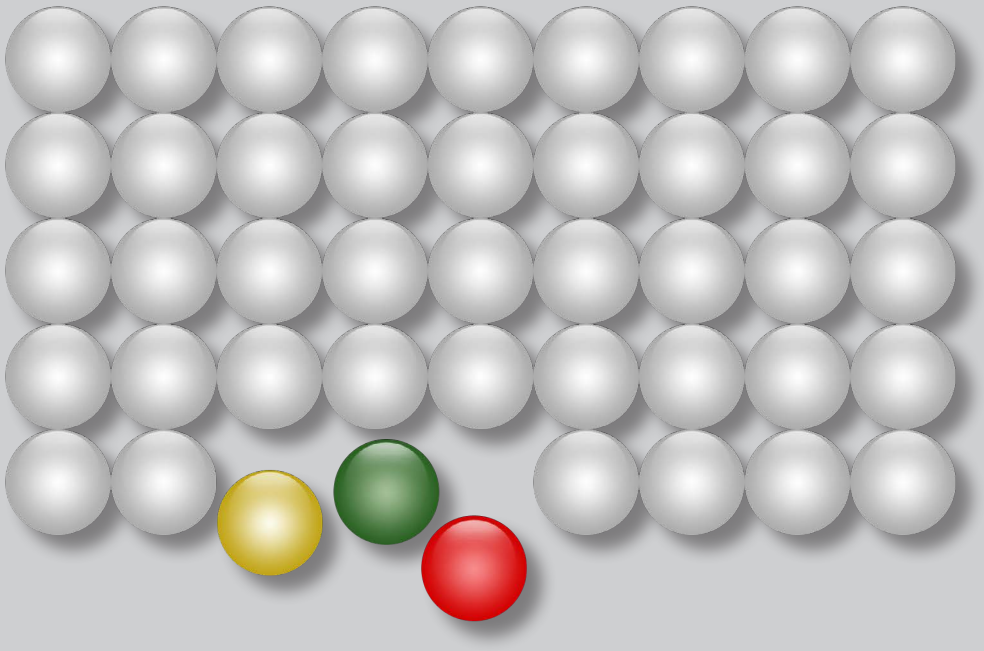
Uniwersytet Wrocławski

Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie

Redakcja

Joanna Beata Banach-Gutierrez, Mariusz Jabłoński



Wrocław 2017

100-LECIE
SĄDU
NAJWYŻSZEGO
I SĄDOWNICTWA
POWSZECHNEGO
1917 - 2017

Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie** Nr 95

Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84127

Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie

pod redakcją

Joanny Beaty Banach-Gutierrez
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Mariusza Jabłońskiego
Uniwersytet Wrocławski

Wrocław 2017

Kolegium Redakcyjne
prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący
dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego
mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz
mgr Bożena Górna – członek
mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *dr hab. prof. nadzw. Sabina Grabowska, dr hab. prof. nadzw. Radosław Grabowski*

Publikacja współfinansowana ze środków Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Marta Uruska*
Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*
Skład i opracowanie techniczne: *Urszula Michaldo, Tomasz Kalota eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca
E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-60-8 (druk)
ISBN 978-83-65431-61-5 (online)

Spis treści

Wstęp 9

Rozdział I. Koncepcje i modele ochrony praw osób należących do mniejszości

Mariusz Jabłoński
Normatywne podstawy ochrony praw mniejszości – wybrane zagadnienia 17

Tomasz Witkowski
Prawa mniejszości w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 29

Magdalena Abu Gholeh
Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne jako jedno z praw językowych mniejszości narodowych 41

Agnieszka Malicka
Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce – ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym 55

Rozdział II. Ochrona praw mniejszości w praktyce

Joanna Beata Banach-Gutierrez
Mniejszości w sytuacjach kryzysów humanitarnych: refleksje w świetle raportu Specjalnego Sprawozdawcy Biura Wysokiego Komisarza Praw Człowieka do Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 81

Katarzyna Jędrzejczyk-Kuliniak
Ten inny, obcy, imigrant. Europejska przestrzeń bezpieczeństwa a kryzys migracyjny 97

Anna Kuchciak
Autonomia terytorialna w europejskich krajach śródziemnomorskich 109

Barbara Lorenc Żelisko
Przestępstwa popełniane z nienawiści jako forma zagrożeń związanych z wielokulturowością społeczeństwa 123

Ziad Abou Saleh
Obraz Polski i Polaków w oczach Arabów w latach 1994, 2015 i 2016 137

Olga Hałub
Cele i zadania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych 155

Dominika Kuźnicka
Mniejszość etniczna a mniejszość narodowa w Polsce – analiza porównawcza na przykładzie Łemków i Żydów 165

Wstęp

Po II wojnie światowej Karta Narodów Zjednoczonych (1945 r.) po raz pierwszy nadała uniwersalną wartość koncepcji praw człowieka. Narody Zjednoczone, jak stanowi Karta, mają promować poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania (art. 1 (3)). Zaangażowanie społeczności międzynarodowej w promowanie i ochronę praw człowieka potwierdzono w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r. Dokument ten głosi wolność i równość jednostek, formułuje zasadę niedyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, przekonania polityczne, pochodzenie narodowościowe lub społeczne (art. 2). Przewodnie zasady wyżej wspomnianej deklaracji, uznawanej za jeden z najważniejszych dokumentów w historii ludzkości, znalazły wyraz w konstytucjach państw, które uzyskały niepodległość w wyniku zakończenia II wojny światowej. W 1950 r. Zgromadzenie Ogólne wezwało wszystkie państwa i zainteresowane organizacje do obchodzenia 10 grudnia – rocznicy przyjęcia Powszechnej Deklaracji, jako Dnia Praw Człowieka. Rocznica taka ma być okazją do przywołania zasad ustanowionych w tym dokumencie. W wielu częściach świata Dzień Praw Człowieka jest corocznie obchodzony nie tylko w celu przekazania treści Powszechnej Deklaracji, ale także dla przypomnienia poważnych naruszeń praw człowieka, które utrzymują się nadal we współczesnym świecie.

W połowie lat sześćdziesiątych XX w. społeczność międzynarodowa podjęła nowe inicjatywy celem zagwarantowania i ochrony praw człowieka. Przyjęto mianowicie dwa Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka (1966 r.): Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych[1]. W odniesieniu do praw mniejszości w art. 27 MPPOiP stwierdza się, że „w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do takich mniejszości nie będą pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wspólnie z innymi członkami danej grupy”[2].

Zgromadzenie Ogólne ONZ zwróciło się do rządów państw, aby nadały prawom człowieka większe znaczenie w swoich programach edukacyjnych, zarówno dla dorosłych, jak i dla dzieci. Kadra nauczycielska na wszystkich szczeblach, uniwersytety, fundacje, instytucje charytatywne, naukowe i badawcze oraz media, jak zasugerowano, mogłyby przyczynić się do nadania nowego wymiaru tej tematyce oraz wspierać działania na rzecz promowania praw człowieka. Prawa człowieka – w najogólniejszym ujęciu – to

[1] Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.
[2] Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

ogół niezbywalnych praw i wolności, jakie posiada każdy człowiek ze względu na swoją przyrodzoną godność i wartość osoby ludzkiej. Prawa mniejszości definiuje się jako prawa przyznane mniejszościom celem zabezpieczenia ich interesów i zapobiegania ich dyskryminacji przez większość[3].

Pierwsze umowy z zakresu ochrony praw człowieka dotyczyły ochrony mniejszości narodowych. Mimo że Liga Narodów nałożyła na nowo powstałe państwa zobowiązania dotyczące ochrony mniejszości narodowych, to faktycznie obowiązek przestrzegania równych praw i wolności zasadniczych nałożyły dopiero postanowienia Karty NZ. W systemie ochrony praw człowieka ONZ przyjęto także kilka innych dokumentów o charakterze uniwersalnym (inaczej powszechnym), odnosząc się do praw mniejszości. Dla przykładu zgodnie z postanowieniami Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1965 r.), która wprowadza zakaz dyskryminacji: „dyskryminacja rasowa oznacza wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie oparte na rasie, kolorze skóry, urodzeniu lub pochodzeniu narodowym albo etnicznym, które ma na celu albo powoduje przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania, lub korzystania na zasadach równości z praw człowieka i podstawowych wolności w politycznej, gospodarczej, społecznej, kulturalnej lub jakiejkolwiek innej dziedzinie życia publicznego […]" (art. 1)[4].

Również w Konwencji o Prawach Dziecka (1989 r.) stwierdza się, że „w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe albo osoby pochodzenia rdzennego, dziecko pochodzenia rdzennego lub należące do takich mniejszości nie może być pozbawione prawa posiadania własnego życia kulturalnego, wyznania i praktykowania własnej religii lub używania własnego języka łącznie z innymi członkami jego grupy (art. 30)[5]. Należy także w tym miejscu wspomnieć o Konwencji UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty (1960 r.)[6].

Dokumentem najpełniej odnoszącym się do kwestii praw mniejszości w systemie uniwersalnym ONZ jest Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135 z dnia 10 grudnia 1992 r.). Zgodnie z jej postanowieniami państwa mają chronić „w obrębie ich terytoriów istnienie oraz tożsamość narodową, etniczną, kulturową i językową mniejszości", jak również zapewnić „warunki służące wspieraniu jej tożsamości" (art. 1[7]). Wśród katalogu praw, które służą utrzymaniu i rozwijaniu mniejszościowej tożsamości

[3] "Rights granted to minorities to act as a safeguard of their interests and help prevent discrimination against them by the majority" (tłumaczenie własne), Oxford living Dictionaries, https://en.oxforddictionaries.com/definition/minority_rights [dostęp 15.04.2017].

[4] Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.

[5] Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526

[6] Dz. U. z 1960 r. Nr 40, poz. 268.

[7] Zob. tekst dostępny na stronie: http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/akty-prawne?page=2

narodowej, wymienia się między innymi prawo do korzystania z własnej kultury, prawo do wyznawania i praktykowania własnej religii oraz prawo do używania swego własnego języka (art. 2).

Pozostałe systemy ochrony praw mniejszości mają charakter regionalny. Na poziomie Europy wyodrębnia się z reguły system powstały w ramach Rady Europy i Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – OBWE (do 31 grudnia 1994 r. Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – KBWE).

W myśl postanowień europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) z 1950 r. „korzystanie z praw i wolności zawartych w niniejszej Konwencji będzie zapewnione bez jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, język, religię, poglądy polityczne lub jakiekolwiek inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub jakąkolwiek inną przyczynę" (art. 14)[8]. Istotny wpływ na rozwój praw osób należących do mniejszości miało też uchwalenie Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych (1992 r.)[9], przyjmując za cel ochronę oraz promocję języków regionalnych oraz języków mniejszości narodowych w Europie. Za kolejny ważny akt prawa europejskiego uznaje się Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych (1995 r.)[10], ustanawiającą minimalne standardy ochrony mniejszości narodowych. Jest to pierwszy wielostronny, prawnie wiążący akt międzynarodowy poświęcony całkowicie kwestii mniejszości narodowych. Konwencja ta zawiera w dużej mierze zalecenia programowe, pozostawiając państwom swobodę co do kolejności i zakresu podejmowanych działań. Warte uwagi są także dokumenty prawne przyjmowane na forum Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Chociaż mają one charakter polityczny, to wyznaczyły określone standardy dla późniejszych rozwiązań prawnych. Zagadnienie ochrony mniejszości narodowych podejmowano w ramach tzw. procesu helsińskiego (posiedzenia KBWE odpowiednio w Helsinkach w 1975 r., w Madrycie w 1983 r. oraz w Wiedniu w 1989 r.). Za najistotniejsze uważa się posiedzenie KBWE zwołane w Wiedniu, gdzie podkreślano wagę problematyki ochrony praw człowieka, nadając jej nazwę ludzkiego wymiaru KBWE. W dokumencie końcowym, zwracając uwagę na kwestie dotyczące mniejszości, państwa przyjęły wówczas m.in. zobowiązanie do zapewnienia ochrony i podstawowych wolności osób należących do mniejszości narodowych na ich terytorium; powstrzymywania się od jakiejkolwiek dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych; chronienia i stwarzania warunków dla po-

[8] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
[9] Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.
[10] Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.

pierania tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej mniejszości zamieszkujących ich terytorium.

Sformułowane postulaty rozwinięto podczas obrad konferencji w Kopenhadze (5–29.06.1990 r.), przyjmując Dokument kopenhaski w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE (*Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*). Dokument ten wylicza prawa osób należących do mniejszości. Są to w szczególności:

- prawo do ochrony i rozwoju ich etnicznej, kulturalnej, językowej oraz religijnej tożsamości;
- prawo do używania języka narodowego;
- prawo do tworzenia własnych oświatowych, kulturalnych i religijnych instytucji, organizacji oraz stowarzyszeń;
- prawo do wyznawania i praktykowania własnej religii;
- prawo do ustanawiania i utrzymywania kontaktów z osobami wspólnego pochodzenia;
- prawo do brania udziału w życiu publicznym.

Odnosząc się do ochrony praw mniejszości, należy mieć także na uwadze zadania, jakie pełni Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych. Warto przypomnieć, że system OBWE obejmuje swym zasięgiem obszar euroatlantycki, tzn. od USA po Azję Środkową.

Rozważając ochronę i prawa osób należących do mniejszości, nie można pominąć Unii Europejskiej. W prawie unijnym Traktat z Lizbony podniósł ochronę praw mniejszości do rangi wartości Unii Europejskiej[11]. Ochrona praw człowieka stanowi jedną z fundamentalnych wartości, na której opiera się Unia Europejska. Ta wartość jest wyraźnie wymieniona w art. 2 TUE: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Potwierdzenie tej wartości ujęto w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Tytuł III – Równość), wprowadzając zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości narodowej, zgodnie z czym:

„1. Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub

[11] Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

2. W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”[12].

Państwa członkowskie UE zachowują ogólne uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących mniejszości. W swojej polityce mają korzystać ze wszystkich instrumentów prawnych, które mogą służyć zagwarantowaniu skutecznej ochrony praw podstawowych, zgodnie z ich porządkiem konstytucyjnym i zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

Akty międzynarodowe w innych systemach regionalnych, np. Afrykańska Karta Praw (afrykański system ochrony) czy Amerykańska Konwencja Praw Człowieka (system panamerykański), w dużym stopniu nawiązują do wcześniejszych rozwiązań przyjętych na płaszczyźnie międzynarodowej, choć niekiedy specyficznie kształtują treść i charakter pewnych uprawnień jednostki (w szczególności Afrykańska Karta)[13].

Przechodząc do krajowego porządku prawnego, trzeba stwierdzić, iż polskie ustawodawstwo szczegółowo określa prawa mniejszości narodowych i etnicznych, przy czym do współpracy między rządem RP a mniejszościami powołana jest Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Do podstawowych aktów prawnych regulujących kwestię praw mniejszości należy zaliczyć Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (np. art. 35), a także inne akty prawne, w tym: ustawę z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym; ustawę z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim; ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty; ustawę z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji; ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych; ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy.

Należy również uwzględnić przepisy kodeksu karnego, które przewidują penalizację przestępstw popełnianych na tle etnicznym (art. 119 k.k., art. 256 k.k., art. 257 k.k.).

Na gruncie prawa polskiego wymienia się następujące prawa gwarantowane mniejszościom narodowym:

- zakaz dyskryminacji oraz istnienia organizacji, których program lub działalność zakłada albo dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową;

[12] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/389.

[13] Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Afrykański Regionalny System Ochrony Wolności i Praw*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003, s. 229 i n.

- wolność zachowania i rozwoju własnego języka;
- wolność zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury;
- prawo do nauki języka i w języku mniejszości;
- prawo do nieskrępowanej możliwości praktyk religijnych;
- prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych oraz takich, których celem jest ochrona tożsamości religijnej;
- prawo do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących własnej tożsamości narodowej;
- preferencje wyborcze dla komitetów wyborczych organizacji mniejszości.

Zaprezentowany zakres regulacji ma na celu uświadomienie, jak na przestrzeni lat w odniesieniu do wielu płaszczyzn ochrony wolności i praw jednostki ewoluowała koncepcja ochrony praw mniejszości. W naszym odczuciu, jak również osób biorących udział w tym projekcie, problematyka dotycząca realizacji praw przez osoby należące do mniejszości narodowych zasługuje na stałe prowadzenie badań. Niniejsze opracowanie będące zbiorem artykułów ma przysłużyć się pogłębianiu wiedzy nie tylko teoretycznej, ale również koncentrującej się na praktyce poszanowania praw osób należących do mniejszości.

Redaktorzy

[…] publikacja *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie* stanowi zbiór solidnych tekstów, których poziom, wśród zalewu tekstów miernych, stanowi miłą odmianę dla recenzenta. Gwarantem wysokiego poziomu merytorycznego […] artykułów jest osoba Pana prof. Mariusza Jabłońskiego, eksperta nie tylko w zakresie prawa konstytucyjnego, ale również specjalisty w tematyce przestrzegania i ochrony praw człowieka.

Z recenzji wydawniczej prof. nadzw. dr hab. Sabiny Grabowskiej

Wielość publikacji z zakresu praw człowieka, ich ochrony i ewolucji dowodzi ważności tej tematyki, jak również tego, że pomimo licznych tekstów na ten temat – problemy związane z ochroną i ewolucją praw człowieka są nadal i wymagają dalszej wnikliwej ich analizy oraz wniosków, co robić i jak przekształcać obowiązujące regulacje, aby nadążały one za zmianami dokonywającymi się we współczesnym społeczeństwie. Dlatego też monografia traktująca o problemach związanych z przestrzeganiem praw mniejszości narodowych i etnicznych bardzo dobrze wpisuje się w panującą tendencję.

Z recenzji wydawniczej prof. nadzw. dr. hab. Radosława Grabowskiego

ISBN 978-83-65431-60-8 (druk)
ISBN 978-83-65431-61-5 (online)