

prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Normatywne podstawy ochrony praw mniejszości – wybrane zagadnienia

Normative base of the protection of the rights of minorities-selected issues

Streszczenie

W opracowaniu podjęty został temat ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych. Głównym problemem jest ustalenie, czy – biorąc pod uwagę istniejące rozwiązania na płaszczyźnie prawa międzynarodowego – możemy mówić o ukształtowaniu się odrębnej kategorii podmiotu praw, tzw. praw kolektywnych/solidarnościowych, czy też podmiotem tym jest jednostka, która przynależy do mniejszości narodowej lub etnicznej.

Słowa kluczowe

mniejszości, prawa kolektywne, prawa indywidualne, ochrona praw mniejszości, mniejszości narodowe i etniczne

Abstract

The elaboration deals with protection of the rights of people from national and ethnic minorities. The main problem is to establish – regarding existing solutions in the international law – whether we can say about shaping the separated category of rights holder, so-called collective/solidarity rights, or the subject is an individual that belongs to a national or ethnic minority.

Keywords

the rights of the collective, individual rights, minorities, national and ethnic minorities, minority rights' protection, legal status, prohibition of assimilation and discrimination

1. Słowo wstępne

Problematyka ochrony wolności i praw osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych i innych stanowi przedmiot dynamicznie prowadzonych badań naukowych¹. Badania te koncentrują się zarówno na kwestiach związanych z próbami czyteln-

¹ Zob. rozważania np.: J. Sozańskiego, *Ochrona mniejszości w systemie uniwersalnym, europejskim, wspólnotowym*, Warszawa 2002; A. Malickiej, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania krajowe*, Wrocław 2004; G. Janusza, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011; a także zbiory opracowań znajdujących się w książce: T. H. Malloya, U. Caruso (red.), *Minorities, their*

nego zdefiniowania samego pojęcia „mniejszości”, jak i mają na celu sprecyzowanie treści, charakteru i zakresu rozwiązań, które w praktyce służyłyby zagwarantowaniu osobom należącym do różnych przecież mniejszości (narodowych, etnicznych, religijnych, językowych itd.) poszanowania ich odrębności w kontekście realizacji powszechnie chronionych wolności i praw jednostki. Współcześnie chodzi już bowiem nie tylko o potwierdzenie, że każdy człowiek może na jednakowych zasadach korzystać z poszczególnych wolności oraz praw, ale przede wszystkim o wskazanie mechanizmów zapewniających równość szans w zakresie ich realizacji. W takim ujęciu celem jest ustalenie pewnych dodatkowych gwarancji, mechanizmów oraz procedur, które uwzględniając specyfikę sytuacji, w jakiej znajduje się konkretna jednostka względem władzy (władzy państwowej, czy w szerszym znaczeniu władzy publicznej), a także innych wspólnot, oraz osób i podmiotów prywatnych² – np. ze względu na istnienie szeregu przesłanek identyfikujących jej pozycję – właśnie pod kątem identyfikacji możliwości realizacji gwarantowanych powszechnie swobód i uprawnień. Przesłankami takimi są przykładowo: wiek, płeć, obywatelstwo, zdrowie, wykonywanie zawodu, jak również fakt przynależności osoby do konkretnej mniejszości narodowej, etnicznej czy religijnej. Poszanowanie takiej przynależności wiąże się z uwzględnieniem faktu, że pomimo uniwersalizacji treści, zasad i mechanizmów poszanowania i ochrony wolności i praw jednostki, realizacja pewnych praw wymaga uwzględnienia cech szczególnych podmiotu chronionego oraz specyfiki celu, któremu prawa te mają służyć. Tak długo bowiem jak istnieć będą odrębne państwa, w których porządku prawne opierają się na identyfikacji podmiotu chronionego ze względu na kryterium obywatelstwa krajowego, przynależności narodowej bądź etnicznej, tak długo konieczne będzie kontynuowanie działań służących podkreśleniu pewnych odrębności gwarancji systemowych i ich uwzględnianie w procesie normatywnego definiowania istoty konkretnych rozwiązań. Nie budzi przy tym wątpliwości, że najbardziej optymalną przestrzenią do kreowania nowych mechanizmów oraz koncepcji jest sfera prawa międzynarodowego. Podejmowane na skalę międzynarodową działania w zakresie ochrony praw człowieka doprowadziły bowiem na przestrzeni kilkudziesięciu ostatnich lat do powstania nie tylko uniwersalnego systemu ochrony i regionalnych systemów ochrony, lecz także do ugruntowania pozycji międzynarodowego prawa praw człowieka. Postanowienia kolejnych aktów uchwalanych na płaszczyźnie między-

Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, Brill Academic 2013; czy poświęcone już tylko regulacjom polskim: Ż. Gwardzińskiej, *Ochrona dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Zarządzanie w Kulturze” 2016, t. 17, nr 3, s. 231 i n.; M. Safjana, *Pozycja mniejszości w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/1998_2006/20031003.pdf [dostęp 20.02.2017].

² Szerzej na ten temat opracowania zamieszczone w monografii zbiorowej: M. Florczak-Wątor (red.), *Oddziaływanie współczesnych konstytucji na stosunki między podmiotami prywatnymi*, Kraków 2015.

dowej, będąc wyrazem konsensusu wielu państw uczestniczących przy ich opracowaniu, stały się standardem wyznaczającym kierunki rozwiązań przyjmowanych w porządkach krajowych wielu państw³.

Mając na względzie przedstawioną we Wstępie prezentowanej monografii zbiorowej charakterystykę rozwoju systemu regulacji prawnych (w tym tych, które definiujemy jako *soft law*), przedmiotem analizy będą tylko pewne wybrane kwestie, istotne z punktu widzenia zdefiniowania uprawnionego.

2. Zagadnienia problemowe

Niezależnie od istniejących różnic w zakresie traktowania poszczególnych uprawnień jednostki⁴, nie budzi wątpliwości, że współcześnie prawa człowieka stały się przedmiotem kompleksowej regulacji prawnej zarówno na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Fakt sformułowania konkretnych uprawnień jednostki w akcie normatywnym eliminuje zasadnicze wątpliwości dotyczące możliwości skonkretyzowania ich podstawowego katalogu oraz zakresu ochrony⁵, nie jest jednak równoznaczny ze zdefiniowaniem istoty treści gwarantowanych swobód i uprawnień. Są one wyrażane zazwyczaj w postaci ogólnych pojęć, których interpretacja musi odbywać się w oparciu o pewne założenia pozaprawne, immanentnie związane z istotą człowieczeństwa. Dlatego też niektórzy uznają, że „prawami człowieka są jedynie takie prawa, które niezależnie od ich uznania w prawie pozytywnym mają charakter niezbywalnych praw moralnych o podstawowym i powszechnym charakterze”⁶.

Warto jednocześnie podkreślić, że regulacje międzynarodowe przede wszystkim definiują pewne rozwiązania wzorcowe, którym przyznaje się charakter podstawowy w tym znaczeniu, że wyznaczają pewny minimalny standard ochrony, który może być rozwijany przez państwo członkowskie, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że – co do zasady – rozwiązania krajowe nie mogą być ze standardem takim sprzeczne⁷. Państwa

³ Por. szerzej na temat J. Jaskiernia, *Oddziaływanie organizacji międzynarodowych na kształt ustroju politycznego państwa (na przykładzie Rady Europy)*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, s. 210 i n.

⁴ Por. np. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka*, Zakamycze 1999; M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

⁵ Na płaszczyźnie regulacji międzynarodowych wszystkie gwarantowane w nich prawa i wolności uznaje się za podstawowe. Nie dochodzi więc do zróżnicowania charakteru prawnego gwarantowanych uprawnień. Odmienna praktyka ma natomiast miejsce w niektórych konstytucyjnych regulacjach.

⁶ W. Osiatyński, *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, „Szkoła Praw Człowieka”, z. 1, Warszawa 1998, s. 17.

⁷ Szerzej na temat pojęcia standardu międzynarodowego zob.: A. Jaskiernia, *Standardy regionalne a standardy uniwersalne w dziedzinie demokracji w kontekście realizacji praw człowieka*, [w:] A. Preisner

przyjmujące na siebie zobowiązania wynikające z przystąpienia do umowy (umów) zobowiązują się bowiem do takiego dostosowania własnego systemu prawnego, który odpowiadałby modelowi przyjętemu na płaszczyźnie międzynarodowej (zasada preasumpcji w stosowaniu prawa krajowego). Odstępstwa od tej zasady są możliwe, ale wyłącznie wtedy, gdy przy zawieraniu umowy państwo przystępujące złożyło zastrzeżenie (lub zastrzeżenia), w których wskazuje na wykluczenie lub zmodyfikowanie skutków prawnych pewnych postanowień umowy⁸.

Obok charakteru i zakresu normatywnego zidentyfikowania wartości chronionych istotnym zagadnieniem badawczym jest problem dookreślenia beneficjenta potwierdzonych gwarancji. W przypadku mniejszości sprowadza się ono do wskazania tego, czy z ochrony korzysta określonego rodzaju wspólnota, czy jednostka ze względu na przynależność do takiej wspólnoty. Chodzi tu więc o odróżnienie od siebie kategorii praw indywidualnych, przysługujących jednostce, od praw kolektywnych, tzw. praw trzeciej generacji (praw kolektywnych nazywanych również solidarnościowymi)⁹, których istota sprowadza się do ochrony dóbr identyfikujących jednostkę właśnie z punktu widzenia jej członkostwa w określonej wspólnocie¹⁰.

W klasycznej koncepcji adresatem wolności i praw jest oczywiście wyłącznie jednostka – człowiek, z prawnego punktu widzenia osoba fizyczna. Również obecnie, tak w porządkach krajowych, jak i regulacjach międzynarodowych naturalnym adresatem gwarantowanych uprawnień jest człowiek. Jednak z czasem zauważono, że pewne uprawnienia mogą być realizowane nie tylko indywidualnie przez konkretną osobę, ale również przez zbiorowości takich osób¹¹. Dlatego też doszło do ukształtowania tzw. trze-

(red.), *Czy istnieje uniwersalny standard praw człowieka? Kulturowe i cywilizacyjne uwarunkowania statusu jednostki*, „Zeszyty Luksemburskie” 2013, nr 3, s. 58–66; J. Jaskiernia, *Interakcja standardów uniwersalnych i regionalnych praw człowieka na przykładzie Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy*, „Zeszyty Luksemburskie” 2013, nr 3, s. 70–82; K. Spryszak, *Uniwersalne standardy ochrony praw człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Zeszyty Luksemburskie” 2013, nr 3, s. 256 i n.

⁸ W miarę upływu czasu rola prawa międzynarodowego uległa wzmocnieniu, co przejawia się nie tylko w tworzeniu coraz bardziej doskonałych procedur zorganizowanego współdziałania państw, ale także w uznaniu przez nie nadrzędności norm międzynarodowych w przypadku ich kolizji z normami wewnątrz krajowymi.

⁹ Zob. szerzej: M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 105 i n.

¹⁰ Na temat specyfiki praw trzeciej generacji zob. też: E. Riedel, *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistniania praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 3–4, s. 115 i n.; C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992; K. Drzewiecki, *Prawo do rozwoju. Studium z zakresu praw człowieka*, Gdańsk 1988.

¹¹ Prawa kolektywne zostały bardzo mocno zaakcentowane w Afrykańskiej Karcie Praw Ludzi i Narodów z 1981 r., w której to podkreśla się dążenie do uznania praw każdego narodu (ludu) afrykańskiego do samostanowienia, jak również możliwości podjęcia walki w celu jego realizacji. Służyć temu mają gwarantowane przez Kartę:

kiej generacji praw człowieka, czyli tzw. praw kolektywnych/solidarnościowych¹². W tym znaczeniu wymienia się najczęściej uprawnienia jak: prawo narodów do samostanowienia, prawo narodów do pokojowego współistnienia, prawo narodów do samodzielnego, pozbawionego nieuprawnionej ingerencji rozwoju i samodecydowania, prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości, prawo do środowiska, prawo do komunikowania się, także formułowane w niektórych aktach tworzących system regionalnej ochrony prawo do swobodnego dysponowania bogactwami naturalnymi¹³.

3. Międzynarodowe fundamenty ochrony wolności i praw mniejszości i ich znaczenie z punktu widzenia zdefiniowania beneficjenta uprawnień

Nie budzi wątpliwości, że konkretne regulacje prawne powinny w swej treści konkretyzować specyfikę i granice ochrony praw jednostki tak w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, czasowym, jak i terytorialnym¹⁴.

Zakres podmiotowy określa krąg podmiotów, które mogą powoływać się na normy dotyczące praw jednostki, a więc korzystać z ochrony gwarantowanej przez te nor-

-
- prawo do istnienia, powiązane z prawem do samostanowienia i określania swojego statusu politycznego oraz do rozwoju gospodarczego i społecznego, zgodnie ze swobodnie wybraną przez siebie polityką;
 - prawo do wyzwolenia z więzów dominacji, które może być realizowane poprzez użycie wszelkich środków uznanych przez społeczność międzynarodową.
 - Każde z istniejących państw afrykańskich zobowiązane jest również do poszanowania:
 - równości, z której wynika nakaz istnienia takich samych praw dla wszystkich narodów (ludów);
 - prawa do dysponowania majątkiem oraz zasobami naturalnymi;
 - prawa do odzyskania pozbawionej bezprawnie własności;
 - prawa do odszkodowania za doznaną szkodę;
 - prawa do swobodnego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego;
 - prawa do pokoju oraz bezpieczeństwa (w celu zagwarantowania tego prawa przyjęto, że terytorium żadnej ze stron Karty nie będzie wykorzystywane jako baza dla wyrotowej działalności terrorystycznej przeciwko ludowi jakiegokolwiek innego Państwa Strony, jak również, że żadna osoba korzystająca z prawa azylu nie będzie angażowała się w działalność wyrotową przeciwko krajowi swego pochodzenia lub jakiegokolwiek innemu Państwu Stronie;
 - prawa do środowiska naturalnego (M. Jabłoński, *Afrykański Regionalny System Ochrony Wolności i Praw [w:] System ochrony praw człowieka*, Warszawa 2005, s. 229 i n.).

¹² Przeciwnikiem uznawania tych uprawnień za prawa człowieka jest np.: M. Nowicki, *Czym są prawa człowieka?*, [w:] *Szkoła praw człowieka, teksty wykładów*, Warszawa 1996, s. 8.

¹³ Zob. szerzej: K. Drzewiecki, *Trzecia generacja praw człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, nr 10, s. 84 i n.; M. Nowak, *op. cit.*, s. 115–118; R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2002, s. 50 i n.; A. Kalisz, *Prawa kolektywne na tle klasycznego ujęcia praw człowieka*, s. 1–12 i n., w których podnosi ona programowy charakter tych praw. Opracowanie zamieszczone na stronie: http://www.wpia.us.edu.pl/attachments/article/6144/A.Kalisz_Prawa%20kolektywne%20na%20tle%20klasycznego%20uj%C4%99cia%20praw%20cz%C5%82owieka.pdf [dostęp 20.02.2017].

¹⁴ B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1994, s. 54.

my. Zasadniczo, naturalnym podmiotem norm o prawach jednostki jest osoba fizyczna. Z uwagi jednak na charakter niektórych praw, a także wymogi obrotu gospodarczego zarówno na gruncie prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego ochroną obejmuje się także podmioty zbiorowe/kolektywne.

Zakres przedmiotowy wyznacza rodzaj stosunków społecznych objętych ochroną norm o prawach jednostki. Zakres tych stosunków manifestuje się w przyjętym katalogu praw i wolności jednostki (zakres gwarantowanych praw i wolności).

Zakres czasowy określa czas obowiązywania norm o prawach jednostki, zakres terytorialny zaś odnosi się do terytorium, na którym te normy obowiązują.

Systemowe upowszechnienie się idei, a następnie modeli międzynarodowej ochrony praw i wolności człowieka nastąpiło dopiero po drugiej wojnie światowej (1939–1945). Wcześniejsze działania podejmowane już w XIX w. i w pierwszej połowie XX w. odnosiły się fragmentarycznie do uprawnień konkretnych grup jednostek (choć trzeba podkreślić, że to właśnie wtedy, tzn. na początku drogi kształtowania się systemu ochrony wolności i praw, regulacje te dotyczyły właśnie poszanowania praw mniejszości narodowych, religijnych, etnicznych bądź językowych, a ponadto statusu osób objętych prawem humanitarnym: jeńców, rannych żołnierzy, ludności cywilnej¹⁵).

Szczególną rolę w zakresie definiowania pewnych wzorców uniwersalnych ochrony wolności i praw jednostki odegrała (i w dalszym ciągu odgrywa) Organizacja Narodów Zjednoczonych, formułując katalog praw i wolności wyrażony w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, choć jak powszechnie wiadomo nie zawiera on bezpośredniego odwołania do wolności i praw mniejszości¹⁶. Następne akty ONZ mające charakter umów międzynarodowych, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wraz z Pierwszym Protokołem Fakultatywnym oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (oba przyjęte w 1966 r.) stworzyły rozbudowany system ochrony praw jednostki. Wskazane wyżej akty nazywane są Międzynarodową Kartą (a niekiedy Konstytucją) Praw Człowieka¹⁷.

Spośród wymienionych aktów na szczególną uwagę zasługuje postanowienie art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, w którym stwierdza się: „W Państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, oso-

¹⁵ Zob.: R. Wieruszewski, *Komentarz do art. 27*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 682; P. Daranowski, *Prawa mniejszości w powszechnym prawie międzynarodowym*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, Toruń 2009, s. 29 i n.

¹⁶ Na temat prac Podkomisji do spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości, działającej i przygotowującej rozwiązania prawne w obszarze zdefiniowania zakresu i charakteru ochrony praw mniejszości zob. A. Malicka, *Status prawny i ochrona praw mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 511. Na temat kolejnych dokumentów zob. E. Riedel, *op. cit.*, s. 119 i n.

¹⁷ Zob. szerzej: A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka*, Warszawa 1998, s. 15 i n.

by 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”.

Nie budzi wątpliwości, że uprawnionym (beneficjentem) w zakresie realizacji praw we wskazanym przepisie są różnie konkretyzowane mniejszości¹⁸. Ta konkretyzacja następuje przez odwołanie się do kryterium etnicznego, religijnego oraz językowego. Przyjąć należy, że rozróżnienie to – przynajmniej na tle treści art. 27 Paktu ma charakter enumeratywny¹⁹. Istotne jednakże staje się podkreślenie, że prawo, o jakim mowa, nie może być jednoznacznie kojarzone z tzw. prawem kolektywnym. Jak zaznacza to bowiem R. Wieruszewski, powołując się na ustalenia Komitetu Praw Człowieka – „prawa wynikające z art. 27 przysługują również osobom, które przebywają na terytorium danego państwa-strony Paktu, nawet gdy osoby takie nie są obywatelami tego państwa”²⁰.

W europejskim systemie ochrony praw jednostki natomiast szczególną rolę odgrywa Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1952). W akcie tym widać pewnego rodzaju wpływ postanowień Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, choć co trzeba zauważyć – jego rozwiązania tworzą nowatorski katalog gwarantowanych uprawnień, których treść i zakres rozwijany jest w dalszym ciągu przez kolejne protokoły dodatkowe – do dnia dzisiejszego jest ich 14, a co najważniejsze precyzują organy ochrony działające w sformalizowanej procedurze (czego brak w Deklaracji Praw z 1948 r.)²¹. W treści Konwencji trudno jednak doszukiwać się regulacji tak jednoznacznie odwołujących się do podkreślenia pewnej odrębnej płaszczyzny definiowania ochrony wolności i praw mniejszości, jak ma to miejsce w Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Potwierdzone tam gwarancje zmierzają raczej do zapewnienia ochrony jednostki przez wprowadzenie zakazu jej dyskryminacji ze względu na przynależność do określonej mniejszości²².

¹⁸ Podkreśla się jednocześnie, że uzupełnieniem tej regulacji są postanowienia art. 2, 18 i 20 Paktu, zob. szerzej: A. Malicka, *Status prawny...*, s. 512.

¹⁹ O problemach związanych ze zdefiniowaniem pojęcia mniejszości i ochronie na płaszczyźnie rozwiązań międzynarodowego prawa praw człowieka zob.: A. Krasnowolski, *Prawa mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w prawie międzynarodowym i polskim*, „Opracowania tematyczne”, OT-599, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011, s. 3–10.

²⁰ R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 687, który stwierdza jednocześnie: „Takie podejście Komitetu do kwestii ochrony mniejszości oznacza, że mamy do czynienia z ewolucją tego prawa. Od wymiaru kolektywnego, który obowiązywał w okresie międzywojennym, do jednoznacznego sformułowania tego prawa jako indywidualnego prawa człowieka”. Na temat innych aktów, w tym Deklaracji zob. też wstęp do monografii.

²¹ Zob. szerzej: A. Chrościcka, *Ochrona praw mniejszości narodowych w systemie Rady Europy*, „Ius Novum” 2013, nr 4, s. 88 i n.

²² Zgodnie z treścią art. 14 Konwencji: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”. Oczywiście podkreślić też trzeba znaczenie Protokołu 12, choć moim zdaniem jego treść w istotny sposób nie wpłynęła na zintensyfikowanie ochrony w znaczeniu pozytywnym, tzn. identyfikacji konieczności tworzenia regulacji, których

Na płaszczyźnie europejskiej dopiero w latach 90. XX w. doszło do przyjęcia odrębnych aktów dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych, z których najważniejszym jest w dalszym ciągu Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., a która weszła w życie 1 lutego 1998 r.²³ (dalej: Konwencja ramowa).

Istotne w odniesieniu do analizy postanowień Konwencji ramowej wydaje się podkreślenie treści wprowadzenia, które poprzedza konkretne jej regulacje. Wskazuje się tam na konieczność „urzeczywistnienia ideałów i zasad, które są ich wspólnym dziedzictwem”, co bezpośrednio wiąże się z ochroną oraz rozwojem praw człowieka i podstawowych wolności. Ta część w zasadzie zdaje się odwoływać się do indywidualistycznego identyfikowania podmiotu uprawnionego, podkreślając rolę i znaczenie wolności i praw jednostki. W praktyce wydaje się, że jest to raczej pewnego rodzaju powiązanie wolności i praw indywidualnych z koncepcją ochrony praw kolektywnych, których beneficjentem jest mniejszość narodowa, której prawa muszą podlegać poszanowaniu i ochronie ze względu na „etniczną, kulturalną, językową i religijną tożsamość każdej osoby należącej do mniejszości narodowej”. Respektowanie takiej przynależności wymaga stworzenia przez państwo członkowskie odpowiednich warunków pozwalających osobom należącym do takiej mniejszości „wyrażać, zachowywać i rozwijać tę tożsamość; zważywszy, że tworzenie klimatu tolerancji i dialogu jest konieczne, aby zróżnicowanie kulturowe nie było źródłem i czynnikiem podziałów, lecz wzbogacenia każdego społeczeństwa”.

Konwencja ramowa, nie tworząc *de facto* nowych praw (oraz ich katalogu), definiuje zasady, których respektowanie przez państwa ma przyczynić się do zapewnienia gwarancji realizacji przez osoby należące do mniejszości narodowych wolności i praw z poszanowaniem ich przynależności do niej. Można wskazać przykładowo na następujący ich katalog:

- 1) zasada poszanowania suwerennej równości, integralności terytorialnej i politycznej niezależności państw;
- 2) zasada interpretacji treści rozwiązań w duchu postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i jej Protokołów dodatkowych;

istota sprowadza się do pewnego rodzaju uprzywilejowania osób należących do mniejszości – odmiennie zob. J. Sozański, *op. cit.*, s. 80.

²³ O pracach i innych dokumentach zob. A. Krasnowolski, *op. cit.*, s. 7–9. Tam też o regulacjach unijnych, s. 10; zob. też: M. Magdziarczyk, *Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w kontekście realizacji wolności pracy w Polsce. Analiza wybranego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, [w:] M. Haczkowska, F. Tereszkiwicz (red.), *Europejska konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, Opole 2016, s. 167 i n. W swej treści Konwencja ramowa odwołuje się do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wraz z Protokołami dodatkowymi; do zobowiązań odnoszących się do ochrony mniejszości narodowych zawarte w konwencjach i deklaracjach Narodów Zjednoczonych oraz dokumentach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zwłaszcza w Dokumentie kopenhaskim z dnia 29 czerwca 1990 r. Polska ratyfikowała Konwencję ramową 20 grudnia 2000 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209 i 210.

- 3) zasada równości wobec prawa i zasada równej ochrony prawnej;
- 4) zasada czynnego wspierania warunków koniecznych do utrzymywania i rozwijania przez osoby należące do mniejszości narodowych ich kultury, jak również zachowania zasadniczych elementów ich tożsamości, to jest ich religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego;
- 5) zasada umacniania ducha tolerancji dialogu międzykulturowego w celu wspierania wzajemnego poszanowania, zrozumienia i współpracy pomiędzy wszystkimi osobami żyjącymi na ich terytoriach niezależnie od ich tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej;
- 6) zasada ochrony przed zastraszaniem bądź też dyskryminacją, wrogością lub przemocą będących skutkiem ich etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej tożsamości;
- 7) zasada poszanowania ducha tolerancji oraz dialogu międzykulturowego, łącząca się z obowiązkiem państw podejmowania skutecznych środków w celu wspierania wzajemnego poszanowania, zrozumienia i współpracy pomiędzy wszystkimi osobami żyjącymi na ich terytoriach niezależnie od ich tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej, zwłaszcza w zakresie edukacji, kultury i środków przekazu oraz ochrony prawnej przed zastraszaniem bądź też dyskryminacją, wrogością lub przemocą będących skutkiem etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej tożsamości mniejszości;
- 8) zasada tworzenia, a także wspierania warunków do utrzymania i rozwijania zasadniczych elementów tożsamości osób należących do mniejszości narodowych (kultura, religia, język, tradycje, dziedzictwo kulturowe) oraz powstrzymywanie się od działań oraz praktyk asymilacyjnych wbrew ich woli;
- 9) zasada poszanowania prawa do zrzeszania się i organizowania, a także wolności zgromadzeń, wyrażania opinii, myśli, sumienia i religii, co łączy się automatycznie z zagwarantowaniem prawa do uzewnętrzniania religii lub przekonań oraz poglądów, prawa do zakładania instytucji, organizacji i stowarzyszeń religijnych;
- 10) zasada poszanowania i ochrony statusu informacyjnego osób należących do mniejszości – prawa do informacji, dostępu do środków przekazu; a także – na ile jest to możliwe i zgodne z prawem wewnętrznym – zapewnienia warunków tworzenia własnych środków przekazu (drukowanych, rozgłośni radiowych i telewizyjnych) – oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei w języku mniejszości bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe;
- 11) zasada poszanowania odmienności i prawa do posługiwania się językiem mniejszości narodowej, zarówno prywatnie, jak i publicznie, ustnie i pisemnie, a także – na tyle na ile jest to możliwe i rzeczywiście potrzebne, zwłaszcza na terenach

- zamieszkałych tradycyjnie lub w znaczącej ilości przez osoby należące do mniejszości narodowej – w stosunkach z władzami administracyjnymi;
- 12) zasada respektowania prawa do używania nazwisk i imion oraz nazw lokalnych w języku mniejszości;
 - 13) zasada poszanowania prawa do nauki, kształcenia, w celu szerzenia wiedzy o kulturze, historii, języku i religii mniejszości narodowych oraz zobowiązanie państwa do popierania równego dostępu do oświaty na wszystkich poziomach, które łączą się z respektowaniem prawa do zakładania i prowadzenia własnych, prywatnych instytucji oświatowych i szkoleniowych i prowadzeniem zajęć (uczeniem się) w języku mniejszości;
 - 14) zasada poszanowania aktywności na płaszczyźnie realizacji wolności twórczości i uczestnictwa w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym, a także w sprawach życia publicznego²⁴.

Generalnie istota postanowień Konwencji ramowej, jak również wielu innych aktów z obszaru standardów ochrony praw mniejszości koncentruje się na zdefiniowaniu obowiązków państwa w zakresie podejmowania specjalnych działań, które umożliwiają osobom należącym do nich kultywowanie oraz rozwój swojej tożsamości. Z drugiej strony konieczne staje się podkreślenie nakazu respektowania ustawodawstwa krajowego oraz praw innych osób, w szczególności należących do większości lub innych mniejszości narodowych.

Mając na względzie powyższe, można się zastanawiać, czy rzeczywiście istota regulacji dotyczących praw mniejszości, w szczególności mniejszości narodowych, stanowi swoistego rodzaju „wiązkę uprawnień indywidualnych, kolektywnych i państwowych”²⁵. W praktyce bowiem w dalszym ciągu mamy do czynienia z wolnościami i prawami przysługującymi każdej jednostce, np. wolność słowa, wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania, wolność twórczości itd., których realizacja będzie jednak – właśnie ze względu na przynależność osoby do konkretnej mniejszości – charakteryzować się pewnymi dodatkowymi gwarancjami poszanowania i respektowania zasad i mechanizmów realizacji tych uprawnień. Przedmiotem i celem ochrony musi być zapewnienie możliwości uzewnętrzniania i kultywowania przez konkretne osoby ich odrębności czy to na płaszczyźnie podkreślenia ich związku z innym państwem, kulturą, językiem, obyczajami, czy też w szerszym zakresie z historią.

²⁴ Szerzej zob. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony – zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 266–267.

²⁵ E. Riedel, *op. cit.*, s. 120.

Potwierdzenie takiego właśnie rozumienia odnajdujemy w treści zaprezentowanych postanowień Konwencji ramowej. Nie dochodzi tu bowiem – co do zasady²⁶ – do zdefiniowania nowego katalogu wolności i praw, które przysługiwałyby odrębnemu podmiotowi kolektywnemu, którym byłaby np. mniejszość narodowa (lub jakakolwiek inna), ani też do sformułowania odrębnego katalogu praw przysługujących wyłącznie osobom należącym do mniejszości narodowej. Co więcej, w jej treści trudno doszukać się definicji pojęcia takiej mniejszości²⁷. W art. 1 podkreśla się, że ochrona mniejszości narodowych oraz praw i wolności osób należących do nich stanowi integralną część międzynarodowej ochrony praw człowieka i, jako taka, wchodzi w zakres współpracy międzynarodowej. Jest to generalne odesłanie, którego istota sprowadza się jednak do zaakcentowania odrębności płaszczyzny ochrony związanej z określonego rodzaju grupą jednostek, które ze względu na istnienie pewnych wspólnych i obiektywnie dających się zweryfikować cech, pozwalają na uznanie, że konkretna jednostka przynależy do zidentyfikowanej mniejszości. Jednocześnie jednak kładzie się nacisk na to, że Konwencja ramowa jest aktem służącym pogłębianiu przyjaznych stosunków i współpracy pomiędzy państwami (art. 2), za uprawnionego natomiast uznaje się nie każdą jednostkę, ale osoby należące do mniejszości, przy jednoczesnym wskazaniu, iż korzystanie z przyznanych wolności i praw może mieć charakter indywidualny, ale też łączny („wspólnie z innymi” – art. 3 pkt 2). Mając to na względzie, istotne znaczenie ma zagwarantowanie swobody podejmowania decyzji o przynależności do mniejszości, choć od razu konieczne jest zastrzeżenie, iż nie oznacza ona prawa jednostki do arbitralnego wyboru przynależności do jakiegokolwiek mniejszości narodowej. Subiektywny wybór jednostki ma łączyć się bowiem z kryteriami obiektywnymi istotnymi dla jej tożsa-

²⁶ Konieczne jest podkreślenie, że prawem takim będzie prawo do swobodnego używania, bez jakiegokolwiek ingerencji, języka mniejszości, zarówno prywatnie publicznie, ustnie oraz pisemnie oraz związane z nimi prawo do używania nazwiska (patronimiku) i imion w języku mniejszości oraz ich oficjalnego uznania zgodnie z trybem przyjętym w ich ustawodawstwie (art. 10 i 11 Konwencji).

²⁷ Z uwagi na fakt, że Konwencja ramowa nie zawiera definicji mniejszości narodowej RP złożyła Deklarację interpretacyjną, stosowanie do której pod tym pojęciem rozumie się mniejszości narodowe zamieszkałe na terytorium RP, których członkowie są obywatelami polskimi. Polska zadeklarowała także, że będzie realizować Konwencję także w trybie jej art. 18, zawierając umowy międzynarodowe, o których mowa w tym artykule, a których celem jest ochrona mniejszości narodowych w Polsce oraz mniejszości lub grup polskich w innych państwach. Również w orzecznictwie ETPCz widać, że nie podejmuje się on działań zmierzających do stworzenia takiej definicji. Np. w sprawie *Gorzelik i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 44158/98, wyrok z 20 grudnia 2001 r., wskazał, że: „Trybunał zauważa, że nie jest jego zadaniem wyrażanie opinii na temat, czy Ślązacy są mniejszością narodową. Sformułowanie takiej definicji stanowiłoby najtrudniejsze zadanie, zwłaszcza że żadna umowa międzynarodowa – nawet Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych Rady Europy – nie definiuje pojęcia mniejszość narodowa”. Wszechstronna analiza orzecznictwa ETPCz oraz odwołania do literatury przedmiotu zawarta została w opracowaniu K. Wójcik, *Mniejszości narodowe i ich ochrona w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, Toruń 2011, s. 251–271.

mości²⁸. Ważne staje się również podniesienie, że realizacja praw przez osoby należące do mniejszości nigdy nie może łączyć się z uprawnieniem do naruszania obowiązującego porządku prawnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się, że prawidłowe będzie przyjęcie założenia, że beneficjentem ochrony przewidzianej w Konwencji ramowej jest jednostka należąca do konkretnej i uznanej wspólnoty, która identyfikowana będzie jako mniejszość narodowa, a nie mniejszość jako odrębny podmiot praw kolektywnych/solidarnościowych²⁹.

²⁸ O treści Raportu wyjaśniającego do Konwencji ramowej wprowadzającego jednak pewne ograniczenie swobody samookreślenia się zob. szerzej: S. Łodziński, „Stare” i „nowe” mniejszości narodowe w Europie – problemy ochrony ich praw w latach dziewięćdziesiątych, [w:] K. Tomala (red.), *Uniwersalizm praw człowieka. Idea a rzeczywistość w krajach kultur pozaeuropejskich. Materiały z konferencji w Warszawie 18–19 V 1998*, Warszawa 1998, s. 139–140.

²⁹ Por. inaczey: A. Michalska, *Uniwersalizm praw człowieka*, [w:] *Państwo, Prawo, Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia pracy profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989, s. 595; B. Banaszak, *Prawa jednostki...*, s. 18, który wskazuje, że są to prawa przysługujące „grupom społecznym, zbiorowościom tworzonym w oparciu o różne kryteria”.