

Katarzyna Wójcik

Ochrona mniejszości narodowych w świetle dwustronnych traktatów zawartych przez Polskę

Studia Iuridica Lublinensia 14, 217-235

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KATARZYNA WÓJCIK

Ochrona mniejszości narodowych w świetle dwustronnych traktatów zawartych przez Polskę

Protection of the national minorities in the light of bilateral political agreements concluded by Poland

Zagadnienie mniejszości narodowych i ochrony ich praw jest aktualnym problemem stosunków międzynarodowych. Rzeczpospolita Polska zawarła dotychczas 23 umowy o przyjaźni i współpracy¹, spośród których 14 zawiera klauzule o ochronie mniejszości narodowych. W niniejszym artykule poddano analizie treść tych klauzul na tle europejskich regulacji w zakresie ochrony mniejszości narodowych.²

¹ Teksty dwustronnych traktatów o przyjaźni i współpracy zawartych przez RP: A. Przyborska-Klimczak, W. Staszewski, *Traktaty o przyjaźni i współpracy zawarte przez Polskę: wybór dokumentów*, Lublin 2005.

² W artykule poddano analizie następujące umowy dwustronne: *Traktat między RP a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* (Dz. U. z 1992 r. nr 14, poz. 56), *Układ między RP a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacieliskiej współpracy* (Dz. U. z 1992 r. nr 59, poz. 296), *Traktat między RP a Republiką Węgierską o przyjacieliskiej i dobrosąsiedzkiej współpracy* (Dz. U. z 1992 r. nr 59, poz. 298), *Traktat między RP a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy* (Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 291), *Traktat między RP a Republiką Łotewską o przyjaźni i współpracy* (Dz. U. z 1993 r. nr 114, poz. 502), *Traktat między RP a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* (Dz. U. z 1993 r. nr 118, poz. 527), *Układ między RP a Republiką Bułgarii o przyjaznych stosunkach i współpracy* (Dz. U. z 1993 r. nr 118, poz. 529), *Traktat między RP a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy* (Dz. U. z 1993 r. nr 125, poz. 573), *Traktat między RP a Republiką Estońską o przyjaznej współpracy i bałtyckim dobrosąsiedztwie* (Dz. U. z 1993 r. nr 121, poz. 536), *Układ między RP a Rumunią o przyjaznych stosunkach i współpracy* (Dz. U. z 1994 r. nr 29, poz. 106), *Traktat między RP a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy* (Dz. U. z 1995 r. nr 15, poz. 71), *Traktat o przyjaźni i współpracy między RP a Republiką Uzbekistanu* (Dz. U. z 1996 r. nr 26, poz. 115), *Traktat między RP a Republiką Mołdową o przyjaźni i współpracy* (Dz. U. z 1996 r. nr 76, poz. 363), *Traktat o przyjaźni i współpracy między RP a Republiką Gruzji* (Dz. U. z 2000 r. nr 2, poz. 7).

RYS HISTORYCZNY OCHRONY MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W EUROPIE
W DWUSTRONNYCH UMOWACH POLITYCZNYCH

Dwustronne umowy o przyjaźni i współpracy zajmują szczególne miejsce w stosunkach traktatowych państw. Charakteryzują się szerokim zakresem uregulowań, wykraczającym poza dziedzinę stosunków politycznych.³ Umowy te, obejmujące pod względem przedmiotowym m.in. współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną oraz współpracę w zakresie ochrony praw człowieka, stanowią odzwierciedlenie wzajemnych relacji między państwami. Ukształtowanie treści i proporcje pomiędzy poszczególnymi postanowieniami pozwalają wnioskować o priorytetach polityki zagranicznej państw, o kwestiach stanowiących przedmiot ich szczególnej uwagi. Często spotykane odwołanie w preambule do wzajemnych relacji historycznych świadczy o tym, że na aktualny stan stosunków międzynarodowych, a tym samym również na treść umów dwustronnych, znaczący wpływ wywierają uwarunkowania historyczne i geopolityczne.⁴

Postanowienia dotyczące ochrony grup narodowych są istotnym elementem wielu umów dwustronnych. Wynika to z faktu, że współcześnie państwa europejskie są w większości podmiotami niejednolitymi narodowo, zatem ich ludność obejmuje też mniejszości narodowe.⁵ Traktatem, który zapoczątkował praktykę zawierania bilateralnych umów o przyjaźni i współpracy, był polsko-niemiecki Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zawarty w Bonn 17 czerwca 1991 r. Jest on niejednokrotnie określany w literaturze polskiej i zagranicznej jako umowa wzorcowa, stanowiąca przykład dla uregulowania stosunków dwustronnych pomiędzy innymi państwami europejskimi, w tym kwestii mniejszości.⁶ Dwustronne traktaty o przyjaźni, oparte na modelu traktatu polsko-niemieckiego, wykazują znaczne podobieństwo pod względem struktury uregulowań i ich zawartości merytorycznej.

W stosunkach międzynarodowych sprawę ochrony praw mniejszości podejmowano jednak od dawna.⁷ Początek ochrony mniejszości narodowych sięga

³ A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *op. cit.*, s. 5.

⁴ *Ibidem*.

⁵ S. Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa 2001, s. 16.

⁶ Por.: K. Gál, *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection*, „ECMI Working Paper” (maj) 1999, nr 4, s. 7; E. Lantschner, R. Medda, *Protection of National Minorities through Bilateral Agreements in South Eastern Europe*, Draft Report prepared by the European Academy of Bozen, maj 2001, s. 8; A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004, s. 125.

⁷ W literaturze wskazuje się, że już Traktat z Oliwy, zawarty między Polską a Szwecją 3 maja 1660 r., zawierał prawne gwarancje ochrony mniejszości. Zapewniając swobody religijne dla mniejszości katolickiej i zapobiegając jej dyskryminacji w protestanckiej Szwecji, odnosił się on jednak do ochrony mniejszości wyznaniowych, a nie narodowych. Podobnie Traktat paryski z 1763 r. zakresem ochrony obejmował francuską mniejszość katolicką w znajdującej się pod panowaniem brytyjskim Kanadzie. Szerzej: S. Pawlak, *op. cit.*, s. 16–22.

okresu po Kongresie wiedeńskim z 1815 r., który rozszerzył ochronę mniejszości poza zakres wyłącznie wyznaniowy.⁸ Po I wojnie światowej na skutek licznych zmian terytorialnych powstała konieczność objęcia mniejszości narodowych skuteczną ochroną prawną oraz wypracowania w tym zakresie jednolitego podejścia. Zagadnienie ochrony grup narodowościowych stało się wówczas częścią powszechnego prawa międzynarodowego i uzyskało ważne miejsce w stosunkach międzynarodowych.⁹ Ochrona ta miała na celu nie tylko zagwarantowanie poszanowania praw samych mniejszości, zapewnienie im tolerancji i niedyskryminacji, ale też w szerszym wymiarze, zapobiegając dążeniom separatystycznym, służyć miała ochronie integralności państw i stabilności w Europie.¹⁰

Utworzony w okresie międzywojennym tzw. wersalski system ochrony mniejszości kształtował prawa mniejszości w sposób niejednorodny, nierównomiernie także nakładając obowiązki na poszczególne państwa, dlatego w konsekwencji okazał się nieskuteczny.¹¹ W nienależyty sposób uregulowane kwestie narodowościowe po I wojnie światowej wskazuje się jako jedną z przyczyn wybuchu II wojny światowej.¹²

Po 1945 r. ochrona praw mniejszości narodowych realizowana była w państwach Europy Zachodniej. W drodze dwustronnych negocjacji między Austrią i Włochami została uregulowana sytuacja prawna mniejszości austriackiej w Południowym Tyrolu (Traktat Gruber-de Gasperi z 1946 r.), natomiast deklaracje niemiecko-duńskie z Bonn i Kopenhagi z 1955 r. zagwarantowały szeroki zakres praw mniejszości duńskiej na półwyspie Szlezwik-Holsztyn.¹³ Zagadnienie ochrony mniejszości narodowych stało się w całej Europie istotną i aktualną kwestią po rozpadzie bloku państw socjalistycznych, kiedy dążenie do zapewnienia stabilności i potwierdzenia granic nabrało szczególnego znaczenia.¹⁴ Na początku lat 90. podjęto intensywny proces zawierania dwustronnych umów politycznych pomiędzy państwami dawnego bloku socjalistycznego oraz pomiędzy tymi państwami a państwami Europy Zachodniej. Jednocześnie z normowaniem stosunków dwustronnych w ramach umów o współpracy i dobrym sąsiedztwie, ochrona mniejszości narodowych w Europie stała się przedmiotem zainteresowania organizacji międzynarodowych.

⁸ T. Białek, *Międzynarodowe standardy ochrony praw mniejszości narodowych i ich realizacja na przykładzie Białorusi, Litwy i Ukrainy*, Warszawa 2008, s. 17.

⁹ S. Pawlak, *op. cit.*, s. 18–19.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ T. Białek, *op. cit.*, s. 20–21.

¹² J. Jackson-Preece, *Article 18*, [w:] M. Weller (red.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford 2006, s. 508.

¹³ *Ibidem*, s. 511.

¹⁴ A. Malicka, *op. cit.*, s. 42.

Ważną rolę w wyznaczaniu europejskich standardów ochrony mniejszości odegrała Rada Europy, pod auspicjami której została przyjęta m.in. Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych (1992 r.)¹⁵ oraz Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych (1995 r.)¹⁶ Konwencja Ramowa była pierwszym wielostronnym instrumentem międzynarodowym, który w całości został poświęcony problematyce ochrony praw mniejszości narodowych.¹⁷ Konwencja przewiduje zawieranie przez Państwa-Strony dwustronnych i wielostronnych porozumień z innymi państwami, w szczególności z państwami sąsiedzkimi, w celu zapewnienia ochrony osobom należącym do mniejszości (art. 18 pkt 1).¹⁸

Prace prowadzone na forum Rady Europy sprzyjają wypracowaniu rozwiązań regionalnych, bliższych europejskim uwarunkowaniom historycznym i społecznym niż rozwiązania o charakterze powszechnym. Ze względu na doniosłe znaczenie dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa, ochrona mniejszości narodowych stała się również przedmiotem prac Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Dokumenty przyjęte na forum KBWE/OBWE, podobnie jak dokumenty Rady Europy, stanowią wytyczne dla kształtowania ochrony mniejszości narodowych w stosunkach międzynarodowych, w tym w stosunkach dwustronnych.¹⁹ Na wzór postanowień Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego KBWE z 29 czerwca 1990 r.²⁰, który zawiera zbiór zasad odnoszących się do ochrony mniejszości narodowych, ukształtowanych zostało wiele uzgodnień w traktatach bilateralnych. W preambułach tych traktatów niejednokrotnie występuje również odwołanie do Paryskiej Karty Nowej Europy, podpisanej w Paryżu 21 listopada 1990 r., na spotkaniu szefów państw i rządów uczestniczących w KBWE.²¹

Inicjatywa zmiierzająca do zagwarantowania stabilnej sytuacji w Europie Środkowo-Wschodniej, przez zawieranie dwustronnych umów politycznych, uzyskała poparcie także ze strony Unii Europejskiej. Przyjęty 20 marca 1995 r., z inicjatywy premiera Francji E. Balladura, Pakt Stabilności miał w zamierzeniu służyć promowaniu zawierania dwustronnych umów, a tym samym ochronie

¹⁵ Dz.U. z 2009 r. nr 137, poz. 1121.

¹⁶ Dz.U. z 2002 r. nr 22, poz. 209.

¹⁷ S. Pawlak, *op. cit.*, s. 41.

¹⁸ W Deklaracji interpretacyjnej, stanowiącej załącznik do Konwencji Ramowej, Polska złożyła oświadczenie o gotowości realizacji Konwencji także w trybie jej art. 18, czyli zawieraniu umów międzynarodowych (o których mowa jest w tym artykule), których celem jest ochrona mniejszości narodowych w Polsce oraz mniejszości lub grup polskich w innych państwach.

¹⁹ S. Pawlak, *op. cit.*, s. 11.

²⁰ *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, tekst w jęz. ang: http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf (data wejścia: 15.12.2009).

²¹ *The Charter of Paris for a New Europe*, tekst w jęz. ang.: http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf (data wejścia: 15.12.2009).

mniejszości narodowych.²² Prace nad Paktem były skoncentrowane na sprawach pogłębienia relacji dobrosąsiedzkich, z uwzględnieniem wszystkich ich aspektów, w tym praw osób należących do mniejszości narodowych (pkt 6 Paktu). Poszanowanie praw tych osób zostało określone jako czynnik budujący stabilną Europę, niezbędną dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego (pkt 5). Pakt obejmuje Deklarację państw oraz listę umów, porozumień i deklaracji dwustronnych zawartych przez państwa Unii z dziewięcioma państwami ubiegającymi się o członkostwo w UE (Bułgaria, Czechy, Polska, Słowacja, Rumunia, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia) oraz umów, porozumień i deklaracji dwustronnych zawartych pomiędzy tymi państwami, a także pomiędzy nimi a innymi państwami zaproszonymi do rozmów.²³ Nadzór nad realizacją Paktu został powierzony OBWE, którą Państwa-Strony Paktu upoważniły do stosowania własnych instrumentów i procedur niezbędnych do zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających z umów i porozumień włączonych do Paktu (pkt. 13–15). Ewentualne spory, będące wynikiem rozbieżności na tle interpretacji i stosowania traktatów dwustronnych, państwa mogą rozstrzygać przed Trybunałem Konkyliacji i Arbitrażu, ustanowionym w ramach struktur OBWE (pkt 16).

Brak charakteru prawnie wiążącego, jak również brak rzeczywistych mechanizmów kontrolnych sprawił, że rola Paktu w dziedzinie ochrony praw mniejszości jest w literaturze kwestionowana.²⁴ Wskazuje się, że Pakt nie stanowił przełomu w stosunkach międzynarodowych, gdyż wiele umów dwustronnych zostało zawartych przed wystąpieniem premiera Balladura z inicjatywą jego zawarcia.²⁵ Podkreśla się również, że rozmowy i negocjacje nad przyjęciem tego dokumentu odbyły się bez udziału przedstawicieli mniejszości, mimo że priorytetowym założeniem Paktu była ochrona interesów i praw samych mniejszości narodowych.²⁶

²² J. Jackson-Preece, *op. cit.*, s. 511. *Déclaration politique adoptée à l'issue de la conférence finale sur le Pacte de stabilité en Europe et liste des accords et arrangements de bon voisinage et de coopération*, tekst w jęz. fr.: <http://europa.eu/bulletin/fr/9503/p202001.htm> (data wejścia: 15.12.2009).

²³ Umowy i deklaracje włączone do Paktu przez stronę polską: traktaty przyjaźni z Niemcami, Hiszpanią, Francją, Włochami, Bułgarią, Estonią, Węgrami, Litwą, Łotwą, Rumunią, Czechami i Słowacją, Białorusią, Mołdową, Rosją, Turcją, Ukrainą, wspólne deklaracje z Belgią, Holandią, Wielką Brytanią.

²⁴ Por: K. Gál, *op. cit.*, s. 5; A. Malicka, *op. cit.*, s. 76. R. Kuźniar wprost określa Pakt jako niepowodzenie unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; ocenia, że był on nieprze-myślany i realizowany pod naciskiem Francji. R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 37.

²⁵ K. Gál, *op. cit.*, s. 5. Por. M. Wągrowska, *Dwie niewiadome*, „Rzeczpospolita” z 20 marca 1995.

²⁶ K. Gál, *op. cit.*, s. 5.

ZAKRES PODMIOTOWY KLAUZUL O OCHRONIE MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W TRAKTATACH O PRZYJAŹNI I WSPÓŁPRACY

W obowiązujących aktach prawa międzynarodowego pojęcie mniejszości narodowej nie zostało zdefiniowane. Liczne próby uzgodnienia definicji legalnej zakończyły się niepowodzeniem, co było związane zarówno z obawą państw przed dążeniami mniejszości do secesji, jak i ze znacznym zróżnicowaniem sytuacji mniejszości w poszczególnych państwach.²⁷ Niezależnie od rozważań doktrynalnych, posługiwanie się przez poszczególne państwa odmiennymi pojęciami („mniejszość narodowa”, „narodowość”, „społeczność”) nie może wiązać się z niekorzystnymi następstwami, ponieważ prawo do ochrony powinno być zagwarantowane wszystkim grupom bez względu na definicję. Uregulowania dotyczące praw mniejszości odnoszą się do każdej osoby należącej do narodowej, etnicznej, językowej lub religijnej grupy, która znajduje się na pozycji niedominującej w państwie, w którym żyje.²⁸

Różnice pod względem podmiotowym występują także pomiędzy klauzulami o ochronie mniejszości, zawartymi w polskich traktatach o przyjaźni i współpracy. Traktat polsko-białoruski obejmuje ochroną osoby należące do mniejszości polskiej na Białorusi oraz do mniejszości białoruskiej w Polsce (art. 14), traktat polsko-czeski i polsko-słowacki gwarantuje ochronę osobom należącym do czeskiej i słowackiej mniejszości narodowej w Polsce oraz osobom należącym do polskiej mniejszości narodowej w Czechach i na Słowacji (art. 8). W traktacie polsko-ukraińskim strony przyznają prawo do ochrony tożsamości członkom mniejszości polskiej na Ukrainie i mniejszości ukraińskiej w Polsce (art. 11), tak samo ujęty jest krąg osób podlegających ochronie w traktacie polsko-łotewskim (art. 15). Traktat polsko-litewski zawiera definicję mniejszości polskiej, pojęcie to oznacza osoby posiadające obywatelstwo litewskie, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do narodowości, kultury lub tradycji polskiej oraz uznają język polski za swój język ojczysty (art. 13). Analogicznie zdefiniowana jest mniejszość litewska zamieszkała na terytorium Polski.

Strony traktatu polsko-rosyjskiego nie posłużyły się pojęciem mniejszości, ograniczając się do zamieszczenia sformułowania „obywatele Rzeczypospolitej Polskiej pochodzący z Rosji” oraz „obywatele Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia” (art. 16 ust. 3). Podobnie ukształtowany jest krąg beneficjentów w traktatach: polsko-bułgarskim (art. 8), polsko-gruzińskim (art. 15 ust. 2), polsko-mołdawskim (art. 16 ust. 1) oraz polsko-uzbeckim (art. 15 ust. 1). Wymienione akty, określając zakres obowiązywania analizowanych klauzul, ustana-

²⁷ H.-J. Heinze, *Article 1*, [w:] M. Weller, *op. cit.*, s. 82–83. Autor podaje te dwie przyczyny jako determinujące brak porozumienia odnośnie do definicji mniejszości narodowych w Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

²⁸ Stanowisko komentatorów Konwencji ramowej. Zob.: H.-J. Heinze, *op. cit.*, s. 84.

wiają uprawnienia na rzecz własnych obywateli mających pochodzenie drugiej strony.

Traktat polsko-węgierski również unika stosowania terminu „mniejszość”, posługując się pojęciem „grupy etnicznej” (art. 6 ust. 2).

W przypadku traktatów: polsko-niemieckiego, polsko-estońskiego oraz polsko-rumuńskiego zakres podmiotowy klauzul o ochronie mniejszości nie został ujęty symetrycznie. W myśl traktatu polsko-niemieckiego, prawo do ochrony swojej tożsamości mają członkowie mniejszości niemieckiej w Polsce, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przynajmniej się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przynajmniej się do języka, kultury lub tradycji polskiej (art. 20 ust. 2). Polacy nie mają w Niemczech statusu mniejszości, co jest pochodną braku w prawie niemieckim odrębnych uregulowań dotyczących mniejszości narodowych.²⁹ Wyjątkiem jest uregulowanie odrębnej sytuacji prawnej mniejszości duńskiej (w Szlezwiku-Holsztynie) oraz mniejszości serbołużycyckiej (w Brandenburgii i Saksonii).³⁰

Traktat z Estonią gwarantuje swobodę w zachowaniu tożsamości zarówno obywatelom polskim estońskiego pochodzenia, jak i obywatelom Estonii polskiego pochodzenia. Dodatkowo pojęciem mniejszości posługuje się jednak tylko w odniesieniu do mniejszości polskiej w Estonii (art. 15 ust. 3).³¹ Odstępstwo od zasady wzajemności wynika z faktu, że na terytorium Polski nie zamieszkuje mniejszość estońska, natomiast na terytorium Estonii występuje wspólnota pochodzenia polskiego.³²

Traktat polsko-rumuński posługuje się pojęciem mniejszości narodowej również w odniesieniu tylko do jednej strony (polskiej).³³

Wymienione traktaty przyznają gwarancje w zakresie ochrony tożsamości narodowej osobom należącym do mniejszości narodowych lub obywatelom legalnie przebywającym na terytorium stron. Postanowienia analizowanych umów dwustronnych wpisują się w międzynarodową tendencję na rzecz ochrony praw

²⁹ T. Białek, *op. cit.*, s. 27.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Art. 15 ust. 3 *Traktatu między RP a Republiką Estońską o przyjaznej współpracy i bałtyckim dobrośiedztwie*: Strony będą sprzyjać obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej estońskiego pochodzenia i obywatelom Republiki Estońskiej polskiego pochodzenia, w tym mniejszości polskiej w Estonii, w zachowaniu i krzewieniu tożsamości.

³² B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 108–109.

³³ Art. 15 ust.1 *Traktatu między RP a Rumunią o przyjaznych stosunkach i współpracy*: Obywatele polscy pochodzenia rumuńskiego zamieszkali na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej oraz obywatele rumuńscy pochodzenia polskiego (członkowie polskiej mniejszości narodowej w Rumunii) mają prawo [...] do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej, bez żadnej dyskryminacji i przy zapewnieniu pełnej równości wobec prawa.

indywidualnych członków mniejszości, a nie praw zbiorowych mniejszości.³⁴ Bez względu na fakt, że z gwarancji mogą korzystać bezpośrednio tylko jednostki, poprzez ochronę jednostki należącej do mniejszości ochronie podlega również mniejszość jako zbiorowość.³⁵ Praktyczna realizacja gwarantowanych praw uzależniona jest od zdolności całej grupy mniejszościowej do podtrzymywania swojej tożsamości.

Zagadnienie indywidualnego lub kolektywnego charakteru praw mniejszości stanowi przedmiot rozważań doktrynalnych. Podkreśla się, że prawa mniejszości stanowią kompromis pomiędzy prawami indywidualnymi a zbiorowymi, co oznacza, że pomimo ich indywidualnego charakteru powinny być wykonywane zbiorowo.³⁶ Z punktu widzenia mniejszości są to prawa indywidualne, ale wykonywane we wspólnocie. Z punktu widzenia państwa – ochrona mniejszości powinna być interpretowana zarówno jako ochrona osób należących do mniejszości, jak i całych grup.³⁷ W większości analizowanych traktatów dwustronnych postanowienia precyzują, że korzystanie z ochrony może odbywać się indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami grupy. Nie przyznają przy tym gwarancji o charakterze zbiorowym. Wyjątek w tym zakresie stanowi traktat polsko-litewski, który wśród obowiązków stron odnoszących się do ochrony mniejszości wymienia powstrzymanie się od działań, które prowadziłyby do zmian narodowościowych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości narodowe (art. 15).

Zgodnie z europejskimi wytycznymi, niektóre traktaty polityczne (np. z Niemcami, Czechami i Słowacją, Litwą, Łotwą, Białorusią i Ukrainą) stanowią, że przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą indywidualnego wyboru, z którego nie mogą wynikać niekorzystne konsekwencje dla danej osoby.³⁸ Traktat z Litwą podkreśla, że nikt nie może być zmuszony do udowodnienia swojej narodowości ani do wyrzeczenia się jej (art. 13 ust. 3).

ZAKRES PRZEDMIOTOWY OCHRONY MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W TRAKTATACH O PRZYJAŹNI I WSPÓŁPRACY

Ochrona praw kulturalnych

Ochrona mniejszości ma na celu zniwelowanie różnic, jakie występują pomiędzy jej położeniem a położeniem większości. Istota tego działania polega na stworzeniu warunków, które pozwolą mniejszości na zachowanie własnej

³⁴ T. Białek, *op. cit.*, s. 21. Taki kierunek regulacji wynika z obawy państw przed możliwością secesji. Zob. H.-J. Heinze, *op. cit.*, s. 85.

³⁵ T. Białek, *op. cit.*, s. 49.

³⁶ B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 106.

³⁷ *Ibidem*, s. 106–107.

³⁸ Por. art. 32 Dokumentu kopenhaskiego z 1990 r. oraz art. 3 ust. 1 Konwencji ramowej.

tożsamości oraz na uzyskanie pełnego uczestnictwa w życiu politycznym, społecznym i kulturalnym państwa, w którym żyje.³⁹ Państwo jest zobowiązane do zapewnienia mniejszościom równości wobec prawa, równości faktycznej oraz ochrony przed dyskryminacją. Obowiązki w tym zakresie powinny być realizowane na drodze ustawodawczej, sądowej i administracyjnej oraz przy udziale innych osób i organizacji wspieranych przez państwo, w jednakowym zakresie wobec wszystkich mniejszości na jego terytorium.⁴⁰

Traktat polsko-niemiecki przyznaje osobom należącym do chronionych zbiorowości prawo do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej (art. 20 ust. 1). Prawo to może być wykonywane indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami grupy i nie może się wiązać z próbami przymusowej asymilacji ze strony państwa. Strona polska i niemiecka uznały prawo osób należących do chronionych grup do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności bez dyskryminacji i z uwzględnieniem ich pełnej równości wobec prawa. Tak sformułowane gwarancje są dosłownym powtórzeniem treści postanowień Dokumentu kopenhaskiego KBWE z 1990 r.⁴¹

W ten sam sposób ujęte jest podstawowe prawo mniejszości do ochrony swojej tożsamości w traktatach: polsko-czeskim i polsko-słowackim (art. 8 ust. 1), polsko-ukraińskim (art. 11 ust. 1), polsko-białoruskim (art. 14 ust. 1), polsko-lotewskim (art. 15 ust. 1), polsko-litewskim (art. 13 ust. 2), polsko-rumuńskim (art. 15 ust. 1), polsko-gruzińskim (art. 15 ust. 2), polsko-mołdawskim (art. 16 ust. 1) oraz polsko-uzbeckim (art. 15 ust. 1).⁴² Wyraźny obowiązek państwa powstrzymania się od działań zmierzających do przymusowej asymilacji jest przewidziany, oprócz traktatu polsko-niemieckiego, w traktacie z Czechami i Słowacją (art. 8 ust. 1) oraz z Litwą (art. 15).

Traktat z Estonią przyznaje osobom należącym do chronionych grup prawo do zachowania i krzewienia tożsamości etnicznej i własnej kultury (art. 15 ust. 3), natomiast traktat polsko-węgierski przewiduje prawo do pielęgnowania kultury, języka i szkolnictwa oraz utrzymywania związków z krajem macierzystym (art. 6 ust. 2). Traktat z Rosją zobowiązuje oba państwa do sprzyjania osobom mającym pochodzenie drugiej strony w zachowaniu i krzewieniu tożsamości etnicznej, własnej kultury oraz w nauczaniu języka ojczystego (art. 16

³⁹ B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 113. Autorka podkreśla, że założenie to nie oznacza dyskryminacji pozytywnej, czyli przyznawania przywilejów, które stawałyby mniejszość w korzystniejszym położeniu niż pozostali obywatele państwa, nienależących do mniejszości.

⁴⁰ T. Białek, *op. cit.*, s. 48.

⁴¹ Por. art. 31–32. Dokumentu kopenhaskiego spotkania w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE z 20 czerwca 1990 r.

⁴² Traktat polsko-uzbecki przewiduje prawo do zachowania i wyrażania nie tożsamości, a odrębności etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej.

ust. 3). Traktat z Bułgarią zawiera deklarację stron zapewnienia swobodnego zachowania i rozwijania języka i kultury (art. 8).

Wszystkie te traktaty *expressis verbis* odwołują się do powszechnie przyjętych standardów międzynarodowych dotyczących przestrzegania praw człowieka i praw mniejszości narodowych.

Z powyższego zestawienia wynika, że kluczowym zagadnieniem w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych jest pojęcie tożsamości. Konieczność zapewnienia ochrony tożsamości narodowej (etnicznej) przesądza o specyfice ochrony praw mniejszości narodowych, zawierającej się w szerszym systemie ochrony praw człowieka. Naczelna zasada niedyskryminacji nie uwzględnia bowiem specyficznych cech związanych z pochodzeniem narodowym, a składających się na tożsamość narodową mniejszości.⁴³

W analizowanych umowach o przyjaźni i współpracy zakres ochrony tożsamości jest zróżnicowany. Na przyznane mniejszościom gwarancje związane z pielęgnowaniem ich odrębności kulturalnej składają się m.in. prawa: językowe, w zakresie oświaty, religii, dostępu do środków masowego przekazu i utrzymywania swobodnych kontaktów.

Odrębność językowa jest pierwszym i najbardziej ewidentnym przejawem istnienia mniejszości, świadczącym o jej przynależności narodowej.⁴⁴ Traktat polsko-niemiecki, rozwijając ogólne prawo do ochrony tożsamości, przyznaje osobom należącym do chronionych zbiorowości prawo do swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym, jak również prawo dostępu do informacji w tym języku, do jej rozpowszechniania i wymiany (art. 20 ust. 3).⁴⁵ Zapewnia też prawo do używania imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego. W dalszych postanowieniach strony zobowiązują się do zapewnienia odpowiednich możliwości nauki języka ojczystego lub w języku ojczystym w publicznych placówkach oświatowych. Prawo to nie narusza obowiązku uczenia się oficjalnego języka państwa. Tam, gdzie jest to możliwe i konieczne, strony powinny zapewnić także możliwość posługiwania się językiem ojczystym wobec władz publicznych (art. 21. ust. 2). Nie odnosząc się bezpośrednio do mniejszości, strona polska i niemiecka wyraziły również gotowość do umożliwienia zainteresowanym osobom pełnego dostępu do języka i kultury drugiego państwa oraz do upowszechniania jego literatury. Poparły dążenie do zakładania szkół, w których nauczanie będzie się odbywać w obu językach (art. 25 ust. 1–3). Zobowiązały się także do uwzględniania historii i kultury grup mniejszościowych w związku z nauczaniem historii i kultury w placówkach oświatowych (art. 21 ust. 2).

⁴³ Por. T. Białek, *op. cit.*, s. 45–46.

⁴⁴ B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 90.

⁴⁵ Por. art. 32–34 Dokumentu kopenhaskiego oraz art. 10–14 Konwencji ramowej.

Podobnie jak w traktacie polsko-niemieckim oraz zgodnie ze standardami międzynarodowymi, wyraźne prawo do posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym, do jego nauki, używania imion i nazwisk w brzmieniu ojczystym oraz prawo do dostępu do informacji w języku mniejszości zagwarantowane jest w umowach z: Czechami i Słowacją (art. 8 ust. 2), Ukrainą (art. 11 ust. 1), Białorusią (art. 15), Łotwą (art. 15 ust. 2) oraz Litwą (art. 14).

Węższy zakres praw językowych przewidziano w traktacie z Gruzją (art. 15 ust. 3) i z Uzbekistanem (art. 15 ust. 2), w których strony deklarują jedynie dążenie do stworzenia odpowiednich warunków do nauki języka ojczystego obywateli o pochodzeniu drugiej strony.

Traktaty z Estonią, Węgrami, Rumunią, Bułgarią i Mołdową nie zawierają konkretyzacji swobód językowych.

Zespół gwarancji o charakterze kulturalnym w szerokim ujęciu rozciąga się także na gwarancje wyznaniowe. Większość prezentowanych traktatów dwustronnych przyznaje w ramach klauzul o ochronie mniejszości prawo do wyznawania i praktykowania religii oraz do prowadzenia oświatowej działalności religijnej w języku narodowym (traktaty z Niemcami, Ukrainą, Rosją, Białorusią, Łotwą, Litwą, Bułgarią oraz Estonią). Traktaty: polsko-rosyjski (art. 16 ust. 2), polsko-gruziński (art. 15 ust. 4) oraz polsko-uzbecki (art. 15. ust. 2), oprócz wyraźnego uznania wolności wyznania i prawa do wychowania religijnego, gwarantują swobodę posiadania obiektów i miejsc kultu religijnego oraz dostępu do nich.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w Dokumencie kopenhaskim z 1990 r., osoby należące do mniejszości narodowej mają prawo do ustanawiania i utrzymywania niezakłóconych kontaktów między sobą. Prawo to obejmuje swobodę kontaktów na terytorium kraju, jak również swobodę kontaktów przez granicę z obywatelami innych państw, z którymi łączy ich wspólne pochodzenie narodowe, etniczne, dziedzictwo kulturowe lub wyznanie (art. 32 pkt 4). Takie uregulowanie zawarto w traktacie polsko-niemieckim, polsko-ukraińskim, polsko-białoruskim, polsko-łotewskim i polsko-litewskim. Prawo do utrzymywania związków z krajem macierzystym wynika także z traktatu polsko-węgierskiego. W pozostałych traktatach prawo do utrzymywania kontaktów z rodakami w kraju ojczystym można wnioskować z tytułu deklarowanego przez strony poparcia dla rozwoju kontaktów między obywatelami obu państw.

Dla podtrzymania tożsamości narodowej istotne znaczenie ma również pielęgnowanie pamięci o przeszłości, o dziedzictwie kulturowym i historycznym. Strony traktatu polsko-niemieckiego zobowiązały się do otoczenia szczególną opieką miejsc i dóbr kultury, świadczących o wydarzeniach historycznych oraz osiągnięciach kulturalnych i naukowych drugiej strony (art. 28 ust. 2). Zobowiązały się też do zachowania i do opieki nad znajdującymi się na ich terytorium polskimi i niemieckimi grobami, w tym grobami ofiar wojen i tyranii (art. 32).

Podobne postanowienia o ochronie dóbr i zabytków kulturalnych drugiej strony zamieszczone zostały w traktatach z Czechami i Słowacją, Ukrainą, Węgrami, Rosją, Białorusią, Litwą i Rumunią. Wyraźny obowiązek państwa opieki nad miejscami pochówku przewiduje umowa polsko-litewska (art. 23), polsko-białoruska (art. 25), polsko-ukraińska (art. 18) oraz polsko-rosyjska (art. 17).

W większości traktatów zawarto też postanowienia zobowiązujące państwa do popierania nauczania języka drugiej strony na swoim terytorium, do ułatwiania dostępu do prasy i literatury drugiej strony oraz do tworzenia ośrodków informacji i kultury. Postanowienia te nie zawsze są umieszczane bezpośrednio w klauzulach o ochronie mniejszości narodowych, ułatwiają jednak mniejszościom pielęgnowanie odrębności kulturowej.

Ochrona praw politycznych, społecznych i ekonomicznych

Tożsamość narodowa jest najważniejszym elementem, który stanowi o istocie i istnieniu mniejszości narodowych. Przyjmując założenie, że „kultura” jest ogólnym terminem określającym wszystko to, co łącznie stanowi tożsamość mniejszości narodowej⁴⁶, prawa chroniące tożsamość można określić zbiorowym pojęciem praw kulturalnych.

Oprócz praw kulturalnych, zbiorowościom narodowym przyznawane są także prawa chroniące ich interesy polityczne, społeczne i gospodarcze. Dokument kopenhaski stanowi, że państwa będą respektowały prawo osób należących do mniejszości narodowych do skutecznego udziału w życiu publicznym, włączając w to uczestnictwo w sprawach dotyczących ochrony mniejszości (art. 35). Środki podejmowane w celu ochrony tożsamości mniejszości powinny być poprzedzone konsultacjami z odpowiednimi organizacjami reprezentującymi mniejszości, zgodnie z procedurą podejmowania decyzji w danym państwie. Nie mogą przy tym naruszać zasady równości i niedyskryminacji w odniesieniu do pozostałych obywateli państwa (art. 33). Tak sformułowaną gwarancję zawiera traktat polsko-niemiecki (art. 21 ust. 2). Obowiązek konsultacji nakłada na Państwa-Strony również traktat polsko-białoruski, przewidując procedurę konsultacji z organizacjami lub stowarzyszeniami tych osób w razie zaistniałej potrzeby (art. 16 ust. 4). Polska i Białoruś zobowiązały się ponadto do uwzględniania społecznych i ekonomicznych interesów osób należących do mniejszości w trakcie realizacji rozwoju regionalnego (art. 16 ust. 1).

Traktat polsko-litewski wyraźnie zobowiązuje Państwa-Strony do przeprowadzania należytych konsultacji przy podejmowaniu środków dotyczących ochrony tożsamości mniejszości narodowej (art. 15). Przewiduje on prawo mniejszości do uczestniczenia w życiu publicznym bezpośrednio lub za pośred-

⁴⁶ G. Gilbert, *Article 5*, [w:] M. Weller, *op. cit.*, s. 166. W doktrynie sugeruje się jak najszersze ujmowanie pojęcia życia kulturalnego mniejszości narodowej, obejmującego m.in. język, wiarę, naukę, sztukę, filozofię, prawo, zwyczaje. Zob. B. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 86.

nictwem swobodnie wybranych przedstawicieli na szczeblu władz państwowych i lokalnych (art. 14). Osobom należącym do mniejszości polskiej i litewskiej przyznano w traktacie prawo dostępu do służby publicznej na równi z innymi obywatelami.

Traktaty z Niemcami, Białorusią i Litwą przewidują ponadto prawo osób należących do chronionych zbiorowości do uczestniczenia w międzynarodowych organizacjach pozarządowych.⁴⁷

W analizowanych traktatach dwustronnych postulat pełnego uczestnictwa w życiu państwa realizowany jest także na drodze zapewnienia swobody zakładania i utrzymywania własnych instytucji i organizacji. Traktat polsko-niemiecki gwarantuje osobom należącym do grup mniejszościowych prawo do zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji lub stowarzyszeń oświatowych, kulturalnych i religijnych (art. 3 ust. 3). Instytucje te mogą ubiegać się o dobrowolne wkłady finansowe i inne oraz o pomoc publiczną, zgodnie z prawem krajowym. Identyczne regulacje zawiera traktat polsko-białoruski (art. 15), polsko-łotewski (art. 15) i polsko-litewski (art. 14).

Traktat z Czechami i Słowacją zwięźle informuje o prawach członków mniejszości do zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji i stowarzyszeń gospodarczych, oświatowych, kulturalnych i religijnych (art. 8 ust. 2); podobnie jak traktat polsko-ukraiński (art. 11 ust. 1).

W traktacie polsko-bułgarskim strony deklarują wsparcie dla działalności polskiego Stowarzyszenia Kulturalno-Oświatowego w Bułgarii oraz bułgarskiego Stowarzyszenia Kulturalno-Oświatowego w Polsce (art. 8). Zobowiązują się jednocześnie do stwarzania warunków do prowadzenia przez te stowarzyszenia działalności gospodarczej, mającej na celu zdobywanie środków finansowych na realizację statutowych celów.

Granice korzystania z praw mniejszości

Ograniczenia w korzystaniu z praw przysługujących osobom należącym do mniejszości narodowych wynikają zarówno z dwustronnych, jak i wielostronnych źródeł prawa międzynarodowego. Konwencja ramowa z 1995 r. nakłada na osoby należące do mniejszości obowiązek respektowania ustawodawstwa krajowego oraz praw innych osób. Konwencja ramowa i Dokument kopenhaski nie statuują *expressis verbis* obowiązku lojalności.⁴⁸ Większość omawianych traktatów dwustronnych zawiera jednak klauzule ograniczające wykonywanie praw mniejszości, których celem jest zapewnienie porządku prawnego w państwie. Traktat polsko-niemiecki stanowi, że każda osoba należąca do chronionych traktatem

⁴⁷ Por. art. 32 pkt 6 Dokumentu kopenhaskiego.

⁴⁸ Por. komentarz do art. 20 Konwencji Ramowej. P. Hilpold, *Article 20*, [w:] M. Weller, *op. cit.*, s. 537–541. Autor ocenia, że sformułowanie „obowiązek lojalności” sugerowałoby, że członkowie mniejszości mają szersze zobowiązania wobec państwa niż członkowie większości.

zbiorowości jest zobowiązana, jak każdy obywatel, lojalnie postępować wobec państwa, kierując się obowiązkami wynikającymi z jego ustawodawstwa (art. 22 ust. 2). Przynależność do mniejszości narodowej nie zwalnia bowiem obywatela z obowiązku lojalnego postępowania, przestrzegania przepisów prawnych i korzystania ze swoich praw zgodnie z prawem krajowym (art. 8 ust. 4 traktatu polsko-czeskiego). Podobne postanowienia wynikają z traktatów zawartych z Ukrainą (art. 11 ust. 3), Białorusią (art. 17), Łotwą (art. 15 ust. 4), Litwą (art. 16 ust. 2) i z Mołdową (art. 16 ust. 2).

Traktat polsko-niemiecki (art. 22 ust. 1) i polsko-litewski (art. 16. ust. 1) wyraźnie stanowią, że żadne z postanowień gwarantujących mniejszościom ochronę nie może być interpretowane jako przyznające prawo do jakichkolwiek działań sprzecznych z Kartą Narodów Zjednoczonych, zasadami prawa międzynarodowego oraz dokumentami KBWE.⁴⁹ Traktaty, wprowadzając powyższe ograniczenie, powołują się w szczególności na zasadę poszanowania integralności terytorialnej państwa.

W postanowieniach traktatowych powiązано obowiązek lojalnej postawy osób należących do mniejszości narodowych z pojęciem obywatelstwa. Podobną interpretację sugeruje również Dokument kopenhaski, który w art. 31 formułuje obowiązek państw podjęcia koniecznych środków w celu zapewnienia osobom należącym do mniejszości pełnej równości z innymi obywatelami w wykonywaniu praw człowieka i podstawowych wolności.

IMPLEMENTACJA I EFEKTYWNOŚĆ DWUSTRONNYCH TRAKTATÓW O PRZYJAŹNI I WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE OCHRONY MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Implementacja umów dwustronnych podlega ocenie w aspekcie prawnym oraz w aspekcie politycznym. Ze względu na wyraźne polityczne podłoże okoliczności towarzyszących zawarciu traktatów, wśród mechanizmów zabezpieczających ich realizację wyraźnie zarysowuje się prymat rozwiązań politycznych nad mechanizmami prawnymi.⁵⁰

Rozwiązania o charakterze politycznym, służące monitorowaniu wdrażania omawianych traktatów, opierają się na powołaniu dwustronnych komisji i prowadzeniu konsultacji pomiędzy odpowiednimi organami państwowymi.

Traktat polsko-niemiecki przewiduje przeprowadzanie regularnych konsultacji między stronami w celu pogłębiania stosunków dwustronnych oraz uzgadniania stanowiska w sprawach międzynarodowych (art. 3 ust. 1). Konsultacje szefów rządów odbywają się nie rzadziej niż raz w roku, podobnie jak konsulta-

⁴⁹ Por. art. 37 Dokumentu kopenhaskiego oraz art. 21 Konwencji ramowej.

⁵⁰ K. Gál, *op. cit.*, s. 13.

cje na szczeblu ministrów spraw zagranicznych. Traktat powierza czuwanie nad realizacją całości traktatu ministrom spraw zagranicznych obu państw (art. 3 ust. 3). Wyżsi urzędnicy Ministerstw Spraw Zagranicznych – odpowiedzialni za sprawy polityczne, gospodarcze i kulturalne – odbywają konsultacje co najmniej raz w roku. Pozostali ministrowie i wyżsi urzędnicy utrzymują regularne kontakty (art. 3 ust. 4). Przepisy odnoszące się bezpośrednio do ochrony mniejszości narodowych przewidują stosowanie uregulowań o konsultacjach i kontaktach między organami państwowymi również do spraw mniejszości (art. 21 ust. 3).

Innym organem, którego zakres kompetencji obejmuje pośrednio ochronę interesów mniejszości, jest wspólna polsko-niemiecka komisja międzyrządowa do spraw współpracy regionalnej i przygranicznej. Komisja ta koordynuje współpracę między regionami i innymi mniejszymi jednostkami terytorialnymi, w szczególności na obszarach przygranicznych (art. 12 ust. 1–2). Oddzielne komisje mieszane do spraw współpracy międzyregionalnej powołane zostały, oprócz traktatu polsko-niemieckiego, na mocy traktatu polsko-rosyjskiego (art. 10 ust. 1), polsko-ukraińskiego (art. 10 ust. 2), polsko-białoruskiego (art. 11 ust. 1), polsko-łotewskiego (art. 7 ust. 3), polsko-estońskiego (art. 8 ust. 3). Traktat polsko-litewski przewiduje powołanie dwustronnej komisji do spraw współpracy transgranicznej (art. 10).

Konsultacje między ministerstwami w sprawach będących przedmiotem wzajemnego zainteresowania przewidziane są we wszystkich analizowanych traktatach. Powołanie odpowiednich komisji mieszanych jako odrębnej płaszczyzny dialogu w sprawach wynikających ze stosunków dwustronnych przewidują traktaty z Niemcami, Czechami i Słowacją, Rosją, Ukrainą, Białorusią, Litwą, Łotwą, Estonią i Węgrami.

W klauzulach o ochronie mniejszości narodowych nie zamieszczono postanowień wyraźnie odnoszących się do ich implementacji. Wyjątek stanowi traktat polsko-niemiecki (art. 20 ust. 3) oraz polsko-białoruski (art. 15), które gwarantują osobom należącym do mniejszości prawo do korzystania ze środków prawnych, przewidzianych ustawodawstwem krajowym, dla ochrony i urzeczywistnienia swoich praw (art. 15).

Dwustronne umowy polityczne, zawierające klauzule o ochronie mniejszości narodowych, pozwalają na wyraźne sformułowanie obowiązków państw w zakresie ich ochrony. Przyczyniają się w ten sposób do budowania wzajemnego zaufania między państwami i stają się środkiem zapobiegania konfliktów.⁵¹ Utwierdzają państwo pochodzenia danej grupy narodowościowej, że prawa mniejszości są, przynajmniej teoretycznie, respektowane w państwie jej zamieszkania. Z punktu widzenia państwa, na terytorium którego mniejszość zamieszkuje, traktaty te eliminują pretekst do ingerencji w sprawy wewnętrzne ze strony państwa pochodzenia mniejszości. Natomiast z punktu widzenia samej mniej-

⁵¹ J. Jackson-Preece, *op. cit.*, s. 510–511.

szości, zamieszczenie klauzul dotyczących ochrony świadczy o zainteresowaniu jej położeniem i potrzebami ze strony obu Państw-Stron. W literaturze podkreśla się, że w zakresie ochrony mniejszości rozwiązania regionalne i dwustronne mają przewagę nad uregulowaniami o szerszym terytorialnym zakresie obowiązywania.⁵² Systemy regionalne uwzględniają specyfikę stosunków politycznych i społecznych na danym obszarze, co pozwala osiągnąć wyższy stopień konkretyzacji regulacji prawnej.

Umowy dwustronne mają na względzie również uwarunkowania historyczne i kulturalne, związane z ochroną konkretnych grup narodowych, a w konsekwencji są najbliższe ochronie mniejszości.⁵³

Postanowienia o współpracy transgranicznej i regionalnej sprzyjają rozwojowi zatrudnienia w regionach położonych przy granicy, przeciwstawiając się niekorzystnym skutkom nadmiernej centralizacji gospodarczej.⁵⁴ Mogą tym samym realnie przyczynić się do poprawy położenia zbiorowości skupionych w regionach przygranicznych.

Doktryna przypisuje umowom bilateralnym znaczącą rolę w urzeczywistnieniu międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Niewiążące postanowienia dokumentów międzynarodowych, dzięki włączeniu do postanowień umownych, zostały objęte mocą obowiązującą na równi z wiążącymi umowami międzynarodowymi.⁵⁵ Zobowiązania w sferze ochrony praw człowieka i praw mniejszości, przyjęte w umowach dwustronnych przez państwa byłego bloku socjalistycznego na początku lat 90., oznaczały także postęp na drodze integracji ze Wspólnotami Europejskimi.⁵⁶

Mimo niekwestionowanej roli traktatów dwustronnych o przyjaźni jako źródła prawnego ochrony mniejszości narodowych, ich rzeczywisty wpływ na rozwiązanie kwestii mniejszościowych oceniany jest jako niewielki.⁵⁷

Brak skutecznych mechanizmów implementacji powoduje, że realizacja praw wynikających z klauzul o ochronie mniejszości zależy przede wszystkim od woli politycznej państw.⁵⁸ Uregulowania prawne na poziomie międzynarodowym nie są w stanie zastąpić uregulowań na poziomie ustawodawstwa krajowego, pozwalających osobom należącym do mniejszości na skuteczne dochodzenie i realizowanie swoich praw.

Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych ocenia, że przyjęte rozwiązania prawne służące ochronie mniejszości polskiej za granicą są wystarczające. Problem stanowi realizacja tych postanowień i egzekwowanie zobowiązań przez

⁵² A. Malicka, *op. cit.*, s. 70; T. Białek, *op. cit.*, s. 69.

⁵³ Por. E. Lantschner, R. Medda, *op. cit.*, s. 35; K. Gál, *op. cit.*, s. 17.

⁵⁴ E. Lantschner, R. Medda, *op. cit.*, s. 34.

⁵⁵ K. Gál, *op. cit.*, s. 17.

⁵⁶ E. Lantschner, R. Medda, *op. cit.*, s. 6.

⁵⁷ S. Pawlak, *op. cit.*, s. 57; E. Lantschner, R. Medda, *op. cit.*, s. 39.

⁵⁸ K. Gál, *op. cit.*, s. 18; E. Lantschner, R. Medda, *op. cit.*, s. 24.

odpowiednie władze państwowe.⁵⁹ W tych państwach, z którymi Polska podpisała umowy dwustronne, położenie mniejszości polskiej jest w dużym stopniu zróżnicowane. Najgorzej oceniana jest sytuacja mniejszości polskiej na Białorusi i na Litwie, gdzie władze państwowe w sposób minimalny wywiązują się z podpisanych umów dwustronnych. W Federacji Rosyjskiej na przeszkodzie pełnemu urzeczywistnieniu praw mniejszości stoją słabo rozwinięte struktury demokratyczne oraz niski poziom ekonomiczny. Problemy obywateli niemieckich polskiego pochodzenia związane są z nieuznawaniem przez Niemcy ich statusu mniejszości narodowej. Brak wsparcia ze strony władz państwowych uniemożliwia im pełny rozwój tożsamości kulturowej.⁶⁰

Poziom realizacji zobowiązań traktatowych z zakresu ochrony mniejszości został przez MSZ najlepiej oceniony na Łotwie i w Czechach.⁶¹

PODSUMOWANIE

Najszerzym zakresem uprawnień gwarantowanych mniejszościom charakteryzują się traktaty przyjaźni zawarte z Niemcami, Litwą i Białorusią. Przyznają one mniejszościom rozbudowany katalog praw zarówno o charakterze kulturalnym (językowych, oświatowych, wyznaniowych), jak i o charakterze politycznym i społecznym. Gwarantują m.in. prawo do uczestniczenia w sprawach publicznych, do dostępu do służby publicznej na równi z innymi obywatelami (Litwa), zobowiązują do uwzględniania społecznych i ekonomicznych interesów mniejszości w rozwoju regionalnym (Białoruś). Nakładając na państwa obowiązek konsultowania z organizacjami mniejszościowymi działań dotyczących ochrony tożsamości, w wysokim stopniu urzeczywistniają międzynarodowe standardy ochrony praw mniejszości narodowych.

Węższe gwarancje na rzecz mniejszości ustanowiono w traktatach z Ukrainą, Łotwą, Czechami i Słowacją. Przy zbliżonym do wyżej przedstawionego zakresie praw kulturalnych, nie zawierają one swobód o charakterze politycznym, społecznym, gospodarczym.

Traktaty zawarte z Rosją, Gruzją, Uzbekistanem charakteryzują się znacznie uboższym katalogiem przyznanych mniejszościom praw kulturalnych oraz

⁵⁹ Informacja na temat sytuacji i zakresu praw polskich mniejszości narodowych zamieszkujących w innych państwach – Kancelaria Premiera, 6 listopada 2007 r., <http://www.kprm.gov.pl/english/s.php?doc=1097> (Data wejścia: 15.12.2009).

⁶⁰ Szerzej na temat realizacji traktatu polsko-niemieckiego: Informacja Rządu na temat realizacji traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r., przedstawiona na posiedzeniu Sejmu w dn. 25 stycznia 2007 r., druk nr 1328, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/600C6609> (Data wejścia: 15.12.2009).

⁶¹ W dokumencie MSZ poddano analizie status mniejszości polskiej na Białorusi, Litwie, Ukrainie, Łotwie, w Niemczech, Czechach, Rosji i Kazachstanie.

Tabela. Gwarancje przyznane w klauzulach o ochronie mniejszości narodowych w traktatach politycznych zawartych przez Polskę

Prawo do:		z Niemcami (1991)	z Czechami i Słowacją (1991)	z Węgrami (1991)	z Rosją (1992)	z Ukrainą (1992)	z Białorusią (1992)	z Łotwą (1992)	z Estonią (1992)	z Rumunią (1993)	z Bułgarią (1993)	z Gruzją (1993)	z Litwą (1994)	z Moldową (1994)	z Uzbekistanem (1995)
Prawa językowe, oświatowe	zachowania i pielęgnowania tożsamości narodowej	art. 20	art. 8	art. 6	art. 16	art. 11	art. 14	art. 15	art. 15	art. 15	art. 8	art. 15	art. 13	art. 16	art. 15
	posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznie	art. 20	art. 8	—	—	art. 11	art. 15	art. 15	—	—	—	—	art. 14	—	—
	dostępu do informacji w jęz. ojczystym	art. 20	art. 8	—	—	art. 11	art. 15	art. 15	—	—	—	—	art. 14	—	—
	nauczania jęz. ojczystego lub w jęz. ojczystym	art. 21	art. 8	—	art. 16	art. 11	art. 16	art. 15	—	—	—	art. 15	art. 14	—	art. 15
	posługiwania się jęz. ojczystym wobec władz publicznych	art. 21	art. 8	—	—	—	art. 16	—	—	—	—	—	art. 15	—	—
	używania imion i nazwisk w brzmieniu jęz. ojczystego	art. 20	—	—	—	art. 11	art. 15	art. 15	—	—	—	—	art. 14	—	—
	zakładania i utrzymywania własnych instytucji i organizacji oświatowych, kulturalnych, religijnych	art. 20	art. 8	—	—	art. 11	art. 15	art. 15	—	—	—	—	art. 14	—	—
	utrzymywania kontaktów między sobą w obrębie kraju i poprzez granice	art. 20	—	—	—	art. 11	art. 15	art. 15	—	—	—	—	art. 14	—	—
Prawa wyzn.	wyznawania i praktykowania religii	art. 20	art. 8	—	art. 16	art. 11	art. 15	art. 15	art. 15	—	art. 8	art. 15	art. 14	—	art. 15
	prowadzenia oświatowej działalności religijnej	art. 20	—	—	art. 16	—	art. 15	art. 15	—	—	—	art. 15	art. 14	—	art. 15
Prawa polityczne, ekonomiczne	uczestnictwa w sprawach publicznych	art. 21	—	—	—	—	art. 16	—	—	—	—	—	art. 14	—	—
	konsultacji działań państwa w zakresie ochrony tożsamości mniejszości	art. 21	—	—	—	—	art. 16	—	—	—	—	—	art. 15	—	—
	dostępu do służby publicznej	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	art. 14	—	—
	uwzględnienia interesów społecznych i ekonomicznych w rozwoju regionalnym	—	—	—	—	—	art. 16	—	—	—	—	—	—	—	—
	uczestniczenia w organ. pozarządowych	art. 20	—	—	—	—	art. 15	—	—	—	—	—	art. 14	—	—
korzystania ze środków prawnych dla urzeczywistnienia swoich praw	art. 20	—	—	—	—	—	art. 15	—	—	—	—	—	—	—	

brakiem gwarancji politycznych i społecznych. Ograniczają się do ustanowienia prawa do nauki języka ojczystego i gwarancji wyznaniowych. Zwraca uwagę podobieństwo zawartych w nich klauzul o ochronie mniejszości.

Pozostałe traktaty (z Węgrami, Rumunią, Bułgarią, Estonią, Mołdową) przyznają mniejszościom jedynie ogólne prawo do ochrony swojej tożsamości narodowej, bez konkretyzacji poszczególnych uprawnień.

Nawet najbardziej korzystne uregulowania traktatowe nie oznaczają w praktyce faktycznej równości i skutecznej ochrony mniejszości. Ilustrację dla tego wniosku stanowi przykład mniejszości polskiej. Wyrażanie i rozwijanie jej odrębności narodowej napotyka największe trudności właśnie w tych państwach, które zagwarantowały jej w traktatach dwustronnych najwyższy poziom ochrony.

SUMMARY

The paper presents an overall view of the bilateral treaties on cooperation and good neighbourly relations concluded by the Republic of Poland. Among 23 agreements, 14 contain provisions concerning the protection of national minorities. They differ in terms of structure and the range of guaranteed rights, however, certain treaties show similarities. Most of the treaties are based on the Polish-German agreement concluded in 1991, which is often regarded as a model agreement in bilateral interstate relations. All of the treaties refer to international documents concerning the protection of national minorities, while a great number of them directly incorporate the international provisions, providing them with binding legal force. Presented analysis focuses on the notion of the national minority and the person belonging to national minority. The following comparison of guaranteed cultural, political, social and economic rights reveals the level of granted protection. This one varies from the very high and compliant with the international standards concerning the protection of minorities (treaties with Germany, Belarus, Lithuania) to general and ambiguous provisions included in other treaties (e. g. with Hungary, Romania, Bulgaria). The case of the Polish minority, however, leads to a conclusion that the satisfying level of the granted protection does not necessarily mean effective protection in practice. This is due to the fact that the implementation of the treaties depends mostly on the political good will of according states, as they all lack the effective implementation mechanisms. Nevertheless, the importance of the bilateral treaties on cooperation should not be diminished. They substantially contribute to building stability in Europe through creating a framework for protection of national minorities, adapted to individual needs of respective minorities.