

Mateusz Nazarko

SYSTEM OCHRONY PRAW MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH W POLSCE

1. Mniejszość narodowa – definicja pojęcia.

Pojęcie mniejszości narodowych, jak do tej pory nie doczekało się definicji uniwersalnej. Wynika to z faktu, że w odróżnieniu od obywatelstwa, które jest określane przez prawo, narodowość jest stanem świadomości każdego człowieka, sprawa indywidualną i to od niego zależy do jakiej grupy etnicznej będzie należał. Cytując Pasquala Manciniego możemy stwierdzić, że narodowość „*jest tak samo święta i bosko, jak sama wolność*”¹

Definicja mniejszości narodowych zamieszczona w Encyklopedii Powszechnej PWN brzmi następująco: „Społeczności trwale zamieszkałe na pewnym terytorium państwa, różniące się od większości jego mieszkańców (lub od społeczności panującej politycznie) cechami, które powodują uznawanie ich w świadomości społecznej za odmienne, a w stosunkach społecznych wywołują nieraz dyskryminację. Cechami takimi bywają religia, język, świadomość narodo-
wa”².

¹ S. KODŹ, *Zasada narodowości w prawie międzynarodowym*, Wilno – Poznań – Warszawa – Lublin 1932, s. 5.

Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 2005, t. 4, s. 253.

Pojęcie mniejszości narodowych od zawsze rodziło problemy i stanowiło asumpt do niekończących się rozważań i dyskusji. Trud sformułowania definicji określającej mniejszości narodowe, ukazuje nam fragment Orędzia Papieża Jana Pawła II na XXII Światowy Dzień Pokoju 1 stycznia 1989 roku pt.: „Poszanowanie mniejszości warunkiem pokoju”³, który głosi: „niemal we wszystkich społeczeństwach istnieją dzisiaj mniejszości jako wspólnoty wywodzące się z odmiennych tradycji kulturowych, różniące się przynależnością rasową i etniczną, wierzeniami religijnymi czy też doświadczeniami historycznymi: pochodzenie jednych jest bardzo dawne, innych bliższe naszym czasom. Żyją w tak bardzo zróżnicowanych warunkach, że prawie niemożliwe jest nakreślenie pełnego ich obrazu. Z jednej strony mamy grupy bardzo małe, zdolne do zachowania i potwierdzenia własnej tożsamości, odznaczające się dużym stopniem zintegrowania ze społeczeństwami, do których należą. W niektórych przypadkach te grupy mniejszościowe są nawet w stanie narzucić większości swoją przewagę w życiu publicznym. Z drugiej strony istnieją mniejszości, które nie wywierają wpływu i nie cieszą się w pełni swoimi prawami, lecz przeciwnie – żyją w cierpieniu i niedostatku. To może ją doprowadzić bądź do stanu biernego rezygnacji, bądź powodować wzburzenie, a nawet bunt. Jednakże ani bierność, ani przemoc nie są odpowiednią drogą prowadzącą do prawdziwego pokoju. Niektóre mniejszości łączy jeszcze inne doświadczenie: separacja czy zepchnięcie na margines. Jeśli nawet prawdą jest, że jakaś grupa wybiera życie w odosobnieniu dla ochrony własnej kultury, to jednak częściej mniejszości natrafiają na bariery, które je odgradzają od reszty społeczeństwa. W takim kontekście, podczas gdy mniejszość skłania się do zamknięcia się w sobie, większość społeczeństwa może przyjąć postawę odrzucenia całej grupy mniejszościowej lub poszczególnych jej członków. W takim przypadku grupy te, czy poszczególne osoby, nie są w stanie aktywnie i twórczo uczestniczyć w budowaniu pokoju opartego na akceptacji uprawnionych różnic”

³ Orędzia papieskie na Światowy Dzień Pokoju 1 stycznia 1980 – 2006, s. 80.

1.1. Mniejszość narodowa w prawie międzynarodowym.

W licznych badaniach naukowych różnych organizacji międzynarodowych, stosowany jest podobny aparat pojęciowy charakteryzujący mniejszości narodowe. Cechami typowymi dla tych grup są: „pozostawanie w wyraźnej mniejszości w stosunku do reszty ludności w państwie oraz nie zajmowanie w nim dominującej pozycji; w miarę jednorodny charakter zbiorowości mniejszościowej; legitymowanie się obywatelstwem kraju osiedlenia; odrębne pochodzenie etniczne; posiadanie specyficznych, odrębnych cech: kultury, tradycji, religii, języka; dążenie do kultywowania swych odrębnych cech narodowych i kulturowych, a tym samym wyróżnianie się od pozostałej ludności w państwie w sposób wyraźny lub co najmniej dorozumiany; samokategoryzacja; posiadanie przez mniejszość stosownej reprezentacji jej interesów wobec władz państwowych”⁴.

Jedną z najstarszych definicji mniejszości narodowych jest definicja z publikacji Ligi Narodów z 1932 r., w której grupa mniejszości została zdefiniowana w następujący sposób: „Pod pojęciem mniejszości rozumie się krąg osób innej rasy, religii lub języka, niż większość ludności wchodzącego w grę państwa. Mniejszości te są z kolei dwojakiego rodzaju: a) są obywatelami obcego państwa, c) są obywatelami wchodzącego w grę państwa”⁵

W ówczesnym prawie, mianem osób należących do mniejszości narodowych, określano obywateli, którym przyznano azyl polityczny, bezpaństwowców oraz osoby mające bezterminowe karty pobytu. Byli to w większości ludzie stale zamieszkujący terytorium państwa.

Trzydziestego pierwszego lipca 1930 roku Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej wydał opinię, w której określił, że mniejszość oznacza: „istnienie grupy osób, żyjących w danym kra-

⁴ G. JANUSZ, *Definiowanie mniejszości w dokumentach międzynarodowych i aktach prawa wewnętrznego*, s. 96.

⁵ *Teza o istnieniu rzekomej niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce w świetle rozważań o międzynarodowo – prawnej definicji mniejszości* [w:] J. BARCZ (red.) *Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce*, cz. I, Warszawa 1988, s. 362.

ju lub na danym obszarze, mających własną rasę, religię, język lub tradycje zjednoczonych identycznością tej rasy, religii, języka lub tradycji, wyrażającą się w poczuciu wspólnoty, a to w zachowaniu swych tradycji, utrzymywaniu wierzeń religijnych, nauczaniu i wychowaniu dzieci stosownie do duch i tradycji swojej rasy oraz we wzajemnym wspieraniu się”⁶.

W definicji tej, zostało podkreślone, że mniejszości narodowe mają „własne” cechy, przypisane tylko dla nich, a więc inne niż ogół i nie wspólne z całością.

Ustalenia tzw. „małego Traktatu Wersalskiego” z 1919 r. mówiły, że gwarancja praw mniejszości narodowych w polityce Ligi Narodów, polega na:

- ich zewnętrżności w stosunku do państwa i prawa kraju, w którym mieszkają. Było to naruszeniem zasad suwerenności;
- ich zbiorowości; sprawy sporne nie były pozostawiane indywidualnemu rozpatrywaniu;
- ich znaczeniu politycznym, jako składniku pokojowych stosunków międzynarodowych;
- podlegały międzynarodowej kontroli sądowej⁷

W 1947 roku została powołana Podkomisja do Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości, w celu podjęcia próby zdefiniowania mniejszości. Na trzeciej sesji odbytej w 1950 r. przyjęto sprawozdanie „Rezolucji w sprawie definicji mniejszości dla celów ochrony przez Podkomisję do Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości Narodów Zjednoczonych”, w którym zawarto tzw. trójczłonową definicję mniejszości o następującej treści:

- „1. pojęcie „mniejszości” odnosi się do tych grup społecznych, które nie stanowią grupy dominującej w państwie zamieszkania i które pragną w sposób stały utrzymać swe etniczne, religijne lub językowe tradycje i cechy odróżniające je wyraźnie od reszty społeczeństwa;
2. mniejszość ta musi składać się z odpowiedniej liczby członków, by móc pielęgnować te odrębności;

⁶ Tamże.

⁷ K. KWAŚNIEWSKI, *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy narodowościowe” 1992, z. 1, s. 44.

3. tworzący mniejszość muszą być lojalni wobec państwa, w którym zamieszkują”⁸.

Mimo wielu prób, pojęcie mniejszości narodowych zostało określone jedynie w dwóch dokumentach międzynarodowych, przyjętych jesienią 1994 roku. Pierwszym z nich była Konwencja Wspólnoty Niepodległych Państw „O ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych” z 1994 roku. Jej art. 1 mówi: „Dla celów niniejszej Konwencji pod pojęciem osób należących do mniejszości narodowych rozumie się osoby stale zamieszkałe na terytorium jednej z Umawiających się Stron i mające jej obywatelstwo, które swoim etnicznym pochodzeniem, językiem, kulturą, religią lub tradycją odróżniają się od pozostałej ludności danej Umawiającej Strony”⁹

Drugim, bardzo ważnym dokumentem jest Instrument Inicjatywy Środkowo – Europejskiej ochrony praw mniejszości z 19 listopada 1994 roku. Artykuł pierwszy tego dokumentu określa mniejszość narodową jako „(...) grupę mniejszą liczebnie od pozostałej części ludności w danym Państwie, której członkowie, będący obywatelami danego Państwa, mają etniczne, religijne lub językowe cechy odróżniające je od pozostałej części ludności i kierują się wolą zachowania własnej kultury, tradycji, religii lub języka”¹⁰.

Definicje mniejszości pojawiały się także w dokumentach dwustronnych zawieranych po roku 1990 między państwami, zainteresowanymi ochroną mniejszości narodowych. W kilku dokumentach dokonano dookreślenia mniejszości. Jednym z nich jest Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy¹¹. W jego art. 20 ust 1 czytamy: „Członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także osoby w Republice Federacji Niemiec, posiadające

⁸ G. JANUSZ, *Definiowanie mniejszości...*, s. 98.

⁹ Tamże, s. 101

¹⁰ G. JANUSZ, B. BAJDA *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2000, s. 61.

¹¹ Dz. U. RP 1992, Nr 14, poz. 56.

niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej, mają prawo...”

W związku z powyższą definicją, osobami reprezentującymi mniejszości, są nie tylko osoby pochodzenia niemieckiego, ale także i polskiego, przyznające się zarówno do tradycji niemieckiej jak i polskiej. Podobną definicję do wyżej przytoczonej, możemy znaleźć w Traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z kwietnia 1994 roku.

Definicja mniejszości niemieckiej zawarta w artykule 20 ust. 1 traktatu polsko – niemieckiego, stała się wzorcem dla określenia tej mniejszości w innych dokumentach międzynarodowych. Możemy ją znaleźć między innymi w Traktacie między Republiką Federalną Niemiec a Republiką Węgier o przyjacielskiej współpracy i partnerstwie w Europie, Traktacie między Republiką Federalną Niemiec a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, Traktacie między Republiką Federalną Niemiec a Rumunią o przyjacielskiej współpracy i partnerstwie w Europie¹².

Osiemnaście porozumień dwustronnych, poruszających kwestię ochrony mniejszości narodowych, nie definiuje podmiotu ochrony a jedynie wskazuje mniejszość, której ochroną zainteresowane są państwa przystępujące do porozumienia.

1.2. Pojęcie mniejszości narodowej w prawie polskim.

W Polsce, choć termin mniejszość narodowa jest w powszechnym użyciu, to jednak przez wiele lat nie posiadał swojej definicji legalnej.. Najważniejszy dokument, jakim jest Konstytucja RP, w artykułach 27 i 35 wymienia zarówno „mniejszości narodowe” i „mniejszości narodowe wraz z etnicznymi” Brak jest wyjaśnienia zakresu pojęciowego i podmiotowego wymienionych kategorii mniejszości.

W różnych aktach prawnych, stosowano zróżnicowaną terminologię mniejszości, jednak bez jej definiowania. Przykładem tego mogą być:

¹² G. JANUSZ, *Definiowanie mniejszości...*, s. 103.

- mniejszość narodowa (art. 27 Konstytucji RP, art. 100, 134 ordynacji wyborczej do Sejmu RP¹³, § 31a, 40, 119 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 21 marca 2001 r.¹⁴);
- mniejszość narodowa i (lub) grupa etniczna (art. 21 pkt 9 ustawy z 29 grudnia 1993r. „o radiofonii i telewizji”¹⁵, art. 2 ustawy z 7 października 1999 r. „o języku polskim”¹⁶, § 42 ust 2, 43 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 21 marca 2001 r.¹⁷, rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 3 grudnia 2002 r.¹⁸, § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 marca 2002 r.¹⁹);
- mniejszość narodowa i etniczna (art. 35 Konstytucji RP);
- grupa etniczna (§ 41 ust 4, 42 ust. 3 rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 21 marca 2001 r.²⁰).

Zadanie stworzenia definicji mniejszości narodowej, zlecono Sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej. W art. 2 projektu ustawy do Rozpatrzenia Projektu Ustawy o Mniejszościach Narodowych i Etnicznych zawarto następującą definicję: „Przez mniejszość narodową lub etniczną, zwaną dalej mniejszością, rozumie się każdą grupę o odrębnym pochodzeniu, tradycyjnie zamieszkałą na terytorium państwa polskiego, pozostającą w mniejszości w stosunku do reszty obywateli, charakteryzującą się dążeniem do zachowania

¹³ Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. „ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz. U. Nr 46, poz. 499).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 21 marca 2001 r. „w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych” (Dz. U. Nr 29, poz. 323).

¹⁵ Dz. U. 1993 Nr 7, poz. 34 z późniejszymi zmianami.

¹⁶ Dz. U. Nr 90, poz. 999.

¹⁷ Dz. U. Nr 29, poz. 323.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 3 grudnia 2002 r. „w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymanie poczucia tożsamości narodowej i grup etnicznych” (Dz. U. Nr 220, poz. 1853).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 marca 2002 r. „w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy” (Dz. U. Nr 37, poz. 349).

²⁰ Dz. U. Nr 29, poz. 323.

swojej kultury, tradycji, języka, religii, świadomości narodowej lub etnicznej”²¹.

Definicję tę zmieniono i ostatecznie nadano jej brzmienie w ustawie z 6 stycznia 2005 r. „o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym” Brzmiała ona następująco:

„1. Mniejszością narodową, w rozumieniu ustawy, jest grupa obywateli polskich,

która spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją;
- 3) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji;
- 4) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę;
- 5) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat;
- 6) utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

2. Za mniejszości narodowe uznaje się następujące mniejszości:

- 1) białoruską;
- 2) czeską;
- 3) litewską;
- 4) niemiecką;
- 5) ormiańską;
- 6) rosyjską;
- 7) słowacką;
- 8) ukraińską;
- 9) żydowską.

3. Mniejszością etniczną, w rozumieniu ustawy, jest grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki:

²¹ Druk nr 616 w III kadencji Sejmu; [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/616/\\$file/616.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/616/$file/616.pdf), dostępu: 05.06.2015 r..

- 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją;
 - 3) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji;
 - 4) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty etnicznej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę;
 - 5) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat;
 - 6) nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.
4. Za mniejszości etniczne uznaje się następujące mniejszości:
- 1) karaimską;
 - 2) łemkowską;
 - 3) romską;
 - 4) tatarską²².

W powyższych definicjach, ustawodawca wskazał zarówno cechy grup mniejszościowych jak i etnicznych, a także wyliczył enumeratywnie przedstawicieli narodowości wchodzących w skład omawianych grup.

2. Ochrona mniejszości narodowych na gruncie prawa polskiego.

2.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Podstawą stabilizacji państwa jest ochrona mniejszości narodowych i etnicznych. Wzbogacają one państwo i jego obywateli. Rzeczpospolita od wieków jest symbolem tolerancji religijnej i narodowościowej, czego dowodem może być wielowiekowa obecność mniejszości tatarskiej, żydowskiej, ormiańskiej, karaimskiej i romskiej.

Mniejszością narodową jest grupa utożsamiająca się z narodem zorganizowanym we własnym państwie, a mniejszością etniczną jest grupa nie utożsamiająca się z takim narodem.

²² Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, będąca najważniejszym aktem prawnym, a jednocześnie podstawowym gwarantem praw i wolności mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, stanowi, że wszyscy wobec prawa są równi. Gwarantuje to art. 32, który brzmi: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne; 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”

Konstytucja, zapewnia także każdemu obywatelowi, należącemu do mniejszości narodowych i etnicznych, wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji, rozwoju własnej kultury, umożliwia także tworzenie własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych, a także służących ochronie tożsamości religijnej.

Artykuł 53 ustęp 7 Konstytucji stanowi, iż nikt nie może być zmuszony do ujawniania swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania, także art. 1–7 i 42 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania gwarantują swobodę wyboru i praktykowania religii oraz zakaz dyskryminacji z powodu religii²³. W powiązaniu z tymi przepisami pozostaje, zawarta w Konstytucji, zasada równouprawnienia Kościołów, przy jednoczesnej bezstronności władz publicznych RP w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

Równouprawnienie Kościołów i związków wyznaniowych określa artykuł 25, który brzmi: „1. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione; 2. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”

Ochronie prawnej podlega także wolność człowieka, który nie może być zmuszany do czynienia czegoś, czego nie nakazuje mu prawo (art. 31 Konstytucji). Jednocześnie artykuł 51 ustęp 1 Konstytucji stanowi, iż nikt nie może być obowiązany, inaczej niż na podstawie ustawy, do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

²³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania; Dz. U. z 2000 r. Nr 26, poz. 319.

Kolejnym gwarantem zapisanym w Konstytucji w artykule 27, jest prawo do swobodnego posługiwania się językiem mniejszości w życiu prywatnym i publicznym: „W Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych”

Konstytucja RP w artykule 33 zapewnia równouprawnienie w życiu społecznym, politycznym, gospodarczym i rodzinnym kobiety i mężczyzny. Tyczy się to także mniejszości narodowych, które mają zarówno gwarancję równości w takich dziedzinach życia społecznego jak: dostęp do dóbr kultury (art. 6 ust. 1), zrzeszania się w partie polityczne (art. 11, ust.1), dostęp do służby publicznej (art. 60), ochrona własności (art. 64), dostęp do świadczeń zdrowotnych (art. 68 ust. 2), dostęp do wykształcenia (art. 70 ust 4), prawa wyborcze (art. 96 ust. 2, art. 169 ust. 2, art. 127 ust. 1).

2.2. Polski system ochrony mniejszości.

Ochrona praw i wolności mniejszości narodowych w Polsce, zagwarantowana jest przez następujące akty wewnętrzne:

- Ustawa z dnia 06 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym;
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. w sprawie ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP;
- Ustawa z dnia 07 października 1999 r. o języku polskim oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2002 r. o wypadkach, w których nazwom i tekstom w języku polskim może towarzyszyć wersja w języku mniejszości;
- Ustawa z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty wraz z rozporządzeniami Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 2007 r., 30 kwietnia 2007 r., 23 kwietnia 2007 r.;
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji;
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.

Na szczególną uwagę zasługują przepisy ustawy o mniejszościach narodowych. Ustawa o mniejszościach narodowych powstała w wyniku prac Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych,

powołanej uchwałą Sejmu z dnia 31 lipca 1989 r. W jej skład wchodziło 18 posłów, wśród których byli: Jacek Kuroń, Włodzimierz Cimoszewicz, Eugeniusz Czykwin, Włodzimierz Mokry. Jej nadrzędnym celem było przygotowanie projektu ustawy dotyczącej mniejszości narodowych. Zadania Komisji zostały uchwalone 30 lipca 1992 r. i dotyczyły „spraw związanych z utrzymaniem dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych, etnicznych i językowych oraz ochronie ich praw, a także realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na ich pochodzenie etniczne i rasowe oraz narodowość”²⁴.

Pierwszy projekt ustawy został przygotowany na przełomie 1993 i 1994 r. przez zespół Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Kolejne etapy prac nad projektem ustawy, prowadzone były przez Podkomisję do spraw mniejszości narodowych, powołanej w ramach Komisji do spraw mniejszości narodowych i etnicznych i trwały przez II i III kadencję Sejmu.

Dwudziestego siódmego stycznia 1989 roku wystosowano pierwsze postulaty dotyczące praw mniejszości narodowych w Polsce zatytułowane „O potrzebach mniejszości narodowych w Polsce”. Stanowisko to, zostało stworzone przez Komisję do spraw Mniejszości Narodowych, powołanej przy Komitecie Obywatelskim. W stanowisku tym, wypunktowano następujące postulaty²⁵:

- swoboda organizowania się w stowarzyszenia, fundacje, partie, kluby polityczne;
- prawo do deklarowania przynależności narodowej (możliwość uzyskania swoich przedstawicieli w parlamencie, samorządach lokalnych);
- możliwość posługiwania się językiem danej mniejszości w urzędach, szkołach (postulowano także podwójne nazewnictwo nazw miejscowości, w których ludność innej narodowości niż polska mieszka „w zwartych historycznych skupiskach”);

²⁴ www.sejm.gov.pl, dostęp: 15.06.2015 r.

²⁵ <http://dlibra.karta.org.pl/dlibra/publication?id=13929&from=&dirids=28&tab=1&lp=1&Q1=1B55C604A08DF8CA9A1BB729624B8296-38>; Biblioteka Cyfrowa Ośrodka KARTA „*O potrzebach mniejszości narodowych w Polsce*”, dostęp: 20.06.2015 r.

- możliwość powoływania szkół, instytucji oświatowych i wychowawczych z programem nauczania w języku danej mniejszości;
- możliwość druku we własnym języku;
- udostępnienie archiwów MSW, dotyczących przedstawicieli mniejszości.

Realizacja tych postulatów miała zagwarantować równe prawa dla mniejszości narodowych w Polsce, przy jednoczesnym podtrzymaniu i rozwoju ich narodowości, języka, kultury i tradycji.

Komisja Mniejszości w 1998 r. podjęła ponownie prace nad ustawą i we wrześniu 1998 zdecydowała o ich zakończeniu, kierując 16 września 1998 projekt ustawy do pierwszego czytania²⁶. Składał się on z 30 artykułów, wśród których były przepisy dotyczące między innymi:

- ogólne – tu w art. 1 został określony cel ustawy, natomiast art. 2 zawierał definicję mniejszości, za którą uznawał „grupę obywateli Rzeczypospolitej Polskiej o odrębnym pochodzeniu, tradycyjnie zamieszkałą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pozostającą w mniejszości w stosunku do reszty obywateli, charakteryzującą się dążeniem do zachowania swojego języka, obyczajów, tradycji, kultury, religii lub świadomości narodowej lub etnicznej” W art. 3. przyjęto rozumienia pojęć takich jak: język ojczysty, język pomocniczy, szkoła z językiem ojczystym, szkoła dwujęzyczna, instytucje kultury. Podkreślono również prawa zagwarantowane przez Konstytucję, czyli ochronę przed dyskryminacją i działaniami asymilacyjnymi. Art. 4 gwarantował zachowanie i rozwój swojej kultury i tożsamości, wolność sumienia i wyznania, zgromadzenia i zrzeszania się, dostęp do informacji w języku ojczystym, swobodę używania języka ojczystego, używanie własnego imienia i nazwiska w brzmieniu języka ojczystego, prawo do zamieszczania w języku ojczystym informacji o charakterze prywatnym, możliwość nauki i nauczania języka ojczystego. Artykuł 5 zapewniał o ochronie każdej osoby należącej do mniejszości przed dyskryminacją i nienawiścią, równości szans w dziedzinie życia publicznego oraz oświaty

²⁶ Projekt ustawy *O mniejszościach narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk Sejmowy 616, Warszawa, 16 września 1998 r.

i kultury oraz podejmowaniu przez władze, działań zmierzających do rozwijania tożsamości narodowej i etnicznej. W art. 6 podkreślono dobrowolność deklaracji przynależności do mniejszości, a także:

- używania języka ojczystego jako języka pomocniczego, obok języka urzędowego, tj. polskiego, co stanowiło nowość w polskim porządku prawnym (art. 8);
- oświaty i kultury (art. 13 – 17);
- powoływania i kompetencji Organu do spraw mniejszości narodowych;
- rejestracji imienia i nazwiska w aktach stanu cywilnego i dokumentach tożsamości, zgodnie z zasadami pisowni języka ojczystego;
- wprowadzenia dwujęzycznych nazw miejscowości, organów władzy publicznej i nazw ulic (art. 11)²⁷.

Projekt ten, potwierdzał dotychczasowe prawa osób należących do mniejszości narodowych, a także dodawał im nowe uprawnienia, dotyczące między innymi możliwości posługiwania się własnym językiem ojczystym w stosunkach oficjalnych (urzędowych) na terenach, które są zamieszkiwane przez daną mniejszość.

Projekt ustawy, po zgłoszeniu, został skierowany do specjalnej podkomisji sejmowej, w której skład wchodziłi reprezentanci komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych, Edukacji, Nauki i Młodzieży, Kultury i Środków Przekazu oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Do uchwalenia ustawy jednak nie doszło, ze względu na takie czynniki jak brak woli politycznej uchwalenia takiej ustawy, dużą rotację członków komisji sejmowej, od której zależne były prace i ewentualne przyjęcie ustawy, zachodzące zmiany w strukturze i kompetencjach rządu.

Dokument ten, po raz pierwszy wskazał mniejszości, które mogą być objęte przepisami prawa, ponadto zastosowano podział na mniejszości narodowe i etniczne.

W Uzasadnieniu do projektu ustawy z 16 września 1998 r. znajduje się następujący zapis: „przyjąć przy tym należy, że pojęcie mniejszości narodowej odnoszone winno być do mniejszości utoż-

²⁷ Opinia o projekcie ustawy o mniejszościach narodowych (druk 223).

samiających się z narodami zorganizowanymi we własnym państwie (mniejszości: białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska, żydowska), zaś mniejszości etniczne do tzw. mniejszości bezpaństwowych (mniejszości: karaimska, romska/cygańska, tatarska, łemkowska – w odniesieniu do tej części społeczności łemkowskiej, która uznaje się za odrębną od narodu ukraińskiego grupę)”

Komisja do spraw Mniejszości Narodowych i etnicznych wielokrotnie podejmowała trud przygotowania ustawy o mniejszościach narodowych. Projekty ustawy były zgłaszane kolejno 11 stycznia 2002 r. i 5 listopada 2004 r.

Początek XXI wieku przyniósł zmianę nastawienia do ustawy, co spowodowane było między innymi staraniami Polski o uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej, a także późniejsze jej wejście do Unii. Sytuację zmieniała także ratyfikacja przez Polskę dokumentów prawa międzynarodowego, między innymi Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

W rezultacie wszystkich prac Komisji do spraw mniejszości narodowych, 6 stycznia 2005 roku przyjęto ustawę o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Składała się ona z 43 artykułów podzielonych na sześć rozdziałów.

W rozdziale pierwszym zawarta została definicja mniejszości narodowej i etnicznej, a także zostały określone warunki przynależności do poszczególnych grup mniejszościowych. Ponadto ustawodawca podkreślił, że przynależność do mniejszości narodowej i etnicznej jest „swobodną decyzją” każdej osoby, a osoby należące do mniejszości mogą korzystać z praw indywidualnie jak i wspólnie z innymi członkami swojej grupy (art. 4). Wskazano na zakaz dyskryminacji i asymilacji.

Rozdział 2 ww. ustawy przynosi mniejszościom narodowym następujące prawa, związane z ich językiem²⁸:

- używanie języka mniejszości narodowych do pisowni swoich imion i nazwisk, szczególnie do rejestracji w aktach stanu cywilnego i dokumentach tożsamości;

²⁸ Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym; Dz. U. 2005 Nr 17 poz. 141.

- posługiwania się językiem mniejszości w życiu prywatnym i publicznym;
- rozpowszechniania i zamieszczania informacji w języku mniejszości;
- używania języka mniejszości w gminach, w których mniejszości narodowe stanowią nie mniej niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy, a także które zostały wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy. Mniejszości w takich gminach mają prawo do zwracania się do organów gminy w języku pomocniczym, a także na wniosek otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku;
- stosowania nazewnictwa ulic i miejscowości, tylko w gminach wpisanych do Urzędowego Rejestru Gmin. Z zastrzeżeniem, że nazwy te nie mogą nawiązywać do nazw z okresu 1933–1945 nadanych przez władze Trzeciej Rzeszy Niemieckiej lub przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Mogą być one wprowadzone na wniosek rady gminy, jeżeli liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości nie jest mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy lub przy konsultacjach społecznych na wniosek ponad połowy mieszkańców gminy (art. 12, punkt 7).

Rozdział 3 omawianej ustawy, dotyczy oświaty i kultury. W artykule 18 zaznaczono, że obowiązkiem organów władzy publicznej jest podejmowanie odpowiednich środków zmierzających do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości. Ponadto mniejszości narodowe mogą liczyć na wsparcie władz w postaci dotacji celowych lub podmiotowych, które mogą być przeznaczone na:

- działalność instytucji kulturalnych;
- twórczość i imprezy mające istotne znaczenie dla kultury mniejszościowej;
- inwestycje służące zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości;
- wydawnictwa (książki, czasopisma, druki ulotne itd.);
- wspieranie programów telewizyjnych i radiowych;
- ochronę miejsc związanych z kulturą mniejszości;
- działalność świetlicową;

- biblioteki z dokumentacją życia kulturalnego i artystycznego;
- edukację dzieci i młodzieży;
- propagowanie wiedzy na temat mniejszości.

Rozdział 4 poświęcony został językowi regionalnemu, za który uważa się język „tradycyjnie używany na terytorium danego państwa przez jego obywateli, którzy stanowią grupę liczebnie mniejszą od reszty ludności tego państwa” (art. 19, ust. 1), a także który *różni się od oficjalnego języka tego państwa* (art. 19, ust. 2). Status języka regionalnego ma język kaszubski.

Przedstawiciele władzy mają obowiązek podejmowania działań, wspierających działalność prowadzące do zachowania i rozwoju języka regionalnego. Działaniami takimi mogą być dotacje przekazywane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego organizacjom lub instytucjom, których zadaniem jest ochrona języka regionalnego (art. 20).

W rozdziale 5 ww. ustawy zostały zaprezentowane organy zajmujące się sprawami mniejszości. Kolejno są to: Minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, wojewoda i Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych. Poszczególne organy mają za zadanie strzec prawa mniejszości i kontrolować respektowanie tego prawa przez ogół. Do ich zadań szczegółowych można zaliczyć:

Minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych: „1) sprzyja realizacji praw i potrzeb mniejszości poprzez podejmowanie działań na rzecz mniejszości i inicjowanie programów dotyczących: a) zachowania i rozwoju tożsamości, kultury i języka mniejszości, przy zapewnieniu pełnej integracji obywatelskiej osób należących do mniejszości, b) realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne; 2) współdziała z właściwymi organami w zakresie przeciwdziałania naruszaniu praw mniejszości; 3) dokonuje analiz i ocen sytuacji prawnej i społecznej mniejszości, w tym w zakresie realizacji zasady, o której mowa w pkt 1 lit. b; 4) upowszechnia wiedzę na temat mniejszości oraz ich kultury, a także inicjuje badania nad sytuacją mniejszości, w tym w zakresie dyskryminacji, o której mowa w art. 6 ust. 1, jej przejawów oraz metod i strategii przeciwdziałania jej wy-

stępowaniu; 5) podejmuje działania na rzecz zachowania i rozwoju języka, o którym mowa w art. 19²⁹

Wojewoda: „1) koordynowanie na obszarze województwa działań organów administracji rządowej, realizujących zadania na rzecz mniejszości; 2) podejmowanie działań na rzecz respektowania praw mniejszości i przeciwdziałanie naruszaniu tych praw i dyskryminacji osób należących do mniejszości; 3) podejmowanie działań na rzecz rozwiązywania problemów mniejszości; 4) podejmowanie działań na rzecz respektowania praw osób posługujących się językiem, o którym mowa w art. 19³⁰.

Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych: „1) wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, w tym ocena sposobu realizacji tych praw oraz formułowanie propozycji w zakresie działań zmierzających do zapewnienia realizacji praw i potrzeb mniejszości; 2) opiniowanie programów służących tworzeniu warunków sprzyjających zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowaniu i rozwojowi języka regionalnego; 3) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących spraw mniejszości; 4) opiniowanie wysokości i zasad podziału środków przeznaczonych w budżecie państwa na wspieranie działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowania i rozwoju języka regionalnego; 5) podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób należących do mniejszości. 3. W celu realizacji swoich zadań Komisja Wspólna: 1) współdziała z organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz z zainteresowanymi organizacjami społecznymi; 2) może zwracać się do instytucji, placówek i środowisk naukowych oraz organizacji społecznych w szczególności o opinie, stanowiska, ekspertyzy lub informacje; 3) może zapraszać do udziału w swoich pracach przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, organizacji społecznych i środowisk naukowych³¹.

²⁹ *Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym*, art. 21, ust. 2, pkt 1–5.

³⁰ Tamże, art. 22, ust. 1, pkt 1–4.

³¹ *Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym*, art. 23, ust. 2, pkt 1–5, ust. 3, pkt 1–3.

Komisja Wspólna składa się z: „1) przedstawicieli organów administracji rządowej:

a) ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych; b) ministra właściwego do spraw administracji publicznej; c) ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; d) ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania; e) ministra właściwego do spraw finansów publicznych; f) ministra właściwego do spraw pracy; g) Ministra Sprawiedliwości, h) ministra właściwego do spraw wewnętrznych; i) ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego; j) ministra właściwego do spraw zagranicznych; k) Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, l) Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa; m) Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; 2) przedstawiciele mniejszości w liczbie: a) dwóch przedstawicieli mniejszości białoruskiej; b) jeden przedstawiciel mniejszości czeskiej; c) dwóch przedstawicieli mniejszości litewskiej; d) dwóch przedstawicieli mniejszości niemieckiej; e) jeden przedstawiciel mniejszości ormiańskiej; f) jeden przedstawiciel mniejszości rosyjskiej; g) jeden przedstawiciel mniejszości słowackiej; h) dwóch przedstawicieli mniejszości ukraińskiej; i) jeden przedstawiciel mniejszości żydowskiej; j) jeden przedstawiciel mniejszości karaimskiej; k) dwóch przedstawicieli mniejszości łemkowskiej; l) dwóch przedstawicieli mniejszości romskiej; m) jeden przedstawiciel mniejszości tatarskiej; 3) dwóch przedstawicieli społeczności posługującej się językiem, o którym mowa w art. 19; 4) sekretarz Komisji Wspólnej, którym jest pracownik urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych”³².

Podsumowując, należy stwierdzić, że powyższa uchwała wprowadziła ważne kwestie dotyczące języka, dotowania mniejszości, a także ich oddziaływania na sprawy dotyczące kwestii mniejszości. Wprowadzono prawo do używania języka mniejszości jako języka pomocniczego, a także stosowania podwójnego nazewnictwa miejscowości i ulic. Mniejszości narodowe mogą liczyć na dotacje, ce-

³² *Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym*, art. 24, pkt 1–4.

lem przekazania ich na zadania służące podtrzymaniu ich tożsamości kulturowej i etnicznej oraz zachowania języka regionalnego. Przedstawiciele mniejszości narodowych otrzymali także możliwość oddziaływania na sprawy ich dotyczące na poziomie lokalnym, a także uczestnictwo w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Słowa klucze: *mniejszość narodowa, mniejszość etniczna, system ochrony prawnej, prawo międzynarodowe, Konstytucja RP.*

Key words: *national minority, ethnic minority, international law, domestic law, Constitution of the Republic of Poland, system of legal protection.*

Summary

SYSTEM OF PROTECTION OF NATIONAL AND ETHNIC MINORITIES IN POLAND

National minorities are a very important and inherent element of society, as well as a complicated and difficult subject in the politics. The difficulty lies in the questions regarding definitions, typology, criteria for determining the number and state of national consciousness, and the relations between the state and minorities. The governments of different countries, Poland included, are trying to guarantee to the minorities the best possible conditions for development and maintenance of their national identity regarding the language, culture and religion.