

WOJCIECH WERESZKO  
ORCID: 0000-0002-1899-9719  
UNIwersytet Wrocławski

## AZERBEJDŻAN A UCZESTNICTWO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W SPRAWACH PUBLICZNYCH W ŚWIELE MECHANIZMU KONTROLNEGO KONWENCJI RAMOWEJ O OCHRONIE MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I WOBEC WYZWAŃ PRZYSZŁOŚCI

Abstrakt: Azerbejdżan jest państwem, które zamieszkują liczne mniejszości narodowe i które szczyci się panującą w kraju tolerancją oraz realizowaną przez władze polityką „azerbejdżańskiego multikulturalizmu”. Jako strona Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych Republika Azerbejdżanu musi spełniać określone standardy ochrony mniejszości i podlega monitoringowi, który wykazał między innymi, że państwo to zdaje się nie stwarzać odpowiednich warunków dla rzeczywistego uczestniczenia przez osoby należące do mniejszości narodowych w sprawach publicznych, zwłaszcza tych, które ich dotyczą. Głównymi założeniami niniejszej pracy są zatem ustalenie oraz ocena stanu zapewniania przez Azerbejdżan partycypacji mniejszości narodowych w sprawach publicznych. Analizowane będą przede wszystkim dokumenty związane z procedurami kontrolnymi Konwencji ramowej — tym samym zostaną one przybliżone na przykładzie Azerbejdżanu. Podjęcie tego zagadnienia zdaje się mieć również dużą wartość praktyczną w kontekście trwającego sporu o Górski Karabach i pojawiających się obaw o los zamieszkujących go Ormian w przypadku powrotu tego regionu pod kontrolę Baku.

Słowa kluczowe: Azerbejdżan, mniejszości narodowe, uczestnictwo w sprawach publicznych, Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych

### WSTĘP

Republika Azerbejdżanu jest państwem zamieszkanym przez wiele narodów i grup etnicznych przy równoczesnej zdecydowanej większości etnicznych Azerbejdżan<sup>1</sup>. W chwili zaś, gdy kraj ten stał się stroną Konwencji ramowej o ochronie

<sup>1</sup> Etniczni Azerbejdżanie (Azerowie) stanowią ponad 90% społeczeństwa kraju — na temat ludności i struktury etnicznej Azerbejdżanu zob. szerzej m.in. Britannica, *People of Azerbaijan*, 28.07.2023, <https://www.britannica.com/place/Azerbaijan/People> oraz CIA, *Azerbaijan*, 25.07.2023, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/azerbaijan/#people-and-society> (dostęp: 3.01.2023).

mniejszości narodowych<sup>2</sup>, przyjął na siebie między innymi wynikające z jej art. 15 zobowiązanie do stworzenia warunków niezbędnych dla rzeczywistego uczestnictwa osób należących do mniejszości narodowych w sprawach publicznych, zwłaszcza tych, które dotyczą tych mniejszości<sup>3</sup>.

Władze w Baku wskazują, że jednym z nadrzędnych celów państwa jest zapewnienie praw i wolności mniejszościom narodowym, oraz aktywnie promują tolerancję i koncepcję „azerbejdżańskiego multikulturalizmu”<sup>4</sup>. Jednak panujące w Azerbejdżanie ogólne ograniczenia demokracji, praw człowieka i praworządności przy równoczesnym deficycie rozwiązań instytucjonalno-prawnych stwarzających warunki do rzeczywistej partycypacji osób należących do mniejszości narodowych w dotyczących ich sprawach publicznych<sup>5</sup> nie sprzyjają efektywnemu uczestnictwu tych grup w życiu politycznym kraju.

Azerbejdżan to państwo, które należy do różnorodnego kulturowo i etnicznie obszaru Kaukazu Południowego. Radziecka przeszłość oraz „rozdrożny” charakter<sup>6</sup> tego obszaru wpływają na jego sytuację międzynarodową, polityczną, a także na uwarunkowania etniczno-narodowościowe i napięcia na ich tle. Ponadto kraj należy do Rady Europy i jest stroną Konwencji ramowej — co sprawia, że musi spełniać pewne standardy i podlega monitoringowi w zakresie respektowania praw osób należących do mniejszości, w tym prawa do uczestnictwa w życiu publicznym. Równocześnie wobec Azerbejdżanu kierowane są poważne zarzuty o stan respektowania praw człowieka z uwagi na autorytarne czy niedemokratyczne praktyki jego władz<sup>7</sup>. Rząd w Baku mierzyć się również musi z wyzwaniem w związku ze sporem z Armenią o Górski Karabach, jego przyszły status oraz

---

<sup>2</sup> Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 22 poz. 209 (dalej: Konwencja ramowa).

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 15 Konwencji ramowej „Strony stworzą warunki niezbędne dla rzeczywistego uczestniczenia przez osoby należące do mniejszości narodowych w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym, jak również w sprawach publicznych, zwłaszcza tych, które ich dotyczą”.

<sup>4</sup> Zob. między innymi Azerbaijan Multiculturalism, <https://multiculturalism.preslib.az/en.htm> (dostęp: 3.01.2023) oraz Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fifth Periodic Report of the Government of the Republic of Azerbaijan on the Framework Convention for the Protection of National Minorities of the Council of Europe*, ACFC/SR/V(2022)004, <https://www.coe.int/en/web/minorities/azerbaijan> (dostęp: 3.01.2023).

<sup>5</sup> Zwraca uwagę na to Komitet Doradczy Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych (dalej: Komitet Doradczy). Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fourth Opinion on Azerbaijan — adopted on 8 November 2017*, ACFC/OP/IV(2017)006, s. 1–2, <https://www.coe.int/en/web/minorities/azerbaijan> (dostęp: 3.01.2023).

<sup>6</sup> Zob. J. Bornio, P. Kowal, *Armenia, Azerbejdżan, Gruzja. Kaukaz Południowy na rozdrożu?*, „Sprawy Międzynarodowe” 74, 2021, nr 4, s. 7 n.

<sup>7</sup> Wojciech Materski mówi wręcz o „autorytaryzmie wyzierającym zza fasadowej demokracji”. Zob. J. Bornio, P. Kowal, K. Przywara, *Kaukaz Południowy w systemie międzynarodowym i polskiej polityce wschodniej*, „Sprawy Międzynarodowe” 74, 2021, nr 4, s. 50.

prawa zamieszkującej ten obszar ludności ormiańskiej<sup>8</sup>. Ten konflikt wciąż pozostaje nieuregulowany, aktualny i regularnie eskaluje<sup>9</sup>, ale równocześnie być może zmierza po latach do pokojowego rozstrzygnięcia<sup>10</sup>.

Z uwagi na powyższe podjęcie problematyki uczestnictwa osób należących do mniejszości narodowych w życiu publicznym Azerbejdżanu zdaje się mieć dużą wartość. Celem niniejszej pracy jest więc przede wszystkim ustalenie stanu i formy zapewniania przez Azerbejdżan partycypacji mniejszości narodowych w sprawach publicznych i stosowna tego ocena — przede wszystkim oparta na dokumentach związanych z procedurami kontrolnymi Konwencji ramowej. Odtworzony w ten sposób obraz może być przydatny chociażby w kontekście rozważania i analizowania możliwych scenariuszy pokojowego rozstrzygnięcia sporu o Górski Karabach i jego konsekwencji dla tamtejszej ludności ormiańskiej, która znaleźć się może znowu pod władzą Baku i zapewne będzie chciała zachować pewną autonomię, uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi oraz decydowaniu o sprawach dla siebie istotnych.

## PRAWA CZŁOWIEKA I MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W AZERBEJDŻANIE — UWAGI OGÓLNE

Zanim zostanie przeanalizowana problematyka uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym Azerbejdżanu, warto nakreślić pewne ogólne, ale i kluczowe dla tematyki niniejszej pracy, uwagi dotyczące konstytucyjnego statusu jednostki, praw politycznych i praw mniejszości narodowych w tym państwie.

<sup>8</sup> W świetle bowiem obecnej sytuacji, zwłaszcza wobec porażki strony ormiańskiej w wojnie z 2020 roku oraz wobec silniejszej pozycji i presji militarnej Azerbejdżanu, Armenia wyraża gotowość do ustępstw, wskazując między innymi na priorytet uregulowania kwestii przyszłych praw ludności ormiańskiej w Górskim Karabachu, a już nie kwestii statusu samego regionu czy zachowania nad nim jakiegokolwiek kontroli. Zob. między innymi A. Legieć, *Perspektywy konfliktu o Górski Karabach*, PISM, 17.08.2022, <https://www.pism.pl/publikacje/perspektywy-konfliktu-o-gorski-karabach> (dostęp: 5.01.2023).

<sup>9</sup> Zob. W. Górecki, K. Strachota, *Niewypowiedziana wojna. Nowy etap konfliktu azerbejdżańsko-armeńskiego*, OSW, 6.03.2023, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-03-06/niewypowiedziana-wojna-nowy-etap-konfliktu-azerbejdzansko-ormiansko> oraz K. Gebert, *W Stepanakercie cena życia spada. Blokada Karabachu trwa już od ponad trzech tygodni*, Wyborcza.pl, 5.01.2023, <https://wyborcza.pl/7,75399,29327372,w-stepanakercie-cena-zycia-spada-blokada-karabachu-trwa-juz.html#S.swiat-K.P-B.1-L.2.zw> (dostęp: 16.03.2023).

<sup>10</sup> Zob. między innymi B. Lewicki, *Armenia chce zakończyć spór o Górski Karabach. „Przedstawiliśmy Azerbejdżanowi projekt traktatu”*, Dziennik.pl, 17.02.2023, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/8663952,armenia-azerbejdzaj-gorski-karabach-nikol-paszynian.html>; RFE/RL, *Armenian, Azerbaijan Leaders Cite Progress But Disputes Remain After Blinken Meeting*, 18.02.2023, <https://www.rferl.org/a/armenia-azerbaijan-blinken-talks-munich/32277449.html> oraz J. Kucera, *Azerbaijan steps back on demands for „Zangezur Corridor”*, Eurasianet.org, 22.02.2023, <https://eurasianet.org/azerbaijan-steps-back-on-demands-for-zangezur-corridor> (dostęp: 27.02.2023).

Konstytucja Republiki Azerbejdżanu wskazuje, że Azerbejdżan jest państwem demokratycznym, praworządnym i świeckim<sup>11</sup>, którego najwyższym celem jest zapewnienie praw i wolności człowieka i obywatela<sup>12</sup>. Równocześnie ustawa zasadnicza gwarantuje równość wszystkich wobec prawa i zakazuje wszelkiego ograniczania w zakresie korzystania z praw i wolności z uwagi na pochodzenie etniczne, rasę czy religię<sup>13</sup>. Konstytucja formułuje ponadto między innymi prawo do zachowania tożsamości narodowej<sup>14</sup>, do używania języka ojczystego (w tym w edukacji)<sup>15</sup>, a także — co kluczowe w kontekście problematyki niniejszej pracy — prawo wszystkich obywateli do uczestnictwa w życiu politycznym społeczeństwa i państwa<sup>16</sup>. Równocześnie ustawa zasadnicza zapewnia obywatelom prawo do uczestnictwa w rządzeniu krajem, bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli, prawo do pełnienia funkcji w administracji, organach państwa czy też służbie publicznej<sup>17</sup> oraz czynne i bierne prawo wyborcze<sup>18</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że przynajmniej w teorii, Azerbejdżan zapewnia wszystkim obywatelom, w tym osobom należącym do mniejszości narodowych, możliwość uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, a zapisy konstytucyjne nie odbiegają treściowo od najważniejszych międzynarodowych standardów, takich jak chociażby art. 25 Międzynarodowego paktu praw politycznych i obywatelskich<sup>19</sup>. Państwo respektuje zatem niezbędne minimum, które jednak może okazać się w kontekście mniejszości narodowych niewystarczające. Przywołana we wstępie Konwencja ramowa wskazuje bowiem na konieczność stworzenia przez państwo „warunków niezbędnych dla rzeczy-

<sup>11</sup> Zob. art. 7 Konstytucji Republiki Azerbejdżanu (dalej: Konstytucja), m.in.: [https://president.az/en/pages/view/azerbaijan/constitution#chapter\\_1](https://president.az/en/pages/view/azerbaijan/constitution#chapter_1) (dostęp: 25.08.2023).

<sup>12</sup> Art. 12 Konstytucji.

<sup>13</sup> Art. 25. I. Konstytucji: „*Everyone shall be equal before the law and the courts*” oraz art. 25. III.: „*The State shall guarantee the equality of rights and freedoms to everyone, irrespective of race, ethnicity, religion, language, sex, origin, property status, occupation, beliefs or affiliation with political parties, trade union organisations or other public associations. Restrictions of rights and freedoms on the grounds of race, ethnicity, religion, language, sex, origin, beliefs, or political or social affiliation are prohibited*”.

<sup>14</sup> Art. 44 Konstytucji.

<sup>15</sup> Art. 45 Konstytucji.

<sup>16</sup> Art. 54. I. Konstytucji

<sup>17</sup> Art. 55 Konstytucji.

<sup>18</sup> Art. 56. I. Konstytucji.

<sup>19</sup> Art. 25 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 (dalej: MPPOiP): „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli; c) dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości”.

wistego uczestniczenia”<sup>20</sup> osób należących do mniejszości narodowych w sprawach publicznych, zwłaszcza tych, które ich dotyczą. Partycypacja mniejszości w życiu publicznym musi być więc „efektywna”, a państwo powinno przyjmując, tam gdzie to konieczne, odpowiednie środki do zapewnienia rzeczywistej równości w kontekście między innymi uczestnictwa w sprawach publicznych<sup>21</sup>, tak aby interesy mniejszości narodowych były reprezentowane na forum państwowym, a grupy te miały głos i możliwość współdecydowania w sprawach dla nich kluczowych. Te kwestie zdają się w kontekście Azerbejdżanu najbardziej problematyczne i na nie zwrócona zostanie zatem w dalszej części pracy uwaga.

Należy jednak w tym miejscu wyraźnie odnotować, że w Republice Azerbejdżanu nie ma kompleksowych regulacji prawnych odnoszących się do ochrony mniejszości narodowych i o zmianę tego stanu rzeczy, poprzez stworzenie odpowiednich ram prawnych w tym zakresie oraz przyjęcie kompleksowego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego, apelował Komitet Ministrów Rady Europy w ostatniej rezolucji dotyczącej wdrażania Konwencji ramowej przez Azerbejdżan<sup>22</sup>.

Na koniec tych wstępnych rozważań warto jeszcze zobrazować ogólny stan przestrzegania praw człowieka i demokratycznych standardów w Azerbejdżanie — nie pozostanie on bowiem bez wpływu na prawa mniejszości narodowych i możliwość uczestniczenia przez osoby do nich należące w życiu publicznym państwa. W tym kontekście Republika Azerbejdżanu i praktyka jej władz od wielu lat budzą ogromne zastrzeżenia<sup>23</sup>. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w państwie rządzonym od kilku dekad przez „dynastię” Alijewów<sup>24</sup> opozycja jest represjonowana, a rządzący obóz dopuszcza się nadużyć i podejmuje wszelkie działania, także poprzez zmiany w prawie, mające na celu utrzymanie się u władzy i dalsze

<sup>20</sup> Art. 15 Konwencji ramowej.

<sup>21</sup> Art. 4 ust. 2 Konwencji ramowej wskazuje wszak, że „Strony zobowiązują się do przyjęcia, tam gdzie to konieczne, odpowiednich środków w celu popierania, we wszystkich sferach życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pełnej i rzeczywistej równości pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowej a osobami należącymi do większości. W tym względzie wezmą pod uwagę specyficzne warunki osób należących do mniejszości narodowych”.

<sup>22</sup> Zob. rekomendacje do natychmiastowego działania w rezolucji z dnia 3 lutego 2021 roku dotyczącej Azerbejdżanu. Council of Europe. Committee of Ministers, *Resolution CM/ResCMN(2021)7 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Azerbaijan*, 3.02.2021, [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a1410f](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1410f) (dostęp: 27.02.2023).

<sup>23</sup> Chociaż równocześnie pojawiają się głosy zarzucające Zachodowi oraz międzynarodowej opinii publicznej bierność wobec nadużyć, których dopuszczają się władze Azerbejdżanu – zob. B. Patlewicz, *Azerbejdżan pod rządami Alijewów. Mechanizmy przejmowania i utrzymywania władzy w latach 1993–2008*, „Sprawy Międzynarodowe” 74, 2021, nr 4, s. 223–224.

<sup>24</sup> Zob. między innymi *Azerbejdżan — dynastia Alijewów?*, Polityka.pl, 7.09.2002, <https://www.polityka.pl/archiwumpolityki/1809732,1,azerbejdzan-ndash-dynastia-alijewow.read> oraz W. Jagielski, *Republika Alijewów*, Tygodnik Powszechny, 11.04.2018, <https://www.tygodnikpowszechny.pl/republika-alijewow-152683> (dostęp: 16.01.2023).

zawłaszczanie państwa<sup>25</sup>. Zwraca na to uwagę chociażby Parlament Europejski, który wskazuje w ostatnich latach na stałe pogarszanie się sytuacji praw człowieka w Azerbejdżanie, prześladowanie społeczeństwa obywatelskiego oraz naruszanie wolności prasy i mediów<sup>26</sup>. Podobne konkluzje można znaleźć także w opiniach Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej)<sup>27</sup>.

## PROBLEMATYKA UCZESTNICTWA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W ŻYCIU PUBLICZNYM AZERBEJDŻANU W ŚWIETLE MECHANIZMÓW KONTROLNYCH KONWENCJI RAMOWEJ O OCHRONIE MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Dla dalszych rozważań kluczowe będzie zapoznanie się z dokumentami związanymi z mechanizmami kontrolnymi Konwencji ramowej<sup>28</sup> wobec Azerbejdżanu. Istotne znaczenie dla odtworzenia stanu zapewniania przez to państwo odpowiednich warunków do uczestnictwa osób należących do mniejszości narodowych w sprawach publicznych będzie miała analiza opinii Komitetu Doradczego<sup>29</sup>, którego członkowie są uznanymi ekspertami w zakresie ochrony mniejszości narodowych<sup>30</sup>, oraz rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>31</sup>. Źródłem cennych

<sup>25</sup> B. Patlewicz, *Azerbejdżan pod rządami...*, s. 222 n.

<sup>26</sup> Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 września 2015 r. w sprawie Azerbejdżanu (2015/2840(RSP), (2017/C 316/22) oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie Azerbejdżanu, w szczególności sprawa Mehmana Husejinowa (2019/2511(RSP)), (2020/C 411/13).

<sup>27</sup> Zob. Council of Europe, Venice Commission, *Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Law on Media, adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17–18 June 2022)*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)009-e) oraz Council of Europe, Venice Commission, *Opinion on the draft modifications to the Constitution submitted to the Referendum of 26 September 2016, endorsed by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14–15 October 2016)*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)029-e) (dostęp: 28.02.2023).

<sup>28</sup> Podstawy mechanizmu kontrolnego Konwencji ramowej zawarte są w jej art. 24–26. Państwa przekazują raporty (sprawozdania) zawierające informacje m.in. o środkach prawnych podjętych w celu realizacji postanowień Konwencji ramowej. Raport ten jest analizowany przez Komitet Doradczy, który następnie odwiedza monitorowane państwo i przyjmuje opinię zawierającą konkretne zalecenia. W całym procesie Komitet Doradczy pozostaje w dialogu z władzami, które mają też formalną możliwość przedstawienia uwag do powyższej opinii. Finalnie, na podstawie opinii Komitetu Doradczego, Komitet Ministrów przyjmuje rezolucję zawierającą wnioski i zalecenia dotyczące danego państwa. Zob. szerzej: Council of Europe, FCNM, *About the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, [https://www.coe.int/en/web/minorities/at-a-glance#%2279030665%22:\[7\]](https://www.coe.int/en/web/minorities/at-a-glance#%2279030665%22:[7]) (dostęp: 18.01.2023).

<sup>29</sup> Ostatnia opinia została przyjęta 8 listopada 2017 roku i opublikowana 4 lutego 2019 roku, zob. <https://www.coe.int/en/web/minorities/azerbaijan> (dostęp: 27.02.2023).

<sup>30</sup> Za art. 26 Konwencji ramowej.

<sup>31</sup> Ostatnia rezolucja to przywołana już rezolucja z 3 lutego 2021 roku.

informacji są ponadto sprawozdania azerbejdżańskich władz z realizacji Konwencji ramowej, aczkolwiek podchodzić trzeba do nich z odpowiednią rezerwą — państwa nie są wszakże raczej skłonne do nadmiernej samokrytyki i przyznawania się do naruszania praw, których zobowiązywały się przestrzegać.

Przywołany zatem Komitet Doradczy, nakreślając ogólną sytuację mniejszości w Azerbejdżanie, zwraca uwagę, że w jego społeczeństwie „osoby o różnej przynależności etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej żyją razem w duchu tolerancji i szacunku”<sup>32</sup>. Ową tolerancję podkreślają również same władze państwowe poprzez oficjalnie promowaną, zwłaszcza na poziomie międzynarodowym<sup>33</sup>, politykę multikulturalizmu. W swoim ostatnim okresowym raporcie<sup>34</sup>, otrzymanym przez Radę Europy 17 października 2022 roku, rząd Azerbejdżanu podkreśla, że państwu zależy na zachowaniu praw i wolności mniejszości narodowych, a przedstawiciele ponad 30 grup etnicznych zamieszkujących kraj są pełnoprawnymi obywatelami, uważają się za Azerbejdżan, a jednocześnie zachowują elementy swojej kultury i tradycji<sup>35</sup>.

Przechodząc do kwestii samego uczestnictwa mniejszości narodowych w sprawach publicznych, podkreślić należy, że zgodnie z Konwencją ramową musi być ono „efektywne” czy też „rzeczywiste”. Oznacza to, że mniejszości powinny mieć znaczący wpływ na decyzje, zwłaszcza dotyczące ich lub spraw kluczowych dla ich tożsamości, oraz że istnieje współodpowiedzialność władz i mniejszości za podejmowane w tym zakresie decyzje<sup>36</sup>. Rozwiązania, poprzez które państwo umożliwia ową partycypację, mogą być różne, a środki adekwatne w przypadku jednego państwa mogą nie być najwłaściwsze w innym kraju. Niewątpliwie więc różnorodność mniejszości i ich potrzeb czy aspiracji wymaga indywidualnego podejścia i zidentyfikowania, a następnie zapewnienia, najodpowiedniejszych warunków do rzeczywistego uczestnictwa w życiu publicznym<sup>37</sup>.

W tym kontekście w Azerbejdżanie mamy do czynienia z sytuacją, w której mniejszości narodowe i etniczne nie stanowią co prawda szczególnie znaczącego odsetka w skali całego państwa, ale nie są również marginalnymi grupami,

<sup>32</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fourth Opinion on Azerbaijan*, s. 4.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 4–5.

<sup>34</sup> Obecnie Azerbejdżan jest w trakcie piątego cyklu monitoringu realizacji postanowień Konwencji ramowej. Zob. <https://www.coe.int/en/web/minorities/azerbaijan> (dostęp: 27.02.2023).

<sup>35</sup> Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fifth Periodic Report of the Government of the Republic of Azerbaijan*, s. 3.

<sup>36</sup> R. Hofmann, T.H. Malloy, D. Rein, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary*, Leiden 2018, s. 269–270.

<sup>37</sup> United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and protection of Human Rights, *Final text of the commentary to the Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, s. 10.

a ich obecność jest widoczna i historycznie ugruntowana<sup>38</sup>. Właściwe rozwiązania, które mogłyby urealnić partycypację polityczną mniejszości narodowych, to ustanowienie stałych mechanizmów konsultacyjnych w sprawach istotnych dla mniejszości, ustanowienie na szczeblu centralnym organu doradczego, w którego skład wchodziłoby przedstawiciele mniejszości, czy też zapewnienie adekwatnej reprezentacji parlamentarnej lub ułatwienie w jej uzyskaniu<sup>39</sup>. Stosowanym przez państwa rozwiązaniem jest też ustanowienie autonomii kulturowej lub samorządu narodowościowego<sup>40</sup>. Co więcej, jak zresztą zwracał uwagę Komitet Doradczy, niektóre mniejszości narodowe zamieszkują w pewnych regionach Azerbejdżanu w sposób zwarty<sup>41</sup>, co mogłoby przemawiać za ustanowieniem jakiejś formy autonomii terytorialnej. Niewątpliwie także odpowiednio ukształtowany samorząd terytorialny, niezależnie od ewentualnych kryteriów etnicznych czy narodowościowych, zapewnia istotną gwarancję oraz pole do efektywnego uczestnictwa mniejszości w życiu publicznym państwa oraz lokalnych wspólnot. Jak jednak wynika z analizy stanu prawnego i faktycznego oraz samych raportów władz azerbejdżańskich, nie przyjęto do tej pory instytucjonalnych i proceduralnych rozwiązań ukierunkowanych bezpośrednio na umożliwienie uczestnictwa osobom należącym do mniejszości narodowych w procesach decyzyjnych w państwie.

Nie oznacza to jednak, że osoby te nie uczestniczą w życiu publicznym Azerbejdżanu. Jak bowiem wynika z przywołanego sprawozdania rządu Republiki Azerbejdżanu, osoby należące do mniejszości narodowych są szeroko reprezentowane w administracji centralnej, strukturach władzy i organach państwa — rząd wskazuje nawet konkretne liczby w tym zakresie<sup>42</sup>. Przykładowo w jednoizbo-

---

<sup>38</sup> Niewątpliwie obszar dzisiejszego Azerbejdżanu był historycznie miejscem zamieszkania różnych grup etnicznych oraz przedstawicieli różnych kultur czy religii. Zgodnie ze spisem powszechnym z 2009 roku 8,4% ludności Azerbejdżanu stanowili przedstawiciele mniejszości narodowych i innych grup etnicznych. Zob. Baku International Multiculturalism Center, *About the Measures Implemented in the Field of the Protection of National Minorities and Development of Their Languages and Cultures in the Republic of Azerbaijan*, 3.12.2020, <http://multikulturalizm.gov.az/en/post/1768/about-the-measures-implemented-in-the-field-of-the-protection-of-national-minorities-and-development-of-their-languages-and-cultures-in-the-republic-of-azerbaijan.html> oraz <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/azerbaijan/#people-and-society> (dostęp: 21.02.2023).

<sup>39</sup> Na temat problematyki reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych zob. m.in C.F. Juberias, *Systemy wyborcze i mniejszości narodowe w Europie Środkowej i Wschodniej. Od przejścia do konsolidacji demokracji*, „Studia Wyborcze” 17, 2014.

<sup>40</sup> Na temat problematyki autonomii kulturowej zob. m.in. A. Yupsanis, *Cultural Autonomy for Minorities in Hungary: A Model to Be Followed or a Futile Promise?*, „International Journal on Minority and Group Rights” 26, 2019, nr 1.

<sup>41</sup> Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Azerbaijan (adopted on 22 May 2003)*, ACFC/INF/OP/I(2004)001, s. 19.

<sup>42</sup> Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fifth Periodic Report of the Government of the Republic of Azerbaijan*, s. 35.



wym parlamencie<sup>43</sup> zasiadało 117 Azerbejdżan oraz po jednym przedstawicielu Rosjan, Lezginów oraz Żydów<sup>44</sup>. Taki stan rzeczy nie jest jednakże efektem implementowania przez państwo jakichś regulacji „promniejszościowych”. Pokazuje on jednak, że mniejszości, a przynajmniej niektóre, są w stanie uzyskać reprezentację parlamentarną na ogólnych zasadach, a przyjęty system wyborczy i jedno-mandatowe okręgi wyborcze<sup>45</sup> dają mniejszościom szansę na uzyskanie mandatu, zwłaszcza w przypadku ich skoncentrowania na pewnym obszarze.

Odnotować tym samym należy, że przedstawiciele licznie zamieszkujących Azerbejdżan mniejszości narodowych zajmują stanowiska państwowe, zasiadają w parlamencie czy w organach administracji samorządowej na obszarach przez siebie zamieszkanym czy zdominowanym<sup>46</sup>. Władze w części sprawozdania z 2022 roku, która ma informować o środkach podjętych w celu implementacji postanowień Konwencji ramowej, upraszczając, wskazują, że osoby należące do mniejszości narodowych funkcjonują w życiu publicznym i społecznym, mają dostęp do służby publicznej i generalnie nie ma w tych obszarach żadnych ograniczeń dla przedstawicieli tych grup, więc zobowiązania wynikające z Konwencji są wykonywane<sup>47</sup>. Chociaż więc kwestia uczestnictwa mniejszości w podejmowaniu decyzji w państwie nie jest bezpośrednio uregulowana, to — co podkreślają władze — obowiązujące prawo „nie przewiduje żadnych ograniczeń w wyborze (powołaniu) obywateli należących do mniejszości narodowych na stanowiska w organach państwowych”<sup>48</sup>.

Na tle takiego podejścia Azerbejdżanu do obowiązku stworzenia „warunków niezbędnych dla rzeczywistego uczestniczenia przez osoby należące do mniejszo-

<sup>43</sup> Zob. stronę internetową Zgromadzenia Narodowego Azerbejdżanu, <https://www.meclis.gov.az/index.php?lang=en> (dostęp: 1.02.2023).

<sup>44</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fifth Periodic Report of the Government of the Republic of Azerbaijan*, s. 35.

<sup>45</sup> Zob. na temat wyborów parlamentarnych w Azerbejdżanie: CIA, *Legislative Branch*, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/legislative-branch> oraz Central Election Commission of the Republic of Azerbaijan, *Elections to the Milli Majlis*, <http://www.msk.gov.az/en/elections/millimeclise-seckiler/> (dostęp: 22.02.2023).

<sup>46</sup> Baku International Multiculturalism Center, *About the Measures Implemented...*

<sup>47</sup> Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fifth Periodic Report of the Government of the Republic of Azerbaijan*, s. 36–37. Tym samym potwierdzają się pośrednio uwagi Komitetu Doradczego. W swojej ostatniej opinii z 2017 roku Komitet wskazuje w kontekście zobowiązania państw do zapewnienia warunków do rzeczywistego uczestnictwa w sprawach publicznych, że pomimo ogólnie panującej w społeczeństwie i państwie atmosfery tolerancji międzykulturowej brakuje kompleksowego ustawodawstwa dotyczącego ochrony mniejszości narodowych, które obejmowałoby między innymi problematykę edukacji czy używania języka mniejszości poza sferą prywatną, nie mówiąc o ustanowieniu mechanizmów konsultacyjnych na linii rząd–mniejszości narodowe. Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fourth Opinion on Azerbaijan*, s. 5–7.

<sup>48</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fifth Periodic Report of the Government of the Republic of Azerbaijan*, s. 5.

ści narodowych w sprawach publicznych<sup>49</sup> pojawić się może jednak uzasadniona obawa o realną możliwość korzystania przez mniejszości narodowe z ich praw oraz o „efektywność” partycypacji ich przedstawicieli w procesach decyzyjnych, które ich dotyczą. Formalna równość oraz takie same prawa wszystkich obywateli to oczywista konieczność i niekiedy być może wystarczający stan rzeczy, ale sygnalizowane w przypadku Azerbejdżanu deficyty legislacyjne i proceduralne, w połączeniu z ogólnymi praktykami władz i częstymi naruszenia praw człowieka, stawiają, w opinii Komitetu Doradczego, pod znakiem zapytania realną możliwość wpływania mniejszości narodowych na sprawy państwowe, zwłaszcza ich dotyczące. Przede wszystkim — na co zwraca uwagę organ w kolejnych opiniach<sup>50</sup> — nie wprowadzono żadnego mechanizmu konsultacyjnego, dzięki któremu osoby należące do mniejszości narodowych mogłyby skutecznie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji w sprawach kluczowych dla nich i ich tożsamości — a słyszalny i uwzględniany głos tych grup w sprawach mających dla nich szczególne znaczenie to niezbędne minimum wynikające z art. 15 Konwencji ramowej. W tym zatem kontekście pojawiają się główne zarzuty wobec Azerbejdżanu ze strony Komitetu Doradczego, który stale podkreśla znaczenie ciał doradczych i mechanizmów konsultacyjnych<sup>51</sup>, a władzom w Baku wprost zarzuca, że przedstawiciele mniejszości nie mają dostępu ani na poziomie krajowym, ani regionalnym do zinstytucjonalizowanego mechanizmu wyrażania opinii w sprawach, które ich dotyczą<sup>52</sup>. Kwestia ta została tym samym określona jako wymagająca niezwłocznego działania w rezolucji Komitetu Ministrów zarówno z roku 2015<sup>53</sup>,

<sup>49</sup> Za art. 15 Konwencji ramowej.

<sup>50</sup> Zob. zarówno przywoływaną opinię Komitetu Doradczego z 2017 roku, jak i wcześniejsze z 2002 oraz 2012 roku, <https://www.coe.int/en/web/minorities/azerbaijan> (dostęp: 16.02.2023).

<sup>51</sup> Są to bowiem jedne z najbardziej podstawowych i zarazem pożądanых rozwiązań stwarzających mniejszościom narodowym warunki do uczestnictwa w procesach decyzyjnych w państwie. Komitet Doradczy w opiniach w sprawie wielu krajów dokładnie bada i ocenia efektywność procedur konsultacyjnych czy kompetencje ciał doradczych reprezentujących mniejszości. Zob. między innymi opinię w sprawie Republiki Czeskiej: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fifth Opinion on the Czech Republic adopted on 31 May 2021*, ACFC/OP/V(2021)3, s. 23–24, <https://www.coe.int/en/web/minorities/czech-republic> (dostęp: 28.02.2023). Warto też zwrócić uwagę na opinię w sprawie Polski. Komitet Doradczy wskazuje w niej na potrzebę wzmocnienia pozycji oraz reformy mechanizmów działania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Zob. Komitet Doradczy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, *Czwarta opinia w sprawie Polski — przyjęta w dniu 6 listopada 2019 r.*, ACFC/OP/IV(2019)003, s. 46–47, <https://www.coe.int/en/web/minorities/poland> (dostęp: 28.02.2023).

<sup>52</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fourth Opinion on Azerbaijan*, s. 7.

<sup>53</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, *Resolution CM/ResCMN(2015)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Azerbaijan: „Issues for immediate action: [...] — ensure that an institutionalised consultative mechanism is put in place to promote the effective participation of persons belonging to national minorities at regional*

jak i 2021<sup>54</sup> — co pokazuje, że Azerbejdżan na przestrzeni lat nie podjął zasadniczo próby uwzględnienia czy wdrożenia rekomendacji organów Rady Europy<sup>55</sup>.

Co więcej, władze w Baku zdają się nie widzieć w swoim prawodawstwie żadnych deficytów ani nie uznają obecnie potrzeby podejmowania działań ukierunkowanych na wzmocnienie ochrony mniejszości narodowych. W swoim ostatnim sprawozdaniu wskazują, w odpowiedzi na rekomendacje Komitetu Ministrów dotyczące ustanowienia wyspecjalizowanego organu koordynującego kwestie związane z ochroną mniejszości narodowych oraz zapewnienia osobom do nich należącym możliwości efektywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych, które ich dotyczą, że różnorodność etniczno-kulturowa w Azerbejdżanie jest skutecznie regulowana przez państwową politykę wielokulturowości, przejawiającą się między innymi ustanowieniem w 2014 roku na mocy prezydenckiego dekretu Międzynarodowego Centrum Wielokulturowości w Baku<sup>56</sup>. Instytucja ta stawia sobie za główny cel dbałość o zachowanie tolerancji i różnorodności kulturowej, religijnej i językowej w Azerbejdżanie, a także promowanie kraju jako „centrum wielokulturowości na świecie”<sup>57</sup>. W kontekście uczestnictwa mniejszości narodowych w sprawach publicznych władze w Baku wskazują, że ciałem to ma swego rodzaju radę koordynującą, w której zasiadają przedstawiciele organizacji zrzeszających osoby należące do mniejszości narodowych<sup>58</sup> i która w efektywny sposób przedkłada problemy mniejszości narodowych odpowiednim instytucjom rządowym, w tym prezydenckiej administracji<sup>59</sup>, oraz wspiera wdrażanie projektów proponowanych przez same mniejszości<sup>60</sup>. Komitet Doradczy podchodzi

---

*and national level on all issues of concern to them and not limited to culture*”, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c4623](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c4623) (dostęp: 16.02.2023)

<sup>54</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, *Resolution CM/ResCMN(2021)7 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Azerbaijan: „Recommendations for immediate action: [...] establish a specialised body to co-ordinate issues relating to national minority protection and provide the opportunity for national minority representatives to effectively participate in decision-making processes affecting them”*, [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a1410f](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1410f) (dostęp: 16.02.2023).

<sup>55</sup> Także Komitet Doradczy w swojej ostatniej opinii zwrócił uwagę, że Azerbejdżan generalnie czyni jedynie ograniczone postępy w realizacji zaleceń wynikających z rezolucji Komitetu Ministrów. Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fourth Opinion on Azerbaijan*, s. 6.

<sup>56</sup> Ang.: The Baku International Multiculturalism Centre lub The Baku International Center for Multiculturalism. Zob. szerzej: <http://multikulturalizm.gov.az/en> (dostęp: 21.02.2023).

<sup>57</sup> Zob.: Baku International Multiculturalism Center, *Our goal*, 7.06.2019, <http://multikulturalizm.gov.az/en/post/974/our-goal.html> (21.02.2023).

<sup>58</sup> Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fifth Periodic Report of the Government of the Republic of Azerbaijan*, s. 5.

<sup>59</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Comments of the Government of Azerbaijan on the Fourth Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Azerbaijan received on 25 January 2019*, GVT/COM/IV(2019)001, s. 31.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 5.

jednak dość sceptycznie do roli Międzynarodowego Centrum Wielokulturowości w kontekście włączania mniejszości narodowych w procesy decyzyjne. Jakkolwiek bowiem instytucja ta ma regularnie spotykające się ciało doradcze, które reprezentuje osoby należące do mniejszości, to jej zakres działania ograniczony jest zaledwie do spraw kulturowych i językowych<sup>61</sup>. Co więcej, jak słusznie podkreśla Komitet Doradczy, organ w postaci rady doradczej państwowego centrum kulturowego<sup>62</sup> nie jest najważniejszym kanałem dla skutecznego wyrażania przez przedstawicieli mniejszości postulatów czy obaw wobec rządu<sup>63</sup>, a także rozwiązaniem umożliwiającym realne wpływanie mniejszości narodowych na decyzje, które ich dotyczą, oraz — szerzej — sprawy publiczne. Wątpliwości budzi ponadto reprezentatywność owej rady, w której zasiadają jedynie przedstawiciele zarejestrowanych organizacji pozarządowych<sup>64</sup>. Jak zostało już jednak zasygnalizowane, kondycja społeczeństwa obywatelskiego oraz respektowanie wolności zrzeszania w Azerbejdżanie oceniane są jednoznacznie negatywnie. Tym samym cała instytucja Międzynarodowego Centrum Wielokulturowości może być niestety postrzegana jako swego rodzaju „wydmuszka” i narzędzie do propagowania rządowej narracji przez przychylne lub powiązane z władzą organizacje zrzeszające przedstawicieli mniejszości narodowych czy religijnych.

## PODSUMOWANIE I KONKLUZJE W ZWIĄZKU Z KONFLIKTEM O GÓRSKI KARABACH

Analiza zarówno opinii Komitetu Doradczego, jak i sprawozdań przedstawianych przez władze Azerbejdżanu prowadzi do konkluzji, że państwo to, jakkolwiek na płaszczyźnie formalnej zapewnia wszystkim obywatelom niezależnie od pochodzenia etnicznego czy narodowego możliwość współuczestnictwa w rządzeniu krajem, nie podjęło istotnych działań w celu stworzenia warunków do tego, aby udział mniejszości w sprawach publicznych, zwłaszcza dla nich istotnych i ich dotyczących, był efektywny i miał zinstytucjonalizowany czy stały charakter. Niewątpliwie odnotować należy brak podjęcia przez władze w ostatnich latach konkretnych kroków w stronę realizacji rekomendacji wynikających z rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy. Przede wszystkim nie ustanowiono wyspecjalizowanego organu do koordynowania spraw związanych z ochroną licznych

<sup>61</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fourth Opinion on Azerbaijan*, s. 7.

<sup>62</sup> Taką właśnie funkcję, także jako swego rodzaju narzędzie państwowej narracji, zdaje się przede wszystkim pełnić Międzynarodowe Centrum Wielokulturowości w Baku. Zob. szerzej: <http://multikulturalizm.gov.az/en> (dostęp: 21.02.2023)

<sup>63</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fourth Opinion on Azerbaijan*, s. 31.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

wszak w Azerbejdżanie mniejszości narodowych i tym samym nie zapewniono ich przedstawicielom możliwości skutecznego udziału w podejmowaniu decyzji, na przykład poprzez obowiązek konsultacji projektów aktów prawnych wpływających na ich prawa i status. Chociaż władze wskazują, że przedstawiciele mniejszości narodowych są obecni w administracji i we władzach, a uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego, a więc pośrednio również organizacje zrzeszających przedstawicieli mniejszości, w tworzeniu prawa i procesach decyzyjnych rośnie<sup>65</sup>, to równocześnie, jak już wskazano, demokratyczne standardy w Azerbejdżanie są naruszane, a działacze i organizacje pozarządowe spotykają się z prześladowaniami, co ma przełożenie również na możliwość korzystania ze swoich praw przez osoby należące do mniejszości.

W związku z powyższym oraz w kontekście między innymi często wrogiej retoryki azerbejdżańskich władz wobec Armenii<sup>66</sup> mogą pojawić się uzasadnione obawy o obecną i przyszłą sytuację ludności ormiańskiej Górskiego Karabachu oraz możliwość korzystania przez nią z praw w razie odzyskania kontroli nad regionem przez Baku<sup>67</sup>. Niewątpliwie nad tymi kwestiami powinny się w szczególności zastanowić strony sporu oraz społeczność międzynarodowa zaangażowana w proces rozwiązywania konfliktu karabaskiego. Uzasadniony wydaje się postulat, aby po latach niezależność od Azerbejdżanu oraz wobec ścisłych związków z Armenią ludność Górskiego Karabachu miała zapewnioną jakąś formę autonomii, a Baku stworzyło tamtejszym Ormianom warunki nie tylko do fizycznego przetrwania, lecz także do rzeczywistego uczestnictwa w sprawach publicznych swojego regionu i całego państwa, w którym stać się mogą mniejszością narodową.

Górski Karabach jest przykładem konfliktu pomiędzy zwaśnionymi od stuleci narodami, w którym jedna ze stron powołuje się na fundamentalną zasadę

<sup>65</sup> Władze wskazują nawet, że każdorazowo odbywają się konsultacje z organizacjami pozarządowymi w ramach procedur ustawodawczych. Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fifth Periodic Report of the Government of the Republic of Azerbaijan*, s. 5–6.

<sup>66</sup> Na to zjawisko oraz jego potencjalne skutki wobec mniejszości i korzystanie przez nie z praw zwraca uwagę Komitet Doradczy. Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fourth Opinion on Azerbaijan*, s. 5. Obawy o przyszłe prawa i sytuację mniejszości ormiańskiej w Azerbejdżanie mogą też budzić słowa azerbejdżańskich polityków, w tym samego prezydenta Ilhama Alijewa, który stwierdził, że „Armenia nie jest nawet kolonią, nawet nie jest godna bycia sługą”, <https://twitter.com/presidentaz/status/560718307515318272> (dostęp: 28.02.2023).

<sup>67</sup> Władze Armenii wskazują wręcz, że Azerbejdżan poprzez swoje obecne działania i prowadzoną politykę, w tym wspieranie blokady Górskiego Karabachu, chce doprowadzić do opuszczenia regionu przez ludność ormiańską i dopuszcza się działań o charakterze „czystek etnicznych”. Zob. S. van der Berg, *Armenia tells World Court Azerbaijan blockade is 'ethnic cleansing'*, Reuters, 30.01.2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/armenia-tells-world-court-azerbaijan-blockade-is-ethnic-cleansing-2023-01-30/> oraz J. Kucera, *International court orders Azerbaijan to „ensure movement” on blockaded road*, Eurasianet.org, 23.02.2023, <https://eurasianet.org/international-court-orders-azerbaijan-to-ensure-movement-on-blockaded-road> (dostęp: 28.02.2023).

integralności terytorialnej państw, a druga — na równie ważną zasadę samostanowienia narodów. Zagwarantowanie ludności ormiańskiej swego rodzaju autonomii bądź samorządności, czy też po prostu stworzenie odpowiednich warunków do efektywnego uczestnictwa w życiu publicznym oraz decydowania o istotnych dla siebie sprawach, to rozwiązanie godzące dwie wyżej przywołane zasady prawa międzynarodowego. Jak zwraca się bowiem uwagę, uczestnictwo mniejszości narodowych w życiu publicznym oraz dopuszczenie ich do szeroko pojętego sprawowania władzy w państwie jest ważne nie tylko dla zachowania spójności społeczeństwa i minimalizacji wykluczenia mniejszości, lecz także dla tonowania napięć pomiędzy poszczególnymi grupami etnicznymi<sup>68</sup>.

Jak pokazuje dokonana analiza, Azerbejdżan ma jeszcze sporo do zrobienia w obszarze praw mniejszości narodowych oraz ich uczestnictwa w sprawach publicznych — nie tylko w kontekście sytuacji wokół Górskiego Karabachu. Niewątpliwie powinien jednak udowodnić, że będzie w stanie stworzyć ludności tego obszaru odpowiednie warunki do partycypacji w życiu publicznym i współdecydowania o sprawach, które jej dotyczą. Wydaje się, że pierwszym krokiem w tym kierunku byłoby wdrożenie rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy oraz respektowanie zobowiązań międzynarodowych i standardów demokratycznego państwa prawnego. Na takich działaniach oraz takiej zmianie polityki zyskałyby licznie zamieszkujące Azerbejdżan mniejszości narodowe, a w przyszłości, w razie uregulowania czy rozstrzygnięcia sporu wokół Górskiego Karabachu, także ludność ormiańska związana z tą ziemią od setek lat.

## AZERBAIJAN AND THE PARTICIPATION OF NATIONAL MINORITIES IN PUBLIC AFFAIRS IN THE LIGHT OF THE CONTROL MECHANISM OF THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES AND THE CHALLENGES OF THE FUTURE

### Summary

Azerbaijan is a country inhabited by numerous national minorities and which officially promotes the policy of “Azerbaijani multiculturalism”. Being a party to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the Republic of Azerbaijan must meet certain standards of minority protection and is subject to monitoring, which shows, *inter alia*, that the state does not seem to create conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in public affairs, especially those affecting them. The main assumption of this work is therefore to determine and assess the state of ensuring the participation of national minorities in public affairs by Azerbaijan. Documents related to the monitoring system of the Framework Convention will be mostly analyzed — thus they will be depicted on the example of Azerbaijan. Taking up the issue

<sup>68</sup> R. Hofmann, T.H. Malloy, D. Rein, *The Framework Convention*, s. 269.

in question also seems to be of great practical value in the context of the ongoing dispute over Nagorno-Karabakh and emerging fears about the fate of the Armenians inhabiting that region.

Keywords: Azerbaijan, national minorities, participation in public affairs, Framework Convention for the Protection of National Minorities

## BIBLIOGRAFIA

- van der Berg S., *Armenia tells World Court Azerbaijan blockade is 'ethnic cleansing'*, Reuters, 30.01.2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/armenia-tells-world-court-azerbaijan-blockade-is-ethnic-cleansing-2023-01-30/>.
- Bornio J., Kowal P., *Armenia, Azerbejdżan, Gruzja. Kaukaz Południowy na rozdrożu?*, „Sprawy Międzynarodowe” 74, 2021, nr 4, s. 7–9.
- Bornio J., Kowal P., Przywara K., *Kaukaz Południowy w systemie międzynarodowym i polskiej polityce wschodniej*, „Sprawy Międzynarodowe” 74, 2021, nr 4, s. 43–73.
- Gebert K., *W Stepanakercie cena życia spada. Blokada Karabachu trwa już od ponad trzech tygodni*, Wyborcza.pl, 5.01.2023, <https://wyborcza.pl/7,75399,29327372,w-stepanakercie-cena-zycia-spada-blokada-karabachu-trwa-juz.html#S.swiat-K.P-B.1-L.2.zw>.
- Górecki W., Strachota K., *Niewypowiedziana wojna. Nowy etap konfliktu azerbejdżańsko-armeńskiego*, OSW, 6.03.2023, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-03-06/niewypowiedziana-wojna-nowy-etap-konfliktu-azerbejdzansko>.
- Hofmann R., Malloy T.H., Rein D., *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary*, Leiden 2018.
- Jagielski W., *Republika Alijewów*, Tygodnik Powszechny, 11.04.2018, <https://www.tygodnikpowszechny.pl/republika-alijewow-152683>.
- Juberias C. F., *Systemy wyborcze i mniejszości narodowe w Europie Środkowej i Wschodniej. Od przejścia do konsolidacji demokracji*, „Studia Wyborcze” 17, 2014, s. 27–56.
- Kucera J., *Azerbaijan steps back on demands for „Zangezur Corridor”*, Eurasianet.org, 22.02.2023, <https://eurasianet.org/azerbaijan-steps-back-on-demands-for-zangezur-corridor>.
- Kucera J., *International court orders Azerbaijan to „ensure movement” on blockaded road*, Eurasianet.org, 23.02.2023, <https://eurasianet.org/international-court-orders-azerbaijan-to-ensure-movement-on-blockaded-road>.
- Legieć A., *Perspektywy konfliktu o Górski Karabach*, PISM, 17.08.2022, <https://www.pism.pl/publikacje/perspektywy-konfliktu-o-gorski-karabach>.
- Lewicki B., *Armenia chce zakończyć spór o Górski Karabach. „Przedstawiliśmy Azerbejdżanowi projekt traktatu”*, Dziennik.pl, 17.02.2023, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/8663952,armenia-azerbejdzej-gorski-karabach-nikol-paszynian.html>.
- Patlewicz B., *Azerbejdżan pod rządami Alijewów. Mechanizmy przejmowania i utrzymywania władzy w latach 1993–2008*, „Sprawy Międzynarodowe” 74, 2021, nr 4, s. 191–228.
- Yupsanis A., *Cultural Autonomy for Minorities in Hungary: A Model to Be Followed or a Futile Promise?*, „International Journal on Minority and Group Rights” 26, 2019, nr 1, s. 1–39.