

WOJCIECH WERESZKO

ORCID: 0000-0002-1899-9719

Uniwersytet Wrocławski

PRAWO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH DO UCZESTNICTWA W ŻYCIU PUBLICZNYM PAŃSTWA ZAMIESZKANIA

Abstrakt: W szanującym prawa człowieka demokratycznym państwie każdy obywatel ma prawo do uczestnictwa w życiu publicznym — dysponuje czynnym i biernym prawem wyborczym, ma dostęp do służby publicznej i co do zasady może uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi. Niektóre regulacje i dokumenty międzynarodowe formułują również w tym zakresie specjalne prawo mniejszości narodowych czy też osób do nich należących. Dla tych podatnych na marginalizację grup szczególnie ważne jest bowiem, także w kontekście korzystania z innych praw, zapewnienie im przez państwo możliwości efektywnego udziału w życiu publicznym, partycypacji we władzy i zabierania głosu w dotyczących ich sprawach. Realizacja tego prawa może jednak następować w różnych formach prawnych i prawnoustrojowych. W związku z tym warto poddać analizie regulacje przywołujące prawo mniejszości narodowych do uczestnictwa w życiu publicznym i tym samym odkryć charakter tego prawa oraz potencjalne formy jego urzeczywistniania przez państwa.

Słowa kluczowe: mniejszości narodowe, prawa mniejszości, życie publiczne, prawo do uczestnictwa w życiu publicznym

WSTĘP

W demokracji możliwość uczestnictwa w życiu publicznym muszą mieć zagwarantowaną również osoby o odrębnym niż większość pochodzeniu etnicznym — warunkiem funkcjonowania tego ustroju jest wszakże wyposażenie ogółu obywateli w prawa i wolności umożliwiające udział w sprawowaniu władzy¹. Kluczowe jest przy tym, aby uprawnienia rządzącej większości nie naruszały praw mniejszości². Zasada ta odnosi się do wyłonionej w wyborach większości w sensie politycznym, ale powinna mieć też przełożenie na płaszczyznę podziałów narodowościowych. Zwłaszcza w państwach o niejednolitej strukturze etnicznej

¹ *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznicek, Warszawa 2007, s. 116.

² *Wielka encyklopedia prawa*, t. 6. *Prawo konstytucyjne*, red. A. Łabno, Warszawa 2016, s. 45.

„rządzący” naród może bowiem lekceważyć prawa, potrzeby i pozycję polityczną mniejszości narodowych. Równocześnie dominujący obecnie model demokracji liberalnej wymaga realizacji przez państwo i jego instytucje określonych wartości, respektowania praw jednostki, pluralizmu czy też rządów prawa i podziału władz³, a włączenie mniejszości narodowych⁴ w procesy decyzyjne wpisuje się w tę koncepcję.

Dla zdefiniowania uczestnictwa w życiu publicznym zasadniczym punktem odniesienia są prawa i wolności polityczne, będące — jak wskazywał Bogusław Banaszak — narzędziem gwarantującym jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem oraz w kształtowaniu jego polityki⁵. Owa kategoria uprawnień jest jednak stosunkowo szeroka i zawiera w sobie prawa przypisywane zarówno jedynie obywatelom, jak i wszystkim jednostkom. W doktrynie sygnalizowany jest też podział praw politycznych na prawa *sensu stricto* i *sensu largo* — pierwsza grupa ma zapewnić jednostce możliwości współudziału w zinstytucjonalizowanych formach wpływu na kształtowanie polityki państwa, podczas gdy druga zawiera w sobie dodatkowo wolności o charakterze politycznym, takie jak wolność zgromadzeń i zrzeszania się⁶. Każdy kraj, zwłaszcza demokratyczny i respektujący prawa człowieka, powinien więc umożliwiać obywatelowi partycypację we władzy i udział w procesach decyzyjnych — w tym też duchu był budowany powojenny ład międzynarodowy kładący nacisk na prawa człowieka⁷.

Realizuje się to przede wszystkim poprzez prawa wyborcze oraz dostęp do służby publicznej i urzędów. Dodatkowo istotną rolę w tym kontekście odgrywać może wyposażenie jednostki w możliwość kontroli działań władzy i zwracania się do niej w ważnych kwestiach (za pomocą petycji czy dzięki dostępowi do in-

³ R. Balicki *et al.*, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 298.

⁴ Problematyka pojęcia i definicji mniejszości narodowych jest odrębnym, obszernym i dyskusyjnym oraz problematycznym, zagadnieniem między innymi z uwagi na brak międzynarodowego konsensusu w podejściu do tych grup i ich ochrony oraz z uwagi na różnorodność samych mniejszości i różne ich podziały w nauce, ale też praktyce państw; zob. np. T. Gardocka, *Mniejszości narodowe i etniczne — zagadnienie definicji*, [w:] *Prawa mniejszości narodowych*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010. Niemniej na potrzeby niniejszej pracy mniejszość narodowa będzie rozumiana jako grupa pozostająca w wyraźnej mniejszości w stosunku do reszty ludności państwa i wyróżniająca się na jej tle odrębnym pochodzeniem etnicznym, własną kulturą, tradycją czy też językiem lub religią, a także samokategoryzująca się jako mniejszość i dążąca do zachowania własnej, odrębnej tożsamości — za: G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011, s. 26. Dodatkowym istotnym elementem, który tradycyjnie powinien występować i który jest kluczowy w kontekście prawa do uczestnictwa w życiu publicznym, jest posiadanie przez członków grupy obywatelstwa państwa, w którym mniejszość ma być uznawana; zob. *Leksykon ochrony praw człowieka*, red. M. Balcerzak, S. Sykuna, Warszawa 2010, s. 247.

⁵ Cyt. za: *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016, s. 127.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 617.

formacji publicznej). Równocześnie, spoglądając jeszcze szerzej, należy dostrzec, iż kluczowe jest zapewnienie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w którym zasadniczą rolę odgrywa wolność zrzeszania się, ale też zasada pluralizmu politycznego oraz wolność tworzenia i przystępowania do partii politycznych, których celem jest zdobycie albo utrzymanie władzy w państwie bądź też zapewnienie sobie wpływu na jej sprawowanie⁸.

Niemniej jednak w niniejszej pracy, badając zagadnienie prawa mniejszości narodowych do udziału w życiu publicznym, skupię się na prawach politycznych w zasygnalizowanym węższym znaczeniu i jako punkt wyjścia potraktuję art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP)⁹. Przepis ten wskazuje na ogólne prawo każdego obywatela do „uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli”, „korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli” oraz do „dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości”.

Po nakreśleniu złożonego kontekstu w opracowaniu dokonana zostanie próba odtworzenia i scharakteryzowania prawa osób należących do mniejszości narodowych¹⁰ do uczestnictwa w życiu publicznym państwa zamieszkania, opierając się na międzynarodowych aktach prawnych oraz rekomendacjach i dokumentach o politycznym czy też formalnie niewiążącym charakterze. Pozwoli to w moim mniemaniu na określenie istoty i charakteru tego prawa oraz wskazanie możliwych form jego urzeczywistniania. Analizie poddane zostaną regulacje ukierunkowane na mniejszości narodowe i osoby do nich należące, aczkolwiek zdaję sobie sprawę, że w celu skonstruowania pełnego obrazu omawianego prawa należałoby zbadać

⁸ *Wielka encyklopedia prawa*, t. 6, s. 232.

⁹ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

¹⁰ Należy w tym miejscu podkreślić, że powojenny międzynarodowy dyskurs oraz porządek prawny zdominowała koncepcja indywidualnych praw człowieka i tym samym przeświadczenie, że mniejszości mogą być wystarczająco chronione poprzez zapewnienie równego traktowania i zwalczanie dyskryminacji; zob. J. Rehman, *International Human Rights Law*, Harlow 2010, s. 453. Podejście to ewoluowało, czego wyrazem jest pojawienie się przepisów i całych dokumentów międzynarodowych odnoszących się do kwestii mniejszości narodowych. Niemniej prawo międzynarodowe chroni przede wszystkim nie mniejszości jako pewien zbiorowy podmiot, ale osoby do nich należące; zob. m.in. fundamentalny art. 27 MPPOiP. Kwestia charakteru praw mniejszości, a tym samym sposobu ich ochrony, nie jest jednak taka oczywista, co sugeruje często spotykane odwołanie do wykonywania praw „wraz z innymi członkami grupy”; szerzej zob. m.in. Z. Kędzia, W. Płowiec, *Ochrona mniejszości narodowych w pracach Komitetu Praw Człowieka*, [w:] *Prawa mniejszości...* Zwraca się również uwagę, że koncepcja praw mniejszości ucieleśnia zarówno ochronę praw jednostek będących częścią grupy mniejszościowej, jak i ochronę kolektywną owej grup; zob. D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran, *International Human Rights Law*, New York 2010, s. 385–386.

również ogólne standardy z obszaru międzynarodowej ochrony praw człowieka i rozwiązania krajowe.

PRAWO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH DO UCZESTNICTWA W ŻYCIU PUBLICZNYM — UWAGI OGÓLNE I UNIWERSALNY SYSTEM OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Osoby należące do mniejszości narodowych mają zasadniczo zapewnione prawo do uczestnictwa w życiu publicznym na równi z pozostałymi jednostkami lub obywatelami¹¹. Co szczególnie istotne w kontekście przywołanego art. 25 MPPOiP, korzystanie z praw z niego wynikających ma być zapewnione, co wyraźnie podkreślono, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na rasę czy pochodzenie narodowe¹². Zagwarantowanie wszystkim czynnego i biernego prawa wyborczego oraz dostępu do służby publicznej w połączeniu z zasadą równości i zakazem dyskryminacji, w tym ze względu na przynależność do grupy mniejszościowej, zdają się więc umożliwiać przedstawicielom mniejszości narodowych uczestnictwo w życiu publicznym państwa zamieszkania oraz sprawowaniu władzy i jej kontrolowaniu. Jest to jednak często niewystarczające i uznaje się, że w pewnych obszarach grupy te mają specjalne potrzeby i w celu zapewnienia ochrony ich tożsamości oraz rzeczywistego traktowania na zasadzie pełnej równości pojawia się potrzeba posiadania przez nie specjalnych praw i gwarancji — zwłaszcza w obszarach, w ramach których odrębność mniejszości wymaga szczególnego akcentowania i zachowania¹³.

Nie wchodząc w tym miejscu w dalsze rozważania na temat zasadności zapewniania mniejszościom specjalnych praw¹⁴, warto jedynie dodać, że prawa mniejszości są obecnie powszechnie uznawane za prawa człowieka¹⁵ i — jak wskazano w preambule do Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych — „ochrona mniejszości narodowych jest niezbędna dla stabilizacji, bezpieczeństwa demokratycznego i pokoju na kontynencie”, a współczesne społeczeństwo powinno nie tylko szanować tożsamość osób należących do mniejszości,

¹¹ Zasadnicze uprawnienia w tym zakresie przysługują bowiem jedynie tym jednostkom, które łączy z danym krajem szczególny węzeł prawny, jakim jest obywatelstwo.

¹² Zob. art. 25 i art. 2 MPPOiP.

¹³ H. Suchocka, *Prawa mniejszości etnicznych, religijnych i językowych*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, [red. R. Wieruszewski], Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 146–147.

¹⁴ Szerzej zob. B. Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Katowice 1996, s. 103 n.

¹⁵ Zob. m.in. art. 1 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209), zgodnie z którym: „Ochrona mniejszości narodowych oraz praw i wolności osób należących do tych mniejszości stanowi integralną część międzynarodowej ochrony praw człowieka i jako taka wchodzi w zakres współpracy międzynarodowej”.

ale także „tworzyć odpowiednie warunki pozwalające im wyrażać, zachowywać i rozwijać tę tożsamość”.

Przechodząc zatem do zasadniczej analizy, należałoby się najpierw skupić na odtworzeniu najistotniejszych międzynarodowych standardów uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym na poziomie uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, czyli w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). Warto na wstępie wskazać, że nie ma w tym zakresie — poza ogólnymi prawami, których beneficjentami są pośrednio osoby należące do mniejszości — wiążących i skierowanych konkretnie do tych grup postanowień. Powszechna deklaracja praw człowieka i obywatela w ogóle nie odwołuje się do mniejszości narodowych¹⁶, natomiast przełomowy i ważny dla nich MPPOiP zdaje się ograniczać do innych sfer życia niż to o publicznym czy politycznym charakterze. Zgodnie bowiem z jego art. 27 „w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy”. Położono tu więc nacisk przede wszystkim na obowiązek nieingerowania przez państwo w prawa członków mniejszości we wskazanych obszarach¹⁷, a ochrona wynikająca z tego zapisu często jest uznawana za „skromną”¹⁸.

Wyrazem pewnej zmiany i otwarcia się na pełniejszą ochronę mniejszości i praw osób do nich należących stała się natomiast Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych z 1992 roku¹⁹, która była pierwszym dokumentem o globalnym zasięgu poświęconym mniejszościom narodowym²⁰. Z interesującej nas perspektywy należy zwrócić uwagę na jej art. 2 ust. 2, który wskazuje na prawo osób należących do mniejszości do efektywnego uczestnictwa nie tylko w życiu kulturalnym, religijnym czy społecznym, ale również ekonomicznym i publicznym. Niewątpliwie problematyczne jest typowe dla prawa międzynarodowego niesformułowanie definicji „mniejszości”²¹ czy też „efektywności” uczestnictwa w życiu publicznym. Nie ulega jednak wątpliwości, że zapis ten jednoznacznie wskazuje, że osoby nale-

¹⁶ Zob. J. Rehman, *International Human Rights...*, s. 433–434.

¹⁷ *Międzynarodowy Pakt...*, s. 690.

¹⁸ A. Eide, *An Overview of the UN Declaration and Major Issues Involved*, [w:] *The United Nations Declaration on Minorities: An Academic Account on the Occasion of Its 20th Anniversary (1992–2012)*, red. U. Caruso, R. Hofmann, Leiden 2015, s. 71.

¹⁹ Rezolucja 47/135 przyjęta bez głosowania przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1992 roku, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic> oraz <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1992b.html> (dostęp: 4.01.2023).

²⁰ Zob. P. Daranowski, *Prawa mniejszości w powszechnym prawie międzynarodowym*, s. 19–20, http://www.grocjusz.edu.pl/Publikacje/pdar_mniejszosci.pdf (dostęp: 29.06.2022).

²¹ Wciąż brakuje powszechnie uznawanej i prawnie wiążącej definicji mniejszości narodowej, a jej wskazanie jest niezwykle problematyczne; zob. *Międzynarodowy Pakt...*, s. 684 n.

zące do mniejszości mają prawo do uczestnictwa w każdej sferze życia państwa zamieszkania, a nie tylko do działania w ramach swojej wspólnoty i w sprawach jej dotyczących. Nie mogą być równocześnie z góry pozbawione możliwości zasiadania w szeroko rozumianych władzach jako obywatele „drugiej kategorii” czy „obcy element” zagrażający integralności państwa.

Artykuł 2 ust. 3 Deklaracji wskazuje zaś na prawo osób należących do mniejszości „do skutecznego uczestnictwa — na szczeblu państwowym i, gdzie to jest właściwe, na szczeblu regionalnym — w decyzjach dotyczących mniejszości, do których one należą, lub regionów, w których one zamieszkują, w sposób dający się pogodzić z ustawodawstwem państwowym”. Mamy tu zatem do czynienia ze swoistym *lex specialis* wobec art. 2 ust. 2 Deklaracji. Istotą tej regulacji zdaje się formuła „nic o nas bez nas”. Opinie czy postulaty mniejszości narodowych i ich reprezentantów powinny być uwzględniane na każdym poziomie przy podejmowaniu decyzji lub uchwalaniu prawa, które będzie miało wpływ na nie lub, co ważne, na region, który zamieszkują. Grupy te, mimo swojej sytuacji demograficznej czy politycznej, a w konsekwencji mimo ewentualnego braku reprezentacji parlamentarnej lub samorządowej, powinny uczestniczyć w jakiejś formie w przyjmowaniu regulacji dotyczących chociażby ich statusu, kwestii edukacji, języka czy kultury — obszary te mają jednak fundamentalne znaczenie dla ich tożsamości.

Niewątpliwie implementowanie przez państwa praw wynikających z art. 2 ust. 2 i 3 Deklaracji pozwala na stworzenie ważnego standardu, na podstawie którego każda osoba należąca do mniejszości narodowej ma prawo do efektywnego uczestnictwa w życiu publicznym państwa zamieszkania. Forma tego uczestnictwa nie jest jednak określona i będzie zależała od regulacji krajowych, które — przynajmniej w założeniu i wobec różnorodności mniejszości narodowych — mogą lepiej uwzględniać specyfikę grup występujących w danym kraju oraz jego tradycje konstytucyjne. Jak wskazuje Piotr Daranowski, „skuteczne uczestnictwo” może być zapewnione między innymi poprzez autonomię funkcjonalną lub terytorialną, reprezentację mniejszości w strukturach legislatywy i egzekutywy, preferencyjne regulacje prawa wyborczego czy też ukształtowanie organów konsultatywnych²². Równocześnie przewidziane w Deklaracji uprawnienia i odpowiadające im obowiązki państw pozwalają zarówno, jak zwraca uwagę Asbjørn Eide, na sygnalizowanie i realizowanie przez mniejszości narodowe własnych interesów oraz wartości, jak i na stworzenie zintegrowanego, ale pluralistycznego społeczeństwa opartego na tolerancji i dialogu²³. Mimo formalnie niewiążącego charakteru dokument ten ma niezwykłą wartość, a przede wszystkim jest źródłem inspiracji i pełni, mimo statusu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, pewną funkcję

²² P. Daranowski, *Prawa mniejszości...*, s. 21.

²³ A. Eide, *An Overview...*, s. 73.

normatywną²⁴. Nie można mu więc odmówić dużej wagi dla międzynarodowej ochrony mniejszości narodowych²⁵.

PRAWO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH DO UCZESTNICTWA W ŻYCIU PUBLICZNYM — SYSTEM OBWE

Potrzeba zapewnienia osobom należącym do mniejszości narodowych uczestnictwa w życiu publicznym znalazła również uznanie w europejskich dokumentach regionalnych. W tym kontekście poddane analizie zostaną system Rady Europy (z wiążącą Konwencją ramową o ochronie mniejszości narodowych) oraz system Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE), której dorobek jest źródłem cennych inspiracji mimo politycznego wymiaru jego dokumentów.

Zaczynając od systemu OBWE, należy wskazać, że zasięg jego oddziaływania przekracza granice Europy, co w praktyce oznacza, że wyznaczane przez tę organizację²⁶ standardy, w tym w zakresie ochrony mniejszości, powinny być również respektowane w niektórych północnoamerykańskich i azjatyckich państwach²⁷. Już Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 roku odwołuje się do mniejszości narodowych, wskazując na zobowiązanie państw do szanowania praw osób do nich należących oraz ich równości wobec prawa i możliwość pełnego korzystania przez nie ze wszystkich praw człowieka²⁸.

Z perspektywy niniejszego opracowania kluczowe znaczenie będzie miał jednak Dokument kopenhaski z Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE z 1990 roku²⁹. Problematyce mniejszości narodowych została poświęcona dość obszerna część tego aktu — w myśl zadeklarowanego przez państwa podejścia, zgodnie z którym „poszanowanie praw osób należących do mniejszości narodowych w ramach powszechnie uznawanych praw człowieka jest istotnym warunkiem pokoju, sprawiedliwości, stabilności i demokracji w Państwach uczestniczących”³⁰. Zgodnie zaś z pkt 35 Dokumentu „Państwa uczestniczące będą szanować prawo

²⁴ P. Daranowski, *Prawa mniejszości...*, s. 27–28.

²⁵ A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych — standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004, s. 37.

²⁶ Cały proces współpracy euroatlantyckiej w ramach OBWE był pierwotnie ujęty w ramy instytucjonalne Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: KBWE), która w 1994 roku została przemianowana na OBWE i na przestrzeni lat wykształciła polityczny, chociaż momentami quasi-prawny, system ochrony praw człowieka; szerzej zob. R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008, s. 216 n.

²⁷ Zob. <https://www.osce.org/participating-states> (dostęp: 4.07.2022).

²⁸ Zasada VII Aktu końcowego KBWE, <https://www.osce.org/helsinki-final-act> (dostęp: 5.07.2022).

²⁹ <https://www.osce.org/odihr/elections/14304> (dostęp: 4.07.2022).

³⁰ Zob. pkt 1 Dokumentu kopenhaskiego.

osób należących do mniejszości narodowych do efektywnego uczestnictwa w sprawach publicznych, w tym do uczestnictwa w działaniach związanych z ochroną i pielęgnowaniem tożsamości tychże mniejszości”. Takie sformułowanie oznacza, że na władzach publicznych spoczywa obowiązek aktywnego respektowania prawa, które przysługuje, tak jak każdej jednostce, również osobom należącym do mniejszości. Szczególnie istotne jest przy tym podkreślenie konieczności współdziałania państw z przedstawicielami tych grup w celu ochrony ich tożsamości.

Ważną deklarację polityczną zawiera dalsza część pkt 35 Dokumentu kopenhaskiego³¹. Jest ona bowiem uznaniem przez państwa, że środkiem prawnym służącym ochronie i rozwojowi tożsamości mniejszości narodowych może być autonomia³². Nie jest to jednakże sformułowanie potencjalnie problematycznego dla wielu krajów prawa do autonomii, a „jedynie” przyjęcie do wiadomości, że tego typu rozwiązania prawnoustrojowe mogą być dobrą i skuteczną formą realizacji praw mniejszości, w tym zapewniania efektywnego uczestnictwa tych grup w życiu publicznym.

Zwraca się też uwagę, że postanowienia Dokumentu kopenhaskiego dotyczące mniejszości narodowych, mimo jego politycznego charakteru, oznaczały realny przełom w ich międzynarodowej ochronie, poprzedzając regulacje wypracowane w ramach ONZ oraz Rady Europy i stając się wzorcem w ramach samej OBWE³³. Problematyka mniejszości pojawiała się także w późniejszych pracach organizacji, czego wyrazem było chociażby powołanie urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych³⁴, z którego działalnością należy wiązać przyjęte w 1999 roku Rekomendacje z Lund³⁵. Dokument ten rozwija przedstawione w czasie Genewskiego Spotkania Ekspertów KBWE w sprawie Mniejszości Narodowych z 1991 roku propozycje rozwiązań ustrojowych i strukturalnych ukierunkowanych na uczestnictwo mniejszości w życiu publicznym³⁶, a także zawiera bogaty katalog możliwych form zapewniania efektywnej partycypacji mniejszości narodowych we władzy i procesach decyzyjnych. Rekomendacje są zainicjowanym przez Wysokiego Komisarza i przygotowanym przez uznanych międzynarodowo niezależnych ekspertów zbiorem zaleceń i opracowaniem różnych koncepcji oraz

³¹ Jest ona ważna z uwagi na częste obawy państw przed upodmiotowieniem mniejszości i nadawaniem im autonomii czy prawa do samostanowienia.

³² Pkt 35 Dokumentu kopenhaskiego: „Państwa uczestniczące przyjmują do wiadomości wysiłki podejmowane w kierunku ochrony oraz stwarzania warunków dla rozwoju etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej tożsamości mniejszości narodowych w drodze ustanowienia, jako jednego z możliwych sposobów osiągnięcia tych celów, stosownej lokalnej lub autonomicznej administracji, która odpowiada specyficznym historycznym i terytorialnym uwarunkowaniom dla tych mniejszości oraz stoi w zgodzie z polityką danego państwa”.

³³ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 242–243.

³⁴ Zob. A. Malicka, *Ochrona mniejszości...*, s. 63 n.

³⁵ The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life z 1999 roku, <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations> (dostęp: 5.07.2022).

³⁶ Zob. G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości...*, s. 383–385.

mechanizmów dobrego rządzenia przy udziale mniejszości³⁷. Jest to cenne źródło rozwiązań prawnoustrojowych i wskazówek, jak najlepiej zapewnić udział mniejszości narodowych w życiu publicznym państwa.

Podstawę dokumentu tworzą zalecenia w dwóch obszarach — zapewnienia mniejszościom udziału w zarządzaniu krajem zamieszkania i procesach decyzyjnych oraz samorządności w sprawach lokalnych i wewnętrznych.

W kontekście pierwszej z tych sfer wytyczne z Lund wskazują na potrzebę zapewnienia słyszalnego głosu mniejszościom na poziomie centralnym, w tym — gdy będzie to niezbędne — poprzez specjalne regulacje, takie jak między innymi: określona reprezentacja parlamentarna mniejszości narodowych lub ich udział w procesie legislacyjnym, przydzielenie stanowisk w rządzie i innych organach administracji bądź ciałach doradczych oraz specjalne środki dotyczące udziału mniejszości w służbie publicznej³⁸. Równocześnie dokument rekomenduje liczne potencjalne rozwiązania w ramach prawa wyborczego, włączając w to preferencje, takie jak niższy próg wyborczy, które ułatwią mniejszościom uzyskanie reprezentacji parlamentarnej i wpływu na procesy decyzyjne³⁹. Państwa powinny przyjąć również analogiczne rozwiązania promujące uczestnictwo mniejszości na poziomie regionalnym i lokalnym⁴⁰ oraz ustanawiać, w odpowiednich ramach instytucjonalnych, organy doradcze służące jako kanały komunikacji między władzami państwowymi a mniejszościami narodowymi i będące zdolne między innymi do przedstawiania rekomendacji lub propozycji legislacyjnych⁴¹.

Natomiast w drugim z przywołanych obszarów eksperci wskazali, że dla efektywnego uczestnictwa mniejszości w życiu publicznym istotne jest podejmowanie przez państwo działań na rzecz terytorialnego i nieterytorialnego samorządu owych grup⁴², którego instytucje powinny być oparte na zasadach demokratycznych⁴³. Rozwiązania o charakterze nieterytorialnym jawią się jako kluczowe z perspektywy zachowania i rozwoju tożsamości oraz kultury mniejszości i powinny być ukierunkowane na możliwość decydowania w obszarach choćby edukacji czy języka i jego używania⁴⁴. W kontekście zaś rozwiązań o charakterze terytorialnym, odwołując się do doświadczeń europejskich oraz zasady subsydiarności, wytyczne podkreślają istotę i wartość przekazywania uprawnień prawodawczych i wykonawczych na poziom regionalny oraz zalecają państwom wprowadzenie terytorialnej decentralizacji, zwłaszcza tam, gdzie poprawiłoby to możliwość

³⁷ *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*, The Hague 2009, s. 4–5.

³⁸ Pkt 6 Rekomendacji: „Arrangements at the Level of the Central Government”.

³⁹ Zob. pkt 7–10 Rekomendacji: „Elections”.

⁴⁰ Pkt 11 Rekomendacji: „Arrangements at the Regional and Local Levels”.

⁴¹ Pkt 12–13 Rekomendacji: „Advisory and Consultative Bodies”.

⁴² G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości...*, s. 393.

⁴³ Zob. pkt 14–16 Rekomendacji.

⁴⁴ Zob. pkt 17–18 Rekomendacji: „Non-Territorial Arrangements”.

sprawowania władzy przez mniejszości w dotyczących ich sprawach⁴⁵. Równocześnie sugeruje się, że autonomiczna administracja, odpowiadająca historycznym i terytorialnym uwarunkowaniom, to pożądane rozwiązanie z perspektywy efektywnego odpowiadania na potrzeby mniejszości narodowych⁴⁶.

PRAWO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH DO UCZESTNICTWA W ŻYCIU PUBLICZNYM — SYSTEM RADY EUROPY

Na wstępie rozważań dotyczących Rady Europy należy podnieść, że będąca fundamentem jej systemu Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴⁷ nie odwołuje się wprost do mniejszości narodowych i nie formułuje ich praw, tak jak czyni to chociażby MPPOiP. Wskazuje ona jednakże, że korzystanie z praw i wolności w niej zawartych powinno być zapewnione bez dyskryminacji między innymi ze względu na przynależność do mniejszości narodowej⁴⁸. Co więcej, Konwencja nie formułuje także wprost prawa do uczestnictwa w życiu publicznym. Niemniej sama problematyka mniejszości była i jest przedmiotem aktywności oraz prac Rady Europy i jej organów, w tym rezolucji czy rekomendacji Zgromadzenia Parlamentarnego⁴⁹. Rezultatem tej działalności jest też otwarta do podpisu w 1995 roku Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, która mimo pewnych mankamentów⁵⁰ stała się pierwszą wielostronną umową międzynarodową poświęconą mniejszościom narodowym i nadała prawnie wiążący charakter zobowiązaniom, które do tej pory miały wymiar przede wszystkim polityczny w regulacjach KBWE/OBWE czy w omawianej Deklaracji praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych⁵¹.

Zgodnie z art. 15 Konwencji ramowej „Strony stworzą warunki niezbędne dla rzeczywistego⁵² uczestniczenia przez osoby należące do mniejszości narodowych w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym, jak również w sprawach publicznych, zwłaszcza tych, które ich dotyczą”. Jak wskazuje Tove H. Malloy, regulacja ta odgrywa nadrzędną rolę w zabezpieczaniu wszystkich praw mniejszości i podkreśla znaczenie uczestnictwa osób do nich należących w życiu publicznym

⁴⁵ Pkt 19 Rekomendacji.

⁴⁶ Zob. pkt 20 Rekomendacji.

⁴⁷ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

⁴⁸ Zob. art. 14 Konwencji.

⁴⁹ Zob. A. Malicka, *Ochrona mniejszości...*, s. 41–50, a także G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości...*, s. 426 n. i s. 448 n.

⁵⁰ Takich jak na przykład brak definicji mniejszości narodowej; szerzej zob. G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości...*, s. 448–449.

⁵¹ A. Malicka, *Ochrona mniejszości...*, s. 50–51. Jak wskazuje również Grzegorz Janusz, w Konwencji nastąpiło „przeniesienie na wiążący prawnie poziom deklaracyjnych zasad zawartych w Dokumencie kopenhaskim KBWE” — G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości...*, s. 443.

⁵² Ang. *effective*.

dla zachowania spójności społeczeństwa i minimalizacji wykluczenia mniejszości oraz napięć pomiędzy poszczególnymi grupami etnicznymi⁵³.

Artykuł 15 Konwencji stwarza zobowiązania po stronie państw, ale bez przedstawienia konkretnych środków, jakie władze mają wprowadzić dla uefektywienia partycypacji mniejszości w sprawach publicznych. Podobnie jak w omawianych wcześniej dokumentach przepis podkreśla konieczność umożliwienia mniejszościom skutecznego udziału we wszystkich sferach życia społecznego, w tym w życiu publicznym państwa zamieszkania, podkreślając szczególnie taką konieczność w sprawach ich dotyczących, ale nie ograniczając się jedynie do nich. „Rzeczywistość” czy „efektywność” uczestnictwa oznacza, jak się wskazuje, zapewnienie przez państwo poprzez odpowiednie regulacje, że mniejszości narodowe mają istotny wpływ na decyzje w sprawach publicznych i są one tym samym „współdecydentami”⁵⁴.

Niestety formuła „uczestnictwa w sprawach publicznych” i jego zakres to ponownie pole do debaty. Można w tym kontekście zwrócić uwagę na dwie podstawowe i potencjalne jego formy — bezpośrednie oraz pośrednie⁵⁵. Pierwsza obejmuje bezpośrednie zaangażowanie osób należących do mniejszości w procesy decyzyjne, tworzenie i prowadzenie polityki państwa, sądownictwo oraz administrację publiczną czy — patrząc szerzej — działalność mediów⁵⁶. Druga natomiast to przykładowo organy konsultacyjne lub doradcze oraz czynne prawo wyborcze⁵⁷. Równocześnie można w ramach form bezpośredniego uczestnictwa mniejszości wskazać także na bardziej prawnoustrojowe rozwiązania. Zapewnienie partycypacji realizuje się wówczas przez przekazywanie kompetencji i zadań pewnym odrębnym strukturom — samorządom lub własnej administracji danych grup etnicznych, a niekiedy przez ustanowienie autonomii. Może to mieć formułę terytorialną lub nieterytorialną, na co również wskazują Rekomendacje z Lund⁵⁸.

Mimo zasygnalizowanych niejednoznaczności i mankamentów art. 15 Konwencji ramowej stanowi wiążące zobowiązanie stron tej umowy międzynarodowej do stworzenia odpowiednich warunków prawnych umożliwiających rzeczywistą partycypację, czyli taką, która faktycznie daje głos lub realny wpływ na decyzje, zwłaszcza dotyczące spraw istotnych dla mniejszości. Prawa i zobowiązania wynikające z Konwencji wymagają implementacji przez państwa-strony, a jej realizacja podlega mechanizmowi kontrolnemu i nadzorowi Komitetu Ministrów Rady Europy⁵⁹.

⁵³ R. Hofmann, T.H. Malloy, D. Rein, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary*, Leiden 2018, s. 269.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 269–270.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 278 n.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 284 n.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 282–284.

⁵⁹ Zob. art. 24–25 Konwencji oraz G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości...*, s. 476 n.

Warto zasygnalizować też rolę i dorobek, w postaci chociażby licznych opinii dotyczących poszczególnych krajów, Komitetu Doradczego. Na mocy art. 26 Konwencji ramowej wspiera on Komitet Ministrów w ocenie stosowności środków podjętych przez władze państwowe w celu wprowadzenia w życie między innymi prawa do rzeczywistego uczestnictwa w sprawach publicznych. Jego opracowania są równie inspirujące co Rekomendacje z Lund⁶⁰.

PODSUMOWANIE

Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że efektywne czy rzeczywiste uczestnictwo mniejszości narodowych w życiu publicznym jest niezbędnym komponentem pokojowego i demokratycznego społeczeństwa⁶¹. Jego zapewnienie może się jednak dokonywać na różne sposoby w zależności od lokalnych warunkowań, tradycji konstytucyjnych, specyfiki danego państwa oraz liczebności i potrzeb mniejszości⁶². Poza będącym w tej kwestii punktem wyjścia zapewnieniem osobom należącym do tych grup wszelkich praw i wolności, w tym obywatelskich, oraz przeciwdziałaniem dyskryminacji często niezbędne jest jednak coś więcej — rozwiązania instytucjonalne i prawne urealniające partycypację we władzach oraz szeroko pojętym życiu publicznym narażonych na marginalizację przedstawicieli mniejszości narodowych. Grupy te muszą mieć poczucie, że mają liczący się głos i nie są obywatelami drugiej kategorii. Adekwatnym rozwiązaniem mogą być rozmaite formy autonomii czy samorządu, gwarancje miejsc w organach i administracji, ale również pewne preferencje na gruncie prawa wyborczego czy regularne konsultacje oraz powołanie organów doradczych⁶³. W przywołanych w artykule dokumentach międzynarodowych oraz doktrynie zwraca się uwagę, że

⁶⁰ Na temat Komitetu zob. <https://www.coe.int/en/web/minorities/advisory-committee> (dostęp: 8.07.2022) oraz A. Phillips, *Contribution of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and Its Advisory Committee to the Effective Participation Rights of National Minorities*, „International Journal on Minority and Group Rights” 16, 2009.

⁶¹ Zob. pkt 1 Rekomendacji.

⁶² Charakter mniejszości i ich potrzeby określane są między innymi przez ich sytuację polityczną, ekonomiczną lub kulturową. Grupa ta może być zintegrowana z większością lub nastawiona na utrzymanie swojej odmienności i tożsamości, a tym samym różne mogą być stosunki międzyetniczne w państwie; zob. R. Andrzejczuk, *Prawa człowieka podstawą prawa narodów do samostanowienia*, Lublin 2004, s. 88. Jak wskazuje natomiast Asbjørn Eide, problemy mniejszości są bardzo różnorodne i różnią się nie tylko w zależności od państwa, w którym występują takie społeczności — także grupy zamieszkujące jeden kraj i stanowiące część tego samego społeczeństwa mają często odrębne potrzeby — zob. A. Eide, *An Overview...*, s. 70.

⁶³ Zob. np. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (4th Cycle)*, Strasbourg 2017.

środki do celu, jakim jest skuteczne uczestnictwo mniejszości w życiu publicznym, mogą być różne.

Niewątpliwie więc prawo międzynarodowe, zwłaszcza europejskie regulacje regionalne, uznają prawo mniejszości narodowych do uczestnictwa w życiu publicznym kraju zamieszkania, zobowiązując państwa, aby te — poprzez swoje prawo i praktykę — czyniły ich udział efektywnym. Podmiotem tego prawa są zasadniczo osoby należące do mniejszości, które mogą z niego korzystać także wspólnie z członkami swojej etnicznej wspólnoty⁶⁴. Mimo indywidualnego charakteru tego prawa pojawiają się także, w dużej mierze uzasadnione, opinie o jego grupowym wymiarze. Uczestnictwo w procesach decyzyjnych i sprawowaniu władzy wielokrotnie wymaga bowiem kolektywnego działania członków mniejszości, chociażby poprzez wytypowanie własnej reprezentacji, która będzie wchodzić w relacje z władzą lub wejdzie w jej struktury na szczeblu państwowym i lokalnym — właśnie w imieniu mniejszości jako odrębnej etnicznie grupy⁶⁵.

THE RIGHT OF NATIONAL MINORITIES TO PARTICIPATE IN THE PUBLIC LIFE OF THE STATE OF RESIDENCE

Summary

In a democratic state that respects human rights, every citizen has the right to participate in its public life: to vote and to be elected, to have access to public service and may, in principle, take part in the conduct of public affairs. In some regulations and international documents there also exist a special right of national minorities (or persons belonging to them) in this respect. In case of such groups, which are vulnerable to marginalization, it is particularly important — also in the context of exercising other minority rights — to ensure their effective participation in public life and their having a say in matters concerning them. However, this right may be exercised in various legal and institutional forms. Therefore, it is worth analyzing the regulations relating to the right of national minorities to participate in public life. Understanding the nature of said right and the potential forms of its implementation by states is also a valid pursuit.

Keywords: national minorities, minority rights, public life, the right to participate in public life

BIBLIOGRAFIA

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (4th Cycle)*, Strasbourg 2017.

⁶⁴ Zob. art. 15 i art. 3 ust. 2 Konwencji; pkt 35 i 32.6 Dokumentu kopenhaskiego; art. 2 ust. 2–3 oraz art. 3 ust. 1 Deklaracji praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych.

⁶⁵ Zob. P. Daranowski, *Prawa mniejszości...*, s. 21.

- Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017.
- Andrzejczuk R., *Prawa człowieka podstawą prawa narodów do samostanowienia*, Lublin 2004.
- Balicki R., Bernarczyk M., Hałub-Kowalczyk O., Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., Kłopocka-Jasińska M., Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., Śledzińska-Simon A., Węgrzyn J., Wygoda K., *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Daranowski P., *Prawa mniejszości w powszechnym prawie międzynarodowym*, http://www.grocjusz.edu.pl/Publikacje/pdar_mniejszosci.pdf.
- Eide A., *An Overview of the UN Declaration and Major Issues Involved*, [w:] *The United Nations Declaration on Minorities: An Academic Account on the Occasion of Its 20th Anniversary (1992–2012)*, red. U. Caruso, R. Hofmann, Leiden 2015.
- Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007.
- Hofmann R., Malloy T.H., Rein D., *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary*, Leiden 2018.
- Janusz G., *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008.
- Leksykon ochrony praw człowieka*, red. M. Balcerzak, S. Sykuna, Warszawa 2010.
- The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*, The Hague 2009, <https://www.refworld.org/pdfid/3dde55274.pdf>.
- Malicka A., *Ochrona mniejszości narodowych — standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012.
- Mikołajczyk B., *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Katowice 1996.
- Moeckli D., Shah S., Sivakumaran S., *International Human Rights Law*, New York 2010.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011.
- Phillips A., *Contribution of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and Its Advisory Committee to the Effective Participation Rights of National Minorities*, „International Journal on Minority and Group Rights” 16, 2009.
- Prawa mniejszości narodowych*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010.
- Rehman J., *International Human Rights Law*, Harlow 2010.
- Shaw M.N., *International Law*, Cambridge 2017.
- Suchocka H., *Prawa mniejszości etnicznych, religijnych i językowych*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, [red. R. Wieruszewski], Wrocław-Warszawa-Kraków 1991.
- Wielka encyklopedia prawa*, t. 6. *Prawo konstytucyjne*, red. A. Łabno, Warszawa 2016.
- Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016.