

Grzegorz Pawlikowski

System ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Europie

Polityka i Społeczeństwo nr 8, 281-289

2011

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 Pawlikowski

SYSTEM OCHRONY PRAW OSÓB NALEŻĄCYCH DO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH W EUROPIE

Współczesny kontynent europejski jest bardzo zróżnicowany pod względem etnicznym, językowym, kulturowym i religijnym. Na obszarze prawie wszystkich państw (poza Portugalią, Islandią i minipañstwami) znajdują się mniejszości narodowe. Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych definicji, określenie podmiotu i zasad systemu ochrony oraz obowiązujących (na 2010 r.) dokumentów dotyczących tej problematyki.

Obecnie nie ma powszechnie uznawanej definicji mniejszości narodowej. Brak tej definicji wynika z tego, że w odróżnieniu np. od obywatelstwa nie jest możliwe prawne ujęcie stanu świadomości narodowej człowieka. Bez względu na ujęcie (politologiczne, socjologiczne, historyczne czy prawne) mniejszości narodowe charakteryzują się: pozostawaniem w określonym liczebnym stosunku mniejszości do reszty ludności państwa; odrębnym pochodzeniem etnicznym, dążeniem do kulturowania odrębnych cech narodowych i kulturowych, posiadaniem reprezentacji swoich interesów wobec władz państwowych. Mniejszości mogą wyróżniać się odrębną kulturą, tradycją, religią i językiem (Kwaśniewski 1992: 9–61). Termin „mniejszość narodowa” należy stosować w odniesieniu do grup, które można zidentyfikować z określonym terytorium państwa; w przypadku mniejszości etnicznej element terytorialności nie występuje (Mikołajczyk 1996: 16).

Stworzenie systemu ochrony prawnej dla mniejszości narodowych i etnicznych w założeniu ma zapobiegać konfliktom etnicznym. Konflikt etniczny to ostateczny, gwałtowny rezultat opozycji międzygrupowej, którego stronami są narody (grupy etniczne) i w których bardziej niż o posiadanie, władzę lub informację chodzi o tożsamość kulturową stron (Kwaśniewski 1994: 52).

Współcześnie występują dwie koncepcje podmiotu ochrony mniejszości: 1) grupy społecznej, 2) osoby fizycznej korzystającej z przysługujących każdej jednostce praw. Oparcie polityki wobec mniejszości na zasadach praw człowieka pozostawało w sprzeczności z jej grupowym charakterem. Spowodowało to pojawienie się kategorii pośredniej – traktowania mniejszości jako zbiorowości osób należących do mniejszości. Problem ochrony mniejszości należy więc rozpatrywać w trzech aspektach: 1. poszczególnych osób fizycznych deklarujących odrębną przynależność etniczną; 2. zbiorowości osób fizycznych tworzących mniejszość; 3. mniejszości rozumianej jako grupa społeczna (Janusz, Bajda 2000: 12).

Obecnie w Europie należy wyróżnić system ochrony prawnej osób należących do mniejszości w ramach 1. Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), 2. Rady Europy (RE), 3. Unii Europejskiej (UE), 4. Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), 5. innych porozumień multilateralnych, 6. umów dwustronnych.

System ONZ. Po II wojnie światowej w kwestii mniejszości narodowych rozwinął się pogląd, że ich ochrona będzie skutecznie realizowana w ramach powszechnego systemu ochrony praw człowieka. Karta Narodów Zjednoczonych (z 26 czerwca 1945 r.) i Powszechna deklaracja praw człowieka (z 10 grudnia 1948 r.) dawały pierwszeństwo ochronie indywidualnych praw człowieka przed prawami grupowymi. Deklaracja stanowiła niewątpliwie istotną regulację w zakresie praw człowieka, jednak jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nigdy nie miała mocy wiążącej (Gronowska, Jasudowicz, Mik 1993: 16–24).

Regulacje prawnie wiążące zawierał uchwalony przez ONZ 16 grudnia 1966 r. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych. Pakt stanowi „globalny standard” ochrony praw mniejszości narodowych na świecie i jedyny powszechnie obowiązujący przepis prawny w tej dziedzinie (*Międzynarodowy...*, art. 18, 20, 26–27). Naruszenia Paktu mogą być dla obywateli państw, które ratyfikowały Protokół fakultatywny, przedmiotem skargi indywidualnej przed Komitetem Praw Człowieka ONZ (*Protokół...*, art. 1–14). W 1994 r. Komitet Praw Człowieka uchwalił reguły interpretacyjne, nie mają one jednak mocy wiążącej z punktu widzenia formalnego.

Obecnie najważniejszym dokumentem ONZ w zakresie ochrony praw mniejszości jest Deklaracja z 10 grudnia 1992 r. w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych. Jej znaczenie ma charakter bardziej polityczny niż prawnomiędzynarodowy, ponieważ nie nakłada na państwo formalnie

wiążących obowiązków. Deklaracja tworzy zasady ochrony mniejszości, wprowadzając je w ramy bezpieczeństwa i zabezpieczenia suwerenności państwa.

W ramach ONZ zostały również przyjęte inne dokumenty międzynarodowe, które są istotne dla ochrony mniejszości narodowych i etnicznych. Do najważniejszych z nich należy: Konwencja w sprawie zapobiegania i karania ludobójstwa (z 9 grudnia 1948 r.), Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 111 w sprawie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu (z 25 czerwca 1958 r.), Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty (z 15 grudnia 1960 r.), Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (z 7 marca 1966 r.), Konwencja o prawach dziecka (z 20 listopada 1989 r.) oraz Konwencja nr 169 o krajowcach i ludności plemiennej (z 27 czerwca 1989 r.).

Obok powołanego na podstawie Paktu Komitetu Praw Człowieka istnieje w ramach ONZ szereg mechanizmów kontroli i nakłaniania państwa do postępowania zgodnego ze standardami praw człowieka i ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Należą do nich: raporty Sekretarza Generalnego i rezolucje Zgromadzenia Ogólnego, mechanizmy prewencyjne (telegramy Sekretarza Generalnego, apele, odezwy, skargi, dochodzenia, wizyty na miejscu, oferta „dobrych usług”, publiczne potępienie), powoływanie specjalnych sprawozdawców oraz grup roboczych, działania kompensacyjne, procedura sprawozdawcza państw na temat przestrzegania praw człowieka.

W ramach ONZ powołano również obok Komitetu Praw Człowieka wyspecjalizowane organy z kompetencjami dotyczącymi problematyki etnicznej. Najważniejszą rolę odgrywa powołany w 1993 r. Wysoki Komisarz ONZ do spraw Praw Człowieka. Jego mandat przewiduje odgrywanie przez niego aktywnej roli w przeciwdziałaniu łamaniu praw człowieka, współpracę z państwami w celu przeciwdziałania takim sytuacjom oraz przygotowywanie opinii lub rezolucji dla organów ONZ. W praktyce organy ONZ zajmują się przede wszystkim najcięższymi przestępstwami skierowanymi przeciwko mniejszościom i ich prawu do istnienia (czystki etniczne, ludobójstwo). W 1993 r. ONZ ad hoc powołała Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Zbrodni w b. Jugosławii. W odróżnieniu od niego powołany w 1998 r. Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze ma charakter stały.

System Rady Europy. Na kontynencie europejskim niezwykle znaczenie ma system ochrony praw mniejszości Rady Europy. Do tej organizacji międzynarodowej należą z wyjątkiem Białorusi wszystkie

państwa tego kontynentu. Obecnie system ochrony mniejszości narodowych w ramach tej organizacji międzynarodowej wyznaczają trzy główne dokumenty: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 8 września 1953 r.), Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych z 5 listopada 1992 r. (1 marca 1998 r.), Europejska konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1 lutego 1995 r. (1 lutego 1995 r.).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zawiera klauzulę antydyskryminacyjną, która ma stanowić gwarancję korzystania z praw i wolności zawartych w konwencji bez jakiegokolwiek dyskryminacji m.in. ze względu na rasę, kolor skóry, język, religię, pochodzenie narodowe, przynależność do mniejszości narodowej lub urodzenie (*Konwencja o ochronie...*, art. 14). Klauzula ta znalazła się w Konwencji na wniosek Hermoda Kannunga, duńskiego delegata Zgromadzenia Konsultacyjnego. Jego propozycja została zaakceptowana przez Komitet Prawny i Administracyjny Zgromadzenia (Mikołajczyk 1996: 43).

Kolejnym dokumentem Rady Europy dotyczącym mniejszości narodowych jest Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych. Prace nad jej przygotowaniem rozpoczęła w 1983 r. Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Projekt przedstawiony został pięć lat później w rezolucji 192/1988, a poparło go Zgromadzenie Parlamentarne w opinii nr 142/1988 (Malicka 2004: 46). Według Karty języki regionalne lub mniejszościowe oznaczają języki, które są tradycyjnie używane na terytorium danego państwa przez jego obywateli stanowiących grupę liczebnie mniejszą od reszty ludności tego państwa oraz różnią się od oficjalnego języka tego państwa. Pojęcia języka mniejszości i regionalnego nie obejmują dialektów języka oficjalnego państwa ani języków migrantów (art. 1). Postanowienia Karty stanowią uzupełnienie Konwencji z 1950 r., jej zapisy nie mogą być traktowane jako uchylające oraz nie mogą naruszać bardziej korzystnych postanowień dotyczących języków regionalnych i mniejszościowych wynikających z prawa wewnętrznego i zobowiązań międzynarodowych. Karta reguluje najważniejsze sfery życia, takie jak oświata, sądownictwo, procedury administracyjne i sferę publiczną, media, działalność kulturalną, życie ekonomiczne i społeczne. W Karcie nie zostały zawarte indywidualne lub zbiorowe prawa mniejszości językowych, tworzy ona jedynie zobowiązanie państw do ochrony języków regionalnych lub mniejszościowych we wszystkich dziedzinach życia.

Jako formę kontroli wykonania zobowiązań wynikających dla sygnatariuszy Karty przyjęty został system sprawozdań (Europejska karta..., art. 4–15; Sozański 2002: 90–100).

Trzecim dokumentem Rady Europy określającym ramy prawne ochrony praw należących do mniejszości narodowych jest Europejska konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych. Konwencja ramowa jest pierwszym europejskim prawnie wiążącym wielostronnym aktem poświęconym ochronie praw mniejszości narodowych. Jej celem jest ustalenie zasad prawnych, które państwa zobowiążą się respektować w celu zapewnienia ochrony mniejszościom. Nadano w niej charakter prawny licznym zobowiązaniom, które do tej pory miały charakter polityczny. Przy realizacji postanowień Konwencji ramowej państwom pozostawiono swobodę podejmowania działań, dzięki czemu każde państwo może uwzględnić swoją specyfikę. Cele zawarte w Konwencji mają być osiągnięte przez ustawodawstwo krajowe i odpowiednią politykę rządową. Konwencja nie zawiera definicji mniejszości narodowych (*Konwencja ramowa...*, art. 1–32). Słabą stroną Konwencji jest brak skutecznego systemu kontroli wykonywania przez jej strony zawartych w niej postanowień.

W 1994 r. utworzono Europejską Komisję przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, odgrywającą ważną rolę w dziedzinie ochrony mniejszości. Pięć lat później powołany został Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, którego zadaniem jest promocja wiedzy o prawach człowieka, podejmowanie działań służących większemu ich respektowaniu oraz kontrola prawodawstwa państw członkowskich (Malicka 2004: 55).

System Unii Europejskiej. W UE po raz pierwszy sformułowano postulat przestrzegania praw mniejszości w tzw. kryteriach kopenhaskich. W związku z planowanym rozszerzeniem UE szczyt Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. określił kryteria, których spełnienie umożliwić miało państwom europejskim ubieganie się o członkostwo. W pierwszej grupie kryteriów wskazano na: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka i ochronę mniejszości. Mimo że kryteria mówiły ogólnie o mniejszościach, to w składanych raportach przedakcesyjnych wyraźnie odnoślono zobowiązania w tym zakresie do mniejszości narodowych. Przy tych kryteriach ujawniła się polityka „podwójnych standardów”. Obowiązek ochrony mniejszości narodowych adresowany był do państw kandydujących, nie był on już wymagany od państw członkowskich. W efekcie część z nich (Francja i Grecja) nadal ignoruje istnienie mniejszości narodowych na swoim terytorium.

Obecnie system ochrony osób należących do mniejszości wyznacza przede wszystkim obowiązujący od 1 grudnia 2009 r. traktat lizboński. Nie zawiera on zapisów dotyczących mniejszości narodowych, ale w tej materii odwołuje się do podpisanej 7 grudnia 2000 r. Karty praw podstawowych (*Traktat z Lizbony...*, art. 6). Karta podobnie jak Deklaracja ONZ z 10 grudnia 1948 r. zakazuje wszelkiej dyskryminacji m.in. ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne, cechy genetyczne, język, religię, przynależność do mniejszości narodowej, urodzenie. Unia zapowiada poszanowanie różnorodności kulturowej, religijnej i językowej (*Karta praw...*, art. 20, 22).

Wejście w życie traktatu lizbońskiego oznaczało przystąpienie UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wzmocniło to ochronę praw człowieka w UE przez poddanie jej systemu prawnego niezależnej kontroli zewnętrznej (*Traktat z Lizbony...*, art. 6).

System OBWE. Organizacja ta w kwestii ochrony prawnej mniejszości opiera się na dorobku własnym i KBWE. Akt końcowy KBWE z 1 sierpnia 1975 r. w zasadzie VII podkreśla, że „państwa uczestniczące, na których terytoriach istnieją mniejszości narodowe, będą szanować prawo osób należących do takich mniejszości do równości wobec prawa, dadzą im pełną możliwość rzeczywistego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności i w ten sposób będą chronić ich uprawnienia w tej dziedzinie” (Rotfeld 1983: 117–118). Postanowienia te zostały potwierdzone w dokumencie końcowym spotkania madryckiego z 1983 r. Dopiero w 1989 r. w dokumencie końcowym spotkania wiedeńskiego państwa potwierdziły postanowienia przyjęte na szczycie w Madrycie i przyjęły kolejne zobowiązania dotyczące osób należących do mniejszości narodowych. Dokument wiedeński stał się przełomem w pracach nad regulacją praw mniejszości. Na jego podstawie wprowadzono także instytucje kontrolne (Barcz 1992: 159–168).

Przyjęty w 1990 r. dokument kopenhaski ma zasadnicze znaczenie w odniesieniu do problemów mniejszości narodowych. Dokument, opierając się na koncepcji zindywidualizowanych praw członków mniejszości narodowych, określa zarówno normy implementacyjno-proceduralne, jak i materialne normy odnoszące się do mniejszości (Malicka 2004: 60). Państwa uczestniczące KBWE potwierdziły potrzebę poprawy sytuacji mniejszości narodowych także w Karcie Nowej Europy, podpisanej w Paryżu 21 listopada 1990 r. (Gronowska, Jasudowicz, Mik 1993: 291).

W celu realizacji tych postanowień i umocnienia współpracy dotyczącej ochrony mniejszości narodowych państwa uczestniczące postanowiły zwołać spotkanie ekspertów w sprawie mniejszości narodowych w Genewie w 1991 r. W Raporcie końcowym spotkania genewskiego państwa uznały, że dokument kopenhaski stanowi podstawę materialnego prawa mniejszości narodowych i zawiera optymalne ustalenie standardów z zakresu ich ochrony. W raporcie potwierdzono ostatecznie zobowiązania przyjęte w dokumentach KBWE. Raport genewski wprowadził tzw. klauzulę obywatelską (Barcz 1992: 163–164). Osiągnięciem szczytu helsińskiego w 1992 r. było powołanie Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych z siedzibą w Hadze. Wysoki Komisarz to instrument dyplomacji prewencyjnej i wczesnego ostrzegania w możliwie najwcześniejszym stadium (Jeziorski 1994: 139–142). W 1990 r. powołano w Warszawie Biuro Wolnych Wyborów (od 1992 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka).

Instytucjonalizacja KBWE i powołanie 1 stycznia 1995 r. OBWE nie wpłynęły na system ochrony prawnej mniejszości narodowych. Od spotkania w Lizbonie (1996 r.) w kolejnych dokumentach państwa potwierdzały respektowanie dotychczasowych zobowiązań. Nowe elementy przyniosła jedynie Karta bezpieczeństwa europejskiego z 19 listopada 1999 r. Zgodnie z nią ochrona i promocja praw osób należących do mniejszości narodowych zostały uznane za istotne czynniki demokracji, pokoju, sprawiedliwości oraz stabilizacji wewnętrznej państw. Do 2009 r. nie odbył się już żaden szczyt państw OBWE.

Inne porozumienia multilateralne. Niezależnie od działań Rady Europy, UE i OBWE na rzecz ochrony praw mniejszości istotnym osiągnięciem w wymiarze regionalnym stały się dokumenty Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (ISE) i Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB). W pierwszym przypadku najważniejszym dokumentem jest Instrument Inicjatywy Środkowoeuropejskiej ochrony praw mniejszości z 19 listopada 1994 r. (Łodziński, Bajda 1995: 99–105). RPMB w 1994 r. powołała Komisarza Rady ds. Mniejszości Rosyjskiej w Krajach Nadbałtyckich oraz urząd Komisarza dla Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, włącznie z prawami osób należących do mniejszości. Dzięki skupieniu się tylko na wybranym regionie organizacje te mogą w sposób bardziej efektywny rozwiązywać problemy związane z regulacją praw mniejszości.

Umowy dwustronne. Sferę praw ochrony osób należących do mniejszości narodowych mogą określać porozumienia dwustronne. W Europie po 1945 r. zawarto ponad 100 takich umów. Ich postano-

wienia dotyczyły statusu mniejszości narodowych zamieszkałych głównie na terenach pogranicza, rzadko podpisywano umowy odnoszące się wyłącznie do praw osób należących do mniejszości.

Za wzorcowe rozwiązanie w Europie uchodzi realizacja niemiecko-duńskiej deklaracji z 1955 r. dotyczącej mniejszości duńskiej w Szlezwiku. Zasada wzajemności nie zawsze ma jednak zastosowanie ze względu na panujące stosunki narodowościowe. Przykładem może być mniejszość polska na Łotwie (w 2000 r. – 59 505 osób), która korzysta z należnych jej praw, mniejszość łotewska w Polsce jednak nie występuje. Przy konstruowaniu umów dwustronnych istotne jest, aby ich postanowienia nie zmniejszały dotychczasowych uprawnień. Do takich przypadków należy zaliczyć włosko-austriacką umowę z 1971 r. w sprawie Południowego Tyrolu.

Współcześnie ramy ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych wyznaczają umowy, organizacje międzynarodowe, instytucje i mechanizmy kontrolne oraz prawo wewnętrzne. Przyjęte uregulowania odegrały znaczącą rolę w zmniejszeniu napięć narodowościowych. Nakładają one na osoby należące do mniejszości obowiązek lojalności wobec państwa zamieszkiwania, nie naruszając przy tym jego suwerenności i integralności terytorialnej.

Bibliografia

- Barcz J., 1992, *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 7–12.
- Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992*, DzU 2009, nr 137, poz. 1121.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C. (red.), 1993, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń.
- Janusz G., Bajda P., 2000, *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Warszawa.
- Jeziorski M., 1994, *Wysoki Komisarz KBWE do spraw Mniejszości Narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, DzU UE 2007, C 303/01.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona dnia 4 listopada 1950 r.*, DzU 1993, nr 61, poz. 284.
- Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r.*, DzU 2001, nr 22, poz. 209.
- Kwaśniewski K., 1992, *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe”, nr 1.
- Kwaśniewski K., 1994, *Konflikt etniczny*, „Sprawy Narodowościowe”, nr 1(4).

- Łodziński S., Bajda P., 1995, *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych*, Warszawa.
- Malicka A., 2004, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, DzU 1977, nr 38, poz. 167.
- Mikołajczyk B., 1996, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Katowice.
- Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych*, DzU 1994, nr 23, poz. 80.
- Rotfeld A.D. (red.), 1983, *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE 1973–1983*, Warszawa.
- Sozański J., 1998, *Prawa mniejszości w Unii Europejskiej na tle ochrony praw człowieka*, Warszawa.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, DzU 2009, nr 203, poz. 1569.