

Janusz Grzegorz

Definiowanie mniejszości w dokumentach międzynarodowych i aktach prawa wewnętrznego

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 15/2,
95-123

2008

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.

GRZEGORZ JANUSZ

*Definiowanie mniejszości w dokumentach międzynarodowych
i aktach prawa wewnętrznego*

Determining of minorities in international documents and in acts of internal law

DEFINIOWANIE MNIEJSZOŚCI W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Współcześnie nie ma powszechnie uznawanej w stosunkach międzynarodowych definicji mniejszości. Taki stan rzeczy spowodowany został tym, że w odróżnieniu od obywatelstwa, które jest jednoznacznie określane przez prawo¹, narodowość stanowi stan świadomości każdego człowieka i wynikającą z tego stanu jego identyfikację z daną grupą etniczną. Dlatego też niemożliwym jest „zadekretowanie” świadomości narodowej człowieka.² Pojęcie narodowości najpełniej wyraził Pasquale Stanislao Mancini, który w wygłoszonym 22 czerwca 1851 r. na Uniwersytecie w Turynie wykładzie inauguracyjnym *O narodowości jako podstawie prawa narodów* stwierdził, że narodowość jest zbiorowym wyrazem wolności i dlatego narodowość „jest tak samo święta i boska, jak sama wolność”.³ Jednocześnie traktował on narodowość jako świadomość wspólnej idei i uczuć, zaś węzeł narodowości wynikający z tej świadomości

¹ Obywatelstwo określane jest jako węzeł prawny łączący osobę fizyczną z państwem. Nie stwarza problemów określenie obywatelstwa jakiejś osoby, która może być obywatelem jednego państwa, kilku państw lub też pozostawać na statusie bezpaństwowca (apatrydy). Osoby o nieokreślonym obywatelstwie traktowane są zazwyczaj jak bezpaństwowcy.

² Pomijam w rozważaniach istotne, ale bardzo obszerne problemy związane z teorią narodu, m.in. z tożsamością narodową, kulturą narodową. Problem ten omawiany jest w bogatej literaturze socjologicznej.

³ S. Kodź, *Zasada narodowości w prawie międzynarodowym*, Wilno–Poznań–Warszawa–Lublin 1932, s. 5.

mości był jego zdaniem najważniejszym czynnikiem łączącym społeczeństwo. P. S. Mancini jednocześnie odróżniał narodowość od poddaństwa, będącego ówczesnym pojęciem obywatelstwa, czyli podległości władzy politycznej (państwowej), które mogło obejmować osoby o różnej narodowości.

Stosowane w badaniach naukowych oraz wypracowywane w działalności różnych organizacji międzynarodowych określenia mniejszości posługują się zbliżonym aparatem pojęciowym, wskazując najczęściej na takie cechy charakteryzujące mniejszość, jak:

- ♦ pozostawanie w wyraźnej mniejszości w stosunku do reszty ludności w państwie oraz niezajmowanie w nim dominującej pozycji;
- ♦ w miarę jednorodny charakter zbiorowości mniejszościowej;
- ♦ legitymowanie się obywatelstwem kraju osiedlenia;
- ♦ odrębne pochodzenie etniczne;
- ♦ posiadanie specyficznych, odrębnych cech: kultury, tradycji, religii, języka;
- ♦ dążenie do kultywowania swych odrębnych cech narodowych i kulturowych, a tym samym wyróżnianie się od pozostałej ludności w państwie w sposób wyraźny lub co najmniej dorozumiany;
- ♦ samokategoryzacja;
- ♦ posiadanie przez mniejszość stosownej reprezentacji jej interesów wobec władz państwowych.

Dążenie do wypracowania definicji mniejszości widoczne było w pracach organizacji rządowych. Mimo pewnego *consensusu* dotyczącego zakresu cech charakteryzujących mniejszość nie udało się w praktyce ustalić wspólnej definicji w poszczególnych dokumentach poświęconych ochronie praw człowieka oraz praw osób należących do mniejszości.

Już w okresie działalności Ligi Narodów starano się określić podmiot ochrony grupowej. Jednakże za mało klarowną uznawano wypracowaną w początkach działalności Ligi Narodów definicję, iż:

Pod pojęciem mniejszości rozumie się krąg osób innej rasy, religii lub języka niż większość ludności wchodzącego w grę państwa. Mniejszości te są z kolei dwojakiego rodzaju:

- a) są obywatelami obcego państwa,
- b) są obywatelami wchodzącego w grę państwa.⁴

Niezależnie od małej precyzji powyższej definicji zwracano uwagę, m.in. w Polsce, na to, że pojęciem mniejszości objęci zostali także cudzoziemcy – co

⁴ J. Barcz, *Teza o istnieniu rzekomej niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce w świetle rozważań o międzynarodowo-prawnej definicji mniejszości*, [w:] *Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce*, cz. I, pod red. J. Barcza, Warszawa 1988, s. 362; idem, *Definicja mniejszości w prawie międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, nr 11, s. 88.

wynikało bezpośrednio z rozszerzającej opinii doradczej Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 15 września 1923 r. w sprawie treści art. 4 traktatu mniejszościowego obowiązującego Polskę.⁵

Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, w związku z interpretacją treści konwencji grecko-bułgarskiej z 27 listopada 1919 r., wydał 31 lipca 1930 roku kolejną opinię, w której stwierdził, że mniejszość oznacza:

[...] istnienie grupy osób, żyjących w danym kraju lub na danym obszarze, mających własną rasę, religię, język lub tradycje zjednoczonych identycznością tej rasy, religii, języka lub tradycji, wyrażającą się w poczuciu wspólnoty, a to w zachowaniu swych tradycji, utrzymywaniu wierzeń religijnych, nauczaniu i wychowaniu dzieci stosownie do ducha i tradycji swojej rasy oraz we wzajemnym wspieraniu się.⁶

Po 1945 r. oparto ochronę mniejszości na zasadzie powszechnych praw człowieka. W systemie ONZ nie przyjęto właściwie żadnej wiążącej definicji. Próby zdefiniowania mniejszości podjęła Podkomisja do Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości powołana w ramach Komisji Praw Człowieka NZ w 1947 roku. Szczególnie istotna była trzecia sesja Podkomisji odbyta w Nowym Jorku w dniach 9–27 stycznia 1950 r. Przedłożone 30 stycznia dla Komisji Praw Człowieka sprawozdanie zawierało podstawowe zasady ochrony mniejszości i zapobiegania dyskryminacji.⁷ Efektem prowadzonej na sesji dyskusji było przyjęcie w punkcie 32 sprawozdania „Rezolucji w sprawie definicji mniejszości dla celów ochrony przez Podkomisję do Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości Narodów Zjednoczonych”.⁸ W rezolucji potwierdzono określone w dyskusji założenia. Uznano też, że ochroną nie powinno obejmować się grup, które, chociaż mniej liczebne od reszty populacji, są grupą dominującą w państwie oraz gdy grupa mniejszościowa identyfikuje się w zakresie tożsamości z ludnością dominującą w państwie. W tym drugim przypadku uznano, że taka grupa może korzystać tylko z ochrony przed dyskryminacją oraz praw określonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człó-

⁵ J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 119.

⁶ J. Barcz, *Teza...*, s. 362; idem, *Definicja...*, s. 88.

⁷ Dokumentacja z sesji wykorzystana została ze zbioru United Nations Dag Hammarskjöld Library: Report of the Third Session of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities to the Commission on Human Rights 30 January 1950 (New York, 9 to 27 January 1950), <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=ER095723A8814.1426&profile=bib&uri=full=3100001~!803508~!1&ri=2&aspect=alpha&menu=search&source=~!horizon#focus>.

⁸ C. Resolution on definition of minorities for purposes of protection by the United Nations The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *ibid.*, s. 15–16.

wieka.⁹ W rezolucji przyjęto również tzw. trójczłonową definicję mniejszości, według której:

1. pojęcie „mniejszość” odnosi się wyłącznie do tych grup społecznych, które nie stanowią grupy dominującej w państwie zamieszkania i które pragną w sposób stały utrzymywać swe etniczne, religijne lub językowe tradycje i cechy odróżniające je wyraźnie od reszty społeczeństwa;
2. mniejszość ta musi się składać z odpowiedniej liczby członków, by móc pielęgnować te odrębności;
3. tworzący mniejszość muszą być lojalni wobec państwa, w którym zamieszkują.

W przyjętej w punkcie 47 sprawozdania „Rezolucji o zakresie ochrony mniejszości przy włączeniu do Międzynarodowej Konwencji Praw Człowieka” uznano, że w przypadku przyjęcia takiej konwencji winna ona uwzględnić artykuł o ochronie mniejszości następującej treści:

Osoby należące do etnicznych, religijnych lub językowych mniejszości nie będą pozbawione prawa, w wspólnocie z innym członkami swojej grupy, do korzystania z własnej kultury, wyznania i praktykowania własnej religii lub posługiwania się własnym językiem.¹⁰

W tej rezolucji zwraca uwagę zastąpienie określenia *mniejszości etniczne, religijne lub językowe* nowym pojęciem, zgodnym z filozofią praw człowieka czyli *osoby należące do etnicznych, religijnych lub językowych mniejszości*. Podstawowym argumentem za przyjęciem nowego nazewnictwa było uznanie w pracach Podkomisji, że mniejszości, w odróżnieniu od osób fizycznych, nie stanowią kategorii określanej przez przepisy prawa. Tym samym uznano, że zdecydowanie łatwiejszym zadaniem będzie określenie praw osób niż całych grup. Prace nad definicją mniejszości kontynuowano na kolejnych sesjach Podkomisji, zwłaszcza V w 1953 roku i VI w 1954 roku. Jednakże Podkomisja w dalszych swych działaniach prowadzonych w tym czasie skoncentrowała się nie tyle na zdefiniowaniu mniejszości co wypracowaniu zasad ich ochrony na zasadzie równości i niedyskryminacji.

Do kwestii definiowania mniejszości w pracach Podkomisji powrócono w latach 70. XX wieku, kiedy to przystąpiono do opracowania specjalnego dokumentu adresowanego do mniejszości. Nie zyskały jednak akceptacji dwie wersje definicji zaproponowanych przez specjalnego sprawozdawcę Podkomisji Francesco Capotortiego, który w trakcie prac na projektem deklaracji

⁹ Ze względu na planowane opracowanie Międzynarodowej Konwencji Praw Człowieka w dokumencie kilkakrotnie odwoływano się do projektu tej konwencji – także w tym przypadku.

¹⁰ E. Resolution on measures for the protection of minorities to be included in the International Covenant on Human Rights, *ibid.*, s. 22. Przedłożona propozycja znalazła odzwierciedlenie w art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. PRL 1977, nr 38, poz. 167, załącznik).

poświęconej ochronie osób należących do mniejszości w pierwszej wersji zakreślił podmiot ochrony następująco:

Mniejszość etniczna, religijna lub językowa jest grupą mniejszą liczebnie od pozostałej ludności państwa, w którym zamieszkuje. Charakteryzuje się ona cechami kulturowymi, fizycznymi lub historycznymi, religią lub językiem, różnym od pozostałej części ludności,

zaś w drugiej wersji jako

[...] grupę mniej liczną od reszty ludności danego państwa, której członkowie – będąc obywatelami tego państwa – posiadają cechy etniczne, religijne lub językowe różne od cech reszty ludności i wykazują, choćby tylko *implicite* [w sposób domniemany – G. J.], poczucie solidarności w dążeniu do zachowania własnej kultury, tradycji, religii czy języka.¹¹

Definicje te nie zyskały aprobaty międzynarodowej. Zwracano, zwłaszcza w przypadku pierwszej wersji, uwagę na pominięcie w niej mniejszości narodowej. W przygotowanym w 1979 r. przez Podkomisję projekcie konwencji o prawach osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych zawarto kompromisową wersję definicji:

Grupa narodowościowa lub etniczna istnieje...jeśli pewna liczba obywateli danego państwa będąca w liczebnej mniejszości, nie zajmując dominującej pozycji i charakteryzując się cechami etnicznymi lub językowymi różnymi od pozostałej ludności, wykazuje – nawet jeśli domniemanie – dążność do wspólnoty, jeśli chodzi o zachowanie swojej kultury, tradycji czy języka oraz posiada również stosowną reprezentację, domagającą się prawnego uznania jako mniejszości narodowej lub etnicznej.¹²

Dyskusja wokół tej definicji spowodowała próbę jej modyfikacji przez przedstawiciela Kanady w Podkomisji Jules'a Dêchenes'a, który w 1985 r. zaproponował, aby pod pojęciem mniejszość rozumieć:

[...] grupę obywateli państwa, stanowiącą liczebną mniejszość i niezajmującą pozycji dominującej, która posiada cechy etniczne, religijne bądź językowe inne od cech większości populacji oraz poczucie solidarności grupowej motywowanej, choćby tylko *implicite*, zbioro-

¹¹ S. Messtorff, *Die Rechtsstellung der ethnischen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main 1987, s. 11–12; P. Thornberry, *Prawo międzynarodowe a mniejszości*, Warszawa 1994, s. 7; J. Barcz, *Teza...*, s. 365. Przygotowując końcowy raport z prac Podkomisji, Francesco Capotorti wskazywał na trudności z ustaleniem nawet ogólnego pojęcia mniejszości, gdyż „przygotowanie definicji, która mogłaby być powszechnie przyjęta okazało się zadaniem tak trudnym i złożonym, że ani eksperci w tej dziedzinie, ani organy instytucji międzynarodowych nie były zdolne do wykonania tego zadania; przyczyną tego jest liczba różnych aspektów, jakie należy wziąć pod uwagę” (R. Bierzanek, *Prawa narodów i prawa mniejszości*, „Sprawy Międzynarodowe” 1990, nr 10, s. 41).

¹² J. Barcz, *Teza...*, s. 365.

wą wolą przetrwania, a której celem jest zapewnienie sobie pozycji równej statusowi większości, tak faktycznemu, jak i prawnemu.¹³

Także ta definicja nie została zaakceptowana. W efekcie Grupa Robocza Komisji Praw Człowieka postanowiła na sesji w 1986 r. odłożyć problem zdefiniowania podmiotu ochrony oraz rozpatrywać projekt Konwencji bez tej kwestii. Ostatecznie definicja mniejszości nie została umieszczona w tekście końcowym projektu.

Podobnie zakończyła się próba uwzględnienia definicji w „Europejskiej konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych” opracowywanej w ramach Rady Europy. W projekcie wniesionym 8 lutego 1991 r. przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo zawarta była początkowo definicja mniejszości. W artykule 2 ustęp 1 stwierdzano:

Dla celów tej Konwencji termin „mniejszość” będzie oznaczał grupę, która liczebnie jest mniejsza od reszty populacji Państwa, której członkowie, będący obywatelami Państwa, posiadają cechy etniczne, religijne lub językowe różne od odpowiednich cech reszty ludności i którzy kierują się chęcią zachowania swojej kultury, tradycji, religii lub języka.¹⁴

Różnice interpretacyjne spowodowały także wycofanie z ostatecznego tekstu Konwencji tej definicji.

Nie wypracowano definicji mniejszości również w ramach prac Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.¹⁵ Powołany 1 stycznia 1993 r. Wysoki Komisarz KBWE do Spraw Mniejszości Narodowych Max van der Stoel pytany o tę kwestię stwierdził, że istnienie mniejszości jest raczej kwestią stanu faktycznego, a nie definicji, uznając jednocześnie, że

[...] mniejszość to grupa posiadająca językowe, etniczne i kulturowe cechy, które odróżniają ją od większości. Po drugie, mniejszość to grupa, która zazwyczaj nie tylko dąży do utrzymania swojej tożsamości, lecz stara się nadać tej tożsamości mocniejszy wyraz.¹⁶

Definicję mniejszości zawierają tylko dwa dokumenty międzynarodowe przyjęte zresztą w tym samym czasie (jesień 1994 roku). Pierwszym z nich jest wiążąca prawnie Konwencja Wspólnoty Niepodległych Państw „o ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych”, przyjęta w Moskwie 21 października 1994 r., której art. 1 określał:

¹³ P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press Oxford 2001, s. 7; idem, *Prawo...*, s. 7.

¹⁴ *Documents on Autonomy and Minority Rights*, ed. by H. Hannum, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht–Boston–London 1993, s. 67–68.

¹⁵ Od 1 stycznia 1995 r. Konferencja przyjęła nazwę Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

¹⁶ G. Janusz, P. Bajda, *Prawa...*, s. 59.

Dla celów niniejszej Konwencji pod pojęciem osób należących do mniejszości narodowych rozumie się osoby stale zamieszkałe na terytorium jednej z Umawiających się Stron i mające jej obywatelstwo, które swoim etnicznym pochodzeniem, językiem, kulturą religią lub tradycją odróżniają się od pozostałej ludności danej Umawiającej Strony.¹⁷

Co prawda konwencja ta pozostaje martwą literą prawa, jednakże wskazuje na pozytywne kierunki przemian, jakie były zauważalne na obszarze byłego ZSRR w pierwszej połowie lat 90. XX wieku.

Drugim dokumentem międzynarodowym, ale o charakterze deklaracyjnym jest „Instrument Inicjatywy Środkowo-Europejskiej ochrony praw mniejszości” wyłożony do podpisu w Turynie 19 listopada 1994 r. W artykule 1 tego mającego charakter deklaracji dokumentu mniejszość narodową określono jako

[...] grupę mniejszą liczebnie od pozostałej części ludności w danym Państwie, której członkowie, będący obywatelami danego Państwa, mają etniczne, religijne lub językowe cechy odróżniające je od pozostałej części ludności i kierują się wolą zachowania własnej kultury, tradycji, religii lub języka.¹⁸

Definicje podmiotu ochrony pojawiały się także w traktatach dwustronnych zawieranych po 1990 roku w Europie. Generalną zasadą było wymienienie enumeratywne mniejszości, których ochroną zainteresowane były strony danej umowy. W kilku przypadkach uwzględniono jednak szersze dookreślenie osób objętych ochroną. Takie dookreślenie pojawiło się w traktatach zawartych przez Polskę z Niemcami i Litwą.

„Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” (Bonn, 17 czerwca 1991 r.)¹⁹ był nie tylko pierwszą tego typu umową międzynarodową zawartą przez Rzeczpospolitą Polską, ale także jako jeden z nielicznych definiował podmiot objęty ochroną jego przepisów. W art. 20 ust. 1 zawarto następujące określenie osób podlegających ochronie:

Członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiada-

¹⁷ Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (Москва, 21 октября 1994 года) <http://www.iea.ras.ru/topic/law/law-int21101994.htm>. Bliżej na ten temat por. G. Janusz, *Prawa mniejszości w systemie ochrony praw człowieka Wspólnoty Niepodległych Państw (analiza dokumentów)*, [w:] *Kultura pogranicza – pogranicze kultur; Культура пограничья – пограничье культур*, red. Bobryk, Siedlce–Pułtusk 2005, s. 157 i n.

¹⁸ G. Janusz, P. Bajda, *Prawa...*, s. 61.

¹⁹ Dz. U. RP 1992, nr 14, poz. 56; Bundesgesetzblatt 1991 II S. 1315 [Niemcy] (dalej: D-BGBl.).

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

W treści art. 20 ust. 1 traktatu zwraca uwagę definicja mniejszości, za jaką uważa się nie tylko osoby niemieckiego pochodzenia, ale również przyznające się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej (a także polskiej). Wprowadzenie do treści układu przepisu o osobach tzw. kręgu kulturowego budzić może pewne zdziwienie. Dokumenty międzynarodowe, na które zresztą powołuje się traktat, posługują się pojęciem osób należących do danej mniejszości, a nie osób przyznających się do cech konstytuujących mniejszość. Przepis taki, preferowany przez stronę niemiecką, pozwala zwłaszcza na szersze stosowanie pojęcia mniejszość niemiecka w Polsce. Formalnie nie równoważy tego identyczne określenie kręgu personalnego grupy polskiej w Niemczech, przy czym traktat nie posługuje się w stosunku do tej grupy pojęciem mniejszości. Mimo że trudno współczesną Polonię w Niemczech określić mianem *mniejszość*²⁰, to celowym byłoby raczej objęcie obu grup (niemieckiej i polskiej) tym samym pojęciem.²¹ Na ostatecznej redakcji tego przepisu zaważało niewątpliwie stanowisko strony niemieckiej, która jest niechętna obejmowaniu pojęciem *mniejszość* kolejnych grup.²² Jednocześnie zakres podmiotowy w odniesieniu do grupy polskiej w Niemczech został poszerzony w załączonym do traktatu liście ministrów spraw zagranicznych o osoby mające status cudzoziemców²³, zaś prawa przedmiotowe obu grup zostały określone w traktacie identycznie.

W „Traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy” (Wilno, 26 kwietnia 1994 r.)²⁴ zawarto w art. 13 ust. 2 definicję osób podlegających ochronie w sposób zbliżony do przepisu art. 20 ust. 1 traktatu polsko-niemieckiego, określając równoważnie, że:

²⁰ Bliżej na ten temat por. G. Janusz, *Kto jest mniejszością?*, „Prawo i Życie” 11.05.1996, s. 30.

²¹ Np. w traktacie zawartym przez Niemcy ze Związkiem Radzieckim z 9 listopada 1990 r. nie użyto w ogóle pojęcia mniejszość, posługując się w obu przypadkach określeniem *obywatele*. Stosowny przepis (art. 15, akapit 5) brzmi: „Obywatele radzieccy narodowości niemieckiej jak również pochodzący ze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i stale zamieszkałi w Republice Federalnej Niemiec obywatele, którzy chcą zachowywać swój język, kulturę lub tradycje...”.

²² Zasadniczym problemem w Niemczech jest licząca prawie 8 mln grupa cudzoziemców, którzy stanowiąc 10% populacji RFN, w sposób znaczący zmieniają obraz etniczny Niemiec.

²³ Traktaty polsko-niemieckie z 14.11.1990 r. i 17.6.1991 r., Bonn [b.d.w.], s. 73–75 (dwujęzyczne opracowanie wydane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Federalnej Niemiec we współpracy z Ambasadą Rzeczypospolitej Polskiej w Kolonii).

²⁴ Dz. U. RP 1995, nr 15, poz. 71.

Osoby należące do mniejszości polskiej w Republice Litewskiej, czyli 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, a także osoby należące do mniejszości litewskiej w Rzeczypospolitej Polskiej, czyli osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są litewskiego pochodzenia albo przyznają się do narodowości, kultury lub tradycji litewskiej, oraz uznają język litewski za swój język ojczysty...

Ujęta w art. 20 ust. 1 traktatu polsko-niemieckiego z 17 czerwca 1991 r. definicja mniejszości niemieckiej stała się wzorcową dla określenia tej mniejszości w innych traktatach dwustronnych zawartych przez RFN. Pojawia się bowiem w identycznym brzmieniu w art. 19 „Traktatu między Republiką Federalną Niemiec a Republiką Węgier o przyjacielskiej współpracy i partnerstwie w Europie” z 6 lutego 1992 r.²⁵, cz. I, w art. 20 ust. 2 „Traktatu między Republiką Federalną Niemiec a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” z 27 lutego 1992 r.²⁶ oraz art. 15, ust. 2 „Traktatu między Republiką Federalną Niemiec a Rumunią o przyjacielskiej współpracy i partnerstwie w Europie” z 21 kwietnia 1992 roku.²⁷ Jednocześnie, w odróżnieniu od traktatu polsko-niemieckiego nie zawarto identycznej ochrony w odniesieniu do grupy węgierskiej czy rumuńskiej w RFN; obie narodowości, których przedstawiciele zamieszkują teren Niemiec, zostały w przepisach traktatów pominięte. Tylko w przypadku traktatu zawartego z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną w art. 21 ust. 1 zawarto odniesienie do grupy czeskiej i słowackiej w RFN, stwierdzając tylko, że

Osoby czeskiego lub słowackiego pochodzenia zamieszkałe w Republice Federalnej Niemiec mają prawo...

Definicję mniejszości litewskiej i białoruskiej zawarto w art. 10 ust. 2 „Traktatu o dobrosąsiedztwie i współpracy między Republiką Białoruś a Republiką Litewską” z 25 lipca 1995 r. określając obie grupy prawie identycznie jak w art. 13 ust. 2 traktatu polsko-litewskiego.²⁸

Inne umowy dwustronne o przyjaźni i współpracy zawarte między zainteresowanymi stronami posługiwały się tylko pojęciem obywateli należących do mniejszości narodowych, obywateli o pochodzeniu interesującym strony umowy lub ogólnym pojęciem mniejszości narodowych bez dookreślenia, o jakie mniejszości chodzi. W traktatach zawartych przez Ukrainę pomijano nawet występujące praktycznie we wszystkich tego typu umowach dwustron-

²⁵ D-BGBl. 1992 II S. 475.

²⁶ D-BGBl. 1992 II S. 990.

²⁷ D-BGBl. 1993 II S. 1774.

²⁸ *Права мяншыняў. Даведнік для арганізацыяў нацыянальных мяншыняў Беларусі*, Менск 1998, s. 127.

nych kryterium obywatelstwa (m.in. z Białorusią, Czechami, Federacją Rosyjską i Rumunią).

Wśród 18 różnego charakteru porozumień dwustronnych odnoszących się wyłącznie do ochrony praw mniejszościowych także najczęściej nie definiowano podmiotu ochrony, ograniczając się do wskazania mniejszości narodowych, których ochroną zainteresowane były państwa podpisujące porozumienie. Jednoznaczne określenie podmiotu ochrony zamieszczono tylko w czterech porozumieniach zawartych przez Ukrainę: „Umowie między Ministerstwem Ukrainy do Spraw Narodowości i Migracji a Departamentem do Spraw Stosunków Narodowościowych Rządu Republiki Mołdowa o współpracy w zakresie stosunków narodowościowych” (Kijów, 19 lutego 1996 r.)²⁹, „Umowie między Ukrainą i Republiką Federalną Niemiec o współpracy w sprawie osób niemieckiego pochodzenia mieszkających na Ukrainie” (Kijów, 3 września 1996 r.)³⁰, „Umowie między Państwowym Komitetem Ukrainy do Spraw Narodowości i Migracji a Departamentem Problemów Regionalnych i Mniejszości Narodowych przy Rządzie Republiki Litewskiej o współpracy w zakresie stosunków narodowościowych”³¹ oraz w „Umowie między Ukrainą i Republiką Białoruś o współpracy w zakresie zabezpieczenia praw osób, które należą do mniejszości narodowych” (Kijów, 23 lipca 1999 r.)³².

W przypadku umów Ukrainy z Mołdawią i Litwą występuje zbieżność w zakresie definiowania podmiotu ochrony, a w umowie z Białorusią określono pojęcie mniejszości narodowej dość podobnie. W umowie z Mołdawią i Litwą wskazano w art. 1, że

W niniejszej umowie pod pojęciem osób należących do mniejszości narodowych rozumie się odpowiednio:

²⁹ Угода між Міністерством України у справах національностей та міграції і Департаментом національних відносин при Уряді Республіки Молдова про співробітництво з питань національних відносин, вчинено в м. Києві 19 лютого 1996 року (http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=498_035).

³⁰ Abkommen über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der in der Ukraine lebenden Personen deutscher Abstammung vom 3.09.1996, D-BGBl. T. II 1998, S. 87; Угода між Україною та Федеративною Республікою Німеччина про співпрацю у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні, вчинено в м. Києві 3 вересня 1996 року (<http://uazakon.com/document/spart88/inx88741.htm>).

³¹ Угода між Державним комітетом України у справах національностей та міграції і Департаментом з регіональних проблем та національних меншин при Уряді Литовської Республіки про співробітництво з питань національних відносин, вчинено в м. Вільнюсі 25 лютого 1997 року (http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=440_017).

³² Угода між Україною та Республікою Білорусь про співробітництво у забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, вчинено у м. Київ 23 липня 1999 року (<http://uazakon.com/document/spart55/inx55585.htm>).

obywateli Ukrainy, stale zamieszkałych na ukraińskim terytorium państwowym, którzy uważają się z powodu etnicznych, kulturowych i językowych cech za należących do mołdawskiej mniejszości narodowej [lub, odpowiednio w umowie z Litwą, do litewskiej mniejszości narodowej],

obywateli Republiki Mołdowa [lub odpowiednio w umowie z Litwą, Republiki Litewskiej], stale zamieszkałych na terytorium państwowym Republiki Mołdowa (lub odpowiednio w umowie z Litwą, Republiki Litewskiej), którzy uważają się z powodu etnicznych, kulturowych i językowych cech za należących do ukraińskiej mniejszości narodowej,

w umowie z Białorusią zaś wskazano w art. 1, że

W niniejszej umowie pod pojęciem osób należących do mniejszości narodowych rozumie się odpowiednio:

obywateli Republiki Białoruś, którzy uważają się z powodu etnicznych, kulturowych i językowych cech za należących do ukraińskiej mniejszości narodowej,

obywateli Ukrainy, którzy uważają się z powodu etnicznych, kulturowych i językowych cech za należących do białoruskiej mniejszości narodowej.

W przypadku umowy z RFN już sam tytuł umowy jednoznacznie wskazywał, że przedmiotem umowy są prawa osób niemieckiego pochodzenia, które w art. 1 określono następująco:

Za osoby niemieckiego pochodzenia, które mieszkają na Ukrainie dla celów niniejszej Umowy uznaje się:

1) obywateli Ukrainy, którzy stale zamieszkują na terytorium Ukrainy i uznają siebie za należących do niemieckiej mniejszości narodowej z powodu etnicznych, kulturowych, językowych i religijnych cech;

2) osoby niemieckiego pochodzenia, które w latach 1992–1995 przesiedliły się na stałe miejsce zamieszkania na Ukrainie;

3) osoby niemieckiego pochodzenia i ich potomkowie, którzy byli przymusowo przesiedleni z terytorium Ukrainy i powrócili na Ukrainę do czasu przyjęcia tej Umowy.

Jak wynika z powyższych aktów prawa międzynarodowego, generalnie unikano definiowania mniejszości narodowych nie tylko w porozumieniach wielostronnych, ale także i dwustronnych, w tym i tych, które dotyczyły wyłącznie mniejszości narodowych. Można przyjąć, że dookreślenie definicyjne było raczej wyjątkiem niż regułą. Powyższa uwaga nie dotyczyła Niemiec, które w porozumieniach dwustronnych zawartych po 1990 roku z państwami Europy Środkowo-Wschodniej konsekwentnie stosowały wypracowaną w traktacie polsko-niemieckim z 17 czerwca 1991 r. definicję mniejszości niemieckiej.

DEFINIOWANIE MNIejszości W PRAWIE WEWNĘTRZNYM

Niezależnie od powyższych określeń mniejszości poszczególne państwa w aktach prawnych odnoszących się do mniejszości wprowadzały i stosowały własne definicje oraz określenia mniejszości. Można wyróżnić cztery rozwiązania w ustawodawstwie wewnętrznym odnoszące się do terminologii:

1. pierwsze z nich, posługując się pojęciem mniejszości narodowej, pomija definiowanie podmiotu ochrony w aktach prawa wewnętrznego,

2. w drugim przypadku mamy do czynienia ze wskazaniem jako podmiotu ochrony nie mniejszości narodowej, ale określenie języka danej (danych) mniejszości (grupy ludności) i tym samym pośrednie wskazanie mniejszości,

3. w trzecim przypadku występuje enumeratywne wyliczenie grup uznawanych za mniejszości bez ich formalnego definiowania,

4. w czwartym przypadku akty prawa definiują podmiot, do którego państwo adresuje swoją politykę.

Do pierwszej grupy regulacji zaliczyć należy ustawy na Litwie, Łotwie i Słowacji.

W prawodawstwie na Litwie brak jest definicji mniejszości narodowych w aktach prawnych. Nie definiuje zakresu pojęciowego pochodząca jeszcze z czasów ZSRR ustawa Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej „o mniejszościach narodowych” z 23 listopada 1989 r. ze zmianą określoną ustawą z 29 stycznia 1991 r. „o zmianie ustawy Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej o mniejszościach narodowych”.³³

Brak jest również definicji mniejszości narodowej w ustawie „o wolnym rozwoju w Łotwie mniejszości narodowych i etnicznych oraz ich prawie do autonomii kulturalnej” z 19 marca 1991 roku.³⁴

W Słowacji odnoszące się do mniejszości przepisy aktów prawnych posługują się przede wszystkim pojęciem mniejszości narodowe (*národnostne menšiny*).³⁵ W Konstytucji z 3 września 1992 r. stosowana jest natomiast terminologia: mniejszości narodowe lub grupy etniczne (*národnostné menšiny alebo etnické skupiny*).³⁶ Ponieważ w Słowacji brak jest ustawy mniejszościowej, to pośrednio określają stan mniejszości przepisy o używaniu języka mniej-

³³ *Polacy na Litwie. Wybór dokumentów prawnych dotyczących mniejszości narodowych*, opr. i wstęp D. Rzemieniewski, Warszawa 2001, s. 20–25.

³⁴ *Polacy na Łotwie. Wybór dokumentów prawnych dotyczących mniejszości narodowych*, opr. i wstęp M. Masłowski, Warszawa 2003, s. 46–49.

³⁵ Por. § 6 ust. 2 ustawy z 25 października 1990 r. „o języku urzędowym w Republice Słowackiej” (Zákon 428/1990 Zb. o úradnom jazyku v Slovenskej republike, „Zbierka zákonov” č. 73/1990 strana 1551)

³⁶ Ústava Slovenskej republiky z 3. septembra 1992 (vrátane zmien: 244/1998 Z. z., 9/1999 Z. z.).

szości jako urzędowego. Z załącznika do ustawy z 7 lipca 1994 r. „o nazwach gmin w języku mniejszości narodowych” wynikało, że przepisy ustawy odnosiły się tylko do mniejszości węgierskiej³⁷, zaś ze znowelizowanych 10 lipca 1999 r. przepisów tej ustawy oraz wydanego na jej podstawie 25 sierpnia 1999 r. zarządzenia wynikało, że dotyczą one mniejszości węgierskiej, rusińskiej, romskiej, ukraińskiej i niemieckiej, liczących na terenie swego zamieszkiwania co najmniej 20% populacji.³⁸

Do drugiej grupy zaliczyć należy ustawodawstwo Szwajcarii, Szwecji i Włoch.

W Szwajcarii konstytucja federalna oraz przepisy kantonalne wymieniają jako znajdujące się w sytuacji mniejszościowej języki retoromański oraz włoski. Oba języki są wymienione w art. 4 konstytucji federalnej jako języki narodowe, obok języka niemieckiego i francuskiego.³⁹ Jednocześnie przepis art. 70 ust. 1 konstytucji określa jako języki urzędowe język niemiecki, francuski i włoski. W zdaniu 2 podkreśla się:

W kontaktach z osobami posługującymi się językiem retoromańskim także retoromański jest językiem urzędowym Federacji.

W Szwecji nie definiowano w aktach prawnych pojęcia mniejszości. Jednakże dwie ustawy wskazywały podmiot objęty ich przepisami. Były to ustawy dotyczące stosowania języka fińskiego i meänkieli⁴⁰ oraz języka Saami:

1. ustawa 1176: 1999 dotycząca prawa do używania fińskiego i meänkieli w kontaktach z władzami publicznymi i sądami⁴¹,

2. ustawa 1175:1999 dotycząca prawa do używania języka Saami w kontaktach z władzami publicznymi i sądami.⁴²

Prawodawstwo włoskie posługuje się obecnie pojęciem nie mniejszość narodowa (*minoranza nazionale*) tylko mniejszość językowa (*minoranza lin-*

³⁷ Zákon 191/1994 Z.z. NR SR zo 7. júla 1994 o označovani obcí v jazyku národnostných menšín.

³⁸ Nariadenie č. 221/1999 Z.z. vlády Slovenskej republiky, ktorým sa vydáva zoznam obcí v ktorých občania Slovenskej republiky patriaci k národnostnej menšine tvoria najmenej 20% obyvateľstva.

³⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 Stand am 8. August 2006 (<http://www.admin.ch/ch/d/as/1999/2556.pdf>). Por. też *Konstytucja Szwajcarii*, tłumaczenie i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

⁴⁰ Fińskojęzyczna ludność zamieszkała w dolinie rzeki Torne i określana mianem Torne-dalian. Grupa ta określana jest też mianem Meänkieli – od nazwy używanego dialektu języka fińskiego, tj. meänkieli.

⁴¹ SFS 1999:1176 Lag om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsdomstolar och domstolar.

⁴² SFS 1999:1175 Lag om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

guistica) dookreślając czasami, że przepisy dotyczą historycznych mniejszości językowych (*minoranze linguistiche storiche*). Stosowana jest także nazwa mniejszości etniczne i językowe (*minoranze etniche e linguistiche*). Takie określenia mniejszości ujęte zostały w następujących aktach prawnych:

1. ustawie regionalnej regionu Molise nr 15 z 14 maja 1997 r. „ochrona i rozwój kulturalnego dziedzictwa mniejszości językowych Molise”⁴³ obejmującej, zgodnie z art. 2, ochronę języka albańskiego i chorwackiego w regionie,

2. ustawie nr 38 z 23 lutego 2001 r. „przepisy o ochronie słoweńskiej mniejszości językowej w regionie Friuli – Wenecja Julijska”⁴⁴,

3. ustawie nr 482 z 15 grudnia 1999 r. „przepisy o ochronie historycznych mniejszości językowych”⁴⁵, która zgodnie z art. 2 dotyczyła ochrony języka i kultury zamieszkałej we Włoszech ludności albańskiej, chorwackiej, greckiej, katalońskiej, niemieckiej i słoweńskiej *jak też tych mieszkańców, którzy mówią w języku francuskim, frankoprowansalskim, friuliańskim, ladyńskim, oksytańskim i sardyńskim*,

4. ustawie regionalnej regionu Wenecji nr 73 z 23 grudnia 1994 r. *promocja mniejszości etnicznych i językowych w Wenecji* ⁴⁶, której beneficjentami są zgodnie z art. 3 stowarzyszenia kulturalne następujących mniejszości etniczno-językowych: Ladynów, Friulian, niemieckojęzycznej grupy Kimbryczyków (wł. *cimbri*, niem. *die Zimbern*) oraz niemieckojęzycznej grupy Kimbryczyków w rejonie Sappada⁴⁷,

5. ustawie regionalnej Regionu Piemontu nr 37 z 17 czerwca 1997 r. *zmiana i uzupełnienie ustawy regionalnej z 10 kwietnia 1990 r. nr 26 ochrona, podniesienie znaczenia i promocja znajomości oryginalnego dziedzictwa językowego Piemontu*⁴⁸ regulującej także ochronę innych historycznych języków Piemontu (lin-

⁴³ Legge Regionale n.15 del 14 maggio 1997 *tutela e valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche nel Molise* (Bollettino Ufficiale [Molise] n. 10 del 16.5.1997).

⁴⁴ Legge 23 febbraio 2001, n. 38 *Norme per la tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli – Venezia Giulia* (Gazzetta Ufficiale n. 56 dell' 8 marzo 2001).

⁴⁵ Legge 15 Dicembre 1999, n. 482 *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche* pubblicata nella (Gazzetta Ufficiale n. 297 del 20 dicembre 1999).

⁴⁶ Legge Regionale n. 73 del 23 dicembre 1994 *promozione delle minoranze etniche e linguistiche del Veneto* (Bollettino Ufficiale [Veneto] n. 109 del 27 dicembre 1994).

⁴⁷ Grupa ta od nazwy miejscowości Sappada w miejscowym dialekcie niemieckim (Plodn, w języku niemieckim: Pladen) wyodrębniana jest wśród ludności niemieckiej w regionie i określana nazwą Pladeni. Kimbryczycy należą do grup używających języka bliskiego dialektom bawarskim, zaś Pladeni dialektom wschodniotyrolskim. Inna nazwa stosowana wobec grupy kimbryjskiej w okolicach Sappada to Karnijczycy (niem. Karnische) wywodząca się od nazwy części Alp Południowych nazywanych Karnijskimi (*Karnische Alpen*).

⁴⁸ Legge regionale 17 giugno 1997, n. 37. *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 Aprile 1990, n. 26 'Tutela, valorizzazione e promozione della conoscenza dell'originale patrimonio linguistico del Piemonte* (Bollettino Ufficiale [Piemonte] 25 giugno 1997, n. 25).

gue storiche del Piemonte) i obejmującej w art. 1, obok ochrony języka piemontckiego, także ochronę języków oksytańskiego, frankoprowansalskiego i walserskiego.⁴⁹

Określenie praw tych mniejszości językowych pojawia się także w statutach i ustawach regionalnych poszczególnych regionów Włoch.

W trzeciej grupie znajduje się ustawodawstwo Finlandii, Niemiec, Norwegii, Słowenii oraz początkowo Chorwacji. Enumeratywne wyliczenie mniejszości pojawia się także dodatkowo w ustawach mniejszościowych w innych państwach, m.in. w Bośni i Hercegowinie, Polsce i na Węgrzech.

Konstytucja Finlandii, która po szerokiej nowelizacji z 11 czerwca 1999 r. weszła w życie 1 marca 2000 r., zawiera w art. 17 akapit 3 wskazanie dwóch społeczności mniejszościowych: rdzennego narodu Saami oraz społeczności Romów.⁵⁰ W tym samym przepisie art. 17 akapit 2 wskazano również specyficzne prawa ludności szwedzkojęzycznej. Status języka Saami dodatkowo dookreśliła ustawa 1086/2003 *o języku Saami*, która zastąpiła wcześniejszą ustawę z 1991 roku.⁵¹ Status obu języków urzędowych (fińskiego i szwedzkiego) określono w ustawie 423/2003 *o języku* (art. 1), a ponadto w art. 8 tej ustawy potwierdzono status języka Saami.⁵²

Przepisy prawne w Republice Federalnej Niemiec wprowadzały szczegółowe rozgraniczenie podmiotów ochrony przyjęte na poziomie poszczególnych krajów związkowych (*Landów*). Stosowane są tu trzy pojęcia: lud (*Volk*), mniejszość narodowa (*nationale Minderheit*), grupa narodowościowa (*Volksgruppe*).

Pierwsze pojęcie *Volk*⁵³ odnoszone jest wyłącznie do Serbów Łużyckich zamieszkałych w Saksonii (Łużyce Górne) i Branderburgii (Łużyce Dolne). W konstytucji krajowej i innych aktach prawa krajowego Saksonii oraz konstytucji krajowej i innych aktach prawa krajowego Brandenburгии wymieniona jest jednoznacznie grupa Serbów Łużyckich. W tym ostatnim przypadku Serbołużyczanie określani są także pojęciem „Wendowie”.

Konstytucja Saksonii w art. 2 ust. 4, art. 5 ust. 1 oraz przepis art. 6 odnoszą swoje regulacje do ludności serbołużyckiej.⁵⁴ Również ustawa *o prawach*

⁴⁹ Jest to dialekt języka niemieckiego w Dolinie Aosty.

⁵⁰ Konstytucja Finlandii, wstęp i tłumaczenie S. Sagan, V. Serzhanowa, Rzeszów 2003.

⁵¹ Sámi Language Act (1086/2003) (Unofficial translation, Source: Ministry of Justice, Finland) <http://www.ciemen.org/mercator/butlletins/58-03.htm>.

⁵² Language Act Nr 423/2003 (Unofficial translation, Source: Ministry of Justice, Finland) <http://www.ciemen.org/mercator/fin5-gb.htm>.

⁵³ Pojęcie to w zależności od kontekstu, może być tłumaczone jako lud, względnie naród.

⁵⁴ Por. artykuł 5 ustęp 1 i artykuł 6 ustęp 2 Konstytucji Wolnego Państwa Saksonii (Verfassung des Freistaates Sachsen vom. 27 Mai 1992, Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (dalej: SächsGVBl.) 20 1992 S.243.

Serbów w Wolnym Państwie Saksonii (*Saksońska Ustawa Serbska*) z 31 marca 1999 r.⁵⁵ wymienia jako mniejszość objętą ochroną wyłącznie Serbów Łużyckich.

Konstytucja Brandenburgii regulację skierowaną do Serbów Łużyckich zawarła w obszernym przepisie art. 25, tytułując stosowny przepis *Prawa Serbów (Wendów)*.⁵⁶ Przyjęta 7 lipca 1994 r. ustawa o zakresie praw Serbów (*Wendów*) w Kraju Brandenburgia (*Ustawa Serbska/Wendyjska – SWG*) również w swoim tytule i treści skierowana była wyłącznie do ludności serbołużyckiej.⁵⁷

W obu krajach związkowych także przepisy innych aktów prawnych skierowanych do grup mniejszościowych enumeratywnie odnoszą się do Serbów Łużyckich.

Określenie *nationale Minderheit* stosowane jest tylko w odniesieniu do mniejszości duńskiej i wyłącznie w kraju związkowym Szlezwik-Holsztyn. Po raz pierwszy wymieniono tę mniejszość w znowelizowanej 13 czerwca 1990 r. konstytucji, której przepis art. 5 ust. 2 zdanie 2 odnosił się do wymienionej wprost duńskiej mniejszości narodowej (*nationale dänische Minderheit*).⁵⁸ Jednocześnie nie jest ono stosowane do żadnej innej grupy etnicznej na terenie Niemiec. Przedmiotowy przepis konstytucji wymieniał również fryzyjską grupę narodowościową (*friesische Volksgruppe*), aczkolwiek pojęcie to odnosiło się do zamieszkałych w tym kraju związkowym Fryzów Północnych.

Pojęciem *Volksgruppe* obejmowana była początkowo w RFN tylko grupa Fryzów Północnych, a następnie także grupa Fryzów Wschodnich (tzw. Fryzów Selterskich). W wyniku działań prowadzonych przez kilkanaście lat przez Cyganów Sinti i Roma także w stosunku do nich zaczęto w ostatnim czasie stosować to pojęcie.

Na szczęblu federalnym RFN przystępując 11 maja 1995 r. do „Europejskiej konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych” zastrzegło, że

⁵⁵ Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen (Sächsisches Sorbengesetz – SächsSorbG) vom 31. März 1999 (SächsGVBl. S. 161). Ustawa ta zastąpiła wcześniejszą ustawę saskiego Landtagu z 23 marca 1948 r. o zagwarantowaniu praw ludności serbskiej (*Gesetz zur Wahrung der Rechte der sorbischen Bevölkerung*).

⁵⁶ Por. artykuł 25 ustęp 1 Konstytucji Kraju Brandenburgii (Verfassung des Landes Brandenburg vom 22. April 1992) oraz artykuł 1 § 1–3 Gesetz zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg (*Sorben/Wenden-Gesetz-SWG*) vom 07. Juli 1994, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg (dalej – GVBl.B) I/94 S. 294.

⁵⁷ Gesetz zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg (*Sorben/Wenden-Gesetz-SWG*), GVBl.B I/94 S. 294.

⁵⁸ Por. artykuł 5 ustęp 2 Konstytucji Kraju Szlezwik-Holsztyn (Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1990, Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 1990, S. 391 (Zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.10.2006, GVBl. 2006, S. 220).

wobec braku w Konwencji Ramowej definicji mniejszości narodowej pojęcie to w przypadku Republiki Federalnej odnosi się tylko do mających obywatelstwo niemieckie Duńczyków i Serbów Łużyckich, jak również do

członków tradycyjnej w Niemczech rodzimej fryzyjskiej grupy narodowościowej o niemieckiej przynależności państwowej oraz do Sinti i Roma o niemieckiej przynależności państwowej.⁵⁹

Tym samym jednoznacznie zawężono pojęcie mniejszości do wyżej wymienionych czterech grup. Jednocześnie władze niemieckie uznają istnienie innych grup, np. polskiej⁶⁰, które nie są przez nie traktowane jednak jako mniejszości narodowe.

Niemcy, składając 23 stycznia 1998 r. deklarację o ratyfikacji Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, swoje zobowiązania w zakresie ochrony języków mniejszościowych odniosły do języka duńskiego, górno- i dolnołużyckiego (serbskiego), północnofryzyjskiego i Fryzów Selterskich (Wschodnich) oraz do języka obywateli niemieckich należących do grup Sinti i Roma.⁶¹

W Norwegii nowelizacja konstytucji dokonana w kwietniu 1988 r. spowodowała przyjęcie nowego przepisu art. 110a, w którym wskazano jednoznacznie na prawa Saami.⁶² Nowelizacja konstytucji została poprzedzona przyjęciem ustawy nr 56 z 12 czerwca 1987 r. „odnośnie Parlamentu Saami i innych spraw Saami” (*Ustawa o Saami*).⁶³

W Słowenii stosuje się określenie nie mniejszość narodowa, ale wspólnota narodowe (*narodne skupnosti*), zaś w obowiązującej ustawie z 5 października 1994 r. „o samorządzie wspólnot narodowych” nie definiuje się pojęcia takiej wspólnoty.⁶⁴ Jednak w art. 1 wyraźnie adresuje się przepisy tej ustawy tylko do dwóch autochtonicznych mniejszości: włoskiej i węgierskiej. Wynika to bezpośrednio z art. 64 i art. 80 akapit 3 Konstytucji Republiki Słowenii,

⁵⁹ R. Großmann, *Das neue Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten – Möglichkeiten und Grenzen*, [w:] *Rechtliche und politische Perspektiven deutscher Minderheiten und Volksgruppen*, B. 14, hrsg. von D. Blumnewitz und G. Gornig, Bonn 1995, s. 63.

⁶⁰ M.in. finansowana jest na podstawie traktatu polsko-niemieckiego z 17 czerwca 1991 r. działalność kulturalno-oświatowa grupy polskiej w RFN.

⁶¹ D-BGBl 1998 II S. 1334.

⁶² The Constitution of the Kingdom of Norway 17 May 1814, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/no00000_.html.

⁶³ Act Concerning the Sami Assembly and Other Sami Matters (The Sami Act) Act No. 56 of 12 June 1987, <http://bar.austlii.edu.au/au/journals/AILR/1996/49.html>. Por. też *The Sami and the National Parliaments. Channels of political influence*, by Eva Josefsen, Resource Centre for the Rights of Indigenous Peoples, May 2003, s. 12.

⁶⁴ Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, *Uradni list RS*, št. 65–2250/1994.

w których wskazane są obie wspólnoty.⁶⁵ Natomiast art. 65 konstytucji odnosi się do praw wspólnot romskich (*romske skupnosti*).⁶⁶ Również ustawa z 25 kwietnia 2001 r. „o szczególnych prawach włoskiej i węgierskiej wspólnoty narodowej w zakresie wychowania i kształcenia” wskazuje enumeratywnie tylko te dwie mniejszości.⁶⁷

Do czwartej grupy zaliczyć można ustawy mniejszościowe przyjęte w Austrii, Białorusi, Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Czechach, Estonii, Federacji Rosyjskiej, Czarnogórze oraz Serbii, Mołdawii (Mołdowie), Polsce, Ukrainie, Węgrzech.

W austriackiej ustawie federalnej z 7 lipca 1976 r. „Status prawny grup narodowościowych” (*Ustawa o grupach narodowościowych*) używano określenia „grupa narodowościowa” (*Volksgruppe*)⁶⁸ określając w § 1 ust. 2:

Grupami narodowościowymi w rozumieniu tej ustawy federalnej są grupy obywateli austriackich osiadłe i zamieszkałe na częściach terytorium federalnego o innym niż niemiecki języku macierzystym oraz o własnych cechach etnicznych.⁶⁹

W ustawie tej zwraca uwagę wyłączenie z przepisów ustawy osób używających języka niemieckiego jako języka ojczystego, a deklarujących inną narodowość (np. Niemcy, Szwajcarzy). Wymogiem dodatkowym stało się pojęcie „grupy osiadłe” (*beheimateten Gruppen*). W praktyce polityczno-prawnej Austrii pojęciem tym obejmowano grupy obywateli austriackich zamieszkałe co najmniej od trzech pokoleń na terenie państwa. Dokonana w 2000 roku zmiana Konstytucji uzupełniła przepis art. 8 o ust. 2, w którym określono

⁶⁵ *Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r.*, tłum. i wstęp. P. Winczorek, Warszawa 1994. Tekst słoweński: *Ustava Republike Slovenije (URS)*, *Uradni list RS/I*, št. 33–1409/1991, RS 42-2341/1997 (sprememba 68. člena), RS 66-3052/2000 (dopolnitev 80. člena).

⁶⁶ Mimo że przepis art. 65 konstytucji odsyła regulację statusu i praw wspólnoty romskiej do odrębnej regulacji ustawowej, taka ustawa nie została jeszcze w Słowenii przyjęta.

⁶⁷ *Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja*, *Uradni list RS*, št. 35-2046/2001.

⁶⁸ Federalna Konstytucja (a właściwie Federalna Ustawa Konstytucyjna – *Bundes-Verfassungsgesetz*) w art. 8 posługuje się dwoma pojęciami: mniejszości językowych (*sprachliche Minderheiten*) – w ust. 1 i autochtonicznych grup narodowościowych (*autochthone Volksgruppen*) – w ust. 2. (por.: *Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) zuletzt geändert durch Bundesgesetz vom 28. Juni 2002, mit dem das B-VG sowie das Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung geändert und ein Bundesvergabe-gesetz 2002 erlassen wird* (*Bundesgesetzblatt [Austria]* – dalej: *A-BGBl.* – Nr. 99/2002).

⁶⁹ *Bundesgesetz vom 7. Juli 1976 über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz)*, *A-BGBl.* Nr. 306/1976. W występującym w Polsce tłumaczeniu tekstu ustawy stosowana jest błędna nazwa „ustawa o grupach etnicznych” (podobnie jak i w treści ustawy). Jednocześnie błędnie przetłumaczono strukturę tej ustawy: paragrafy występujące w oryginale aktu zostały przetłumaczone jako „działy”.

istnienie „autochtonicznych grup narodowościowych” (*autochthonen Volksgruppen*).⁷⁰ Wcześniej brak było podobnych przepisów w prawie austriackim.

Na Białorusi początkowo ustawa „o mniejszościach narodowych” z 11 listopada 1992 r. (Nr 1926-XII)⁷¹ ani inne akty prawa wewnętrznego nie definiowały pojęcia mniejszości narodowej, aczkolwiek tym terminem się posługiwały. Istnieje przy tym różnorodność terminologii: Konstytucja Białorusi⁷² posługuje się w art. 14 i w art. 15 pojęciem nie „mniejszości narodowe” (*национальные меньшинства*), ale „wspólnoty narodowe” (*национальные общности*). Także w Konstytucji Białorusi brak jest zdefiniowania pojęcia mniejszości. Również ustawa z 29 października 1991 (Nr 1202-XII) „o oświacie” zawiera pojęcie wspólnoty narodowej (art. 5, art. 1).⁷³ Pojęciem mniejszości narodowej posługuje się natomiast wspomniana ustawa z 1992 r. „o mniejszościach narodowych”. W 2004 r. dokonano nowelizacji ustawy „o mniejszościach”.⁷⁴ Ustawa w wersji z 5 stycznia 2004 r. zawierała w art. 1 następujące pojęcie mniejszości narodowej (*нацыянальнай меншасці*).⁷⁵

⁷⁰ A-BGBl 68/2000: Bundesverfassungsgesetz: Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes (NR: GP XXI RV 127 AB 202 S. 34. BR: AB 6171 S. 667.). Nowelizacja weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2000 r.

⁷¹ Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1992 г. 1926-XII о национальных меньшинствах в Республике Беларусь (Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1992 г., N 35, ст.550 – dalej BBC). С изменениями и дополнениями на 12.11.97 г (BBC, № 33, 1997 г.).

⁷² Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). Obecna konstytucja została przyjęta przez Radę Najwyższą (parlament) Białorusi 15 marca 1994 r. W 1996 r. i 2004 r. dokonano z inicjatywy prezydenta Aleksandra Łukaszenki zmian w Konstytucji w kierunku wzmocnienia władzy prezydenckiej. Tekst Konstytucji: <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=V19402875>.

⁷³ Закон Республики Беларусь от 29 октября 1991 г. N 1202-XII об образовании в Республике Беларусь (в редакции Закона от 19 марта 2002 г. N 95-3, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., N 37, 2/844 – dalej НРПА). Na podstawie ukazu Prezydenta z 20 lipca 1998 r. w miejsce dotychczas wydawanego *Biuletynu Rady Najwyższej Republiki Białoruś* (BBC) zaczęto od 1 stycznia 1999 r. wydawać nowy publikator aktów prawnych, tj. *Państwowy Rejestr Aktów Prawnych* (Указ Президента Республики Беларусь 20 июля 1998 г. № 369 о национальном реестре правовых актов Республики Беларусь). Równolegle, ze względu na zmianę charakteru parlamentu, od 1 stycznia 1997 roku ukazywał się *Biuletyn Zgromadzenia Narodowego Republiki Białoruś* (Ведомости Национального собрания Республики Беларусь). Zgodnie z ust. 6 ukazu Prezydenta od 1 stycznia 2001 r. wszelkie akty prawne miały być publikowane wyłącznie w Państwowym Rejestrze Aktów Prawnych (НРПА). Od 2004 r. rozpoczęto także publikowanie aktów prawnych nie tylko w rosyjskiej wersji językowej ale także i białoruskiej.

⁷⁴ Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1992 г. 1926-XII о национальных меньшинствах в Республике Беларусь (в редакции Закона от 5 января 2004 г. № 261-3 НРПА, 2004 г., № 4, 2/1010).

⁷⁵ Ustawa występuje równolegle w wersji rosyjsko- i białoruskojęzycznej (Закон Рэспублікі Беларусь ад 5 студзеня 2004 года аб нацыянальных меншасцях у Рэспубліцы Беларусь).

Dla celów niniejszej ustawy pod pojęciem osób, należących do mniejszości narodowych, rozumie się osoby, stale zamieszkałe na terytorium Republiki Białoruś i posiadające obywatelstwo Republiki Białoruś, które na podstawie swojego pochodzenia, języka, kultury lub tradycji odróżniają się od pozostałej ludności republiki.

W Bośni i Hercegowinie została dopiero 6 maja 2003 r. przyjęta ustawa „o ochronie praw członków mniejszości narodowych i podstawowych postanowieniach w Bośni i Hercegowinie”.⁷⁶ Ustawa mniejszościowa w Bośni i Hercegowinie nie traktuje jako mniejszości grup tworzących tzw. naród konstytucyjny; określony w preambule konstytucji z 1995 r. naród konstytucyjny tworzą Bośniacy, Chorwaci i Serbowie.⁷⁷

W ustawie mniejszościowej pojęcie mniejszość narodowa (*nacionalna manjina*) zdefiniowano w art. 3 następująco:

1. Mniejszością narodową, w rozumieniu ustawy, jest ta część mieszkańców – obywateli BiH, którzy nie należą do jednego z trzech konstytucyjnych narodów, a tworzą ją osoby tego samego lub podobnego pochodzenia etnicznego, tej samej lub podobnej tradycji, obyczaju, religii, języka, kultury i świadomości i o tej samej lub pokrewnej przeszłości historycznej oraz innych cechach.

2. BiH chroni status i równouprawnienie członków mniejszości narodowych: Albańczyków, Czarnogórców, Czechów, Macedończyków, Niemców, Polaków, Romów, Rumunów, Rosjan, Rusinów, Słowaków, Słoweńców, Turków, Ukraińców, Węgrów, Włochów, Żydów i innych, którzy spełniają wymogi określone w ust. 1 niniejszego artykułu.

W Chorwacji początkowo nie definiowano pojęcia mniejszości, a Konstytucja Republiki Chorwacji w pierwotnej wersji z 22 grudnia 1990 r. w preambule wymieniała „inne narody i mniejszości będące jego obywatelami [Republiki Chorwacji – p. G. J.]: Serbów, Muzułmanów, Słoweńców, Czechów, Słowaków, Włochów, Węgrów, Żydów i innych...”, zaś po nowelizacji z 2001 r. enumeratywne wyliczenie obejmowało już „Serbów, Czechów, Słowaków, Włochów, Węgrów, Żydów, Niemców, Austriaków, Ukraińców, Rusinów i innych...”.⁷⁸ W przyjętej 4 grudnia 1991 r. ustawie konstytucyjnej „o prawach i wolnościach człowieka i o prawach etnicznych i narodowych wspólnot lub mniejszości” początkowo stosowano nazwę „etniczne i narodowe wspólnoty lub mniejszości” (*etničke i nacionalne zajednice ili manjine*) oraz nie wskaza-

⁷⁶ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina i osnovne odredbe, Službeni glasnik BiH, broj 12/03.

⁷⁷ *Bosnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima)* – Ustav Bosne i Hercegovine (Podsjećajući se na Osnovna načela usaglasena u Zenevi 8.9.1995. godine i u Njujorku 26.9.1995. godine <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/bosna/index.html>).

⁷⁸ *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.*, tłum. T. M. Wójcik, wstęp A. i L. Garlicy, Warszawa 1995. Tekst chorwacki: Ustav Republike Hrvatske («Narodne novine» br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst) te Promjenu Ustava Republike Hrvatske objavljen u »Narodnim novinama« broj 28/2001.

no mniejszości objętych przepisami ustawy, czyniąc to pośrednio poprzez odwołanie się do Konstytucji. Dopiero przy nowelizacji z 19 maja 2000 r. określono mniejszości poprzez enumeratywne ich wyliczenie w art. 3, znacznie modyfikując zakres wskazanych mniejszości w stosunku do Konstytucji w tekście pierwotnym i znowelizowanym.⁷⁹ Wymienione zostały następujące mniejszości: Albańczycy, Austriacy, Bośniacy, Bułgarzy, Czarnogórcy, Czesi, Macedończycy, Niemcy, Polacy, Romowie, Rumuni, Rosjanie, Rusini, Słowacy, Słoweńcy, Serbowie, Turcy, Ukraińcy, Węgrzy, Włosi, Wołosi, Żydzi i inne etniczne i narodowe mniejszości. Być może wpływ na rozszerzenie katalogu mniejszości miały wyniki spisu powszechnego przeprowadzonego 31 marca 2001 r.

Przyjęta 13 grudnia 2002 r. przez Sabor Chorwacji nowa ustawa konstytucyjna „o prawach mniejszości narodowych”, której przepisy w dużej części opierały się na wcześniejszej ustawie o prawach człowieka, wprowadziła nie tylko jednolite określenie „mniejszość narodowa” (*nacionalna manjina*), ale zawarła w art. 5 jej definicję, uznając, że

Mniejszością narodową, w rozumieniu niniejszej ustawy konstytucyjnej, jest grupa obywateli chorwackich, której członkowie tradycyjnie zamieszkują na terytorium Republiki Chorwackiej, a osoby te mają etniczne, językowe, kulturalne i/ lub religijne cechy odróżniające ich od innych obywateli i wyrażają życzenie zachowania tych cech.⁸⁰

Obszerną definicję mniejszości zawiera czeska ustawa z 10 lipca 2001 r. „o prawach przysługujących mniejszościom narodowym i o zmianie niektórych ustaw”, gdzie w § 2 określono mniejszość narodową (*národnostní menšina*) następująco:

1. Mniejszościami narodowymi są wspólnoty obywateli Republiki Czeskiej żyjące na terenie współczesnej Republiki Czeskiej, które odróżniają się od pozostałych obywateli ze względu na wspólne pochodzenie etniczne, język, kulturę i tradycję, tworzące liczną mniejszość ludności i jednocześnie przejawiające wolę bycia uznawanymi za mniejszość narodową w celu wspólnego wysiłku dla zachowania własnej samoegzystencji, języka i kultury a jednocześnie w celu wyrażenia i ochrony zainteresowań ich wspólnot, które się historycznie wykształciły.

2. Należącym do mniejszości narodowej jest obywatel Republiki Czeskiej, który deklaruje inną niż czeska narodowość i przejawia życzenie bycia traktowanym za należącego do mniejszości narodowej wspólnie z innymi, którzy deklarują się do tej narodowości.⁸¹

⁷⁹ Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 65/91. – pročišćeni tekst *Narodne novine* br. 105/00.

⁸⁰ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* br. 155/02.

⁸¹ Zákon ze dne 10. července 2001 o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, *Sbírka Zákonů*, č. 273/2001.

Opisową definicję mniejszości zawiera estońska ustawa „o autonomii kulturalnej mniejszości narodowych” z 16 listopada 1993 r., której przepis art. 1 określa:

Ta ustawa dotyczy mniejszości narodowych spośród obywateli Estonii, którzy:

- zamieszkują terytorium Estonii;
- utrzymują przez długi czas silne i trwałe więzi z Estonią;
- są odmienne od Estończyków pod względem etnicznym, kulturowym, religijnym lub językowym;
- dążą wspólnie do ochrony ich tradycji kulturowych, religii lub języka stanowiących podstawę ich wspólnej tożsamości.⁸²

W Federacji Rosyjskiej obowiązuje ustawa „o autonomii kulturalno-narodowościowej” z 22 maja 1996 roku⁸³, której przepisy posługują się pojęciem mniejszości narodowej (*национальное меньшинство*) lub wspólnoty etnicznej (*этнической общности*). Ponadto na podstawie ustawy z 30 kwietnia 1999 r. „o gwarancjach praw małych narodów rdzennych Federacji Rosyjskiej” stosowane jest określenie małe narody autochtoniczne⁸⁴ (*коренные малочисленные народы*).⁸⁵

W art. 1 ustawy „o autonomii kulturalno-narodowościowej” zawarto bardzo ogólnikowe określenie podmiotu, do którego adresowane są przepisy ustawy, a tym samym pośrednią definicję mniejszości

Kulturalno-narodowościowa autonomia w Federacji Rosyjskiej (dalej – autonomia kulturalno-narodowościowa) – to forma kulturalno-narodowościowego samookreślenia, stanowiąca zjednoczenie obywateli Federacji Rosyjskiej, określających się jako wspólnota etniczna, znajdujących się w sytuacji mniejszości narodowej na określonym terytorium, na zasadzie ich dobrowolnej samoorganizacji w celu samodzielnego rozwiązywania zagadnień ochrony tożsamości, rozwoju języka, edukacji, kultury narodowej.

W art. 1 pkt 1 ustawy „o gwarancjach praw małych narodów autochtonicznych Federacji Rosyjskiej” zawarto następującą definicję małych narodów autochtonicznych (*коренных малочисленных народов*):

małe narody autochtoniczne Federacji Rosyjskiej (dalej – małe narody) – narody, zamieszkujące na obszarach tradycyjnego osiedlenia swoich przodków, zachowujące tradycyjny

⁸² *Law on Cultural Autonomy for National Minorities*, [w:] *Estonia in Facts*, Tallinn, September 1994. Por. też: http://www.einst.ee/society/cultural_autonomy_the_law.htm.

⁸³ Российская Федерация: федеральный закон о национально-культурной автономии Принят Государственной Думой 22 мая 1996 года Одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 года (в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 N 31-ФЗ, от 10.11.2003 N 136-ФЗ).

⁸⁴ Stosowane jest też w języku polskim określenie: *małe narody rdzenne*.

⁸⁵ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации (с изменениями от 22 августа 2004 г.).

sposób życia, gospodarowania i chałupnictwo, liczące w Federacji Rosyjskiej mniej niż 50 tysięcy ludzi i uznające siebie za odrębne społeczności etniczne.

Dodatkowo enumeratywne wyliczenie małych narodów autochtonicznych zawarto w uchwale Rządu Federacji Rosyjskiej z 24 marca 2000 r. Nr 255 „o jednolitym wykazie małych narodów autochtonicznych Federacji Rosyjskiej”.⁸⁶

W przyjętej 26 lutego 2002 roku ustawie Federacyjnej Republiki Jugosławii⁸⁷ „o ochronie praw i wolności mniejszości narodowych” stosowane było określenie mniejszość narodowa (*nacionalna manjina*), którą zdefiniowano w art. 2 następująco:

Art. 2. 1. Mniejszością narodową zgodnie z niniejszą ustawą jest każda grupa obywateli zamieszkała w Federacyjnej Republice Jugosławii, która jest reprezentatywna pod względem liczebności jako przedstawiciel mniejszości na terytorium FRJ i należy do grup ludności charakteryzujących się długoletnią i trwałą więzią z terytorium Republiki i posiada cechy odrębne takie jak język, kultura, etniczna lub narodowa przynależność, wyznanie lub religia i poprzez które odróżnia się od pozostałej ludności i której członkowie indywidualnie lub zbiorowo dążą do zachowania swojej tożsamości grupowej, włączając kulturę, język lub religię.

2. Mniejszościami narodowymi są w rozumieniu niniejszej ustawy grupy obywateli, które określają się jako naród, narodowe lub etniczne wspólnoty, narodowe lub etniczne grupy, narody lub narodowości spełniające warunki z ustępu 1.⁸⁸

W ustawie tej zwraca uwagę wskazanie długoletnich i trwałych więzi z terytorium Republiki jako jednej z cech charakteryzujących mniejszość.

Mołdawska ustawa nr 382-XV „o prawach osób należących do mniejszości narodowych w Republice Mołdowy oraz o statusie prawnym ich organizacji” z 19 lipca 2001 r. określiła mniejszości narodowe w art. 1 następująco

⁸⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. N 255 о едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации.

⁸⁷ Obejmującej w owym czasie Serbię i Czarnogórę. Federacyjna Republika Jugosławii utworzona została przez Serbię i Czarnogórę 27 kwietnia 1992 r. – po rozpadzie SFR Jugosławii. Z dniem 4 lutego 2003 r. przekształciła się w luźny związek obu państw o nazwie Serbia i Czarnogóra. W wyniku referendum w Czarnogórze z 21 maja 2006 r., uznanego przez oba państwa i społeczność międzynarodową, nastąpiło rozdzielenie obu państw. W dniu 3 czerwca 2006 r. parlament Czarnogóry proklamował niepodległość państwa. Po ogłoszeniu niepodległości przez Czarnogórę zarówno Serbia, jak i Czarnogóra przejęły uchwalone w okresie wspólnego państwa ustawodawstwo.

⁸⁸ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina *Službeni list SRJ*, br. 11/2002 (5/1/2002). Federacyjna Republika Jugosławii utworzona została przez Serbię i Czarnogórę 27 kwietnia 1992 r. – po rozpadzie SFR Jugosławii. Z dniem 4 lutego 2003 r. przekształciła się w luźny związek obu państw o nazwie Serbia i Czarnogóra. W wyniku referendum w Czarnogórze z 21 maja 2006 r., uznanego przez oba państwa i społeczność międzynarodową, nastąpiło rozdzielenie obu państw. W dniu 3 czerwca 2006 r. parlament Czarnogóry proklamował niepodległość państwa.

W rozumieniu niniejszej ustawy, osobami należącymi do mniejszości narodowych są obywatele Republiki Mołdowy zamieszkujący na jej terytorium, charakteryzujący się cechami etnicznymi, kulturalnymi, językowymi i religijnymi, które ich odróżniają od narodowej większości mołdawskiej, i uważający siebie za odrębną grupę etniczną.⁸⁹

Ponadto przyjęta została odrębna ustawa Nr 344-XIII z 23 grudnia 1994 r. „o odrębnym statusie prawnym Gagauzji”, która w art. 1 ust. 1 odnosiła się wyłącznie do praw Gagauzów.⁹⁰

W przypadku Polski istnieje dość rozbudowana terminologia, a samo pojęcie mniejszości nie było przez szereg lat definiowane w aktach prawnych.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.⁹¹ zawiera w przepisach art. 27 i 35 *expressis verbis* odniesienie do praw mniejszości narodowych. Wadą tych przepisów Konstytucji jest nieprecyzyjność użytych w tekście określeń: w artykule 27 jest mowa „o mniejszościach narodowych”, zaś w art. 35 „o mniejszościach narodowych i etnicznych”. Ustawodawca jednocześnie nie wyjaśnił zakresu pojęciowego i podmiotowego obu kategorii mniejszości. W badaniach etnicznych i praktyce odnoszono pojęcie mniejszości narodowej do tych mniejszości, które identyfikują się z narodem mającym własne państwo (np. Białorusini, Niemcy, Ukraińcy), zaś mniejszości etnicznej do mniejszości bezpaństwowych (np. Tatarzy, Romowie, Karaimi).⁹² W praktyce działającego do 31 grudnia 2004 r. w Ministerstwie Kultury Departamentu Kultury Mniejszości Narodowych pojęcie mniejszości narodowej odnoszono do grup, które nie identyfikują się z narodem polskim, zaś mniejszości (grupy) etnicznej do grup etnograficznych (regionalnych), które dążąc do kultuwowania swoich odrębności kulturowych i językowych, uważają się za należących do narodu polskiego (np. Kaszubi, czy też Górale Podhalańscy).⁹³

Także w innych aktach prawnych istnieje dość zróżnicowana terminologia. W poszczególnych przepisach aktów prawnych pojawiły się bowiem następujące określenia:

⁸⁹ Закон о правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и правовом статусе их организаций №. 382, принят: 19.07.2001, Monitorul Oficial № 107 от: 04.09.2001.

⁹⁰ Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) №. 344 принят: 23.12.94, Monitorul Oficial № 003 от: 14.01.95.

⁹¹ Konstytucja została przyjęta w referendum ogólnonarodowym w dniu 25 maja 1997 r. i weszła w życie 17 października 1997 r.

⁹² Takie odniesienie zawarte jest w uzasadnieniu do projektu ustawy o mniejszościach narodowych w Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 223) a także w art. 2 Statutu Federalistycznej Unii Europejskich Grup Narodowościowych (FUEV/FUEN).

⁹³ Dokumenty z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej nie zawierają przyczyny wprowadzenia do przepisów Konstytucji zróżnicowania kategorii mniejszości oraz ich zakresu pojęciowego. Sprawa ta wielokrotnie była podnoszona w trakcie prac nad projektem ustawy o mniejszościach narodowych w RP.

1. mniejszość narodowa (art. 27 Konstytucji RP, art. 100, 134 ordynacji wyborczej do Sejmu RP⁹⁴, § 31a, 40, 119 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 21 marca 2001 r.⁹⁵),

2. mniejszość narodowa i etniczna (art. 35 Konstytucji RP),

3. mniejszość narodowa i (lub) grupa etniczna (art. 2 ustawy z 7 października 1999 r. „o języku polskim”⁹⁶, art. 21 pkt 9 ustawy z 29 grudnia 1993 „o radiofonii i telewizji”⁹⁷, § 42 ust. 2, 43 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 21 marca 2001 r.⁹⁸, rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 3 grudnia 2002 r.⁹⁹, § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 marca 2002 r.¹⁰⁰),

4. grupa etniczna (§ 41 ust. 4, 42 ust. 3 rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 21 marca 2001 r.¹⁰¹).

Żaden z powyższych aktów normatywnych nie definiował użytych w przepisach pojęć. Odnosi się to także do przypadku, gdy w treści danego aktu pojawia się równoległe określenie regulacji skierowanych do mniejszości lub grup etnicznych oraz tylko do grup etnicznych.¹⁰²

Ten stan rzeczy próbowano zmienić w trakcie prac nad projektem ustawy o mniejszościach narodowych. W projekcie ustawy opracowywanej przez Sejmową Podkomisję Nadzwyczajną do Rozpatrzenia Projektu Ustawy o Mniejszościach Narodowych i Etnicznych¹⁰³ początkowo zawarto następującą definicję

⁹⁴ Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. „ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dziennik Ustaw” [dalej: Dz. U.] nr 46, poz. 499).

⁹⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 21 marca 2001 r. „w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych” (Dz. U. nr 29, poz. 323).

⁹⁶ Dz. U. nr 90, poz. 999.

⁹⁷ Dz. U. 1993, nr 7, poz. 34 z późniejszymi zmianami.

⁹⁸ Dz. U. nr 29, poz. 323.

⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 3 grudnia 2002 r. „w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej uczniów należących do mniejszości narodowych i grup etnicznych” (Dz. U. nr 220, poz. 1853).

¹⁰⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 marca 2002 r. „w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy” (Dz. U. nr 37, poz. 349).

¹⁰¹ Dz. U. nr 29, poz. 323.

¹⁰² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 21 marca 2001 r. „w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych” (Dz. U. nr 29, poz. 323).

¹⁰³ Podkomisję powołano w 1994 r. w ramach Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, a następnie po zarejestrowaniu wniosku ustawodawczego Komisji jako projektu ustawy (druk nr 616 w III kadencji Sejmu) powołano podkomisję do prac nad projektem (autor uczestniczył od 1994 r. w pracach podkomisji jako ekspert – wszelkie dane dotyczące projektu tej ustawy pochodzą z własnych notatek z posiedzeń).

Art. 2. Przez mniejszość narodową lub etniczną, zwaną dalej mniejszością, rozumie się każdą grupę o odrębnym pochodzeniu, tradycyjnie zamieszkałą na terytorium państwa polskiego, pozostającą w mniejszości w stosunku do reszty obywateli, charakteryzującą się dążeniem do zachowania swojej kultury, tradycji, języka, religii, świadomości narodowej lub etnicznej.

Kolejny etap prac Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o mniejszościach przyniósł zmianę tej definicji, zaś przepis art. 2 uchylił na posiedzeniu Podkomisji 5 lipca 2001 r. następujące brzmienie:

1. Mniejszością narodową, w rozumieniu ustawy, jest grupa obywateli polskich, dążąca do swojego języka, obyczajów, tradycji, kultury, religii, swojej świadomości narodowej i odróżniająca się przez te cechy od większości obywateli oraz charakteryzująca się, od co najmniej 100 lat, wielopokoleniowymi więzami z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i kultywowaniem swoich cech narodowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Za mniejszości narodowe uznaje się następujące mniejszości:

- 1) białoruska,
- 2) czeska,
- 3) karaimska,
- 4) litewska,
- 5) łemkowska,
- 6) niemiecka,
- 7) ormiańska,
- 8) romska,
- 9) rosyjska,
- 10) słowacka,
- 11) tatarska,
- 12) ukraińska,
- 13) żydowska

3. Rada Ministrów może uznać, w drodze rozporządzenia, za mniejszość narodową inną, niż wymienione w ust. 2, grupę obywateli spełniającą warunki, o których mowa w ust. 1.

Ostatecznie w ustawie z 6 stycznia 2005 r. „o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym”¹⁰⁴ przyjęto w art. 2 następujące określenie mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej

Art. 2. 1. Mniejszością narodową, w rozumieniu ustawy, jest grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki:

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

¹⁰⁴ Dz. U. RP, nr 17, poz. 141.

6) utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

2. Za mniejszości narodowe uznaje się następujące mniejszości:

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

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

- 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją;
- 3) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji;
- 4) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty etnicznej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę;

5) jej przodkowie zamieszkivali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat;

6) nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

4. Za mniejszości etniczne uznaje się następujące mniejszości:

- 1) karaimską;
- 2) łemkowską;
- 3) romską;
- 4) tatarską.¹⁰⁵

Wprowadzając oba pojęcia, niezależnie od wskazania cech je charakteryzujących, posłużono się dodatkowo enumeratywnym wyliczeniem grup zaliczanych do mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych. W tej rozbudowanej definicji zwraca uwagę przejęty z ustawy węgierskiej o mniejszościach okres niezbędny do zaliczenia danej grupy obywateli polskich do mniejszości wynoszący co najmniej 100 lat; w trakcie prac nad projektem ustawy generalnie uznawano, że jej przepisy winny objąć mniejszości historyczne, tzn. te, które na obszarze Polski były odnotowane zarówno u schyłku I Rzeczypospolitej, jak i w okresie odradzania się Niepodległej Rzeczypospolitej, tj. po 1918 roku. Jednocześnie zrezygnowano z uelastycznienia przepisu, który w wersji z lipca 2001 r. przewidywał możliwość rozszerzenia katalogu grup zaliczonych do mniejszości w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Na taką de-

¹⁰⁵ Dz. U. nr 17, poz. 141. Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 listopada 2007 r. „w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym” (Dz. U. nr 214, poz. 1579) posługuje się już terminologią wynikającą z przepisów ustawy o mniejszościach.

czyżę ustawodawcy wpływ mogła mieć sytuacja związana z problemem ludności śląskiej i jej dążeniami do uznania za odrębną narodowość.

W ukraińskiej ustawie z 25 czerwca 1992 r. „o mniejszościach narodowych na Ukrainie” w art. 3 bardzo ogólnikowo zdefiniowano pojęcie mniejszości narodowej (*національні меншини*):

Do mniejszości narodowych należą grupy obywateli Ukrainy, którzy nie są Ukraińcami z pochodzenia, wykazują poczucie świadomości narodowej i wspólnoty między sobą.¹⁰⁶

Węgierska ustawa nr LXXVII z 7 lipca 1993 r. „o prawach mniejszości narodowych i etnicznych” określała w § 1 ustęp 2:

W interpretacji tej ustawy mniejszością narodową lub etniczną (dalej zwaną mniejszością) jest każda taka grupa etniczna, która zasiedla terytorium Republiki Węgierskiej od co najmniej jednego wieku, w kręgu ludności państwa liczebnie stanowi mniejszość, jej członkowie są obywatelami węgierskimi i od pozostałej części ludności odróżnia ją własny język i kultura, tradycje, zarazem dowodzi świadomości spójności dla zachowania tych wartości, wyrażania i chronienia historycznie ukształtowanych interesów swoich wspólnot.¹⁰⁷

Jednocześnie w § 63 ust. 4 ustawy pośrednio wymieniono enumeratywnie mniejszości, określając, dla jakich grup państwo przekazało jednorazowo majątek na potrzeby tworzonych przez nie ogólnokrajowych samorządów mniejszości. Były to następujące mniejszości: Cyganie (Romowie), Niemcy, Chorwaci, Słowacy, Rumuni, Bułgarzy, Grecy, Polacy, Ormianie, Rusini, Serbowie, Słoweńcy, Ukraińcy.¹⁰⁸ Niespotykaną w innych definicjach cechą jest wskazanie „historycznie ukształtowanych interesów swoich wspólnot”, którą wyraźnie podkreślono w ustawie węgierskiej.

Przy porównywaniu definicji określanych w dokumentach międzynarodowych oraz przyjętych w aktach prawa wewnętrznego daje się zauważyć znaczna ogólnikowość definicji na poziomie międzynarodowym, które musiały uwzględniać przede wszystkim różne tradycje prawne i historyczne doświadczenia państw oraz różne traktowanie podmiotu ochrony. W większym stopniu dostosowywane były do konkretnych uwarunkowań definicje z umów dwustronnych. Całkowita różnorodność pojawia się natomiast przy definiowaniu mniejszości w aktach prawa wewnętrznego, w których mamy do czy-

¹⁰⁶ Закон України Про національні меншини в Україні (Відомості Верховної Ради 1992, N 36, ст.529; Вводиться в дію Постановою ВР N 2495-12 від 25.06.92, ВВР 1992, N 36, ст. 530).

¹⁰⁷ *Polacy na Węgrzech. Wybór dokumentów prawnych dotyczących mniejszości narodowych*, opr. D. Łubczyk, Warszawa 2004, s. 31.

¹⁰⁸ Przepis wymieniał mniejszości według wielkości przekazanych kwot – co pośrednio wskazywało na wielkość danej grupy.

nienia zarówno z definicjami bardzo ogólnikowymi, jak i bardzo szczegółowymi. Obok definicji określających cechy występujące w wielu definicjach naukowych (kultura, język, religia, kultywowanie tożsamości) wprowadzano dodatkowe elementy dookreślające, jak np. świadomość etniczno-kulturowa, interesy wspólnot, czas zamieszkiwania, stopień identyfikacji z państwem (terytorium) zamieszkiwania lub enumeratywne wyliczenie mniejszości objętych ochroną. W prawie wewnętrznym przy definiowaniu podmiotu ochrony wyraźnie wskazywano na kryterium obywatelstwa jako podstawę uznania zobowiązań państwa, także w przypadku przyjmowania zobowiązań międzynarodowych. W dwóch ustawach (na Białorusi i w Mołdawii) jako podmiot ochrony określono nie mniejszości, lecz osoby należące do mniejszości (podobnie jak czyni się to w dokumentach NZ i WNP). Podkreślić tu należy, że niezależnie od stosowanej nazwy: mniejszości narodowe (lub inne), względnie osoby należące do mniejszości, mamy do czynienia z działaniami na rzecz ochrony indywidualnych praw osób fizycznych, a nie grupowych praw mniejszości. Stąd też stosowanie nazwy „mniejszość” nie rodzi żadnych praw grupowych. Prawa te mogą być realizowane indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami danej mniejszości (zbiorowo). W tej sytuacji z przepisów omówionych ustaw wynikało jednoznacznie, że nie dają one podstaw do grupowej ochrony praw, a odnoszą się do praw indywidualnych.

Słowa kluczowe: mniejszości narodowe, definicja mniejszości, stosunki międzynarodowe, prawo wewnętrzne.

Key words: national minorities, definition of minority, international relations, internal law

SUMMARY

Although many attempts to adopt common definition of national minorities in international documents that would be accepted in international relations have been made, they all have failed. There is one exception, of local character. There is a similar definition of the notion of minorities in the Convention of the Commonwealth of Independent States *concerning protection of persons belonging to national minorities* (Moscow October 21, 1994) and in *Instrument of Central-European Initiative of the Protection of Minorities' Rights* (Torino, November 19, 1994). In concluded bilateral agreements defining of minorities has been rather avoided but in some agreements such definitions were formulated, among others in treaties between Poland and German Federal Republic (1991) and between Poland and Lithuania (1994). Determining national minorities can be more often met in documents of Internal Law.

While comparing the definitions appearing in international documents and in accepted acts of internal law it can be noticed that the definitions are very general at international