

Sytuacja prawna polskiej mniejszości narodowej w Republice Czeskiej

Słowa kluczowe: Republika Czeska, polska mniejszość narodowa w Czechach, polska mniejszość narodowa, prawo mniejszości narodowych

1. Wprowadzenie

Polacy stanowią drugą co do wielkości mniejszość narodową w Republice Czeskiej a trzecią mniejszość etniczną zaraz po Słowakach i Romach. Zgodnie z powszechnym spisem ludności z 2011 r. narodowość polską deklaruje 39 096 osób. Zdecydowana większość z nich bo aż 28 138 osób zamieszkuje obszar województwa Morawsko-Śląskiego, w szczególności czeskiej części Śląska Cieszyńskiego, zwaną Zaolziem.¹ Stanowią oni autochtoniczną ludność tego terenu. W związku z szybką asymilacją oraz niekorzystną strukturą geograficzną Polaków w Czechach liczba osób deklarujących przynależność polską szybko maleje.² Wynikająca

1 *Tab. 13 Obyvatelstvo podle národnosti a podle velikostních skupin obcí a krajů*, [http://www.czso.cz/sldb2011/redakce.nsf/i/tab_13/\\$File/ZVCR013.xls](http://www.czso.cz/sldb2011/redakce.nsf/i/tab_13/$File/ZVCR013.xls) [dostęp 12.08.2014].

2 Wg spisu ludności z 1991 r. tylko Zaolziu narodowość polską deklarowało 43 479 osób. Zob. T. Zahradnik, *Struktura narodowościowa Zaolzia na podstawie spisów ludności 1880–1991*, Trzyniec 1991.

z tego potrzeba ochrony polskiej kultury i tożsamości spoczywa zarówno na państwie, na którego terytorium mniejszość występuje, na państwie, z którym dana mniejszość się utożsamia oraz na społeczności międzynarodowej. W tym konkretnym przypadku zatem nacisk zostanie położony na obowiązki państwa polskiego względem mniejszości polskiej w Republice Czeskiej jak i realizacji przez Czechy standardów międzynarodowych odnoszących się do tych kwestii. Jako że tematyka ta jest bardzo kompleksowa i analiza może być przeprowadzana w wielu aspektach, niniejsze opracowanie przybliży uwarunkowania prawnomiędzynarodowe, powinności spoczywające na państwie polskim oraz krótką charakterystykę najważniejszych z punktu widzenia niniejszej społeczności praw podlegających ochronie.

2. Ewolucja pojęcia mniejszości narodowej w międzynarodowym porządku prawnym

Aby móc odpowiedzieć na pytanie w jaki sposób w prawie międzynarodowym definiowana jest mniejszość i na jakie zasadach przyznawane są jej prawa należy się cofnąć do początków XX wieku. Pojęcie narodu we współczesnej znanej nam formie ukształtowało się na przełomie XIX i XX wieku. Wtedy zaczęto dostrzegać, że naród, jako jednostka wyodrębniona etnicznie, kulturalnie, językowo, a często też religijnie powinien pozostać tworem wyodrębnionym politycznie. Niestety często było to niemożliwe ze względu na sytuację geopolityczną. Niemniej jednak świadomość narodowa wzrastała.

Przyczyniło się to bezpośrednio do tak brzemiennego w skutkach przetwarzania na politycznej mapie Europy po pierwszej wojnie światowej. Niestety wiele grup etnicznych znalazło się poza granicami państw do których powinny przynależeć. Decyzje polityczne zapadające na szczycie były bowiem dalekie od doskonałości. Dla zapewnienia politycznej stabilności dążono jednak by mniejszościom przyznano pewne prawa. Miały być one zapewnione przez tzw. Traktaty Mniejszości zawarte głównie w 1919 r. i monitorowane przez Ligę Narodów. Podzielone one zostały na 3 rodzaje. Pierwszy z nich odnosił się do państw pokonanych czyli Austrii, Węgier, Bułgarii i Turcji. Drugi rodzaj odnosił się do państw powstałych w związku z rozpadem Imperium Osmańskiego (poza jego

granicami) oraz do państw, których granice zostały w jakiś sposób naruszone (Czechosłowacja, Jugosławia, Polska, Grecja, Rumunia). Trzeci rodzaj odnosił się do terytoriów spornych (Gdańsk, Górny Śląsk).³ Traktaty te jednak odnosiły się do konkretnych grup wyróżniających się językowo, rasowo czy religijnie. Brakowało generalnego odniesienia do mniejszości. Jak podaje Hurst Hannum, prawdopodobnie pierwsza definicja mniejszości wypłynęła w związku z raportem Ligi Narodów, gdzie jeden z raportujących wymienił jako niezbędne elementy dla zdefiniowania takiej grupy różnice rasowe, religijne i językowe. Podkreślił również, że dla nadania praw mniejszości niezbędny jest kontekst historyczny, z którego wynika, że zachodziły lub zachodzą niepokoje pomiędzy grupami, których dotknęły zmiany terytorialne.⁴ W związku z zaangażowaniem Ligi Narodów w kwestie rozstrzygania sporów dotyczących mniejszości, można znaleźć kilka precedensowych opinii doradczych oraz orzeczeń Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej.⁵

Na kształt współczesnego systemu ochrony praw mniejszości mają akty prawa międzynarodowego wydane po drugiej wojnie światowej. Należy jednak zaznaczyć, że do dnia dzisiejszego nie istnieje generalnie akceptowalna definicja mniejszości narodowej w prawie międzynarodowym, co przekłada się na niejednoznaczność interpretacyjną tego pojęcia.⁶ Jednym z najbardziej doniosłych dokumentów związanych z prawami człowieka jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona w 1948 roku. Zawiera ona katalog praw i wolności, który stał się kamieniem węgielnym pod chociażby europejski system ochrony w postaci Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. Nie ma jednak w tym dokumencie żadnej wzmianki odnoszącej się do mniejszości, nie wspominając już o definicji prawnej tego pojęcia. Było to w związku z tym spore utrudnienie w dążeniu do zharmonizowania tej dziedziny na arenie międzynarodowej a zarazem sygnał dający do

3 H. Hannum, *The Concept and Definition of Minorities*, [w:] Weller M. (red.), *Universal Minority Rights*, Oxford University Press 2007, s. 53.

4 *Ibidem*, s. 54.

5 (ang.) Permanent Court of International Justice – P.C.I.J. Najważniejsze opinie doradcze: *Settlers of German Origin in Poland*, 1923 P.C.I.J. (ser. B) No. 6 (Sept. 10); *Greco-Bulgarian Communities*, 1930 P.C.I.J. (ser. B) No. 17 (July 31); Orzeczenia: *Rights of Minorities in Upper Silesia (Germ. v. Pol.)*, 1928 P.C.I.J. (ser. A) No. 15 (Apr. 26).

6 *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Volume VII*, Oxford University Press 2012, s. 254.

zrozumienia, że państwa niekoniecznie są skłonne na oddanie sfery decydowania w zakresie mniejszości na rzecz społeczności międzynarodowej.

Pierwszym dokumentem stanowiącym podstawę do rozstrzygania o tym jak definiować mniejszość narodową był Pakt Praw Cywilnych i Obywatelskich z 1966 r., który nie zawiera wprawdzie definicji mniejszości narodowej ale w brzmieniu art. 27 chroni prawa osób należących do mniejszości etnicznych, religijnych i językowych (prawo do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem).⁷ Można zauważyć, że z jednej strony gwarantuje się prawa wynikające z konwencji osobom należącym do mniejszości, z drugiej zaś strony nie narzuca się państwom sygnatariuszom sposobu definiowania mniejszości *per se*. Na sam koniec należy przytoczyć definicję pojęcia mniejszości narodowej, zawartej w proponowanym przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy protokole dodatkowym do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.⁸ Pomimo, że dokument ten nie wszedł w życie, to uznawany jest przez doktrynę jako jedyny formalny dokument zawierający legalną definicję mniejszości narodowej.⁹ Zgodnie z nim „mniejszość narodowa odnosi się do grupy ludzi w danym państwie, która:

- a) przebywa na terytorium tego państwa i posiada jego obywatelstwo;
- b) utrzymuje długotrwałe, stałe i trwałe więzi z tym państwem,
- c) cechuje się odmiennością etniczną, kulturową, religijną lub językową;
- d) jest należycie reprezentowana, jednakże mniejsza liczebnie niż reszta populacji państwa albo regionu tegoż państwa;
- e) jest zmotywowana troską o zachowanie jedności, która konstytuuje ich wspólną tożsamość, włącznie z ich tradycją, kulturą, religią i językiem.

Podsumowując, według wypracowanego przez lata pewnego *consensusu*, za mniejszości narodowe należy uznawać pewne grupy ludzi wyróżniające się pod względem religijnym, kulturowym, językowym, etnicznym, które jednak ze względu na różne czynniki zamieszkują oraz posiadają obywatelstwo państwa, w którym stanowią mniejszość w stosunku do

⁷ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁸ Art. 1 Rekomendacji nr 1201 (1993) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, 44 sesja, 22 posiedzenie, 1 lutego 1993.

⁹ H. Hannum, *The Concept and Definition of Minorities...*, s. 59.

ogółu mieszkańców. Niezbędnym czynnikiem jest również wola zachowania tej odrębności przez daną zbiorowość.

3. Pozycja prawna polskiej mniejszości narodowej w Republice Czeskiej

Ważkie znaczenie dla przestrzegania praw mniejszości polskiej w Republice Czeskiej oraz wsparcia, jakiego ta mniejszość może się spodziewać zarówno ze strony rządu czeskiego jak i polskiego, ma dokument przyjęty w ramach europejskiego systemu ochrony praw mniejszości narodowych. Jest nim mianowicie Konwencja Ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych przyjęta dnia 1 lutego 1995 r. Stała się ona pewnym punktem odniesienia dla standardów ochrony praw mniejszości w Europie. W Czechach konwencja ta weszła w życie w 1998 r.¹⁰; w Polsce dopiero w 2001 r.¹¹ Niemniej jednak jest to pierwszy dokument rangi międzynarodowej, który odrębnie traktuje o prawach mniejszości narodowej. Normy tej konwencji, sformułowane w sposób ogólny nie nadają się do bezpośredniego stosowania i wymagają implementacji odpowiednich instrumentów prawnych do porządków prawnych państw będących stroną konwencji. Jest to rozwiązanie dające pewną swobodę w wyborze formy i środków realizacji celów stawianych przez konwencję. Konwencja ta nie powinna jednak być interpretowana w całkowitej odrębności od dorobku prawnego Rady Europy w zakresie ochrony praw człowieka. Istnieją nawet poglądy w doktrynie mówiące o suplementarnym, lecz autonomicznym charakterze niniejszej konwencji w stosunku do Europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz) z 1950 r.¹² Rada Europy nauczona doświadczeniem odrzuconego protokołu dodatkowego do EKPCz, nie umieściła w konwencji definicji mniejszości narodowej. Pomimo swobody interpretacyjnej państw, istnieją opinie

10 Oświadczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych o ratyfikacji Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych. „Sbírka zákonů České Republiky” 1998, nr 96.

11 Oświadczenie Rządowe z dnia 15 października 2001 r. W sprawie mocy obowiązującej Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. z dnia 15 marca 2002 r.).

12 C. Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo” 1996, z.3, s. 26.

mówiące o konieczności objęcia postanowieniami konwencji również osób nie posiadających obywatelstwa kraju, na terenie którego przebywają. Spotyka się to jednak z oporem wielu państw.¹³

Nawiązując do czeskiego porządku prawnego, standardy ochrony praw mniejszości są określone w Konstytucji¹⁴, Karcie Podstawowych Praw i Wolności¹⁵ jak i w ustawie o prawach członków mniejszości narodowych.¹⁶ W tym ostatnim znajduje się definicja prawna pojęcia mniejszości narodowej oraz członka mniejszości narodowej. Zgodnie z paragrafem 2 ustawy mniejszość narodową definiuje się jako „społeczność obywateli Republiki Czeskiej żyjących na terenie obecnej Republiki Czeskiej, którzy odróżniają się od pozostałych obywateli z reguły wspólnym pochodzeniem etnicznym, językiem, kulturą i tradycjami, tworzą liczną mniejszość ludności i jednocześnie przejawiają wolę uważania ich za mniejszość narodową w celu podejmowania wspólnych wysiłków dla zachowania i rozwoju własnej tożsamości, języka i kultury a jednocześnie wyrażania i ochrony interesów ich społeczności, która się historycznie wytworzyła”.¹⁷ Jak można łatwo zauważyć, definicja ta komponuje się z wypracowanymi w doktrynie poglądami. Poszczególne elementy współgrają ze sobą. Aspektem podlegającym dyskusji jest jedynie twierdzenie, że za mniejszość uważa się tylko obywateli czeskich, bowiem w przypadku Polaków żyjących w Czechach aż 16800 z nich (z czego ponad 4200 z woj. Morawsko Śląskiego) posiada obywatelstwo polskie.¹⁸ Biorąc to pod uwagę, można wywnioskować, że te osoby mogą mieć utrudniony lub wręcz niemożliwy dostęp do korzystania z praw przysługujących mniejszościom. Dla porównania, definicja mniejszości

¹³ P. Kukuryk, *Europejski model ochrony praw mniejszości*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 2(13), s. 51.

¹⁴ Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., „Sbírka zákonů České Republiky” 1993, nr 1.

¹⁵ Uchwała Prezydium Czeskiej Rady Narodowej o ogłoszeniu Karty Podstawowych Praw i Wolności jako części porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992. „Sbírka zákonů České Republiky” 1993, nr 2 z późn. zm.

¹⁶ Ustawa o prawach członków mniejszości narodowych i o zmianie niektórych ustaw z dnia 10 lipca 2001 r., „Sbírka zákonů České Republiky” 2001, nr 273 z późn. zm.

¹⁷ Tłum. J. Branna (red.), *Wybór dokumentów prawnych dotyczących mniejszości i grup narodowych*. Tom VI: *Polacy w Czechach*, Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Warszawa 2004, s. 36.

¹⁸ Tab. 3 *Obywatelstwo podle státního občanství a podle velikostních skupin obcí a krajů*, [http://www.czso.cz/sldb2011/redakce.nsf/i/tab_3/\\$File/ZVCR003.xls](http://www.czso.cz/sldb2011/redakce.nsf/i/tab_3/$File/ZVCR003.xls) [dostęp: 12.08.2014].

narodowej i etnicznej w polskim prawodawstwie jawi się inaczej. Artykuł 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym definiuje mniejszości w sposób o wiele mniej elastyczny.¹⁹ Oprócz elementów zawartych w czeskiej definicji, jest również przesłanka zamieszkiwania przez daną mniejszość obecnego terytorium RP przez co najmniej 100 lat. Jakby tego było mało, mniejszości narodowe i etniczne te są wymienione w ustawie w sposób enumeratywny, co znacznie ogranicza możliwości ubiegania się o status mniejszości. Jest to jaszkrawy przykład swobody w definiowaniu pojęcia mniejszości na gruncie wewnętrznego porządku prawnego danego państwa. Co dotyczy członka mniejszości narodowej, jest definiowany jako „obywatel Republiki Czeskiej, który deklaruje przynależność do narodowości innej niż czeska i wyraża życzenie, by uważano go za członka mniejszości narodowej razem z innymi, którzy deklarują przynależność do tej samej mniejszości narodowej.”²⁰ W tym wypadku polska ustawa nie definiując wprost członka mniejszości narodowej, nie odbiega od czeskich regulacji. Nie mniej jednak na gruncie czeskiego prawa przyznanie danej grupie statusu mniejszości jest łatwiejsze, co świadczy o większej otwartości czeskiego społeczeństwa na te kwestie.

Jak już zostało wspomniane, warunkiem uznania za mniejszość etniczną bądź narodową w danym państwie, jest posiadanie obywatelstwa tego państwa. Często więc, ze względu na długotrwały okres zamieszkiwania na terytorium tego państwa osoby utożsamiające się z innym państwem nie legitymują się obywatelstwem państwa z którego wywodzą swoje korzenie. Taka sytuacja dotyczy również Polaków. Zgodnie z czeskim ustawodawstwem osoba, której zostaje przyznane obywatelstwo czeskie powinna wykazać, że utraciła obywatelstwo innego państwa, poza wyjątkami określonymi w ustawie.²¹ Jest to zgodne z powszechną zasadą prawa międzynarodowego, aby unikać sytuacji podwójnego obywatelstwa, co rodzi szereg problemów natury prawnej. Działa to również w drugą stronę, to znaczy w przypadku dobrowolnego nabycia obywatelstwa innego państwa, obywatelstwo czeskie zostaje utracone. Pomijając

¹⁹ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. Z 2005 r. nr 17, poz. 141).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Ustawa o nabywaniu i utracie obywatelstwa Republiki Czeskiej z dnia 29 grudnia 1992 r. „Sbírka zákonů České Republiky” 1993, nr 40 z późn. zm.

jednak te niuanse, należy odpowiedzieć na pytanie, na jakiej zasadzie obywatel Republiki Czeskiej, deklarujący przynależność do polskiej narodowości może być i jest chroniony przez państwo polskie.

4. Obowiązki Rzeczypospolitej Polskiej wobec Polaków przebywających Republice Czeskiej

Nie ulega wątpliwości, że istnieje konstytucyjny obowiązek ochrony obywateli polskich przebywających za granicą. Wiąże się to z obowiązkiem leżącym na polskich służbach dyplomatycznych do udzielania niezbędnej pomocy swoim obywatelom, na terenie danego państwa. Jednakże artykuł 6 Konstytucji RP wprowadza obowiązek dotyczący udzielania pomocy Polakom przebywającym za granicą utrzymywania ich więzów z ojczyzną. W tym wypadku doktryna jest zgodna, że nie chodzi tutaj o Polaków jako tylko i wyłącznie obywateli polskich. Należy bowiem otoczyć opieką również osoby, które deklarują przynależność do narodu polskiego.²² Teoretycznie, obowiązki wobec Polaków znajdujących się poza ojczyzną spoczywają na wielu jednostkach. Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą wymienia takie organy i instytucje jak Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.²³ Formalnym narzędziem do zabezpieczenia interesów Polaków stanowią dwie umowy bilateralne pomiędzy Rzeczypospolitą a Czechami. W układzie pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy można

22 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009 s. 56. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009 s. 16.

23 Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Krzysztof Sawicki (red.), *Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą*, Warszawa 2009, s. 5.

znaleźć zobowiązanie stron do stworzenia przestrzeni, w której członkowie mniejszości będą mogli się rozwijać poprzez kultywowanie tradycji, religii, języka, czy też skupianie się w organizacjach.²⁴ Ma się to odbywać bez jakiegokolwiek próby asymilacji. W kolejnej umowie znajduje się zapis stanowiący, że strony zapewnią mniejszościom na terytorium swojego państwa (odpowiednio mniejszości czeskiej i polskiej) „warunki sprzyjające zachowaniu, rozwojowi i wyrażaniu ich tożsamości narodowej, religijnej, kulturowej i językowej w ramach przepisów obowiązujących (...)”.²⁵ Zważywszy na brzmienie artykułu 6 Konstytucji RP oraz postanowień umów międzyrządowych, łatwo zauważyć, że zakres ochrony zapewniany mniejszościom różni się od tego zapewnianego obywatelom przebywającym za granicą. Nie jest to bowiem typowa ochrona konsularno-dyplomatyczna. Uzasadnione to jest dwoma przesłankami. Po pierwsze formalnie rzecz ujmując osoby przynależne do mniejszości polskiej, a posiadające obywatelstwo obcego państwa (również podwójne obywatelstwo) podlegają jurysdykcji państwa, którego są obywatelami i to państwo ma im zapewnić opiekę dyplomatyczną. Dodatkowo, w przypadku osób przebywających na stałe poza granicami Polski zachowanie więzi z ojczyzną jest kwestią kluczową, najlepiej osiąganą właśnie poprzez rozwój szeroko pojętej kultury, która pozwala na ocalenie tożsamości.

Niezależnie od tego o jakiego rodzaju opiece nad Polakami czy Polonią rozmawiamy niewątpliwym pozostaje fakt, że do najważniejszych jednostek, na których spoczywają te kwestie można zaliczyć Rząd, Prezydenta RP, przy pomocy swojej kancelarii i Senat RP przy pomocy swojej kancelarii.²⁶ Kwestią newralgiczną a zarazem najważniejszą dla uprawiania skutecznej polityki propolskiej za granicą jest koordynacja stron zaangażowanych.

W przypadku strony rządowej pierwszoplanowa rola należy do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Kancelaria zajmuje się koordynacją prac mających na celu realizację rządowego programu współpracy z Polakami za granicą oraz odpowiada za kontakty z instytucjami spoza sfery rządowej²⁷. MSZ z kolei odpowiada

24 Dz.U. z dnia 10 sierpnia 1992 r., nr 59, poz. 296, art. 8.

25 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w dziedzinie kultury, szkolnictwa i nauki podpisana w Pradze dnia 30 września 2003 r. (Dz.U. z dnia 16 listopada 2004 r.), Art. 11.

26 Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami Za Granicą*, Warszawa 2007, s. 10.

27 *Ibidem*, s. 11.

za „projektowanie założeń polityki rządu RP wobec Polonii i Polaków za granicą, bieżące korygowanie jej kierunków i priorytetów, przedstawianie propozycji rozwiązań w sytuacjach problemowych.”²⁸ Koordynacja działań rządowych jest realizowana głównie za pomocą Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą utworzonego zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów.²⁹ Jest to organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, do którego zadań należy w szczególności opracowywanie projektów działań i programu Rządu, koordynacja działań organów administracji rządowej realizującej zadania w zakresie współpracy z Polonią i Polakami żyjącymi za granicą; ocena i wyciąganie wniosków co do realizacji działań podejmowanych przez administrację rządową; dokonywanie ocen stanu realizacji spraw przedstawionych administracji rządowej przez środowiska polonijne w świecie; inicjowanie badań o sytuacji mniejszości polskiej w świecie; zapewnienie wymiany informacji w tym zakresie czy też promocja Polski za granicą. Dla zapewnienia spójności działań w skład zespołu wchodzi przedstawiciele poszczególnych jednostek rządowych zobowiązanych do pomocy Polakom za granicą w ramach swoich kompetencji.³⁰

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, jako najbardziej kompetentne i uprzywilejowane względem innych resortów jeśli chodzi o kontakty zagraniczne ma obowiązek koordynować działania pozostałych komórek rządowych w zakresie realizacji swoich celów wykraczających poza granice państwa polskiego. Poza tym istotny punkt dotyczący mniejszości należy czuwanie nad ochroną ich praw, w szczególności podejmowania interwencji w przypadku naruszania regulacji międzynarodowych, które dotycząją mniejszość polską, stwarzanie odpowiednich warunków dla nauczania

28 *Ibidem*, s. 15.

29 Zarządzenie Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą (M.P. z dnia 10 lutego 2006 r.).

30 Przewodniczącym Zespołu jest Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; wiceprzewodniczącym jest sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych; członkami Zespołu są podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki; podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego; podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji; podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów; podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki; podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej; podsekretarz stanu w Ministerstwie Sportu; doradca Prezesa Rady Ministrów ds. Polonii oraz Polaków za Granicą; dyrektor Departamentu Konsularnego i Polonii w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

języka polskiego i w języku polskim.³¹ Szczególną rolę w tym przypadku odgrywają konsulaty. Obowiązki konsula odnośnie Polaków za granicą i Polonii zostały ogólnie ustalone w ustawie z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów.³² Artykuł 10 pkt. 4 stanowi, że konsul ma obowiązek umacniania więzi między Polonią Zagraniczną a Polską. Na terenie Republiki Czeskiej obowiązki te spoczywają na ramionach konsula z siedzibą w Ostrawie. Jest to najbliższe tamtejszej społeczności Polaków ogniwo rządowe bezpośrednio spajające je z ojczyzną. Niestety niektóre poczynania władz centralnych nie sprzyjają rozwojowi tamtejszej społeczności, czego przykładem może być likwidacja w 2010 r. stanowiska Konsula ds. Polonii i Kultury i Opieki Konsularnej. Szczególnie bolesne jest to w sytuacji, gdy polska mniejszość dramatycznie się kurczy, a jak wiadomo im mniejsza społeczność, tym trudniej jest się bronić samodzielnie, bez zewnętrznego wsparcia.

Z ramienia władzy ustawodawczej opieką nad Polonią i Polakami za granicą tradycyjnie zajmuje się Senat RP. Z jego ramienia Sekretariat Senatu RP zajmuje się głównie finansowaniem działalności organizacji polonijnych za granicą. Odbywa się to za pośrednictwem krajowych organizacji pozarządowych, których celem statutowym jest bezpośrednia współpraca z Polakami za granicą.³³ Główne kierunki finansowania to wspieranie organizacji i środowisk polonijnych, oświaty, promowanie kultury polskiej i ochrona polskiego dziedzictwa narodowego, wspieranie kształtowania postaw obywatelskich w środowiskach polonijnych i polskich, upowszechnianie wiedzy o Polsce, języku i kulturze oraz kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski i Polaków, pomoc socjalna i charytatywna.³⁴ Organizacje polonijne w Czechach otrzymują szóstą co do wielkości dotację na wydatki inwestycyjne, co stanowi 3,59% wszystkich przyznanych środków na inwestycje. Jednocześnie W trakcie VII kadencji najliczniejszą grupę zadań, dotyczących remontów domów polskich realizowano właśnie w Czechach (głównie Polskiego Związku Kulturalno-Oświatowego).³⁵ Świadczy to o aktywności miejscowej Polonii, której bez pozyskiwanych zewnętrznie środków finansowych byłoby ciężko utrzymywać obiekty służące dla ich celów.

31 Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Rządowy Program Współpracy...*, s. 16.

32 Tekst jednolity Dz.U. z 2002 nr 215, poz. 1823.

33 Kancelaria Senatu – Biuro Polonijne, *Senat VII kadencji na rzecz Polonii i Polaków za granicą*, Warszawa 2011, s. 5.

34 *Ibidem*, s. 25.

35 *Ibidem*, s. 64.

5. Pozycja prawna i faktyczna mniejszości polskiej w Republice Czeskiej w kontekście poszczególnych praw.

Aby zilustrować sytuację mniejszości polskiej w czeskiej republice należałoby odnieść się do konkretnych praw im przyznanych. Jednakże dla zachowania rozsądnych proporcji przedstawione zostanie prawo oparte na ogólnych zasadach państwa prawnego oraz prawo zorientowane typowo na mniejszości.

Zasada niedyskryminacji w odniesieniu do mniejszości narodowych może być rozpatrywana w dwóch aspektach. Pierwszy aspekt odnosi się do ogólnej zasady niedyskryminacji połączonej z prawami człowieka odnoszącymi się bezpośrednio do mniejszości narodowych. Drugi aspekt opiera się na standardach mających na celu ochronę i promocję prawa mniejszości narodowej do zachowania swojej tożsamości.³⁶ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej określa w art. 21 wprost, że dyskryminacja ze względu na przynależność narodową jest zakazana.³⁷ Jako, że Karta jest integralną częścią pierwotnego prawa Unii Europejskiej wiążącą państwa członkowskie, daje to możliwość powoływania się na Kartę.

Mniejszość polska w Czechach jest jednak chroniona również na poziomie zapisów konstytucji i ustaw. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 24 Karty Praw i Wolności przynależność do jakiegokolwiek mniejszości narodowej lub etnicznej nie może za sobą pociągać negatywnych skutków prawnych, co równa się zakazowi dyskryminacji na poziomie prawa krajowego. Norma wynikająca z tego artykułu jest normą pozytywną. Nie zakłada ona bowiem tylko zakazu dyskryminacji, ale również obowiązek zapewnienia równych warunków w stosunku do reszty społeczeństwa. Kolejny artykuł zaś jest odzwierciedleniem zasady tzw. pozytywnej dyskryminacji. Znajduje to swój wyraz w normach prawnych preferencyjnych w stosunku do innych grup społecznych. Jest to uzasadnione gorszą pozycją faktyczną danej grupy. Innymi słowy niemożność ochrony własnych praw przez daną mniejszość jest wzmocniona przepisami prawa nakładającymi obowiązki pomocy mniejszościom w utrzymaniu swojej tożsamości. W ostatnich latach Republika Czeska poczyniła znaczne postępy w celu zapewnienia

³⁶ K. Henrard, *Non-discrimination and Full and Effective Equality*, [w:] Weller M. (red.), *Universal Minority Rights*, Oxford University Press 2007, s. 75.

³⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010/C 83/02).

równości w traktowaniu mniejszości, poprzez ustanowienie nowych przepisów oraz instytucji prawnych. Należy w szczególności wspomnieć o ustawie antydyskryminacyjnej z 2008 r.³⁸ Zgodnie z raportem Rady Europy odnośnie sytuacji mniejszości w Czeskiej Republice ustawa ta jest podstawą prawną dla zasady równości na tle etnicznym, rasowym, narodowościowym czy religijnym.³⁹ Ustala również ochronę sądową. Zgodnie z ustawą ciężar dowodowy odnośnie dyskryminacji pośredniej spoczywa na osobie, instytucji oskarżonej o tego typu dyskryminację, co przyczynia się do rzeczywistego wzmocnienia pozycji prawnej mniejszości. Co istotne, wprowadza się możliwość stosowania prawa antydyskryminacyjnego w stosunkach horyzontalnych, pomiędzy osobami prywatnymi. Instytucją upoważnioną do pomagania ofiarom dyskryminacji jest czeski odpowiednik Ombudsmena.⁴⁰ Kolejnym elementem mającym pozytywny wpływ na kształtowanie przestrzeni publicznej bez dyskryminacji jest stanowisko rządowego komisarza praw człowieka upoważnionego do oceny sytuacji i ustalania standardów dotyczących ochrony praw człowieka, monitorowania ustawodawstwa oraz proponowania nowych rozwiązań dla rozwoju systemu praw człowieka w Czechach.⁴¹ Dyskryminacja w republice Czeskiej dotyczy w szczególności mniejszości Romskiej. Biorąc pod uwagę praktyczny brak skarg do ombudsmena w tym zakresie ze strony mniejszości polskiej można stwierdzić, że jest to problem mniej zauważalny, niemniej jednak pewne incydenty występują, chociażby w dziedzinie edukacji.

Bardzo ważnym prawem przyznanym mniejszościom, z punktu widzenia omawianego przypadku, jest kwestia zachowania tożsamości poprzez edukację i dostęp do rodzimego języka. W związku z podobieństwem językowym dwóch omawianych narodów przyspieszonym procesem asymilacji ludności polskiej oraz niekorzystną sytuacją demograficzną, język polski zaczął zanikać na Zaolziu.⁴² Prawa związane z tożsamością językową moż-

38 Zákon ze dne 23. dubna 2008 o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), Sbírka zákonů České Republiky nr 198/2009.

39 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on the Czech Republic, adopted on 1 July 2011* (ACFC/OP/III(2011)008), s. 10.

40 (cz.) *Veřejný ochránce práv*.

41 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third...*, s. 10.

42 Zob. dane statystyczne w T. Zahradnik, *Struktura narodowościowa...*

na zakwalifikować do już pokrótce omówionego pojęcia niedyskryminacji. Można je podzielić ze względu na przestrzeń, w której jest on używany. W inny sposób bowiem podchodzi się do wyboru języka używanego w życiu prywatnym, a inaczej traktuje się kwestie uznawania danych języków w sferze publicznej.⁴³ Kwestie związane z językiem, ze względu na swoją uniwersalność dotyczą więc praktycznie każdej sfery życia i niemożliwością jest traktowanie tej kwestii oddzielnie. Zazębia się tutaj zbyt wiele elementów. Ma to również swoje odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym. Najbardziej jaskrawym przykładem uregulowania tych kwestii na poziomie traktatu jest obowiązująca w Republice Czeskiej Europejska karta języków regionalnych i mniejszościowych z 1996 r.⁴⁴ Co istotne, rząd Republiki Czeskiej złożył oficjalną deklarację, uznając język polski językiem mniejszości chronionym na podstawie niniejszej karty, w szczególności jeśli chodzi o zobowiązania wynikające z art 8–14 karty t.j. W sferze edukacji, sądownictwa, administracji publicznej, mediów, kultury, życia ekonomicznego i społecznego.⁴⁵ Wszystkie przywileje związane z używaniem języka polskiego są umiejscowione na terenie regionu Śląsko – Morawskiego. Prawa z tym związane są realizowane przy pomocy prawa krajowego na poziomie ustawy.⁴⁶ Jest to klasyczna metoda realizacji postanowień konwencji międzynarodowych. W zależności od sfery stosunków społecznych, przyznane są różne uprawnienia, takie jak możliwość kształcenia w języku mniejszości, uznawania dokumentów w języku mniejszości przed organami administracji publicznej, czy zapewnienia tłumacza podczas procesu karnego, bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Podobnie jak w przypadku Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych Rada Europy zajmuje się monitorowaniem realizacji praw w niej zawartych. Co do zasady uprawnienia wynikające z Karty a realizowane przez

43 De Varennes F., *Linguistic Identity and Language Rights*, [w:] Weller M. (red.), *Universal Minority Rights*, Oxford University Press 2007, s. 258.

44 Ratyfikowana w Czechach 15/11/2006 weszła w życie 1/3/2007.

45 Deklaracja Rządu Republiki Czeskiej złożona 15 października 2006 r., <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=1&D-F=&CL=ENG&VL=1> [dostęp 12.08.2014].

46 Zob. m.in. Ustawa o edukacji przedszkolnej, podstawowej, średniej, wyższej oraz innych formach edukacji nr 561/2004, Ustawa – postępowanie karne (141/1961 z późn. zm.), Kodeks postępowania cywilnego (99/1963 z późn. zm.), Kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi (150/2002), Kodeks postępowania administracyjnego (500/2004).

przepisy prawa krajowego są przestrzegane. Niechlubnym wyjątkiem stał się przypadek polskiej szkoły w Trzyńcu-Łyżbicach, która z bliżej nieuzasadnionych względów miała zostać zamknięta decyzją lokalnych władz. W drodze postępowania przed sądem administracyjnym stwierdzono wiele uchybień proceduralnych i do zamknięcia szkoły nie doszło.⁴⁷ Tego typu przypadki zdarzają się z kilku powodów. Na pewno jednym z nich mogą być pewne zakorzenione historycznie uprzedzenia, nacjonalizmy które występują w regionie. Niemniej jednak nieświadomość władz lokalnych, czasem również regionalnych w zakresie praw przyznanym mniejszościom oraz obowiązywaniu traktatów międzynarodowych, których Republika Czeska jest stroną ma na to największy wpływ. Zwiększanie świadomości prawnej pośród społeczności lokalnych jest na to skuteczną receptą, która przynosi długoterminowe efekty. Nie można bowiem mówić o skutecznej ochronie prawnej biorąc pod uwagę ustalenia władz centralnych, nie monitorując przy tym i nie stymulując sytuacji faktycznej.

Instytucją czuwającą nad przestrzeganiem praw mniejszości, jest powołana na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2001 r. o prawach członków mniejszości narodowych i o zmianie niektórych ustaw Rada Rządu ds. Mniejszości Narodowych. Jest to organ opiniodawczy – doradczy, na czele którego zasiada członek rządu, ale zgodnie z ustawą przynajmniej połowa składu osobowego to przedstawiciele mniejszości narodowych. Rada zajmuje się opiniowaniem projektów aktów prawnych, sporządzaniem raportów dotyczących sytuacji mniejszości, zaleceń dla ministerstw i urzędów mających na celu zaspokojenie potrzeb członków mniejszości narodowych. Na szczególnie gminnym, gdzie według ostatniego spisu ludności członkowie mniejszości stanowią co najmniej 10% ludności powołuje się komisje do spraw mniejszości działające na analogicznej zasadzie co Rada.⁴⁸ Można stwierdzić, że jest to dobry system reprezentacji mniejszości. Niemniej jednak dysproporcje w składach komisji mogą powodować pewne nieprzyjemne sytuacje. Za przykład może posłużyć miasto Trzynec. Komisja ds. mniejszości składa się z 4 Polaków (reprezentują 6911 mieszkańców, tj. 17,7% populacji miasta), 2 Słowaków (1468 mieszkańców, 3,8% populacji), 2 Gre-

47 Office of the Government of the Czech Republic Secretariat of the Government Council for National Minorities: *Report on the Situation of National Minorities in the Czech Republic in 2007*, Prague 2008, s. 108.

48 Ustawa o gminach z dnia 12 kwietnia 2000 r. „Sbírka zákonů České Republiky” 2000, nr 128, par. 117.

ków (0,7%), 1 Wietnamczyk (0,06%), 1 Rom (0,05%). Poprzez kompozycję Komisji nie było możliwe wprowadzenie dwujęzycznych (polsko-czeskich) oznaczeń nazw ulic w mieście. Przedstawiciele Słowaków, Greków, i Romów byli przeciwni takiemu stanowi rzeczy.⁴⁹ Można zatem powiedzieć, że bez mniejszości polskiej, w ogóle nie można by utworzyć Komisji (prześlanka progu 10%), a jednak odbija się to czkawką najbardziej na Polakach. Można by temu w jakiś sposób zaradzić poprzez bardziej proporcjonalny rozkład głosów, co jednak nie jest przewidywane w najbliższej przyszłości.

6. Podsumowanie

Republika Czeska jako demokratyczne państwo prawa, członek Unii Europejskiej oraz strona wielu międzynarodowych konwencji może uchodzić za państwo przestrzegające postanowień związanych z mniejszościami narodowymi i etnicznymi. Z tego również względu monitorowanie sytuacji polskiej mniejszości, zarówno przez państwo polskie za pośrednictwem placówek konsularnych, bądź też przez same organizacje międzynarodowe nie nastrocza żadnych problemów. Mimo tego zdarzają się potknięcia, szczególnie jak wskazują wszystkie dokumenty opisujące sytuację tej mniejszości, dotyczy to polskiej oświaty. Problemy pojawiają się również w kwestii używania języka polskiego, czy polityki historycznej. Bierze się to jednak nie tyle z wadliwych regulacji prawnych co bardziej niedoinformowani bądź też stereotypowego podejścia do tych kwestii na poziomie lokalnym i regionalnym. Są to jednak kwestie jak bardziej do naprawienia.

Bibliografia

Literatura

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

⁴⁹ Office of the Government of the Czech Republic Secretariat of the Government Council for National Minorities, *Report on the Situation...*, s. 107.

- Kukuryk P., *Europejski model ochrony praw mniejszości*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 2(13), s. 43–64.
- Mik C., *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 3, s. 19–33.
- Nowak K., *Mniejszość polska w Czechosłowacji 1945–1989: między nacjonalizmem a ideą internacjonalizmu*, Akant, Cieszyn 2012.
- Senft S., Trzcielińska-Polus A. (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce, Niemczech i Republice Czeskiej – tożsamość i perspektywy w jednoczącej się Europie*, Colloquium, Opole 2007.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Volume VII*, Oxford University Press 2012.
- Weller M. (red.), *Universal Minority Rights*, Oxford University Press 2007.
- Zahradnik T., *Struktura narodowościowa Zaolzia na podstawie spisów ludności 1880–1991*, Trzynieć 1991.

Dokumenty

- Report on the Situation of National Minorities in the Czech Republic in...* / Office of the Government of the Czech Republic, Secretariat of the Government Council for National Minorities.
- Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483).
- Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2002 nr 215 poz. 1823 z późn. zm.).
- Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami Za Granicą*, MSZ, Warszawa 2007.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Third Opinion on the Czech Republic, adopted on 1 July 2011 (ACFC/OP/III(2011)008).
- Meijknecht A., *Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law*, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford 2001.
- Zarządzenie Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą (M.P. z dnia 10 lutego 2006 r.).

ABSTRAKT

MICHAŁ MOŹDZIARA

Legal situation of the Polish national minority in Czech Republic

The content of this article is the analysis of the legal situation of the Polish national minority in Czech Republic. Author underlines quite high percent of polish minority living in the Czech Republic and point out comprehensive dimension of this aspect. For better presentation of the issue author shows the evolution of the notion 'national minority' in the international legal system. Further author presents legal position of polish minority in Czech Republic, the responsibility of Polish government relative to its and, at the end, regards legal and factual position of polish minority to concrete rights.