

mgr Tomasz Witkowski

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Prawa mniejszości w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Minority rights in the Organization for Security and Cooperation in Europe

Streszczenie

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

Słowa kluczowe

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

Abstract

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

Keywords

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

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

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

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

1. Definicje mniejszości narodowych w prawie międzynarodowym

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

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

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

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

² *Ibidem*.

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

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

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

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

2. Definicje mniejszości narodowych w prawie polskim

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

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

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

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

⁶ *Ibidem*, s. 157.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ G. Janusz, *op. cit.*, s. 17–18.

¹² Dz. U. z 1999 r. Nr 90, poz. 999.

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 29, poz. 323.

¹⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141.

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

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

3. Definicje mniejszości w doktrynie

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

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

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

¹⁵ G. Janusz, *op. cit.*, s. 75.

¹⁶ *Ibidem*, s. 75–76.

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

¹⁸ G. Janusz, *op. cit.*, s. 25–26.

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

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

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

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

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

4.1. Prawa mniejszości

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

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

²⁰ G. Janusz, *op. cit.*, s. 34.

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

²² G. Janusz, *op. cit.*, s. 48–49.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ *Ibidem*, s. 470–471.

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

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

4.1.1. Prawo uczestniczenia w życiu politycznym

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

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

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

³⁰ G. Janusz, *op. cit.*, s. 695.

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

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

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

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

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

4.1.2. Prawo kulturowe

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

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

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

³³ A. Bloed, *op. cit.*, s. 67.

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

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

³⁶ G. Janusz, *op. cit.*, s. 384.

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

³⁸ B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 86.

³⁹ J. Barcz, *op. cit.*, s. 160–161.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 161.

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

4.1.3. Prawo wyznaniowe

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

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

4.1.4. Prawo językowe

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

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

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

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

⁴² B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 88.

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

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

⁴⁵ *Ibidem*, s. 90–91.

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

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

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

4.1.5. Prawo oświatowe

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

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

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

⁴⁶ G. Janusz, *op. cit.*, s. 380.

⁴⁷ J. Sozański, *op. cit.*, s. 124.

⁴⁸ B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 91.

⁴⁹ J. Sozański, *op. cit.*, s. 125.

⁵⁰ A. Bloed, *op. cit.*, s. 40–43.

⁵¹ *Ibidem*, s. 40–43.

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

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

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

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

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

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

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