

## **Prawa mniejszości narodowych i instrumenty ich ochrony**

Na proces powstawania nowoczesnych narodów w Europie w XIX w. miało wpływ wiele czynników, takich jak: zniesienie ograniczeń stanowych, przestrzeganie praw równości wobec prawa i wolności obywatelskich, upowszechnienie oświaty czy podział pracy. „Efektem tego jest kształtowanie się więzi społecznej o charakterze ponadlokalnym, przybierającej formę świadomości narodowej, rozwijanej przez elity narodowościowe”<sup>1</sup>. Wśród czynników można wyróżnić obiektywne czynniki narodotwórcze i subiektywne. Do tych pierwszych zalicza się wspólnotę języka, państwo, terytorium, a do drugich religię, tradycję, wspólną kulturę czy działanie przywódców. Każdy naród ma swoją własną historię, dlatego też kształtuje się w inny sposób. Pojawienie się mniejszości warunkuje brak świadomości narodowej dającej poczucie tożsamości połączonej z poczuciem obywatelstwa państwowego w państwach narodowych.

Doświadczenia okresu międzywojennego powodowały, że po 1945 r. nie używano pojęcia „mniejszości narodowe”, gdyż wywoływało ono złe skojarzenia. Unikano go w ustawodawstwach międzynarodowych i wewnętrznych. Uważano, że po zmianie granic i przesiedleniach termin ten stracił swą aktualność. „Z tego powodu najstarsze dokumenty prawa międzynarodowego okresu powojennego nie zawierają żadnych artykułów dotyczących ochrony praw osób należących do mniejszości, co najwyżej mówią o zakazie dyskryminacji z powodów rasowych i narodowych. Generalnie unikają używania kategorii «mniejszość narodowa»”<sup>2</sup>.

Pojęcie „mniejszości narodowych” pojawiło się dopiero w XIX wieku. „Wówczas bowiem przynależność do jakiejś mniejszości narodowej była stanem naturalnym. Istniało kilka państw wielonarodowych, jak również państwa ze znaczną liczbą poddanych przynależnych do innego narodu. W tych warunkach ochrona mniejszości etnicznych była uważana za suwerenną prerogatywę władz krajowych”<sup>3</sup>. Powolne wprowadzenie

<sup>1</sup> H. Zięba-Załucka (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne*, Rzeszów 2001, s. 7.

<sup>2</sup> M. Budyta-Budżyńska, *Mniejszości narodowe – bogactwo czy problem?*, Warszawa 2003, s. 97–98.

<sup>3</sup> Z. Hołda (red.), *Ochrona praw mniejszości narodowych i religijnych*, Lublin 1993, s. 37.

pojęcia „mniejszości narodowe” do prawa międzynarodowego nastąpiło w połowie lat sześćdziesiątych z powodu powstawania ruchów narodowych i regionalnych. Do lat dziewięćdziesiątych prawa mniejszości były ujmowane w dokumentach jako część praw człowieka, obywatela czy dziecka. Żaden dokument nie dotyczył wyłącznie praw mniejszości narodowych.

Problematyka mniejszości narodowych jest bardzo skomplikowana, a samo pojęcie mniejszości wzbudza wiele kontrowersji. „W tym obszarze rozbieżności dotyczą kwestii podstawowych, tzn. definicji i typologii, stanu świadomości narodowej, czy też istoty relacji między państwem a mniejszościami. Nie ustalono bowiem dotąd ani zakresu interesującej nas dziedziny, ani nie sformułowano jednej, powszechnie obowiązującej definicji”<sup>4</sup>. Poszukując wyjaśnienia tego słowa znajduje się ich bardzo dużo. „Samo słowo «mniejszość» wywodzi się z łacińskiego *minor* i oznacza mniejszy”<sup>5</sup>. Według encyklopedii PWN mniejszości narodowe to: „społeczności trwale zamieszkałe na pewnym terytorium (zwl. państwa), różniące się od większości jego mieszkańców (lub społeczności panującej politycznie), cechą (lub cechami), które powodują uznawanie ich w świadomości społecznej za odmienne, a w stosunkach społecznych wywołują nieraz dyskryminację: cechą taką bywa religia, język, świadomość narodowa, kultura itd.”<sup>6</sup>

Według J. Tomaszewskiego mniejszości narodowe określane są „jako społeczności (grupę ludzi) obywateli państwa, którzy wyróżniają się od pozostałych obywateli dominujących w tym państwie swą świadomością narodową. Najczęściej towarzyszą temu różnice języka, lecz nie jest to warunek konieczny”<sup>7</sup>.

Natomiast J. Byczkowski za mniejszości narodowe uznaje „wszystkie grupy etniczne i narodowościowe oraz odłamy narodowe nieposiadające na obszarze omawianego państwa własnej formy państwowości, a charakteryzujące się rozwiniętym poczuciem odrębności etniczno-grupowej i dążącej do jej zachowania, co znajduje swój wyraz w pielęgnowaniu języka, tradycji, wierzeń oraz w różnych formach czynnego podkreślenia i demonstrowania tej odrębności”<sup>8</sup>.

Zdaniem H. Chałupczak i T. Browarka: „mniejszość narodowa to grupa obywateli danego państwa, pozostająca w mniejszości w stosunku do pozostałej części jego ludności i niezajmująca pozycji dominującej, wyróżniająca się cechami etnicznymi, językowymi lub religijnymi, wspólnie dążąca do zachowania swej odrębności kulturowej i posiadająca aspiracje ujmowane w kategoriach państwa”<sup>9</sup>.

W prawie międzynarodowym próbowano zdefiniować mniejszości narodowe, gdy uchwalano dokumenty regulujące status tych osób. Ogólną definicję stworzyła Liga Narodów, według której „pod pojęciem mniejszości rozumie się krąg osób innej rasy, religii,

<sup>4</sup> H. Zięba-Załucka (red.), *Mniejszości...*, s. 13.

<sup>5</sup> L. Winniczuk (red.), *Mały słownik polsko-łaciński*, Warszawa 1998, s. 291.

<sup>6</sup> *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 4, Warszawa 1996, s. 253.

<sup>7</sup> J. Tomaszewski, *Mniejszości narodowe w Polsce w XX wieku*, Warszawa 1991, s. 9.

<sup>8</sup> A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004, s. 15.

<sup>9</sup> H. Chałupczak, T. Browarek, *Mniejszości narodowe w Polsce 1918–1995*, Lublin 2000, s. 14.

lub języka niż większość ludności wchodzącego w grę państwa. Mniejszości te są z kolei dwójakiego rodzaju:

1. są obywatelami obcego państwa,
2. są obywatelami wchodzącego w grę państwa<sup>10</sup>.

Kolejnym organem międzynarodowym, próbującym stworzyć definicję tego pojęcia w sprawie konwencji grecko-bułgarskiej był Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej. Za mniejszość uznana została: „grupa osób, żyjących w danym kraju lub na danym obszarze, mająca własną rasę, religię, język lub tradycje i zjednoczonych identycznością tej rasy, religii, języka lub tradycji, wyrażającą się w poczuciu wspólnoty, a to w zachowaniu swych tradycji, utrzymaniu wierzeń religijnych, nauczaniu i wychowywaniu dzieci stosownie do ducha i tradycji swojej rasy oraz we wzajemnym wspieraniu się<sup>11</sup>”.

Od II wojny światowej aż do niedawna uważano, że istotnym kryterium dla mniejszości narodowych jest zgrupowanie jej na określonym terytorium, stałe tam przebywanie, określona liczebność i posiadanie obywatelstwa tego państwa. Obecnie prawo europejskie określając przynależność do danej mniejszości nie bierze już pod uwagę stałego miejsca zamieszkania w grupie i posiadania obywatelstwa, ale z powodu takich wcześniejszych zapisów jest to sposób obowiązujący. „Przepisy traktatowe również nie formułują definicji mniejszości narodowej. Uniwersalne regulacje międzynarodowe nie czynią z mniejszości narodowych kategorii centralnej, a terminu mniejszości używają stosunkowo rzadko i w połączeniu z innymi przymiotnikami (etniczne, kulturowe). Regulują one przede wszystkim ochronę praw osób (jednostek), bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie albo – bez względu na rasę, kolor, płeć, język, religię lub pochodzenie społeczne<sup>12</sup>”.

Również Podkomisja ONZ do spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości opracowała definicję mniejszości. Przedstawiła ją w 1950 r. w dokumencie o „Zapobieganiu dyskryminacji i ochronie mniejszości”. Definicja ta została jednak odrzucona przez Komisję Praw Człowieka. Dopiero w 1953 r. Podkomisja sformułowała pełną definicję, według której: „mniejszość narodowa oznacza grupę etniczną, żyjącą na obcym terytorium, nie mającą charakteru dominującego, wyróżniającą się na tle pozostałej ludności językiem, religią lub innymi cechami i dążącą do utrzymania swej odrębności<sup>13</sup>”. W 1979 r. Podkomisja ONZ do spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości zajęła się projektem konwencji o prawach osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych. Stworzona przez nią definicja mniejszości została jednak odrzucona.

<sup>10</sup> A. Malicka, *Ochrona...*, s. 16.

<sup>11</sup> B. Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Katowice 1996, s. 22.

<sup>12</sup> J. Sozański, *Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym*, Warszawa–Poznań 2003, s. 165.

<sup>13</sup> J. Barcz, *Definicja mniejszości narodowych w prawie międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, nr 11, s. 89.

Kolejna definicja mniejszości narodowych została stworzona na potrzeby Rady Europy w konwencji regulującej prawa mniejszości w Europie. Brzmi ona następująco: „grupa mniejsza liczebnie od liczby populacji państwa, której członkowie będący obywatelami tego państwa posiadają etniczne, religijne lub językowe cechy różne od tych charakterystycznych dla pozostałej populacji i którzy kierują się wolą zachowania własnej kultury, tradycji, religii i języka”<sup>14</sup>.

Definicję przemyślaną i przekonującą stworzył Instrument o ochronie praw mniejszości Inicjatywy Środkowo Europejskiej w 1994 roku. Według artykułu 1 mniejszość narodowa to: „grupa mniejsza liczebnie od pozostałej części ludności w danym państwie, której członkowie będący obywatelami danego państwa, mają etniczne, religijne i językowe cechy odróżniające ich od pozostałej części ludności i kierują się wolą zachowania własnej tradycji, religii i języka”<sup>15</sup>. Należy pamiętać, że Instrument nie ma mocy umowy międzynarodowej i jest jedynie deklaracją polityczną.

Przynależność danej osoby do mniejszości narodowej, etnicznej czy językowej jest trwała i niedobrowolna. Osoba taka po urodzeniu się nie ma na to wpływu i nie może tego zmienić. Może ona tylko zdecydować się na asymilację ze społeczeństwem i niepokazywanie cech zewnętrznych mniejszości lub pozostać we własnej kulturze, czy posługując się językiem przodków. O takiej czy innej przynależności decyduje niezależny wybór danej jednostki. Artykuł 3 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych z 1950 roku stwierdza: „Każda osoba należąca do mniejszości narodowej będzie miała prawo do swobodnego wyboru, czy ma być traktowana jako taka, czy też nie, żadne zaś negatywne skutki nie będą wynikały z takiego wyboru ani wykonywania praw, jakie z takim wyborem są związane”<sup>16</sup>. Taki wybór nie powinien być tylko subiektywną opinią jednostki, ale lepiej jest jeśli znajduje on potwierdzenie na przykład w pochodzeniu, posługiwaniu się językiem czy też brzmieniu nazwiska.

Mniejszości posiadają prawo do uczestnictwa w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym kraju. Państwa współpracują z mniejszościami umożliwiając im udział w życiu politycznym i społecznym kraju. Mniejszości stanowią pełnoprawną część społeczeństwa, dlatego też mają prawo do organizowania się. Zapis dotyczący tego prawa można odnaleźć w Deklaracji ONZ w sprawie osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych z 1992 roku w artykule 2. „Osoby należące do mniejszości mają prawo do zakładania i utrzymywania swoich własnych stowarzyszeń”<sup>17</sup>. Także w artykule 4: „Państwa powinny rozważyć właściwe środki, tak, by osoby należące do mniejszości mogły w pełni uczestniczyć w postępie i rozwoju gospodarczym w swoim kraju”<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> B. Gronowska, *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 10, s. 119.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 165–166.

<sup>16</sup> B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 207.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 121.

<sup>18</sup> Ibidem.

Krokiem kolejnym na rzecz mniejszości była decyzja podjęta przez państwa KBWE w postanowieniu 35. Państwa ustaliły, że będą z szacunkiem odnosić się do praw publicznych mniejszości, ale także doprowadzą do utworzenia lokalnych czy autonomicznych administracji zgodnych z uwarunkowaniami historycznymi i terytorialnymi. Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych właściwie nie odnosi się do tej problematyki, znajduje się jednak w artykule 15 następujący zapis: „że państwa powinny stwarzać odpowiednie warunki dla efektywnego uczestnictwa osób należących do mniejszości w społecznym, kulturalnym, ekonomicznym życiu kraju oraz w sprawach publicznych – zwłaszcza tych, które ich dotyczą”<sup>19</sup>. Mniejszości mają prawo do uczestnictwa w życiu publicznym zarówno danej mniejszości, jak również mają prawo do podejmowania decyzji na szczeblu regionalnym i publicznym.

Mniejszości narodowe posiadają również prawa kulturalne. Mówi o tym artykuł 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: „W Państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do takich mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wspólnie z innymi członkami danej grupy”<sup>20</sup>. Artykuł ten nie podaje znaczenia słowa „życie kulturalne”, ale powinno być ono rozumiane kompleksowo. W skład jego znaczenia powinny wchodzić wiedza, wiara, sztuka, prawo, moralność, zwyczaje, język, literatura. Szerzej do problematyki praw kulturalnych odnoszą się dokumenty KBWE zwracając uwagę, że szacunek i tolerancja dla kultur mniejszościowych jest bardzo ważna. „Dokument końcowy Spotkania Wiedeńskiego z 1989 r. w postanowieniu 59 zachęca państwa do zapewnienia mniejszościom praw do rozwijania i utrzymywania własnej kultury w różnych jej aspektach – łącznie z aspektem językowym, literackim, religijnym, a także zachowywaniem własnych pomników i przedmiotów historycznych i kulturalnych”<sup>21</sup>. Dokument Kopenhaski uszczegółowia tę sprawę, podkreślając, iż państwa powinny wspierać i pomagać finansowo mniejszościom w zakładaniu stowarzyszeń, instytucji czy organizacji.

Kolejnym prawem mniejszości jest prawo wyznaniowe, które uregulowano w prawie międzynarodowym najwcześniej. Początkowo nie było uregulowań ogólnych, wspólnych, tylko powoływano uregulowania odnoszące się do konkretnych grup. Po II wojnie światowej prawo wyznaniowe zostało uznane za fundamentalne prawo człowieka, a zapisy mówiące o nim znalazły się między innymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (art.18), czy w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 18): „Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i religii. Prawo to obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania religii lub przekonań według własnego wyboru oraz do uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie”<sup>22</sup>. Artykuł ten gwarantuje wolność przekonań, sumienia

<sup>19</sup> B. Mikołajczyk, *Mniejszości...*, s. 82.

<sup>20</sup> K. Motyka, *Prawa człowieka. Wybór źródeł*, Lublin 2001, s. 107.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 86.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 36.

i wyznania, nauczania religii oraz jej praktykowania i wyznawania, a także prawo rodziców do wychowania dziecka w takiej religii, która jest zgodna z ich przekonaniem. Pewną konkretyzację tego prawa zawiera artykuł 6 Deklaracji w sprawie wyeliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach z 1981 roku. „Stanowi on, że wolność myśli, sumienia, religii i wiary polega m.in. na: organizowaniu i utrzymywaniu miejsc kultu, zakładaniu i utrzymywaniu instytucji charytatywnych, publikowaniu i rozpowszechnianiu materiałów dotyczących danej religii lub wiary, staraniu się i otrzymywaniu wsparcia finansowego od instytucji i osób prywatnych, wyłanianiu przewodników duchowych, obchodzeniu świąt i kultywowaniu różnego rodzaju ceremonii oraz kontaktowaniu się ze współwyznawcami na szczeblu krajowym i międzynarodowym”<sup>23</sup>.

Prawem najtrudniejszym i najbardziej świadczącym o przynależności do mniejszości jest prawo językowe. Język jest tym elementem, który w pierwszej kolejności jest niszczone, gdy celem jest zasymilowanie mniejszości. Dokumenty międzynarodowe stanowiące uniwersalne prawa człowieka nie odnoszą się do tego problemu. Prawa językowe zapisane są tylko w dokumentach dotyczących bezpośrednio mniejszości. W okresie powojennym nie powstały żadne zapisy odnoszące się do praw językowych mniejszości. Jedynie artykuł 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych mówi o posługiwaniu się językiem mniejszości, a artykuł 19 zapewnia mniejszościom prawo do wyrażania swych poglądów pisemnie, ustnie, drukiem za pomocą własnego języka. Innym dokumentem mówiącym o prawie mniejszości do uczenia się własnego języka i nauczania reszty przedmiotów w tym języku jest artykuł 4 Deklaracji w sprawie osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, językowych lub religijnych: „Państwa powinny podjąć właściwe środki, tak, by, gdziekolwiek to możliwe, osoby należące do mniejszości dysponowały stosowną szansą uczenia się ich macierzystego języka lub pobierania nauki w ich macierzystym języku”<sup>24</sup>.

Szersze zapisy dotyczące praw językowych znajdują się w dokumentach europejskich. „W Dokumencie Końcowym Spotkania Wiedeńskiego z 1989 r. państwa zgodziły się m.in. do zapewnienia w praktyce prawa osób należących do mniejszości do rozpowszechniania, dostępu i wymiany informacji w języku ojczystym (postanowienie 45)”<sup>25</sup>. Natomiast w Dokumencie Kopenhaskim z 1990 r. znajduje się zapis (32.1), że mniejszości mają prawo używać swego języka zarówno w życiu prywatnym jak i publicznym. Również Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych w artykule 10 stwierdza, że mniejszości mają prawo do korzystania z języka narodowego w piśmie i w mowie, w życiu publicznym i prywatnym. Jednocześnie państwa powinny zagwarantować, szczególnie tam, gdzie liczba mniejszości jest znaczna, możliwość posługiwania się językiem narodowym w kontaktach z władzami administracyjnymi. Artykuł 11 tejże Konwencji uznaje, iż: „członkowie mniejszości mają prawo do używania imion i nazwisk

<sup>23</sup> Ibidem, s. 89.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 121.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 92.

zgodnie z brzmieniem języka ojczystego oraz do manifestowania poprzez symbole swej przynależności narodowej. W ramach systemu prawnego danego państwa i pod określonymi warunkami na obszarach tradycyjnie zamieszkałych przez taką grupę ludności powinna istnieć możliwość używania dwujęzycznych nazw miejscowości, ulic, itp.”<sup>26</sup>

Europejska Karta Języków Mniejszościowych i Regionalnych z 1992 r. mówi o tym, iż państwa powinny szanować języki mniejszościowe i regionalne, i uważać je za bogactwo, pozwalać im się rozwijać, a także namawiać do używania ich i zapobiegać zaniknięciu tych języków.

Ważnym prawem mniejszości jest prawo do oświaty. Jest to prawo, które ma charakter mniej prywatny i wymaga instytucjonalizacji ze strony państwa, wymaga ono także aktywności mniejszości narodowych. Konwencja UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z 1960 r. przyjęta przez ONZ zwraca uwagę, iż mniejszości nie powinny być pozbawione dostępu do edukacji, ani ograniczane w tych działaniach na każdym szczeblu wykształcenia. Zabrania ona narzucania tym grupom sposobu życia, który uniemożliwiłaby im rozwój intelektualny. Oprócz tego grupy te mogą prowadzić własną działalność oświatową, poprzez prowadzenie szkół i uczenie języka narodowego. Nie oznacza to, że mogą one w ten sposób odejść od nauki języka większości. Poziom nauczania w tych szkołach powinien być taki sam, jak w szkołach państwa zamieszkania. Mówi o tym artykuł 5 te samej Konwencji: „Należy przyznać członkom mniejszości narodowych prawo do prowadzenia własnej działalności oświatowej łącznie z kierowaniem szkołami i – zgodnie z polityką każdego państwa w dziedzinie oświaty – używania albo nauczania swojego własnego języka...”<sup>27</sup> Jednocześnie państwo nie musi udzielać pomocy finansowej ośrodkom oświatowym mniejszości. Do praw oświatowych odnosi się także artykuł 4 Deklaracji w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych. Artykuł 4.3. mówi, iż państwa powinny podjąć właściwe środki, aby mniejszości mogły uczyć się swego języka, ale także mogły uczyć się w tym języku. Natomiast artykuł 4.4. zawiera następujący zapis: „Tam, gdzie to jest właściwe, państwa powinny podjąć środki w dziedzinie edukacji celem zapewnienia wiedzy o historii, tradycjach, języku i kulturze mniejszości istniejących na ich terytoriach. Osoby należące do mniejszości powinny dysponować stosowną możliwością zdobywania wiedzy o społeczeństwie w całości”<sup>28</sup>.

Natomiast Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych stanowi, że państwa będą szerzyć edukację zarówno o historii, języku, religii mniejszości, jak i większości. Poza tym: „Strony między innymi zapewnią odpowiednie warunki służące szkoleniu nauczycieli i dostępowi do podręczników oraz ułatwianiu kontaktów pomiędzy uczniami i nauczycielami z różnych wspólnot. Strony zobowiązują się popierać równe warunki dostępu osób należących do mniejszości narodowych do edukacji na wszystkich poziomach”<sup>29</sup>. Artykuł 13 zaś umożliwia mniejszościom zakładanie i prowadzenie

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> *Ochrona osób należących do mniejszości narodowych*, Warszawa 1995, s. 17.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 121.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 209.

jednostek oświatowych, bez zobowiązań finansowych ze strony państwa. Inną możliwość przedstawia Dokument Kopenhaski, „podkreśla on prawa członków mniejszości przede wszystkim do zakładania instytucji oświatowych, mogących starać się o dotacje finansowe (postanowienie 32.2 i 32.3)”<sup>30</sup>.

Mniejszości narodowe posiadają także prawo dostępu do mediów i prawo do utrzymywania kontaktów poza granicami kraju z grupami mającymi te same korzenie etniczne, religijne czy językowe. Prawo to jest dopełnieniem praw podstawowych, umożliwiając korzystanie z prasy, radia czy telewizji oraz z kontaktu poza granicami, uzupełnia prawa kulturalne, oświatowe czy językowe. Przełom w tej dziedzinie nastąpił w 1989 r. podczas Spotkania Wiedeńskiego KBWE, państwa doszły do porozumienia (31), że będą dążyć do tego: „by status osób należących do mniejszości [...] był równy statusowi innych obywateli w zakresie kontaktów z ludźmi, łącznie z nawiązywaniem i utrzymywaniem takich kontaktów przez podróże oraz inne środki łączności na podstawie odpowiednich postanowień Aktu końcowego oraz innych [...] dokumentów KBWE, a także z obywatelami innych Państw, z którymi łączą ich wspólne pochodzenie narodowe lub kulturalne dziedzictwo”<sup>31</sup>. Innym dokumentem gwarantującym kontakty między mniejszościami na terytorium jak i poza granicami kraju jest Dokument Kopenhaski, a w nim postanowienie numer 32.4, które gwarantuje prawo mniejszości do: „ustanawiania i utrzymywania niezakłóconych kontaktów wzajemnych w obrębie własnego kraju, jak również kontaktów poprzez granice z obywatelami innych Państw, z którymi łączą ich wspólne pochodzenie etniczne lub narodowe, dziedzictwo kulturalne lub przekonania religijne”<sup>32</sup>.

Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych w artykule 17 rozszerza znacznie prawo mniejszości do kontaktów poza granicami kraju. Państwa „zobowiązują się nie ingerować w prawo osób należących do mniejszości narodowych do nawiązywania i utrzymywania swobodnych i pokojowych kontaktów poprzez granice z osobami legalnie przebywającymi w innych Państwach, w szczególności z osobami, z którymi łączy je tożsamość etniczna, kulturalna, językowa i religijna albo wspólne dziedzictwo kulturalne”<sup>33</sup>. Dodatkowo stwierdza ona, że państwa nie będą ingerować w działalność mniejszości w organizacjach pozarządowych w kraju jak i poza nim. Ta sama Konwencja szeroko odnosi się w swych zapisach do dostępu do mediów dla mniejszości. W artykule 9 państwa zobowiązują się do zagwarantowania mniejszościom prawa wypowiedzi i poglądów, prawa do przekazywania wiadomości w języku narodowym bez ingerencji władz, poza tym członkowie mniejszości mają prawo do zakładania i prowadzenia własnych mediów. Konwencja gwarantuje brak dyskryminacji w dostępie do publicznych środków przekazu.

Ochrona mniejszości narodowych regulowana jest przez ustawodawstwo międzynarodowe i wewnętrzne. Uregulowanie tych praw jest bardzo ważnym elementem by móc prowadzić pokojową politykę międzynarodową. Doświadczenie lat wcześniejszych po-

<sup>30</sup> Ibidem, s. 96.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 101.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 237.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 210.



kazuje, że wewnętrzne sprzeczności etniczne i brak właściwych uregulowań prawnych mniejszości narodowych, może prowadzić do kryzysów a nawet wojen. Czynnikiem, który bardzo utrudnia rozwiązanie tego problemu jest brak jednej obowiązującej definicji mniejszości narodowych. Pozostawiono państwom swobodę w tym zakresie, dlatego też w wielu państwach brak uregulowań dotyczących niektórych grup mniejszościowych.

Pierwsza zorganizowana ochrona mniejszości narodowych wytworzyła się po zakończeniu I wojny światowej w ramach Ligi Narodów. Dzięki temu prawa mniejszości zaczęły być regulowane przez prawo międzynarodowe oraz kontrolowane przez Ligę. Poza tym można było wnosić sprawy mniejszościowe do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze, który miał zająć się ich rozstrzygnięciem. Odnosi się do tego artykuł 14 Paktu Ligi Narodów: „Trybunał ten rozpatrywać będzie wszystkie spory o charakterze międzynarodowym, przedłożone mu przez strony. Będzie on również wydawał opinie doradcze o wszystkich sporach i sprawach, z którymi zwróci się do niego Rada lub Zgromadzenie”<sup>34</sup>. W Pakcie oraz w traktacie wersalskim nie znajdują się przepisy dotyczące bezpośrednio mniejszości narodowych, ale zapisy tam się znajdujące zapoczątkowały porozumienie mniejszości z większościami, ale także pozwoliły zagwarantować im należyłą ochronę. Ten system miał też wady, oprócz tego, że był mało skuteczny, to jeszcze ochrona mniejszości „nie została podniesiona do rangi zasady czy normy powszechnego prawa międzynarodowego”<sup>35</sup>. Nie miał on charakteru uniwersalnego dlatego też nie mógł dotyczyć wszystkich mniejszości. Nie budził on zaufania, ponieważ mniejszości nie miały zagwarantowanych uprawnień.

Umieędzynarodowienie tego problemu miało miejsce po II wojnie światowej, kiedy to wypracowano ochronę grupową, a kwestia ta przestała być wyłącznie tylko kwestią wewnętrzną państw. Powstał powszechny system ochrony praw człowieka wypracowany przez Organizację Narodów Zjednoczonych. W 1947 r. ONZ powołało Podkomisję do spraw zapobiegania Dyskryminacji i ochrony Mniejszości rezolucjami Rady Gospodarczej i Społecznej oraz Komisji Praw Człowieka. Podkomisja składa się z 26 członków delegowanych przez państwa. Jej celem było zajęcie się problemami mniejszości narodowych w celu wytworzenia odpowiedniego systemu ich ochrony. „Podkomisja wyznaczyła trzy zasadnicze kierunki działania w zakresie ochrony praw mniejszości. Przede wszystkim miało to być opracowanie definicji mniejszości, następnie przeprowadzenie klasyfikacji mniejszości i zaproponowanie odpowiedniej ochrony dla poszczególnych kategorii oraz zbieranie informacji o sytuacji grup etnicznych w poszczególnych państwach”<sup>36</sup>. W praktyce jednak Podkomisja zajmowała się jedynie zapobieganiem dyskryminacji poświęcając za mało czasu samym mniejszościom, a jeśli już to skupiając wyłącznie swoją uwagę na stworzeniu definicji mniejszości.

Natomiast Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona w 1948 r. nie odnosi się w żadnym postanowieniu do ochrony mniejszości narodowych i etnicznych. Dominu-

<sup>34</sup> S. Sierpowski, *Narodziny Ligi Narodów*, Poznań 1984, s. 252.

<sup>35</sup> M. Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, „Sprawy Narodowościowe” 1992, t. 1, z. 1, s. 67.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 29.

ją w niej zasady równości, powszechności prawa, ochrony przed dyskryminacją oraz praw poszczególnych przysługujących każdej jednostce. „W związku z tym ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych jako konkretnych zbiorowości została z niej wyłączona, a ich członkowie mogli korzystać z postanowień Deklaracji jako obywatele, nie zaś jako przedstawiciele własnych społeczności narodowych czy też etnicznych”<sup>37</sup>.

Dokument, posiadając zapisy odnoszące się bezpośrednio do mniejszości narodowych to Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Bardzo ściśle do problematyki ochrony odnosi się, artykuł 27. Artykuł ten nie zawiera definicji mniejszości narodowych i nie zobowiązuje państw do uznawania mniejszości na jego terytorium. „Artykuł 27 utrzymuje zindywidualizowane podejście do ochrony praw człowieka zapoczątkowane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i mówi o prawach „osób należących do mniejszości”, a nie „o prawach mniejszości” (jako grupach społecznych)”<sup>38</sup>. Ochronę pośrednią zapewnia mniejszościom narodowym artykuł 26 tego samego paktu. Mówi on, że wszyscy są równi wobec prawa i nie mogą być dyskryminowani przez prawo ze względu na pochodzenie, narodowość, język, religię, poglądy polityczne czy też inne powody.

Kolejnym krokiem w tworzeniu uniwersalnego katalogu praw mniejszości była Deklaracja w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych. Deklaracja ta jest adresowana zarówno do mniejszości, ale także do państw, które mają obowiązek zapewnić ochronę mniejszościom i możliwość rozwoju ich tożsamości. „Jej główną zasługą jest to, że przyczyniła się do wyjaśnienia roli państw w procesie integracji (a nie asymilacji) i ochrony mniejszości. Formułuje ona *expressis verbis* konieczność pozytywnego działania państw na rzecz osób należących do mniejszości w celu zapewnienia im faktycznej równości we wszystkich dziedzinach życia”<sup>39</sup>. Państwa zobowiązały się do zapewnienia równego dostępu do praw człowieka i wolności, oraz przeciwdziałaniu dyskryminacji. A także do pomocy mniejszościom w rozwoju ich kultury, języka czy tradycji. Deklaracja przyznaje osobom należącym do mniejszości narodowych w artykule 2 następujące prawa:

- „prawo do korzystania ze swej własnej kultury, do wyznawania i praktykowania swej religii i do używania swego języka,
- prawo do uczestniczenia w życiu kulturalnym, religijnym, społecznym, gospodarczym, i publicznym,
- prawo do uczestnictwa w decyzjach dotyczących mniejszości i regionów, w których one zamieszkują,
- prawo do stowarzyszania się,
- prawo do kontaktów z innymi członkami mniejszości”<sup>40</sup>.

Innym dokumentem, który zawiera zapis odnoszący się do mniejszości narodowych – małoletnich członków mniejszości, jest Konwencja Praw Dziecka, której 30 artykuł

<sup>37</sup> *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych...*, s. 13.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 59.

brzmi: „W tych państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe bądź osoby pochodzenia rdzennego, dziecku należącemu do takiej mniejszości lub dziecku pochodzenia rdzennego nie można odmówić prawa do posiadania i korzystania z własnej kultury, do wyznawania i praktykowania swojej religii lub do używania własnego języka, łącznie z innymi członkami jego grupy”<sup>41</sup>. Tym samym dzieci, należące do mniejszości narodowych i o pochodzeniu rdzennym, otrzymują gwarancje prawne ochrony ich praw językowych i kulturowych. Artykuł 2 tej samej Konwencji podkreśla zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne i narodowe.

---

<sup>41</sup> T. Smyczyński (red.), *Konwencja...*, s. 465.