, jakie jednostki są chronione na mocy *Konwencji*. Po trzecie, powyższa definicja jest rozbieżna z art. 2 u.m.n.e., który zawiera zamknięty zbiór pięciu, dodatkowych warunków uznania za mniejszość narodową, takich jak: mniejsza liczebność od pozostałej części ludności; istotne odróżnianie się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją; dążenie do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji; świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i ukierunkowanie na jej wyrażanie i ochronę; utożsamianie się z narodem zorganizowanym we własnym państwie. W *Konwencji* się one nie znalazły. Co więcej, wymóg zamieszkiwania na terytorium RP został w ustawie uzupełniony o okres wynoszący 100 lat. Polska zatem inaczej definiuje mniejszości narodowe w prawie krajowym i w *Konwencji*. Wymagane jest zatem odesłanie w deklaracji ratyfikacyjnej do ustawowego rozumienia tych pojęć, aby uniknąć wrażenia, iż ten drugi dokument chroni bliżej niesprecyzowane osoby.

Jednakże kontrowersje pozostaną nawet po zastosowaniu takiego odesłania. Wynikają one z upolitycznionej definicji mniejszości zawartej w ustawie<sup>60</sup>. Operuje ona takimi pojęciami jak „świadomość własnej historycznej wspólnoty” czy „utożsamianie się z narodem zorganizowanym we własnym państwie”, które, jako kategorie socjologiczne i subiektywne, nie poddają się obiektywizacji. Przykładem mogą być Żydzi, uznani za mniejszość narodową, z których większość nie utożsamia się z państwem Izrael. Wymóg okresowego zamieszkiwania na obecnym terytorium RP jest również niedookreślony - sto lat temu nie

---

<sup>59</sup> Oświadczenie Rządowe z dnia 15 października 2001 r. w sprawie mocy obowiązującej *Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r.*, Dz. U. 2002 nr 22, poz. 210.

<sup>60</sup> S. Łodziński, *Spory wokół ustawy o ochronie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce okresu transformacji*, [w:] E. Michalik, H. Chałupczak (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne w procesach transformacji i integracji*, Lublin 2006; Idem, *Wyrównanie czy uprzywilejowanie? Spory dotyczące projektu ustawy o ochronie mniejszości narodowych (1989-2005)*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2005.

było Polski, jej granice się zmieniły, wiele osób się przesiedliło. Pojawia się także pytanie czy warunek ten jest progresywny (100 lat od dziś, czy od daty podpisania ustawy). Ustawodawca, świadomy tych problemów, postanowił je rozwiązać, enumeratywnie wymieniając mniejszości narodowe i etniczne. Nie zaliczył do nich m.in. Wietnamczyków, Kaszubów czy Ślązaków. O ile pierwsi nie spełniają tylko warunku okresowego zamieszkiwania, o tyle trudno zrozumieć nieobecność drugich i trzecich, skoro realizują one wszystkie wymogi ustawowe określone dla mniejszości etnicznej<sup>61</sup>. Ślązacy uzyskali nawet ten status na bazie orzeczenia Sądu Najwyższego z 1998 r., które stanowi, iż „w powszechnej świadomości społecznej było i jest przekonanie o istnieniu grupy etnicznej Ślązaków, która jednakże nigdy nie była uważana za odrębną grupę narodową (...)”<sup>62</sup>. W świetle tych rozważań powinni oni uzyskać status mniejszości etnicznej, pozwalający im rozwijać własną kulturę, język i historię<sup>63</sup>.

Zgodnie z *Konwencją* państwa są zobligowane zapewnić członkom mniejszości m.in: równość wobec prawa (art. 4), gwarancję powstrzymania się od działań asymilacyjnych (art. 5); prawo do zrzeszania się, stowarzyszania się, wolność wypowiedzi, myśli, sumienia i religii (art. 7-9); prawo do swobodnego używania języka mniejszości w życiu prywatnym i publicznym, a także, na ile to możliwe, w stosunkach z organami administracyjnymi (art. 10); prawo do oficjalnego oraz nieoficjalnego używania i pisowni własnego imienia i nazwiska, a także w ramach możliwości prawo do wprowadzenia dwujęzycznych nazw lokalnych, ulic i obiektów topograficznych (art.11); prawo do uczenia się i nauczania w języku macierzystym, możliwość tworzenia i zarządzania szkołami (art. 12-14); prawo do swobodnych kontaktów transgranicznych (art. 17). Jak zatem widać, *Konwencja* gwarantuje szereg praw omówionych już przy *Karcie*.

## Konkluzje

Niniejszy artykuł pokazuje, iż polskie regulacje dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych wciąż zawierają luki i nieścisłości. Niezależnie jednak od tych nielicznych problemów można postawić tezę, że nasz kraj należycie przestrzega postanowień trzech,

---

<sup>61</sup> Kaszubi nie dążyli jednak w pracach nad ustawą do statusu mniejszości etnicznej, będąc usatysfakcjonowanymi uzyskaniem języka regionalnego. Zob. S. Łodziński, *Wyrównanie czy uprzywilejowanie?...*, s. 22.

<sup>62</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 18 marca 1998 r. w sprawie rejestracji stowarzyszenia „Związek Ludności Narodowości Śląskiej”, I PKN 4/98, OSNAPiUS 1998 nr 5, poz. 170. Zob. także *Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 24 września 1997 r.*, I ACa 493/97 „Wokanda” 1998, nr 10, s. 10.

<sup>63</sup> Podobnie twierdzą: S. Łodziński, *Spory wokół ustawy o ochronie mniejszości narodowych i etnicznych...*, s. 307; E. Kurzępa, op.cit., s. 25-27.

omówionych powyżej, umów międzynarodowych. Ich konkretyzację, a zarazem gwarancję wypełniania stanowi *ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym* przyjęta w 2005 r., wzbogacona o szereg innych ustaw i aktów wykonawczych. Z perspektywy formalnej status prawny członków mniejszości w Polsce, poza kilkoma wyjątkami jak brak ratyfikacji *Protokołu nr 12*, należy ocenić pozytywnie.

Jednak w myśl socjologicznej jurysprudencji m.in. Roscoe Pound'a, nawet najlepsze przepisy nie będą przestrzegane, jeśli nie oddziałują w sposób pożądaný na społeczeństwo i nie cechują się jego poparciem. Sondaże na Polakach badające percepcję mniejszości pokazują, że nie należy żywić takich obaw - są oni pozytywnie nastawieni do większości praw zawartych w omówionych umowach międzynarodowych. Według sondażu CBOS z 2005 r.<sup>64</sup> 81% ankietowanych uważa, że członkowie mniejszości powinni mieć możliwość nauki własnego języka w szkołach, a prawie 61% jest zwolennikami prawa do uczenia się w tym języku. Polacy zgadzają się na otrzymywanie przez mniejszości pomocy finansowej z budżetu państwa na rozwój własnej kultury (41%), choć tyle samo osób (43%) wyraża zdanie przeciwne. Większość respondentów nie akceptuje tylko prawa do języka pomocniczego przed urzędami (37% za, 52% przeciw) i dwujęzycznych nazw (26% za, 63% przeciw). Ponadto, od roku wejścia w życie u.m.n.e. uwidacznia się również wyraźny spadek niechęci wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Dotyczy to przede wszystkim: Litwinów (2005 - 31%, 2010 - 15%), Żydów (2005 - 50%, 2010 - 27%), Niemców (2005 - 38%, 2010 - 28%), Romów (2005 - 65%, 2010 - 47%), Rosjan (2005 - 61%, 2010 - 31%), Ukraińców (2005 - 50%, 2010 - 21%), Białorusinów (2005 - 51%, 2010 - 23%), Czechów (2005 - 22%, 2010 - 9%) czy Słowaków (2005 - 26%, 2010 - 11%)<sup>65</sup>.

Można zatem stwierdzić, że trzy omówione powyżej konwencje implementowane do porządku krajowego są, poza sporadycznymi przypadkami, formalnie przestrzegane przez Polskę oraz cechują się społecznym poparciem, przyczyniając się do większej tolerancji dla przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych.

---

<sup>64</sup> *Tożsamość narodowa Polaków oraz postrzeganie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, sondaż CBOS, BS/84/2005, Warszawa, maj 2005, s. 11.

<sup>65</sup> *Stosunek Polaków do innych narodów*, sondaż CBOS, BS/12/2010, Warszawa, styczeń 2010, s. 4, 9.