

mgr Dominika Kuźnicka

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

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

**Ethnic minority and national minority in Poland
– comparative analysis on the example of Lemkos and Jews**

Streszczenie

Masowe przemieszczanie się grup narodowych i etnicznych nie jest zjawiskiem nowym. Już I i II Rzeczpospolita charakteryzowała się współistnieniem różnorodnych grup etnicznych i narodowych na obszarze państwa. Wraz z rozwojem demokratycznego państwa prawa oraz wzrostem znaczenia realizacji i ochrony praw człowieka pojawiła się potrzeba uregulowania sytuacji prawnej obywateli różnych państw, przebywających czasowo bądź stale na obszarze państwa trzeciego. Stąd też, początkowo w systemie powszechnej ochrony, następnie ochrony regionalnej i wreszcie w systemie prawa polskiego, pojawiły się rozwiązania, których głównym celem była ochrona praw mniejszości. Ochrona poszczególnych mniejszości etnicznych i narodowych jest niezwykle istotna z punktu widzenia rozwoju kulturowego państw, zapewnienia bezpieczeństwa jego mieszkańcom i wzmacniania pokojowych stosunków między państwami. Niezbędne jest zatem zapewnienie rzeczywistej ochrony członkom mniejszości i zagwarantowanie realizacji ich praw.

Słowa kluczowe

prawa mniejszości, mniejszość narodowa, mniejszość etniczna, prawa kulturowe, tożsamość kulturowa, system uniwersalny, system regionalny, ochrona mniejszości, prawa podstawowe

Abstract

The mass movement of national and ethnic groups is not a new phenomenon. Already I and II Republic was characterized by the coexistence of various ethnic and national groups within the state. With the development of the democratic rule of law and the increasing importance of implementation and protection of human rights, there was a need to regulate the legal status of citizens of different countries, either temporarily or permanently residing in a third country. Hence, initially in the system of universal coverage, then the protection of regional and finally in the Polish legal system, there is a solution whose main objective was to protect the rights of minorities. Protection of individual ethnic and national minorities is extremely important from the point of view of cultural development of countries to ensure the safety of its citizens and strengthening peaceful relations between states. It is therefore necessary to provide effective protection to members of minorities and guarantee the realization of their rights.

Keywords

minorities rights, ethnical minority, nation minority, cultural rights, cultural identity, universal system, regional system, protection of minorities, fundamental rights

1. Wstęp

Masowe przemieszczanie się grup narodowych i etnicznych nie jest zjawiskiem nowym. Już I i II Rzeczpospolita charakteryzowała się współistnieniem różnorodnych grup etnicznych i narodowych na obszarze państwa. Wraz z rozwojem demokratycznego państwa prawa oraz wzrostem znaczenia realizacji i ochrony praw człowieka pojawiła się potrzeba uregulowania sytuacji prawnej obywateli różnych państw, przebywających czasowo bądź stale na obszarze państwa trzeciego. Stąd też, początkowo w systemie powszechnej ochrony, następnie ochrony regionalnej i wreszcie w systemie prawa polskiego, pojawiły się rozwiązania, których głównym celem była ochrona praw mniejszości. Aby jednak w sposób pełny i powszechny realizować zawarte w aktach prawa międzynarodowego i krajowego założenia, niezbędne jest zdefiniowanie podmiotów, które podlegają ochronie, co w przypadku mniejszości narodowych i etnicznych budziło liczne kontrowersje.

Ochrona indywidualnych i kolektywnych praw jednostek deklarujących swą przynależność do określonych grup jest niezwykle ważna z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego¹. Tożsamość narodowa oraz zdobycze kulturowe mniejszości mają ogromny wpływ na kształtowanie się tożsamości oraz rozwój kulturalny państwa przyjmującego. Wpływy te wzajemnie się przenikają i na siebie oddziałują, czyniąc społeczeństwo jeszcze bogatszym. Co więcej, wskazuje się, że poprzez określenie tożsamości i cech charakterystycznych dla innych niż naród w sensie etnicznym grup społecznych, buduje się własną tożsamość tworzoną w opozycji do tożsamości „innych”².

W polskim porządku prawnym pełną ochronę gwarantuje się wskazanym w ustawie mniejszościom³. Z uwagi na zakres niniejszego opracowania szczegółowo omówiona zostanie sytuacja jedynie dwóch z nich – mniejszości narodowej Żydów oraz mniejszości etnicznej Łemków. Wybór ten został podyktowany przede wszystkim faktem, że mniejszości te są jednymi z najmniej licznych, a co za tym idzie – ich sytuacja społeczno-prawna jest w niewielkim zakresie opisana w literaturze naukowej.

¹ Por. M. Jankowska, *Konstytucyjne dziedzictwo narodowe a mniejszość romska*, s. 111, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38628/006.pdf> [dostęp 19.12.2016].

² *Ibidem*.

³ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych, etnicznych oraz o języku regionalnym, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 573 z późn. zm., dalej jako Ustawa.

2. Mniejszość narodowa i mniejszość etniczna – definicje w nauce prawa

W nauce prawa międzynarodowego brakuje jednoznacznej, powszechnie akceptowalnej definicji mniejszości. Wynika to z faktu, że w odróżnieniu od obywatelstwa, poczucie odrębności narodowej czy etnicznej jest nierozzerwalnie związane z wypracowaną samoświadomością człowieka i wynikającą z tego stanu indywidualną identyfikacją jednostki z państwem⁴. We współczesnych próbach definiowania mniejszości narodowych i etnicznych dominują dwa podejścia: historyczno-prawne i socjologiczne⁵. W pierwszym z nich podkreśla się znaczenie kryterium liczbowego, państwowego stanu posiadania oraz czynników obiektywnych takich jak pochodzenie, język, religia, zamieszkiwane terytorium⁶. W drugim zaś na pierwszy plan wysuwa się subiektywne poczucie przynależności do danego narodu, wola bycia mniejszością, poczucie więzi z daną grupą kulturową. Pośród cech, które odznaczają mniejszości narodowe i etniczne od pozostałych, podkreślić trzeba również posiadanie własnej reprezentacji oraz symboliki narodowej⁷.

Zgodnie z definicją naukową przyjętą przez Encyklopedię Popularną PWN mniejszość to grupa ludności danego państwa różniąca się od większości obywateli swoją przynależnością narodową, językową, wyznaniową czy rasową⁸. Definicja ta nie jest jednak wystarczająca na potrzeby niniejszej analizy prawnej, w związku z czym można ją jedynie uznać za przyczynek do dalszej dyskusji.

Pojęciem mniejszości można również określić grupę, którą odznacza się ze względu na jej odmienną etniczną, językową lub religijną, która na obszarze państwa, które zamieszkuje znajduje się w liczbowej mniejszości⁹. Spośród wielu definicji naukowych mniejszości etnicznych i narodowych na szczególną uwagę zasługuje definicja wypracowana na zlecenie Podkomisji ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości Komisji Praw Człowieka ONZ. Francesco Capotorti, specjalny sprawozdawca Komisji zaproponował rozumienie mniejszości jako grupę obywateli państwa pozostającą w liczbowej mniejszości w stosunku do grupy dominującej, której członkowie będący oby-

⁴ Por. B. Machul-Telus, *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, Warszawa 2014, s. 44; zob. J. Kochanowski, referat wygłoszony podczas konferencji *Prawa mniejszości narodowych i etnicznych w praktyce*, Warszawa, 28.06.2006, <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=1630> [dostęp: 19.12.2016 r.]

⁵ Por. M. Barwiński, *Pojęcie narodu oraz mniejszości narodowej i etnicznej w kontekście geograficznym, politycznym i socjologicznym*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2004, nr 5, s. 69.

⁶ *Ibidem*, s. 69.

⁷ Por. G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011, s. 31–32.

⁸ *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1994, s. 519.

⁹ Por. R. Wieruszowski, *Komentarz do art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] R. Wieruszowski (red. nauk.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 684.

watelami państw posiadają cechy etniczne, religijne lub językowe odróżniające je od pozostałej części społeczności i pokazują, jeśli jest to możliwe, solidarność ukierunkowaną na ochronę ich tradycji, kultury, religii i języka¹⁰.

W polskiej nauce prawa jedną z podstawowych definicji mniejszości jest ta utworzona przez Józefa Byczkowskiego, który wskazuje, że terminem „mniejszości narodowe” nazywa się wszystkie grupy etniczne i odłamy narodowe, nieposiadające na obszarze danego państwa odrębnej, własnej państwowości, a charakteryzujące się dużym poczuciem odrębności etniczno-grupowej i dążącej do jej zachowania, poprzez pielęgnowanie tradycji, wierzeń oraz podkreślania i demonstrowania w różnych formach własnej odrębności¹¹. Definicja ta akcentuje konieczność deklarowania swojej tożsamości, pokazywania przez jednostki „na zewnątrz” poczucia inności i wyjątkowości. Odmienną definicję mniejszości przyjęła Agnieszka Malicka, wskazując, że biorąc pod uwagę definicje wypracowane w prawie międzynarodowym, można przyjąć, że pojęciem mniejszości opisuje się grupę osób, obywateli danego państwa, która pozostaje w mniejszości w stosunku do reszty obywateli i różni się od większości odmienną narodowością, kulturą, tradycją, językiem, nierzadko również religią lub pochodzeniem rasowym¹². Grupa ta wyróżnia się również akcentowaniem swojej odmienności, nie dąży do asymilacji, a raczej pielęgnuje swoją kulturę, język czy religię, stara się zachować i kultywować własną tożsamość narodową i odmienność¹³.

W orzecznictwie sądów polskich wskazuje się, że przynależność danej grupy osób do mniejszości regionalnej o bardzo dużym poczuciu tożsamości (w tym również kulturowej) nie wystarcza do stwierdzenia, że dana grupa stanowi mniejszość etniczną bądź narodową¹⁴. Niezbędne jest bowiem postrzeganie takiej grupy jako odrębnego narodu w powszechnej świadomości oraz przede wszystkim posiadanie większości poza granicami kraju, inaczej mówiąc mniejszość to taka grupa etniczna, która ma większość poza granicami kraju¹⁵.

Współcześnie w literaturze zachodnioeuropejskiej proponuje się używanie pojęcia „nie dominująca grupa etniczna” zamiast „mniejszość etniczna”. Powodowane jest to faktem, że nie wszędzie i nie zawsze współczesne mniejszości były faktycznie za ta-

¹⁰ Por. *Minority rights: international standards and guidance for implementation*, United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, Nowy Jork, Genewa 2010, s. 2, zob. decyzja Komitetu Praw Człowieka z dnia 31 marca 1993 r. w sprawach 359/1989 i 385/1989.

¹¹ Por. J. Byczkowski, *Mniejszości narodowe w Europie 1945–1974*, Opole 1976, s. 21.

¹² Por. A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004, s. 20.

¹³ *Ibidem*, s. 21.

¹⁴ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 24 września 1997 r., sygn. akt I ACa493/97, http://www.katowice.sa.gov.pl/container/biuletyny//do2002//biuletyn_1998_1.pdf, dostęp 9.07.2017 r.

¹⁵ *Ibidem*.

kie uznawane – w wielu wypadkach uznawane bowiem były za grupy dominujące¹⁶. O negatywnym kontekście używania pojęcia „mniejszość” pisał już w latach 80. XX w. Gyula von Zathureczky wskazując, że „mniejszość” jest ujemnym, lekceważącym określeniem, łączącym się z takimi pojęciami jak słabość, małość, obce ciało w jednolitym państwie¹⁷. Jednocześnie z uwagi na terminologię przyjmowaną w aktach prawa międzynarodowego i krajowego, pojęcie „mniejszości” będzie konsekwentnie używane w niniejszej pracy.

O tym, czy dana jednostka należy do określonej mniejszości, decydują różne czynniki. Stosunkowo najprościej wskazać, czy dana osoba należy do mniejszości religijnej – przynależność do tej wspólnoty ma dobrowolny charakter i może być udowodniona dokumentami kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁸. Decydującym czynnikiem, który określa, czy dana osoba należy bądź nie do mniejszości językowej, jest posługiwanie się danym językiem przynajmniej w kontaktach prywatnych¹⁹. Wydaje się również, że chodzi tutaj o stałe posługiwanie się tym językiem, w sposób naturalny, swobodny, a przede wszystkim przekonanie jednostki o tym, że dany język jest jej językiem ojczystym, pierwotnym. Jest to szczególnie istotne współcześnie, kiedy wielu ludzi posługuje się biegle, także w życiu prywatnym, takimi językami jak angielski czy chiński, nie traktując ich jednocześnie jako języków pierwotnych i nie utożsamiając się z żadnymi mniejszościami. W przypadku mniejszości etnicznej wskazuje się na takie kryteria jak nazwisko, pochodzenie danej osoby, związki rodzinne, posługiwanie się językiem mniejszości, miejsce zamieszkania²⁰.

Jednocześnie pomimo stworzenia wielu definicji teoretycznych, wciąż na gruncie prawa międzynarodowego brakuje definicji legalnej mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej²¹. Przyjęcie takiej definicji zostało oddane ustawodawstwom wewnętrznym różnych państw, które w zależności od własnych potrzeb, a w szczególności sytuacji politycznej, kontekstu społecznego oraz warunków demograficznych, same formułują rozstrzygnięcia w tym zakresie²².

¹⁶ Por. M. Barwiński, *Pojęcie narodu oraz mniejszości...*, s. 70.

¹⁷ Por. G. v. Zathureczky, *Volksgruppen- und Minderheitenprobleme der Gegenwart, Volksgruppenrecht. Ein Beitrag zur Friedenssicherung*, Munchen–Wien 1980, s. 71.

¹⁸ *Minority rights: international standards...*, s. 689.

¹⁹ *Ibidem*, s. 689.

²⁰ *Ibidem*, s. 690.

²¹ Por. S. Łodziński, *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych – perspektywa europejska*, Raport BSE nr 208, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2002, s. 7.

²² Por. A. Krasnowolski, *Prawa mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w prawie międzynarodowym i polskim*, „Opracowania Tematyczne”, OT-599, Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011, s. 4.

3. Prawa mniejszości w systemie ONZ

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych²³ w art. 27 stanowi, że w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, wyznaniowe lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie będą pozbawione prawa do tego, aby wspólnie z innymi członkami swojej grupy pielęgnować własną kulturę, wyznawać i praktykować własną religię oraz posługiwać się własnym językiem.

Osoby należące do mniejszości narodowych i etnicznych korzystają ze wszystkich praw będących przedmiotem Paktu, w tym w szczególności chronione są klauzulami antydyskryminacyjnymi zawartymi w art. 2 i art. 26²⁴. Norma zawarta w omawianym tutaj art. 27 wskazuje na prawa odrębne, dodatkowe w stosunku do wszelkich innych uprawnień wynikających z Paktu²⁵. Osoby korzystające z uprawnień wskazanych w art. 27 nie muszą być ani obywatelami, ani stałymi mieszkańcami państwa, od którego dochodzą przyznanych im praw²⁶. Na gruncie Paktu państwa mają obowiązek gwarantowania praw jednostkom należących do trzech rodzajów mniejszości – etnicznej, językowej i religijnej²⁷. Błędne jednak byłoby przyjęcie założenia, że Pakt nie chroni mniejszości narodowych. Uznaje się bowiem, że pojęcie „mniejszości etnicznych” ma szersze zakres niż „mniejszości narodowych”, które wchodzą w zakres pierwszego z pojęć²⁸.

Wskazuje się, że art. 27 nie formułuje praw kolektywnych, jedynie prawa indywidualne poszczególnych członków mniejszości. Jednocześnie z Paktu wynika, że również aspekt kolektywny musi zostać uwzględniony przy realizacji poszczególnych praw, skoro jednostka może korzystać z tych praw „wspólnie z innymi członkami swojej grupy”²⁹.

Zakres przedmiotowy ochrony wynikającej z art. 27 jest głównie wyznaczony przez negatywny obowiązek państwa nieingerowania w prawa osób należących do mniejszości wskazanych w przepisie³⁰. Cała ochrona nie sprowadza się jednak do wyłącznie obowiązków państw-stron do powstrzymania się od działań, które mogłyby naruszać prawa mniejszości. Szerokie znaczenie ma prawo do „pielęgnowania własnej kultury”. Obejmuje ono zarówno zwyczaje, moralność, rytuały, tradycje czy np. zwyczaje kulinarne charakterystyczne dla danej mniejszości, jak i działalność ekonomiczną, produkcję wyrobów artystycznych, działalność organizacji kultury czy publikacje w języku danej mniejszości. Wskazane w art. 27 prawo do używania wspólnego języka przez mniejszość obejmuje

²³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167, dalej jako Pakt.

²⁴ R. Wieruszowski, *Komentarz do art. 27...*, s. 684.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*, s. 688.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, por. decyzja KPCz z dnia 30 lipca 1981 r. w sprawie 24/1977 *Lovelace p. Kanadzie*.

²⁹ *Ibidem*, s. 689.

³⁰ *Ibidem*, s. 690.

nauczanie danego języka w szkołach publicznych i prywatnych, możliwość publikowania w nim oraz tworzenia innych dzieł artystycznych, a zwłaszcza – możliwość porozumiewania się danym językiem pomiędzy członkami danej społeczności, jednocześnie państwo nie ma obowiązku uznania języka mniejszości za język oficjalny³¹.

Prawa określone art. 27 mają także wymiar horyzontalny, Komitet Praw Człowieka uznaje bowiem, że państwa mają obowiązek stosowania pozytywnych środków ochrony nie tylko wobec działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, lecz także wobec działań innych osób na obszarze swojej jurysdykcji³².

Kolejnym dokumentem w systemie ONZ, którego celem jest zapewnienie ochrony mniejszościom etnicznym i narodowym jest Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych³³. Co istotne, przyjęta rezolucja, podobnie jak pozostałe dokumenty prawa międzynarodowego, nie definiuje pojęcia mniejszości, ograniczając się jedynie do lakonicznego wskazania w art. 2, że osoby należące do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych (zwane osobami należącymi do mniejszości) mają prawo do korzystania ze swej własnej kultury, do wyznawania i praktykowania swej własnej religii oraz do używania swego własnego języka. Ostateczna rezygnacja z budowania definicji mniejszości w dokumencie rangi prawa międzynarodowego została zastąpiona określeniem podmiotu podlegającego ochronie poprzez wyliczenie wszystkich jej typów w tytule dokumentu³⁴. Delegaci w Zgromadzeniu Ogólnym w preambule deklaracji wskazali, że stałe popieranie i urzeczywistnianie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, będąc integralną częścią rozwoju społeczeństwa jako całości i pozostając w ramach demokratycznych opartych na rządach prawa, może przyczynić się do wzmocnienia przyjaźni i współpracy pomiędzy narodami i państwami. Deklaracja potwierdza prawa członków mniejszości do zachowania i rozwoju własnego języka, podtrzymywania tradycji, kultury, prawo do reprezentowania własnych interesów poprzez aktywność polityczną oraz prawo do odrębności religijnej. Ponadto zapewnia prawo do kontaktów członkom mniejszości zarówno mieszkających w tym samym kraju, jak i w innych państwach, a także wolność stowarzyszania się. Deklaracja ma na celu zapewnienie osobom należącym do mniejszości skutecznej ochrony ich praw, nie precyzując jednocześnie kategorii osób, które z tego uprawnienia korzystają³⁵. W literaturze wskazuje się, że Deklaracja gwarantuje prawo poszczególnym jednostkom należącym

³¹ *Ibidem*, s. 691.

³² *Ibidem*, s. 692, por. decyzja KPCz z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie 1285/2004 *Kleckovski p. Litwie*; decyzja KPCz z dnia 28 października 2011 r. w sprawie 1621/2007 *Raihman p. Lotwie*.

³³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135 z dnia 10 grudnia 1992 r.

³⁴ Por. J. Plewko, *Mniejszości narodowe w wymiarze lokalnym*, Lublin 2009, s. 42.

³⁵ *Ibidem*, s. 43.

do mniejszości, ale nie przyznaje tych praw całym grupom etnicznym, co związane jest z delikatnymi politycznie dążeniami autonomicznymi mniejszości³⁶.

Deklaracja jest dokumentem, który w systemie ONZ odgrywa największą rolę w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych. Jednocześnie wiele jej uregulowań nie jest jednoznacznych – nie rozstrzyga np. jakie środki powinny być użyte w celu zapewnienia praw członków mniejszości czy kwestii posługiwania się własnym językiem w kontaktach z organami państwa³⁷.

Pomimo dosyć szeroko zagwarantowanych uprawnień mniejszości narodowych w uniwersalnym systemie praw człowieka, wciąż w praktyce mniejszości napotykają na utrudnienia w realizacji swoich praw, a w wielu wypadkach spotykają się z jawną dyskryminacją. ONZ na bieżąco monitoruje sytuację, badając poszczególne przypadki naruszenia, a także analizując sprawozdania składane przez państwa członkowskie. I tak, ze specjalnego raportu ONZ na temat sytuacji mniejszości romskiej w Ameryce Północnej i Ameryce Południowej³⁸ wynika, że jednym z największych problemów, z jakim boryka się ta społeczność, jest dostęp do edukacji. Najczęściej romskie dzieci spotykają się z atakami rasistowskimi i ksenofobicznymi ze strony szkolnych kolegów, koleżanek i ich rodziców, ale zdarzają się również przypadki, gdy odmawia się im przyjęcia do szkoły ze względu na ich pochodzenie etniczne i narodowe. Ponadto program wykształcenia dzieci romskich nie uwzględnia nauki o ich odrębności kulturowej, problemów językowych, a także problemów, jakie wynikają z ich tradycyjnej potrzeby ciągłego zmieniania miejsca zamieszkania.

Odrębnym problemem jest brak odpowiednich narzędzi, które pozwalają na pełną rejestrację narodzin dzieci pochodzenia romskiego. Co za tym idzie, mają one problem z otrzymaniem odpowiedniej opieki medycznej, w tym często nie uczestniczą w obowiązkowych i fakultatywnych programach szczepień. W państwach obu kontynentów Romowie nie uczestniczą w życiu politycznym, ani na szczeblu krajowym, ani regionalnym.

W raporcie ONZ stworzonym przez Gays McDougall z grudnia 2016 r.³⁹ wskazuje się, że dostęp do odpowiedniej edukacji jest największym problemem, z jakim borykają się mniejszości w różnych państwach świata. Jest to również bezpośrednio przyczyną kolejnych niedogodności, z jakimi spotykają się mniejszości, takich jak wykluczenie z życia obywatelskiego i politycznego, spychanie kobiet i dziewcząt należących do

³⁶ A. Krasnowolski, *op. cit.*, s. 6–7.

³⁷ J. Plewko, *op. cit.*, s. 43.

³⁸ Por. Regional workshop on the situation of Roma in the Americas, 10 marca 2016 r., <http://www.refworld.org/docid/56eadaff4.html>, dostęp 9.07.2017 r.

³⁹ Raport ONZ z grudnia 2016 r. „Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the independent expert on minority issues, Gay McDougall* Addendum Recommendations of the forum on minority issues”.

mniejszości na margines społeczeństwa, przymusowa asymilacja i zanikanie różnic kulturowych i etnicznych.

W dokumencie *Minority Issues in the First Cycle of the Universal Periodic Review* dokonano analizy sytuacji mniejszości narodowych w niemal wszystkich państwach ONZ, wskazując na problemy, z jakimi one się borykają. Należą do nich np. brak możliwości zachowania tożsamości religijnej członków społeczności (m.in. Egipt, Namibia, Nigeria, Sudan), brak dostępu do administracji publicznej osób, które rządzą jedynie językiem mniejszości (Namibia), brak uregulowanej sytuacji mniejszości w przepisach prawa (Nigeria, Sudan), stygmatyzacja mniejszości narodowych i rasowych (Tanzania), brak dostępu do opieki zdrowotnej (Chiny). Ponadto podnoszono także konieczność zwiększenia działań na rzecz upowszechniania edukacji w zakresie praw człowieka, w tym w szczególności praw mniejszości.

Regulacje zawarte w Deklaracji mają charakter zaleceń, które sygnalizują pożądaną przez społeczność międzynarodową kierunek działań mających na celu ochronę praw mniejszości⁴⁰. Biorąc pod uwagę ówczesne rozwiązania, Deklaracja nie miała przełomowego znaczenia dla systemu ochrony praw mniejszości w Europie, porządkując jedynie przyjęcie w poszczególnych państwach założenia i stanowiąc dla nich pewien kompromis⁴¹. Zdecydowanie większe znaczenie na Starym Kontynencie odgrywają regulacje przez regionalne organizacje międzynarodowe takie jak np. Rada Europy.

4. Prawa mniejszości w europejskim systemie regionalnym ochrony praw człowieka

Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴² w art. 14 zakazuje dyskryminacji w zakresie korzystania z praw i wolności przyznanych w Konwencji ze względu na przynależność do mniejszości narodowej. Jeszcze w latach 60. XX w. Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazywał, że omawiana norma jest jedynie zasadą ogólną i nie można się na nią powoływać w sporze z państwem-stroną Konwencji⁴³. Problem został rozwiązany dopiero w 2000 r.⁴⁴, kiedy to dodano do Konwencji Protokół nr 12. Na mocy Protokołu jednostki, grupy jednostek oraz organizacje pozarządowe mogą wnieść

⁴⁰ G. Janusz, *op. cit.*, s. 353.

⁴¹ *Ibidem*, s. 353.

⁴² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 283, dalej jako Konwencja.

⁴³ Por. *Orzeczenie w Belgijskich sprawach językowych* z dnia 23.07.1968, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Seria A, Nr 6, Strasburg 1968.

⁴⁴ Por. A. Kirpsza, *Status mniejszości narodowych i etnicznych w prawie europejskich i polskim*, [w:] J. Kihl (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne. Publikacja pokonferencyjna*, Kraków 2008, s. 7.

skargę na działania państwa-strony Konwencji do ETPCz⁴⁵. Podobne regulacje znajdują się w art. 1 Protokołu nr 12, który gwarantuje zakaz dyskryminacji ze względu na m.in. przynależność do mniejszości narodowej, podkreślając, że zakaz dyskryminacji obejmuje także działania władzy publicznej. Należy jednak wskazać, że Polska nie ratyfikowała Protokołu nr 12⁴⁶. W myśl art. 14 Konwencji dyskryminacja nie oznacza wszelkiego zróżnicowania przy korzystaniu z praw i wolności określonych w Konwencji, a przepis jedynie chroni osoby znajdujące się w analogicznych sytuacjach przed ich różnym, nieadekwatnym traktowaniem ze względów tkwiących w ich cechach osobistych, a różnica w traktowaniu nie ma obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia⁴⁷. Zakaz dyskryminacji przewidziany w art. 14 i Protokole nr 12 rozciąga się poza wymagane przez Konwencje obowiązki państw-stron, ale również dodatkowych praw mieszczących się w ogólnej materii Konwencji, które państwa-strony, wykraczając poza jej granice, zdecydowały się dobrowolnie zapewnić⁴⁸.

W dorobku Rady Europy pojawiły się również inne dokumenty, które mają gwarantować poszanowanie praw i wolności członków różnych mniejszości. Jednym z nich jest Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych⁴⁹ (dalej KROMN). KROMN ma charakter ramowy, co oznacza, że ustanawia ona zasady ochrony, które następnie powinny być implementowane do prawa krajowego jej stron, a ponadto zostawia państwom pewną swobodę w zakresie wyboru środków ochrony⁵⁰. W myśl KROMN prawa mniejszości narodowych są integralną częścią międzynarodowej ochrony praw człowieka i wchodzi w zakres współpracy międzynarodowej. Autorzy KROMN podkreślili, że każda osoba wchodząca w skład mniejszości narodowej ma prawo do samodzielnego zdecydowania, czy chce być traktowana jako jej część czy nie, a jej wybór nie może być związany z jakimikolwiek negatywnymi konsekwencjami w sensie prawnym.

KROMN wskazuje zasady ochrony podmiotów indywidualnych, wchodzących w skład poszczególnych mniejszości i przyjmuje szerokie pojęcie podmiotu ochrony, nie definiując ostatecznie pojęcia mniejszości⁵¹. Z praw przyznanych w dokumencie członkowie mniejszości mogą korzystać zarówno zbiorowo, jak i indywidualnie. KROMN w sposób bardzo szeroki wyznacza zakres ochrony, wskazując na konkretne uprawnie-

⁴⁵ A. Kirpsza, *op. cit.*, s. 8.

⁴⁶ *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_tribunal_praw_czlowieka/konwencja_praw_czlowieka/ [dostęp 31.12.2016].

⁴⁷ Por. M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 962.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 983.

⁴⁹ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209, w stosunku do Polski weszła w życie 1 kwietnia 2001 r., dalej jako KROMN.

⁵⁰ A. Kirpsza, *op. cit.*, s. 9.

⁵¹ J. Plewko, *op. cit.*, s. 47.

nia członków mniejszości, takie jak prawo do używania języka mniejszości w życiu prywatnym i publicznym, do używania nazwisk i imion w brzmieniu języka ojczystego, prawo do nauki języka ojczystego i nauki w tym języku, do utrzymywania swobodnych i pokojowych kontaktów poprzez granice oraz uczestniczenia w organizacjach pozarządowych na szczeblu krajowym i międzynarodowym czy zakaz dyskryminacji. KROMN nakłada na państwa-strony obowiązek podejmowania niezbędnych działań dla zapewnienia pełnej i rzeczywistej równości między osobami należącymi do mniejszości narodowej bądź etnicznej a osobami należącymi do większości narodowej, a także obowiązek stwarzania warunków niezbędnych do zachowania i rozwijania tożsamości kulturowej połączony z zakazem podejmowania działań mających na celu asymilację osób należących do mniejszości. Wymagania sformułowane w KROMN są skierowane do każdego państwa-sygnatariusza na wszystkich szczeblach ich organizacji wewnętrznej, jednocześnie KROMN pozostawia państwu swobodę w zakresie wyboru podmiotów, względem których będzie ona stosowana⁵².

Drugim z dokumentów, które w sposób najbardziej szczegółowy i powszechny regulują sytuację mniejszości narodowych i etnicznych w systemie Rady Europy, jest Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych⁵³, która weszła w życie 1 marca 1998 r. Karta nie jest dokumentem skierowanym bezpośrednio do mniejszości narodowych lub etnicznych, nie określa ich praw jako takich, jednak budzi dla nich pewne skutki związane z tak istotną dziedziną, jaką jest tożsamość językowa⁵⁴. W dokumencie tym po raz pierwszy w historii Rady Europy uznano, że szczególne położenie mniejszości wymagać może przyjmowania specjalnych środków jej ochrony⁵⁵. Zgodnie z postanowieniami Karty mniejszości mają prawo do indywidualnej skargi do organów jurysdykcyjnych Rady Europy, prawo do utrzymywania pokojowych kontaktów transgranicznych, prawo dostępu do edukacji w języku ojczystym oraz prawo dostępu i rozpowszechniania informacji w języku ojczystym bez względu na granice. Na gruncie Karty państwa-strony mają obowiązek stwarzania warunków rzeczywistej ochrony mniejszości, przyjmowania środków prawnych, które mają na celu podtrzymywanie odrębności etniczno-kulturowej i językowej mniejszości oraz służących integracji społecznej, z jednoczesnym powstrzymaniem się od podejmowania środków, których celem byłaby przymusowa asymilacja. Karta pozostawia państwu dowolność uznania, które języki mniejszości i języki regionalne są uznawane za przedmiot ochrony Karty w wewnętrznym prawodawstwie, jednocześnie zobowiązała państwa do sprecyzowania

⁵² *Ibidem*, s. 48.

⁵³ Europejska Karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121, dalej jako Karta.

⁵⁴ G. Janusz, *op. cit.*, s. 430.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 437.

w dokumentach ratyfikacyjnych, które języki podlegają ochronie. Karta zapewnia ochronę wprost jedynie dwóm językom regionalnym – dolnoniemieckiemu i kaszubskiemu.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie kilkakrotnie wskazywał na konieczność poszanowania praw mniejszości przez państwa Rady Europy. W sprawie Chapman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu podkreślił między innymi, że wśród państw członkowskich Rady Europy wyłania się pewien konsensus, uznający szczególne potrzeby mniejszości oraz konieczność ochrony ich bezpieczeństwa, tożsamości i stylu życia, który ma na celu nie tylko o dbałość interesów samych mniejszości, ale przede wszystkim ochronę różnorodności kulturowej na potrzeby całej mniejszości⁵⁶.

Jednym z wciąż najbardziej palących problemów jest kwestia używania języków narodowych przez mniejszości. Najbardziej jaskrawe przypadki naruszenia tego prawa to zakaz pod karą grzywny umieszczania dwujęzycznych tablic w miejscowościach zamieszkiwanych przez Polaków na Litwie oraz problemy, z jakimi boryka się litewska mniejszość polska w zakresie pisowni polskich imion i nazwisk⁵⁷. Jednocześnie Europejski Trybunał Praw Człowieka w sposób niejednoznaczny odnosi się do tej kwestii, z jednej strony stwierdzając, że nazwisko należy do strefy prywatnej obywatela i jego pisownia w sposób inny niż chce obywatel stanowi naruszenie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka⁵⁸, a z drugiej strony wskazując, że dopuszczalna jest ingerencja państwa w zakresie nazwiska, jeżeli jest to uzasadnione ważnymi powodami niezbędnymi w demokratycznym państwie prawnym i jest zgodne z prawem, w tym ochroną wartości konstytucyjnych⁵⁹. Na tę ostatnią sytuację powołują się Litwini, twierdząc, że ochrona języka litewskiego jest jedną z wartości konstytucyjnych obowiązujących w ich państwie⁶⁰.

Odrębny problem stanowi dyskryminacja mniejszości w procesie edukacji. Taka sytuacja miała miejsce na przykład w Czechach i Słowacji w stosunku do mniejszości romskiej. W tamtejszych szkołach występowała segregacja rasowa, dzieci romskie uczyły się w odrębnych, specjalnych klasach, co tłumaczono przede wszystkim problemami tych dzieci z nauką. Testy badające poziom inteligencji dzieci pochodzenia czeskiego, słowackiego czy romskiego wykazały, że różnice w zakresie osiągniętych wyników spowodowane są jedynie niedostateczną znajomością języka, w jakim odbywa się nauka przez dzieci pochodzenia romskiego⁶¹.

⁵⁶ Wyrok ETPCz z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie *Chapman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 27238/95.

⁵⁷ Por. W. Kundera, *Dyskryminacja mniejszości w prawie i polityce*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2014, z. 8, s. 323.

⁵⁸ Wyrok ETPCz z dnia 24 października 1996 r. w sprawie *Gulliot p. Francji*, sygn. akt 50 52/1995/558/644.

⁵⁹ Wyrok ETPCz z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie *Mentzen p. Łotwie*, sygn. akt 71074/01.

⁶⁰ Por. M. Jędrusiak, *Litewska tożsamość konstytucyjna a kwestia pisowni nazwisk przedstawicieli mniejszości narodowych na Litwie*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2016, z. 3, s. 93–116.

⁶¹ W. Kundera, *op. cit.*, s. 327.

ETPCz dosyć jednoznacznie odnosi się do problemu dyskryminacji ze względu na przynależność rasową bądź etniczną obywateli, podkreślając, że żadne różnice w traktowaniu, które wynikają wyłącznie lub w decydującym stopniu z pochodzenia etnicznego danej osoby, nie mogą być obiektywnie uzasadnione we współczesnym społeczeństwie demokratycznym, opartym na zasadach pluralizmu i poszanowania odmiennych kultur⁶².

Dokumenty zatwierdzone przez Radę Europy stanowiły asumpt dla rozwoju ochrony praw mniejszości w prawie wszystkich państwach Starego Kontynentu. Przyjęte regulacje są efektem wieloletnich negocjacji pomiędzy państwami i próbą pogodzenia często sprzecznych interesów. Wypracowane rozwiązania zbudowały pewien długoterminowy kompromis, na podstawie którego poszczególne państwa wytworzyły własne przepisy, rozwijając postanowienia wynikające z dokumentów uznanych przez Radę Europy. Niezależnie jednak od tego, to właśnie przepisy wewnętrzne są podstawowym narzędziem, dzięki którym członkowie mniejszości mogą korzystać z przyznanych im uprawnień i rozwijać swoją odrębność kulturową i etniczną.

5. Mniejszości narodowe i mniejszości etniczne w polskim systemie prawnym

Współczesne koncepcje, których przedmiotem jest badanie zasad demokratycznych państw prawa wskazują, że władza państwowa, której źródłem jest demokratyczna większość, nie może naruszać praw mniejszości, które podlegają władzy suwerena, a co za tym idzie ostateczne rozstrzygnięcia podejmowane są co prawda przez większość, ale proces decyzyjny odbywa się w procedurach, które mają za zadanie zapewnienie ochrony praw mniejszości⁶³.

Regulacje zawarte w obecnie obowiązującej Konstytucji są pierwszymi tego typu regulacjami w powojennej historii polskiego konstytucjonalizmu⁶⁴. Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych do czasu przyjęcia Konstytucji z 1997 r. był unormowany jedynie w konstytucji marcowej, w innych ustawach zasadniczych tematyka ta nie była unormowana w sposób bezpośredni, chociaż można się doszukiwać w nich jednak pewnych uprawnień, które w sposób pośredni można odnosić do statusu mniejszości⁶⁵.

Konstytucja RP zawiera w art. 35 odrębne uregulowania dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych. Zgodnie z jego brzmieniem Rzeczpospolita Polska zapewnia

⁶² Wyrok ETPCz z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie [GC]*, skarga nr 27996/06 i 34836/06; wyrok ETPCz z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie *Timishev przeciwko Rosji*, skarga nr 55762/00 i 55974/00, par. 58.

⁶³ Por. B. Banaszak, *Prawo mniejszości narodowych do kultywowania własnej tożsamości kulinarnej*, „Gdańskie studia prawnicze” 2014, t. 31, s. 19.

⁶⁴ A. Malicka, *op. cit.*, s. 142.

⁶⁵ *Ibidem*.

obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. W ustępie 2 wskazanego artykułu ustrojodawca zapewnia mniejszościom narodowym i etnicznym prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Wskazane uregulowanie związane jest z uznaniem, że na terytorium RP istnieją grupy obywateli, które nie należą do narodu polskiego w sensie etnicznym (socjologicznym) bądź też należąc do niego wykazują się pewnymi odrębnościami kulturowymi⁶⁶.

Zakres podmiotowy art. 35 Konstytucji został ograniczony jedynie do obywateli Polski, wykluczając niejako spod tej ochrony cudzoziemców i apatrydów. Jednocześnie taka interpretacja jest trudna do pogodzenia z ochroną ustanowioną w umowach międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, które nie uzależniają przyznania praw jednostkom należącym do mniejszości od posiadania jakiegokolwiek obywatelstwa. Komentowany przepis nie ma jednak charakteru „ekskluzywnego”, to znaczy nie wyłącza poszerzenia katalogu podmiotów podlegających ochronie na gruncie ustawy zwykłej czy w ratyfikowanej umowie międzynarodowej⁶⁷.

Wydaje się, że aby zapewnić mniejszości narodowej bądź etnicznej bezpieczeństwo kulturowe, niezbędna jest dbałość o tożsamość kulturową, która może przejawiać się w takich aspektach jak działalność edukacyjna, społeczna czy publicystyczna⁶⁸. Jednocześnie, chociaż Konstytucja koncentruje się na prawach kulturowych, prawa mniejszości nie ograniczają się jedynie do nich, obejmując swym zakresem między innymi prawo do uczestniczenia w określonym zakresie w procedurach decyzyjnych⁶⁹.

Szczegółowe regulacje prawne, które określają sytuację prawną mniejszości narodowych i etnicznych zawiera ustawa o mniejszościach narodowych, etnicznych oraz o języku regionalnym. Ustawa zmieniła podstawy polityki państwa wobec mniejszości, powołała nowe instytucje, które mają na celu ochronę ich praw oraz stworzyła podstawy dla realizacji nowych uprawnień przyznanych mniejszościom⁷⁰. Zwolennicy przyjęcia

⁶⁶ Por. M. Safjan, L. Bosek, *Komentarz do art. 35 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 2.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 10.

⁶⁸ Por. M. Campion, K. Pabis, *Bezpieczeństwo kulturowe mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Wybrane problemy na przykładzie mniejszości karaimskiej*, [w:] M. Campion (red.), *Changing the world: social, cultural and political pedagogies in civic education*, Kraków 2013, s. 233.

⁶⁹ Por. B. Banaszak, *Komentarz do art. 35 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 2.

⁷⁰ Por. S. Łodziński, *Realizacja praw mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce (wybrane problemy polityki państwa wobec mniejszości związane z wprowadzeniem w życie ustawy z 2005 r.)*, [w:] S. Senft, A. Trzcielińska-Polus (red.), *Colloquium Opole 2007. Mniejszości narodowe i etniczne – edukacja i kultura*, Opole 2008, s. 21.

ustawy o mniejszościach wskazywali, że wpłynie ona pozytywnie na wzmocnienie zaufania obywateli pochodzenia niepolskiego do państwa oraz na pozycję polskich negocjatorów w trakcie rozmów z zagranicznymi sąsiadami dotyczących ochrony interesów polskiej mniejszości, a także twierdzili, że przyjęcie ustawy zawierającej rozwiązania obowiązujące w prawie międzynarodowym będzie swoistym testem na tolerancję⁷¹. Jej przeciwnicy podnosili, że jest ona zbędna, ponieważ jedynie powieli obowiązujące regulacje, nie wnosi nic nowego, co więcej, jest szkodliwa do polskiego interesu narodowego, krytykowano wprowadzenie dwujęzycznych tablic oraz duże koszty realizacji takich przepisów ustawy jak używanie języka mniejszościowego jako języka pomocniczego czy nauczanie języków mniejszości⁷².

Na mocy ustawy państwo uznało 9 mniejszości narodowych (białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską i żydowską) oraz 4 mniejszości etniczne (karaimską, łemkowską, romską i tatarską). Pewne wątpliwości budzi sam fakt wskazania w drodze ustawowej, które mniejszości Rzeczpospolita uznaje, a które nie. Związane jest to nie tylko z faktem, że istnieją duże grupy społeczne, których kwalifikacja jako mniejszości bądź nie wciąż jest nierozstrzygnięta. Nieuznanie Ślązaków za mniejszość wciąż budzi liczne kontrowersje i jest przedmiotem debaty parlamentarnej⁷³. Stanowisko parlamentarzystów wydaje się szczególnie niepokojące w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r., w którym narodowość śląska była najpowszechniejszą z zadeklarowanych narodowości niepolskich⁷⁴.

Ustawa jest jedynym aktem prawnym w zakresie polskich regulacji, który w sposób jednoznaczny definiuje pojęcie „mniejszości narodowej” i „mniejszości etnicznej”. Zgodnie z art. 2 ustawy za mniejszość narodową uznaje się grupę obywateli polskich, która łącznie spełnia następujące warunki:

- a) jest mniej liczebna od pozostałej ludności Rzeczpospolitej Polskiej;
- b) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją;
- c) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji;
- d) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażenie i ochronę;

⁷¹ A. Malicka, *op. cit.*, s. 166.

⁷² *Ibidem*, s. 167.

⁷³ W dniu 19 października 2016 r. sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych wraz z Komisją Mniejszości Narodowych i Etnicznych odrzuciły projekt ustawy ws. śląskiej mniejszości (obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw (druk nr 27), pełny zapis przebiegu posiedzenia: <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/E7BE26FC19DDFADEC12580560043FF70/%24File/0112608.pdf> [dostęp 04.12.2016].

⁷⁴ Por. M. Barwiński, *Struktura narodowościowa Polski w świetle wyników spisu powszechnego z 2011 r.*, „Przegląd Geograficzny” 2014, t. 86, z. 2, s. 226.

- e) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat;
- f) utożsamiają się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

Uznanie mniejszości za mniejszość etniczną uzależnia się od spełnienia niemal tożsamyh warunków, za wyjątkiem punktu f). Mniejszość etniczna bowiem nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własne państwo.

Wydaje się, że ustawodawca, formułując ustawową definicję obu mniejszości, powinien już na tym etapie uwzględnić powzięte przez Rzeczypospolitą Polską zobowiązania międzynarodowe w zakresie ochrony mniejszości narodowych i etnicznych niezależnie od obywatelstwa, jakie posiadają jej członkowie⁷⁵. Takie rozwiązanie usunęłoby możliwe wątpliwości interpretacyjne oraz prowadziłoby do zunifikowanej ochrony członków różnych mniejszości. Definicja legalna ukształtowana przez prawodawcę wciąż budzi wiele wątpliwości, jednak nie odbiega zasadniczo od definicji ukształtowanych na gruncie prawa międzynarodowego. Największe zastrzeżenia budzi konieczność zamieszkiwania przez mniejszość na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat. Z art. 35 Konstytucji wynika bowiem, że ochronie podlegają przedstawiciele wszystkich mniejszości, a nie tylko te spełniające wygórowane przez ustawodawcę kryteria. Komentowany przepis wprowadza pewne problemy interpretacyjne w przypadku poczucia tożsamości z grupą narodową, która co prawda nie posiada jeszcze własnego państwa, ale w której ukazują się silne dążenia separatystyczne⁷⁶. Na gruncie polskich aktów prawnym mniejszościom narodowym i etnicznym przyznano określone uprawnienia, z których w różnym stopniu one korzystają.

6. Realizacja praw mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych na przykładzie Łemków i Żydów

Łemkowie tradycyjnie zamieszkiwali obszary Beskidu Niskiego i Beskidu Sądeckiego⁷⁷. Wyodrębnienie w ustawie Łemków jako mniejszości etnicznej wciąż budzi duże kontrowersje. Koncepcja ta krytykowana jest przede wszystkim przez Ukraińców, którzy twierdzą, że jest to bezprawna ingerencja w ich sprawy wewnętrzne⁷⁸. Pomimo bliskości etnicznej, kulturowej i religijnej, Łemkowie w znaczny sposób odróżniają się od

⁷⁵ *Minority rights: international standards...*, s. 5.

⁷⁶ Por. M. Safjan, L. Bosek, *Komentarz do art. 35...*, s. 12.

⁷⁷ Por. *Piąty raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, <http://mniejszosci.narodowe.ms.gov.pl/mne/prawo/ustawo-mniejszosciac/raporty-ustawowe/9711,V-Raport-dotyczacy-sytuacji-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-oraz-jezyka-regi.html> [dostęp 19.12.2016]; zob. M. Koprowski, *Łemkowie. Losy zaginionego narodu*, Zakrzewo 2016.

⁷⁸ A. Kirpsza, *op. cit.*, s. 20.

narodu ukraińskiego poprzez wykształcenie pewnych odrębnych cech takich jak np. przyjęcie własnej nazwy i posługiwanie się gwarą łemkowską, powstałą w XIX w. orientacją staroruską, odejście od Kościoła unickiego czy rozwój tożsamości łemkowskiej⁷⁹. Warto zaznaczyć, że wyróżnienie w ustawie mniejszości etnicznej Łemków jest pierwszym w jej dziejach tak wyraźnym wyodrębnieniem jej od narodu ukraińskiego⁸⁰. O tym, że sami Łemkowie mają często problemy z określeniem swojej tożsamości, może świadczyć fakt, że w trakcie Narodowego Spisu Powszechnego w 2011 r. różne organizacje zrzeszające Łemków nakłaniały swoich członków do odmiennego określenia tożsamości narodowej i etnicznej⁸¹. I tak Zjednoczenie Łemków namawiało swoich członków do deklarowania narodowości ukraińskiej oraz jednoczesnego poczucia przynależności do łemkowskiej wspólnoty etnicznej, a Stowarzyszenie Łemków do jednoznacznego wyboru narodowości łemkowskiej⁸².

Żydzi to mniejszość narodowa, do której przynależność w Narodowym Spisie Powszechnym z 2011 r. zadeklarowało blisko 7,5 tysiąca osób⁸³. Tradycyjnie Żydzi zamieszkują duże miasta, charakteryzując się dużym stopniem rozproszenia⁸⁴. Powodem napływania Żydów do Polski były stosunkowo najlepsze warunki bezpiecznego życia i rozwoju własnej kultury, co zostało brutalnie przerwane przez II wojnę światową⁸⁵. Po 1989 r. nastąpiło odrodzenie życia żydowskiego w Polsce, wielu powojennych emigrantów powróciło do swoich korzeni, powstały organizacje działające na rzecz rozwoju tej społeczności w Polsce.

Zarówno mniejszość łemkowska, jak i żydowska w aktywny sposób korzystają z przyznanych im w ustawach praw. Zgodnie z art. 8 ustawy mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do zachowania i rozwoju własnego języka, a zgodnie z art. 13 ustawy dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸⁶ mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych oraz takich, których celem jest ochrona tożsamości religijnej. Mniejszość żydowska korzysta z tych uprawnień poprzez tworzenie placówek oświatowych. W roku szkolnym 2014/2015 języka hebrajskiego uczyło się w 8 placówkach oświatowych (w Warszawie i Wrocławiu) 418 uczniów należących do tej mniejszo-

⁷⁹ Por. M. Barwiński, *Rozmieszczenie i liczebność Łemków w Polsce na podstawie wyników spisu powszechnego z 2002 r. – uwarunkowania i kontrowersje*, <http://www.beskid-niski.pl/index.php?pos=/lemkowie/historia/spis> [dostęp 19.12.2016].

⁸⁰ *Ibidem*, s. 2.

⁸¹ M. Barwiński, *Struktura narodowościowa Polski...*, s. 225.

⁸² *Ibidem*, s. 225.

⁸³ Główny Urząd Statystyczny, *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań*, s. 31, www.stat.gov.pl [dostęp 19.12.2016].

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Piąty raport dotyczący sytuacji...*, s. 29.

⁸⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943.

ści, nauka języka jidysz organizowana jest również przez organizacje żydowskie⁸⁷. W roku szkolnym 2014/2015 języka łemkowskiego jako ojczystego uczyło się w 34 placówkach oświatowych 280 uczniów należących do tej mniejszości⁸⁸. W 2000 r. wydano pierwszy podręcznik do nauki gramatyki języka łemkowskiego⁸⁹. Na podstawie wspomnianych przepisów oraz zgodnie z art. 1–7 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁹⁰ mniejszościom przysługuje wolność zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Przejawem tego uprawnienia są wydarzenia organizowane przez mniejszości, takie jak „Łemkowska Watra” w Zdyni, Międzynarodowy Festiwal Folklorystyczny Mniejszości Narodowych i Etnicznych „Świat pod Kyczerą”, „Międzynarodowe Biennale Kultury Łemkowskiej” w Krynicy czy „Spotkania z Kulturą Łemkowską” w Gorzowie Wielkopolskim w przypadku mniejszości łemkowskiej⁹¹ oraz Festiwal Kultury Żydowskiej „Warszawa Singera”, Obchody Rocznicy Powstania w Getcie Warszawskim i Festiwal Kultury Żydowskiej Simha we Wrocławiu organizowane przez mniejszość żydowską⁹².

Obie mniejszości korzystają również aktywnie z prawa do zrzeszania się, formułując stowarzyszenia zwykle, rejestrowe i fundacje, a w przypadku mniejszości żydowskiej również w gminach żydowskich. Spośród najpopularniejszych zrzeszeń łemkowskich należy wymienić Stowarzyszenie Łemków, Zjednoczenie Łemków, Łemkowski Zespół Pieśni i Tańca „Kyczerą”, Stowarzyszenie „Ruska Bursa” w Gorlicach i Stowarzyszenie „Lemko Tower”⁹³. Do głównych organizacji żydowskich należą: Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Żydów w Polsce, Stowarzyszenie Żydów Kombatantów i Poszkodowanych w II Wojnie Światowej, Fundacja „Shalom”, Fundacja Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego⁹⁴. Obie mniejszości korzystają również z prawa do tworzenia własnych środków masowego przekazu takich jak radiostacje czy tytuły prasowe. Łemkowie wydają m.in. dwumiesięcznik „Besida”, kwartalnik „Watra”, roczniki „Łemkowski Rocznik” i „Rocznik Ruskiej Bursy” oraz prowadzą radio Lem.FM. Mniejszość żydowska wydaje miesięcznik „Dos Jidisze Wort – Słowo Żydowskie” oraz dwumiesięcznik „Midrasz”⁹⁵. Żadna z omawianych mniejszości nie korzysta z przywilejów wyborczych

⁸⁷ *Piąty raport dotyczący sytuacji...*, s. 29.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 18; por. U. Markowska-Manista, *Szkolnictwo Łemków i edukacja o Łemkach w warunkach wielokulturowości*, [w:] B. Machul-Telus (red.), *Łemkowie*, Warszawa 2013, s. 177–196.

⁸⁹ A. Kirpsza, *op. cit.*, s. 20.

⁹⁰ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.

⁹¹ *Piąty raport dotyczący sytuacji...*, s. 19.

⁹² *Ibidem*, s. 30.

⁹³ *Ibidem*, s. 19; por. E. Michna, *Łemkowskie organizacje społeczne – współczesna działalność na rzecz podtrzymania i rozwoju kultury*, [w:] B. Machul-Telus (red.), *Łemkowie*, Warszawa 2013, s. 197–223.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 30.

⁹⁵ *Piąty raport dotyczący sytuacji...*, s. 20.

przysługującego mniejszościom narodowym na gruncie kodeksu wyborczego⁹⁶, chociaż obie mniejszości mają swoich przedstawicieli w organach samorządu terytorialnego. W 2014 r. 6 kandydatów mniejszości łemkowskiej wybrano do rad miast i gmin, a w jednej z małopolskich gmin kandydat pochodzący z mniejszości łemkowskiej został wybrany na stanowisko wójta gminy. W 2014 r. jedna osoba z mniejszości żydowskiej uzyskała mandat radnego w jednej z gmin Wielkopolski⁹⁷. Pomimo aktywnego uczestnictwa w życiu kulturalnym i politycznym państwa, mniejszości narodowe i etniczne wciąż napotykać wiele problemów związanych z rozwijaniem własnej odrębności. Główne z nich związane są z finansowaniem instytucji edukacyjnych i kulturalnych, chociaż istnieje szeroki katalog dotacji, z których mniejszości te mogą korzystać.

Jednocześnie, mimo że mniejszości narodowe i etniczne mają w Polsce zagwarantowany szereg praw, to wciąż spotykają się z dyskryminacją. Szczególnie mniejszość żydowska narażona jest na ataki innych obywateli w postaci wypowiedzi ksenofobicznych i rasistowskich⁹⁸. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje również, że w przypadku Polski główne problemy, z jakimi zgłaszają się sami członkowie mniejszości oraz które zauważa RPO, to właśnie wypowiedzi o charakterze rasistowskim, sytuacja Romów w Polsce oraz problemy mniejszości litewskiej⁹⁹. RPO wskazuje przede wszystkim na problemy mieszkaniowe mniejszości romskiej, a także sytuacje konfliktowe, w jakich znajdują się członkowie mniejszości romskiej i przedstawiciele policji oraz lokalnej administracji. Istotne jest, że nie odnotowano w Polsce problemów członków mniejszości z dostępem do opieki zdrowotnej. Niestety, mniejszości borykają się z problemem dyskryminacji w zakresie dostępu do świadczeń socjalnych, co związane jest często z odrzucaniem ich wniosków o zameldowanie w danej miejscowości.

Sami członkowie mniejszości zarówno żydowskiej, jak i tatarskiej wskazują, że przez wiele lat problemem była dla nich nieuregulowana sytuacja prawna uboju rytualnego¹⁰⁰. Kwestia ta była rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny, który rozważał, czy ubój rytualny podlega ochronie w ramach wolności religii, której obowiązek przestrzegania jest związany z ochroną przyrodzonej wolności człowieka¹⁰¹. Trybunał stwierdził, że przewidziana w Konstytucji ochrona wolności religii dotyczy również wszelkich czynności, które mają charakter religijny, nawet jeśli są one niepopularne z punktu widzenia całej społeczności.

⁹⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁹⁷ *Piąty raport dotyczący sytuacji...*, s.20.

⁹⁸ W. Kundera, *op. cit.*, s. 334.

⁹⁹ Por. Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych z dnia 20 listopada 2013 r., s. 4, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/BB38A9FC78D02C0AC1257C320049D655/%24File/0264107.pdf>, dostęp: 9.07.2017 r.

¹⁰⁰ *Ibidem* s. 9–10.

¹⁰¹ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2014 r., K 52/13.

Łemkowie z kolei od wielu lat borykają się z problemem odzyskania mienia leśnego, które zostało im zagrabione w wyniku akcji „Wisła”. Przedstawiciele tej mniejszości wskazują, że niezyczliwość oraz brak dobrej woli ze strony Lasów Państwowych mogą nosić znamiona dyskryminacji, a skomplikowane procedury, które sprawiają, że postępowania toczą się przez wiele lat, uniemożliwiają w praktyce odzyskanie utraczonych terenów¹⁰². Ponadto Łemkowie zwracają również uwagę administracji państwowej na niszczenie dwujęzycznych tablic w rejonach przez nich zamieszkiwanych, rasistowskie i ksenofobiczne uwagi kierowane przeciwko nim, a ponadto zakłócanie organizowanych przez nich imprez oraz groźby kierowane do lokalnych polityków pochodzących z tej mniejszości. Szczególnie niepokojący jest fakt, że pomimo zgłaszania takich działań do prokuratury, pozostaje ona bezczynna i w większości przypadków umarza postępowania z powodu niewykrycia sprawców.

7. Podsumowanie

Prawa mniejszości narodowych i etnicznych mają na celu ochronę unikalnych cech właściwych dla niektórych grup społecznych. Z uwagi na wyjątkową wartość, jaką niesie za sobą wielokulturowe społeczeństwo oraz nierozzerwalnie z nim związana konieczność poszanowania różnorodnych tradycji i zwyczajów, władze państwowe muszą zapewnić ochronę oraz warunki, w których odmienności między grupami mogą być rozwijane.

Jednocześnie ze względu na wciąż zmieniającą się strukturę demograficzną w Polsce, jak i regulacje międzynarodowe, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, zasadne jest postulowanie zmian ustawowych definicji mniejszości. Wydaje się, że w związku z napływem imigrantów ustawowa ochrona powinna być rozszerzona na przedstawicieli wszystkich nacji, a nie tylko tych wymienionych w zamkniętym katalogu ustawy. Szczególnie niepokojący jest fakt nieuznawania mniejszości śląskiej za mniejszość etniczną bądź narodową, a także brak ochrony na gruncie ustawy innych mniejszości, które zamieszkują terytorium RP.

Sam zakres uprawnień przysługujących mniejszościom należy uznać za wystarczający. Jednocześnie, jak wskazują raporty ustawowe, zakres korzystania z tych uprawnień jest różny. Wydaje się, że stosunkowo łatwiej zorganizować się mniejszościom, które zamieszkują wspólne terytorium, które jednocześnie charakteryzują się wyższym średnim wiekiem społeczności. Należy jednak wskazać, że mniejszości mogą i powinny ubiegać się o dofinansowania, które miałyby wspomóc zachowanie i rozwój ich tradycji i obyczajów. W obecnej sytuacji społeczno-politycznej należałoby jednak zadbać o to,

¹⁰² Zapis przebiegu posiedzenia..., s. 10.

aby wszelkie przejawy nienawiści na tle narodowościowym i dyskryminacji były w sposób bardziej zorganizowany i stanowczy zwalczane w zarodku.

Odrębnym problemem, który pojawia się przede wszystkim w państwach zachodnich, jest problem mniejszości migracyjnych. Ogólna niechęć obywateli i polityków państw takich jak Francja, Wielka Brytania czy, w mniejszym stopniu, Niemiec do tworzenia się społeczeństwa multi-kulti sprawia, że ograniczona jest możliwość asymilacji ludności napływowej z zachowaniem ich odrębności kulturowych i etnicznych. Jednocześnie niektóre państwa, jak np. Francja, nie uznają w swoim porządku prawnym nie tylko pojęcia, ale i istnienia mniejszości narodowych¹⁰³. Taka postawa skutkuje niedozwoloną w prawie międzynarodowym przymuszoną asymilacją migrantów, poprzedzoną ignorowaniem kultury i odrębności mniejszości, co w konsekwencji może prowadzić do spadku ich zaufania do państwa przyjmującego, utratą poczucia bezpieczeństwa, a w konsekwencji agresją.

¹⁰³ W. Kundera, *op. cit.*, s. 320.

