

Jacek Sobczak

Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych jako instrument integracji międzynarodowej

Rocznik Integracji Europejskiej nr 3, 25-46

2009

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.

JACEK SOBCZAK

Poznań

Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych jako instrument integracji międzynarodowej

Ochrona praw mniejszości narodowych należy do zagadnień, które od dawna pozostają w centrum uwagi organizacji i instytucji międzynarodowych, będąc także przedmiotem regulacji w odpowiednich traktatach i umowach międzynarodowych¹. Próby regulacji tej kwestii w traktatach międzynarodowych nie dawały zadowalających rezultatów. Przykładem mogą być postanowienia traktatu berlińskiego 1878 r., które nie rozwiązały problemu mniejszości, a przyczyniły się, co paradoksalne, do eskalacji konfliktów. Jedną z prób rozwiązania problemu mniejszości narodowych była zrodzona w 1898 r. koncepcja autonomii narodowo-kulturalnej, która w myśl pierwotnego założenia miała pomóc w utrzymaniu jedności wielonarodowego państwa austriackiego. Według niej naród stanowiący większość miał posiadać pozycję hegemoniczną w państwie, natomiast mniejszości mogły zachować swoją odrębność². Po II wojnie

¹ Postanowienia dotyczące ochrony mniejszości religijnych zawierał m.in. traktat pokojowy w Augsburgu z 1555 r., Traktat Wiedeński 1606 r., traktat westfalski z 1648 r., traktat oliwski 1660 r. między Polską a Szwecją mający zagwarantować ochronę praw społeczności katolickiej w protestanckiej Szwecji i paryski 1763 r. – pomiędzy Anglią i Francją w sprawie ochrony społeczności anglikańskich w Kanadzie. Problemu ochrony mniejszości narodowej dotyczyły też postanowienia Kongresu Wiedeńskiego z 1815 r., którymi chciano min. w traktatowy sposób uregulować sytuację społeczności polskiej. Postanowienia te nie wytrzymały jednak próby czasu. Kongres berliński wprowadził do aktu z 13 lipca 1878 r. wiele postanowień, na mocy których narzucono mniejszym państwom bałkańskim zobowiązanie do niezczynienia różnic w zakresie praw politycznych pomiędzy ich poddanymi różnych wyznań. Zob. J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 118–119; W. J. Zaleski, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, Warszawa 1932, s. 8 i n.; V. B. Bouffal, *Ochrona mniejszości w Prawie Narodów*, Warszawa 1928, s. 10 i n.; E. Cohen, *La question juive devant le Droit international public*, Paris 1922, s. 12 i n.; J. Sulkowski, *The Problem of International Protection of National Minorities*, New York 1944, s. 6; J. F. Duparc, *Le protection des minorités de race, de langue et de religion*, Paris 1922, s. 75–77; por. także S. Sierpowski, *Wokół znaczenia międzywojennych koncepcji międzynarodowej ochrony mniejszości*, „Sprawy Narodowościowe – Seria Nowa” 1996, t. V, z. 1 (8), s. 91–102; tenże, *Mniejszości narodowe jako instrument polityki międzynarodowej w latach 1919–1939*, Poznań 1986; tenże, *Minorities in the System of the League of Nations*, w: P. Smith (red.), *Ethnic Groups in International Relations*, New York 1991, s. 13–37; S. Bartsch, *Minderheitenschutz in der internationalen Politik. Völkerbynd und KSZE/OSZE in neuer Perspektive*, Opladen 1994. W traktacie berlińskim narzucono mniejszym państwom bałkańskim zobowiązania do niezczynienia różnic pomiędzy poddanymi różnych wyznań (Bułgarii dotyczył art. V, Czarnogóry – XXVII, Serbii – XXXV, Rumunii – XLIV, Turcji – LXII).

² K. Grzybowski, *Galicja 1848–1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Wrocław 1959, s. 154–158; M. Waldenberg, *Kwestie narodowe w Europie środkowo-wschodniej. Dziej. Idee*, Warszawa 1992, passim; T. Wituch, *Terytoria sporne w Europie po roku 1915*,

światowej stworzony został, mający charakter kompleksowy, traktatowy system ochrony mniejszości narodowych, u którego podstaw leżały jednak względy nie tyle humanitarne, co polityczne. Jakkolwiek pakt Ligi Narodów z 1919 r. nie dotyczył kwestii mniejszości, to jednak od niektórych państw żądano, aby złożyły deklarację, że będą szanować prawa mniejszości³. Podstawowe sformułowania dotyczące ochrony mniejszości zostały zawarte w Traktacie Wersalskim, szczegółowe kwestie miały być jednak rozwiązane w specjalnych układach, dla których traktat z Polską miał charakter wzorcowy⁴. Sam Traktat Wersalski, jakkolwiek posługiwał się terminem „mniejszość

Pultusk 2001, s. 17–93; S. Wandycz, *Cena wolności. Historia Europy Środkowowschodniej od średniowiecza do współczesność*, Kraków 2003, s. 241–282; S. Helnarski (red.), *Nacjonalizm i konflikty narodowościowe w Europie środkowej i wschodniej*, Toruń 1994, passim; J. Chlebowczyk, *Procesy narodotwórcze w Europie Środkowej w dobie kapitalizmu, od schyłku XVII do początków XX w.*, Warszawa–Kraków 1975, passim; W. Balcerak, *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974, s. 12 i n. Koncepcje autonomii narodowo-kulturalnej kompetentnie przedstawiła A. Żyndul, *Państwo w państwie. Autonomia narodowo-kulturalna w Europie południowo-wschodniej w XX wieku*, Warszawa 2000.

³ W. Mc Kean, *Equality and Discrimination unter International Law*, Oxford 1973, s. 24 i n.; A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, s. 191–192; W. Michnowicz, *Polska wobec traktatu i procedury mniejszościowej w latach 1920–1934*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1960, seria I, z. 15, s. 189–226; K. Kierski, *Ochrona praw mniejszości w Polsce*, Poznań 1933, s. 27 i n.; S. Sierpowski, *Narodziny systemu ochrony mniejszości*, w: *Traktat Wersalski z perspektywy 70 lat*, Warszawa 1989, s. 52–75; A. Furier, *Wersalskie źródła międzynarodowej ochrony mniejszości narodowych*, „Sprawy Narodowościowe – Seria Nowa” 2001, z. 18, s. 93–108.

⁴ Problem ochrony mniejszości podjęła Komisja Nowych Państw utworzona 1 maja 1919 r., składająca się z przedstawicieli głównych mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych. Odpowiednie postanowienia dotyczące ochrony mniejszości umieszczono albo w traktatach pokojowych zawartych z państwami zwycięzonymi (z wyjątkiem Traktatu Wersalskiego), ewentualnie w odrębnych umowach, które musiały przyjąć tzw. nowe państwa. Postanowienia takie znalazły się w: Traktacie z St. Germain-en-Laye z 10 września 1919 r. (art. 62–65 dotyczące mniejszości w Austrii, art. 60 dotyczący mniejszości w Rumunii, art. 57 odnoszący się do mniejszości w Czechosłowacji, art. 51 traktujący o mniejszości w Jugosławii); Traktacie Tranion z 4 czerwca 1920 r. (art. 49–57 dotyczące mniejszości na Węgrzech, art. 47 traktujący o Rumunii); Traktacie Neuilly z 27 października 1919 r. (art. 49–57 odnoszące się do mniejszości w Bułgarii, art. 46 dotyczący Grecji). Zawarto także oddzielne traktaty mniejszościowe: z Czechosłowacją i Jugosławią z 10 września 1919 r. w St. Germain-en-Laye; z Rumunią 9 grudnia 1919 w Paryżu; z Grecją 10 sierpnia 1920 w Sévres (na podstawie protokołu z 24 lipca 1923 r. w Lozannie traktat ten miał być ratyfikowany równocześnie z Traktatem Pokoju w Lozannie z 24 lipca 1923 r.); z Armenią – 10 sierpnia 1920 r. w Sévres; z Turcją – pierwotnie postanowieniami art. 140–150 Traktatu Pokoju w Sévres 1920 r., a wobec nie dojścia do skutku ratyfikacji tego traktatu – postanowieniami art. 37–45 Traktatu Pokoju w Lozannie 24 lipca 1923 r., które weszły w życie 28 lipca 1924 r. Zgromadzenie Ligi Narodów w dniu 15 grudnia 1920 r. uchwaliło rezolucję określającą jakie zobowiązania w zakresie praw mniejszości powinny złożyć państwa bałtyckie, kaukaskie i Albania, w przypadku, gdyby zapragnęły zostać członkami Ligi. Albania podpisała odpowiednią deklarację 2 października 1921 r., Finlandia złożyła dwa memoriały 16 i 28 czerwca 1921 r. zapewniając o ochronie mniejszości. Stosowne deklaracje złożyły także Estonia, Łotwa i Litwa (ta ostatnia 12 maja 1922 r.). Zob. S. Sierpowski, *Dylematy mniejszościowe Ligi Narodów*, „Przegląd Zachodni” 1984, nr 3, s. 5–6; tenże, *Kwestia narodowa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Narodowościowe” 1993, t. II, z. 2–3, s. 9–28 (artykuł ten częstokroć cytowany jest błędnie jako „Mniejszość narodowa w stosunkach międzynarodowych”. Tak podaje go np. J. Sozański, *Ochrona mniejszości w systemie uniwersalnym, europejskim i wspólnotowym*, Warszawa 2002, s. 14); J. Makowski, *Podręcznik*, s. 118–119.

narodowa”, to jednak nie definiował go⁵. Przy okazji wyszło na jaw, że samo pojęcie „mniejszość narodowa” jest sporne. Wątpliwości co do zakresu tego terminu istnieją zresztą po dzień dzisiejszy⁶. W okresie międzywojennym podejmowano próby uściślenia pojęcia „mniejszość narodowa”, zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze⁷. Po

⁵ Zobowiązania dotyczące ochrony mniejszości w systemie traktatowym Ligi Narodów miały charakter nierównoprawny. Nakładały obowiązki tylko na państwa małe i średnie, w tym nowo powstałe po I wojnie światowej, oraz te, których terytorium zostało powiększone w wyniku wojny. W praktyce wszystkie państwa powstałe w efekcie wojny zostały zobowiązane do podpisania uregulowań dotyczących mniejszości narodowych, które miały wyeliminować wszelkie konflikty i spory narodowościowe w tej części Europy. Trzeba przy tym zauważyć, że tzw. „traktaty mniejszościowe” nie przyznawały jednostkom należącym do mniejszości narodowych żadnych bezpośrednich praw. W imieniu takich jednostek mogły działać wyłącznie wielkie mocarstwa bądź też inne państwa będące członkami Rady Ligi Narodów. Jedynie tzw. „konwencja górnośląska” z 1920 r. przyznawała jednostkom prawo kierowania bezpośrednich petycji. J. Żarnowski, *Polska a międzynarodowy system ochrony mniejszości 1919–1934*, w: S. Sierpowski (red.), *Studia z najnowszej historii Niemiec i stosunków polsko-niemieckich*, Poznań 1986, s. 223 i n.; tenże, *Dylematy mniejszościowe Ligi Narodów*, „Przegląd Zachodni” 1984, nr 3, s. 31 i n.; tenże, *Próby wyzyskania procedury mniejszościowej w realizacji polityki Rzeszy Niemieckiej na Bałkanach*, w: A. Czubiński (red.), *Państwa bałkańskie w polityce imperializmu niemieckiego*, Poznań 1982, s. 261 i n.; W. Michnowicz, *Walka dyplomacji polskiej przeciwko traktatowi mniejszościowemu w Lidze Narodów*, Łódź 1963, passim; S. Rogowski, *Komisja mieszana dla Górnego Śląska (1922–1937)*, Opole 1977, s. 151–152; A. Sakson, *Zapisy o mniejszościach narodowych w polskich ustawach konstytucyjnych*, w: A. Sakson (red.), *Polska–Niemcy. Mniejszość niemiecka w Wielkopolsce. Przeszłość i teraźniejszość*, Poznań 1994, s. 181–188; F. Chrzanowski, *Rozwój procedury mniejszościowej na terenie Ligi Narodów*, „Strażnica Zachodnia” 1931, s. 19–25. Zob. też K. Wawruch, *II Rzeczpospolita wobec mniejszości narodowych i religijnych – nowe wyzwania i oczekiwania*, „Sprawy Narodowościowe – Seria Nowa” 2000, z. 16–17, s. 141–155; B. Halczak, *Publicystyka narodowo-demokratyczna wobec problemów narodowościowych i etnicznych II Rzeczypospolitej*, Zielona Góra 2000, s. 17 i n.

⁶ Spory w literaturze politologicznej, prawniczej i socjologicznej co do zakresu pojęcia „mniejszość narodowa” zreferował ostatnio J. Sobczak w artykule: *Wokół problemu definicji mniejszości narodowych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2003, nr 1, s. 25–61.

⁷ Próbę uściślenia pojęcia mniejszości narodowych podjęto w opinii doradczej Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 31 lipca 1930 r., sformułowanej na tle sporu dotyczącego konwencji grecko-bułgarskiej, stwierdzając, że mniejszością narodową jest „grupa osób żyjących w danym kraju lub na danym obszarze, mających własną rasę, religię, język lub tradycje i zjednoczonych identycznością tej rasy, religii, języka lub tradycji, wyrażających 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 wzajemnym wspieraniu się”. Zob. Permanent Court of International Justice, series B, Nr 17, s. 19 i 21–23. Sformułowania traktatowe pozwoliły przedstawicielom doktryny na stwierdzenie, że mniejszość narodową na terytorium jakiegoś państwa może stanowić tylko zamieszkała tam stale grupa etniczna, różna od grupy podstawowej danego obszaru. Zob. J. Makowski, *Podręcznik*, s. 120–121. Podjęto także w literaturze próbę określenia praw mniejszości, zaliczając do nich: prawo do życia i zasadniczych, podstawowych, jednakich dla wszystkich wolności, prawa polityczne, społeczne i religijne (związane z zamieszkiwaniem w danym państwie), wreszcie prawa do własnego języka, kultury, wyznania i oświaty (te ostatnie nosiły miano praw mniejszości narodowych *sensu stricto*). Zob. C. A. Macartney, *League of Nations' Protection of Minority Rights*, w: *The Protection of Human Rights*, London 1967, s. 37 i n. Za niezwykle istotne kryterium wyróżnienia mniejszości narodowej uznawano jej liczebność (określaną procentowo lub ilościowo) w stosunku do grupy większościowej i fakt posiadania obywatelstwa kraju pobytu. Zob. J. Makowski, *Podręcznik*, s. 118 i n.; zob. także W. Anioł, *Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie*, Warszawa 1992, s. 18–25; B. Mikołajczyk, *Mniejszości prawa międzynarodowego*, Katowice 1969, s. 15 i n.; C. Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 3, s. 19–23.

II wojnie światowej społeczność międzynarodowa odeszła od traktatowego systemu mniejszości narodowych, co nie oznacza, iż do problemu tego nie wracano podczas rozmaitych konferencji. Powodem odejścia był fakt, iż uznano go za nieprzydatny do rozwiązywania problemów mniejszości w Europie⁸. Prawa mniejszości narodowych nie zostały uregulowane w Karcie Narodów Zjednoczonych, w której ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że Narody Zjednoczone popierają i zachęcają „do poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód dla wszystkich bez różnicy rasy, płci i języka lub religii” (art. 1 ust. 3)⁹. Sprawa praw mniejszości miała zostać uregulowana w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Jednak także i w tej deklaracji nie doszło do sformułowania praw mniejszości narodowych. Ograniczono się tylko do stwierdzenia, że „każdy człowiek posiada wszystkie prawa i wolności zawarte w niniejszej Deklaracji, bez względu na jakiegokolwiek różnice rasy, koloru skóry, płci, języka, wyznania, poglądów politycznych i innych, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innego stanu. Nie wolno ponadto czynić żadnej różnicy w zależności od sytuacji politycznej, prawnej lub międzynarodowej kraju lub obszaru, do którego dana osoba przynależy, bez względu na to, czy dany kraj lub obszar jest niepodległy, czy też podlega systemowi powiernictwa, nie rządzi się samodzielnie lub jest w jakikolwiek sposób ograniczony w swej niepodległości” (art. 2)¹⁰. Wyrazem kłopotów, jakie nastęrczała definicja mniejszości narodowej, jest tekst Rezolucji ONZ uchwalonej jednocześnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, w której stwierdzono, że Zgromadzenie Ogólne postanawia nie poświęcać specjalnego postanowienia zagadnieniom mniejszości „uznając, że trudno jest przyjąć jednolite rozwiązanie tak powikłanego i delikatnego zagadnienia, które posiada specyficzne aspekty w każdym państwie”. W literaturze prawnomiędzynarodowej mniejszość narodową określa się jako ludność danego państwa różniącą się od większości obywateli pewnymi cechami,

⁸ J. Byczkowski, *Problemy mniejszości narodowych w działalności ONZ*, „Studia Śląskie” 1977, R. 21, s. 340; M. Suchocka, *Prawa mniejszości etnicznych, religijnych i językowych*, w: R. Wierszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 143 i n.; H. Miall (red.), *Les droits des minorités en Europe. Vers un régime transnational*, Paris–Montreal 1997, s. 41 i n.; M. Szczepaniak, *Regulacja prawna statusu mniejszości narodowych. Węgierska propozycja wobec państw sąsiedzkich*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Postzimnowojenna Europa. Ku jedności czy nowym podziałom?*, Wrocław 1995, s. 101. Por. także R. Higgins, *Minority Rights Discrepancies and Divergencies Between the International Covenant and the Council of Europe System*, w: *Liber amicorum for Henry Schermers*, Dordrecht 1994, s. 193; P. Thornberry, *International Law and minorities*, Oxford 1991 passim; N. Radley, *Conceptual Problems in the Protection of Minorities. International Legal Developments*, „Human Rights Quarterly” 1995, 17, s. 48.

⁹ *Karta Narodów Zjednoczonych* w: A. D. Rotfeld (red.), *Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie praw człowieka. Akty prawa międzynarodowego i dokumenty KBWE*, Warszawa 1989, s. 10; oficjalny tekst Karty Narodów Zjednoczonych Dz. U. Nr 23, poz. 90; G. Alfredson, A. M. de Zayas, *Minority Rights. Protection by the UN*, „Human Rights Law Journal” 1993, s. 1 i n.

¹⁰ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, w: *Międzynarodowe zobowiązania*, s. 14. Warto zauważyć, iż Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego Prywatnego przyjęło w 1994 r. uchwałę, w której odnotowano, że w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka „autorytatywnie rozwinięto postanowienia dotyczące praw człowieka, zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych”, dodając, że „wiele, jeśli nie wszystkie, z praw ustanowionych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka jest uznanych za normy zwyczajowego prawa międzynarodowego”, zob. *Raport z 66 Konferencji*, Buenos Aires 1994, s. 29.

takimi jak: rasa, wyznanie, język, i pragnącą te cechy zachować¹¹. Podobną definicję wypracowała Komisja Praw Człowieka w 1953 r., przy czym dodała, że obok tych cech mogą dochodzić inne, na podstawie których wyodrębnią się mniejszość¹². P. de Ascarate, były przewodniczący sekcji Ligi Narodów, zajmującej się problemami mniejszości, sformułował własną definicję, w której zwrócił uwagę na istnienie świadomości narodowej, warunkowanej różnicami językowymi i kulturowymi, kładąc nacisk na element świadomościowy i podkreślając, że substratem mniejszości jest coś „nieuchwytnego”, a równocześnie żywego, nieodpartego i dynamicznego, i trudnego do wyrażenia w słowach, a mieszczącego się w określeniu „świadomość narodowa”¹³. Przejawem trudności związanych z próbami prawniczego zdefiniowania kategorii „mniejszość etniczna” bądź „mniejszość narodowa” jest treść art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁴.

Potrzeba regulacji sytuacji prawnej mniejszości narodowych znalazła się także w polu zainteresowania Rady Europy. Już w 1949 r. Komitet do spraw Problemów Prawnych i Administracyjnych Zgromadzenia Konsultacyjnego (obecnie Parlamentarnego) Rady Europy podczas prac nad Europejską Konwencją o ochronie praw człowie-

¹¹ R. Barraine, *Nouveau dictionnaire de Droit et de Sciences Economique*, Paris 1974, s. 308; H. J. Schlochauer (red.), *Wörterbuch des Völkerrecht*, Berlin 1961, s. 527. Przy próbach zdefiniowania mniejszości koncentrowano się na niewielkiej liczbie osób tworzących takową mniejszość oraz na tym, iż zajmuje ona niedominującą pozycję. Akcentowano także obiektywne istnienie pewnych cech różniących mniejszości od większości np. etnicznych, religijnych lub językowych, w połączeniu z subiektywnym życzeniem mniejszości do zachowania tych cech. Por. P. Shaw, *Definition of Minorities*, Oxford 1991, s. 96; także *Zalecenie Rady Europy nr 1255, 1955*, H/Inf 95, 3, s. 88. W literaturze podkreśla się, że Komitet Praw Człowieka w sprawie Ballantyne stwierdził, że anglojęzyczni mieszkańcy prowincji Quebec nie stanowią mniejszości, chociaż faktycznie są na tym obszarze mniejszością, gdyż mniejszość *ex definitione* może odnosić się do całego państwa, a nie tylko do jego części, por. „Human Rights Law Journal” 1993, s. 171–176.

¹² R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, wyd. II, Warszawa 1980, s. 65.

¹³ P. de Ascarate, *League of Nations and National Minorities an Experiment*, Waszyngton 1945, s. 4.

¹⁴ Pakt ten został uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 r. Polska ratyfikowała go 3 marca 1977 r. Dz. U. 1977, Nr 39, poz. 167. W treści art. 27 Międzynarodowego Paktu odstąpiono od próby określenia pojęcia „mniejszość narodowa” lub „eticzna”, stwierdzając, że w państwach, „w których istnieją mniejszości etniczne religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy”. Analiza tego sformułowania prowadzi do wniosku, że istnienie mniejszości w określonym państwie zależne jest od uznania tego faktu przez władze tego państwa, które muszą uznać egzystencję mniejszości w swoich granicach i przyznać jej wskazane w treści przepisy prawa. Możliwa jest oczywiście i taka sytuacja, że władze państwowe przeczą istnieniu mniejszości, którą uznaje społeczność międzynarodowa. Formy takiego uznania Pakty jednak nie przewidują. Rodzą się także wątpliwości co do zakresu użytych w treści art. 27 Paktów terminów „mniejszość etniczna”, „religijna”, „językowa”. Niektórzy z komentatorów stanęli na stanowisku, że wszystkie wspomniane wyżej określenia odnoszą się w istocie rzeczy do mniejszości narodowych. Zob. T. Modeen, *The international Protection of National Minorities in Europe*, Abo 1969, s. 108. Inni prezentują pogląd, iż pojęcie „mniejszości narodowej” jest szersze od określenia „mniejszość etniczna”. Zob. Ch. Tomuschat, *Protection of Minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, w: R. Bernhardt (red.), *Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte. Festschrift für H. Mosler*, Berlin–Heidelberg–New York 1983, s. 954–966.

ka i podstawowych wolności uznał, iż istnieje potrzeba zapewnienia szerszej ochrony mniejszościom narodowym¹⁵. Posługując się tym terminem, nie podjęto jednak wówczas próby jego bliższego określenia. Nie definiuje pojęcia mniejszości także art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w którym stwierdzono, że „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do **mniejszości narodowej**, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek przyczyn”¹⁶. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na tle art. 14 Konwencji ugruntował się pogląd, iż przepis ten nie ma samodzielnego bytu prawnego, jako że wywołuje on skutki jedynie w związku z „korzystaniem z praw i wolności” chronionych przez inne przepisy Konwencji i Protokół do Konwencji¹⁷.

¹⁵ *Draft Report of Committee of Experts on Human Rights to the Committee of Ministers Relating to the Rights of National Minorities*, Strasburg 27 February 1973, DH/Exp./73/7, s. 1–2; B. Gronowska, *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 10, s. 111–122.

¹⁶ Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284.

¹⁷ Na takim stanowisku stawał Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie, m.in. w decyzji z 7 listopada 2002 r. 48542/99; Henryk Zawadka przeciwko Polsce, LEX nr 56779. Dokonując wykładni art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Trybunał w Strasburgu w pierwszym rzędzie musiał się odnieść do problemów związanych z używaniem swojego języka przez mniejszości narodowe. Nie wykorzystał jednak tej okazji do sformułowania próby definicji „mniejszości narodowej” bądź „języka mniejszości”. Stwierdził jednak, że używanie swojego języka przez mniejszość narodową nie podlega żadnym ograniczeniom, z wyjątkiem tych, które dotyczą limitacji wolności wypowiedzi i są ustanowione w Europejskiej Konwencji. Stanowisko to zostało wypracowane na tle tzw. belgijskiej sprawy językowej (orzeczenie z 23 lipca 1968; A. 6, s. 34). Por. Application Nr 1474/62, „Yearbook of the European Convention of Human Rights”, vol. 6, s. 332 i 340–342. Zob. także M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. 549. Zdaniem Europejskiego Trybunału, można używać języka mniejszościowego zarówno prywatnie, jak i publicznie. Interpretując dyspozycję art. 14 Europejskiej Konwencji, odwoływano się do art. 10 tegoż aktu. Warto przy tym zauważyć, że jakkolwiek sprawy takie przewijały się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału, to jednak nie wypracowano jeszcze przekonującego, w pełni uzasadnionego stanowiska w kwestii wywieszania i wystawiania na widok publiczny napisów o charakterze prywatnym i publicznym w języku mniejszości narodowej. Zaskakujące może być także stanowisko Trybunału w sprawach nauczania w języku mniejszości narodowej. Zauważając, że prawo do pobierania nauki w języku mniejszości jest jednym z podstawowych elementów pozwalających na zachowanie tożsamości narodowej i stwierdzając, że w tym zakresie nie są dopuszczalne żadne wyjątki i ograniczenia, Trybunał jednocześnie stwierdził, że zagwarantowanie tego prawa nie pociąga za sobą żadnych pozytywnych (zwłaszcza finansowych) obowiązków państwa. Przy okazji, mając zwłaszcza w pamięci spory między Polską a Litwą oraz żądania mniejszości Polskiej na Litwie, aby nazwiska Polaków mieszkających w Republice Litewskiej i będących jej obywatelami były odnotowywane w urzędowych dokumentach, zwłaszcza paszportach, aktach stanu cywilnego, dyplomach, zaświadczeniach, świadectwach i legitymacjach w brzmieniu polskim, przy użyciu polskiego alfabetu, warto zauważyć, że Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych przyjęta przez Radę Europy 1 lutego 1998 r. gwarantuje wprawdzie w art. 11 ust. 1 prawo „używania imienia i nazwiska w języku mniejszościowym, jak również prawo do oficjalnego ich uznawania, zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego”, to jednak doktryna i praktyka jurydyczna stoją na stanowisku, iż państwo nie jest zobowiązane do zaakceptowania obcego języka w pisowni imion i nazwisk, lecz może wymagać używania alfabetu języka urzędowego w pisowni fonetycznej. Z drugiej jednak strony, osoby, które zmuszone zostały do zmiany pisowni imienia lub nazwiska, mają prawo powrotu do poprzedniego. Zob. *Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*, Council of Europe

Jakkolwiek jeszcze przed podpisaniem wspomnianej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz później, po dokonaniu tego aktu, opracowano liczne raporty oraz sprawozdania dotyczące problematyki mniejszości, a nawet wystąpiono w 1956 r. z propozycją utworzenia Europejskiego Biura do spraw Mniejszości, to jednak nie pokuszono się o próbę definicji mniejszości¹⁸. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych Rada Europy porzuciła prace nad abstrakcyjną regulacją sytuacji prawnej mniejszości narodowych, podejmując jednak problem położenia prawnego niektórych mniejszości bądź niektórych aspektów ich sytuacji. Tych właśnie kwestii dotyczyła większość opracowanych w tym czasie raportów, rezolucji¹⁹

Press 1995; A. Michalska, *Prawa językowe osób należących do mniejszości narodowych. Standardy międzynarodowe*, „Sprawy Narodowościowe – Seria Nowa” 1997, t. VI, z. 2 (11), s. 65–77. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że nie każde wyróżnienie lub zróżnicowanie ma cechy dyskryminacji, lecz jedynie takie, które nie ma wystarczającego uzasadnienia, prawnie dopuszczalnego celu lub nie zachowuje uzasadnionej proporcji między użytymi środkami a celem przewidzianym do osiągnięcia. Zob. Abdulaziz, Cabales i Balkandali przeciwko Wielkiej Brytanii 28 maja 1985 r., A. 94; Juze przeciwko Austrii 28 października 1987 r., A. 126; Darby przeciwko Szwecji 23 października 1990 r., A. 187, poz. 31; Radke przeciwko Holandii 21 lutego 1997 r., RJD 1997-1, poz. 39; cyt. za M. A. Nowicki, *Europejska konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, s. 549–550; także Rasmusen przeciwko Danii, orzeczenie z 28 listopada 1984, A. 87, cyt. za *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 2: *Prawa do życia i inne prawa*, oprac. M. A. Nowicki, Kraków 2002, s. 1462.

¹⁸ J. BrinCAT, *Report on the Rights of Minorities*, Dok. 6294, Strasburg 1990, s. 97. Zabrakło także definicji mniejszości w rekomendacji 285/1961 uchwalonej przez Zgromadzenie Parlamentarne 28 kwietnia 1961 r., w której polecono komitetowi Ministrów Rady Europy podjęcie prac nad potrzebą włączenia do Protokołu nr 2 do Konwencji Praw Człowieka odrębnego artykułu poświęconego mniejszościom narodowym i gwarantującego im także prawa, których nie obejmuje ani Konwencja, ani Protokół nr 1. Jakkolwiek sformułowano nawet projekt takiego artykułu, to jednak nie zawarto w nim definicji mniejszości. *Recommendation 285/1961 on the Rights of National Minorities Dok. 1299*, Report of the Legal Committee, Strasburg 1961, nr 1–2.

¹⁹ W 1978 r. po raz pierwszy zgłoszono propozycję opracowania Europejskiej Karty Praw Kulturowych Mniejszości Narodowych. W 1981 r. Zgromadzenia Parlamentarne Rady Europy przyjęło rezolucję nr 928 w sprawie problemów wychowawczych i kulturowych, rodzących się na tle języków mniejszościowych i dialektów w Europie. W treści rezolucji podkreślono konieczność opracowania karty dotyczącej języków mniejszościowych lub regionalnych. Nie podjęto jednak wówczas próby zdefiniowania pojęcia „mniejszość narodowa”. Wykonując zalecenia zawarte we wspomnianej rezolucji Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE) podjęła prace nad przygotowaniem karty. Widowym efektem jej działań była rezolucja nr 192/1988 w sprawie języków regionalnych i mniejszościowych w Europie, której towarzyszył projekt Karty. Został on (na mocy rezolucji z 16 marca 1988 r.) przekazany do zaopiniowania Zgromadzeniu Parlamentarnemu. Dla rozważań odnoszących się do kwestii mniejszości jako istotne jawi się to, że przez języki regionalne i mniejszościowe Karta rozumie języki należące do europejskiego dziedzictwa kulturowego, które są tradycyjnie używane na obszarze określonego państwa przez osoby mające jego obywatelstwo, inne od tych, które są używane przez resztę populacji, stanowiącą większość w państwie. Związanie języka z obywatelstwem powoduje, że język wietnamski, którym posługiwałyby się np. we Francji pewna, nawet dość liczna grupa uchodźców pozbawiona obywatelstwa francuskiego, nie będzie uznany za język regionalny właśnie z tej racji, że używający go nie mają obywatelstwa oraz dlatego że nie należy on do europejskiego dziedzictwa kulturowego. (Por. *Resolution 192/1988 on Regional or Minority Languages in Europe*, Dok. CPL 23/8, Part I, Strasburg 1988). Kwestia praw językowych osób należących do mniejszości narodowych nie została jednak wówczas uregulowana. Rozstrzygnęła ją dopiero Konwencja umowna o ochronie mniejszości narodowych, przyjęta przez Radę Europy 1 lutego 1995 r., która weszła w życie 1 lutego 1998 r.

i projektów²⁰. W trakcie tych wszystkich działań nie wypracowano jednak definicji mniejszości narodowych, co, jak podkreśla się w doktrynie, stanowić musi punkt wyjścia do prac nad przygotowaniem regulacji prawnych²¹. Próby określenia statusu mniejszości i zdefiniowania tego pojęcia były podejmowane niezależnie od siebie w systemie prawnym Rady Europy oraz w systemie ONZ²².

²⁰ Kwestię tę kompetentnie i szczegółowo relacjonuje oraz dogłębnie analizuje B. Gronowska. Por. B. Gronowska, *Rada Europy wobec*, s. 113–122.

²¹ Wyjątkiem jest próba definicji zaprezentowana w rekomendacji 1134/1990 Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie praw mniejszości, w której odnosi się to pojęcie do obywateli państwa o długim rodowodzie, eksponując element liczebności. Zakresem swoim, w myśl pkt 11 wspomnianej rekomendacji, mniejszość narodową stanowią „oddzielne lub odróżniające się grupy, dobrze określone i zadomowione na terytorium państwa, których członkowie są obywatelami tego państwa i mają pewne religijne, językowe, kulturowe lub inne cechy charakterystyczne, odróżniające ich od większości populacji. Zob. *Recommendation 1134/1990 on the Rights of Minorities, Adopted on 1 October 1990*, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasburg 1990. W myśl przywołanej rekomendacji, mniejszości narodowe mają prawo: do uznania przez państwa, w których zamieszkują, do utrzymywania i rozwoju własnej kultury, utrzymywania własnych instytucji wychowawczych, religijnych i kulturalnych, wraz z uprawnieniami do ubiegania się o niezbędne wsparcie finansowe, a także praw do pełnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw mających wpływ na zachowanie i rozwój własnej tożsamości oraz w praktycznej realizacji tych decyzji. Na każdą z osób należących do mniejszości nałożono jednak obowiązki wynikające z faktu posiadania obywatelstwa lub zamieszkiwania w państwie europejskim. Rekomendacja 1134/1990 sformułowała cztery reguły minimalne dotyczące praw mniejszości, a mianowicie: równy dostęp do sądów i przyznanie praw zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przestrzeganie ogólnej klauzuli niedyskryminacyjnej, uznanie, iż szczególna sytuacja konkretnej mniejszości stosowania wobec niej szczególnych preferencji, wreszcie zagwarantowanie mniejszościom możliwości utrzymywania swobodnych i pokojowych kontaktów z obywatelami innych państw, którzy są tego samego pochodzenia lub posiadają wspólne dziedzictwo kulturowe bądź językowe.

²² Podkomisja do Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości przedstawiła w 1979 r. projekt konwencji o prawach osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych, ale uchwalenie tej konwencji nie doszło do skutku z uwagi na wątpliwości co do treści definicji „mniejszość”. Ostatecznie zrezygnowano z definiowania tego terminu oraz uchwalenia konwencji, natomiast przyjęto Deklarację o Prawach Osób Należących do Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Została ona przyjęta przez głosowanie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 18 grudnia 1992 r. jako rezolucja 47/135. W preambule Deklaracji stwierdzono, że jednym z celów Narodów Zjednoczonych jest popieranie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na rasę, płeć, język lub religię. W art. 1 Deklaracji stwierdzono, że państwa powinny chronić istnienie oraz tożsamość narodową lub etniczną, religijną i językową mniejszości. Warto zauważyć, że przedmiotem ochrony uczyniono zarówno tożsamość narodową, jak i etniczną, co w owym czasie było wyjątkiem. Jako elementy tożsamości osób należących do mniejszości narodowych w Deklaracji wskazano: prawo do używania własnego języka, swobodnie i bez ingerencji lub jakiegokolwiek formy dyskryminacji (zarówno publicznie jak i prywatnie), prawo do korzystania z własnej kultury, do wyznawania i praktykowania własnej religii, wreszcie prawo do zakładania i utrzymywania własnych stowarzyszeń, a także prawo do skutecznego uczestnictwa w decyzjach dotyczących mniejszości na szczeblu państwowym oraz tam, gdzie jest to właściwe i konieczne, na szczeblu regionalnym z zastrzeżeniem działania w sposób dający się pogodzić z ustawodawstwem państwowym. Ponadto w Deklaracji zastrzeżono, że osoby należące do mniejszości mają prawo do nawiązywania i utrzymywania bez jakiegokolwiek dyskryminacji, swobodnych i pokojowych kontaktów z innymi członkami ich grupy oraz z osobami należącymi do innych mniejszości, jak również kontaktów z obywatelami innych państw, z którymi mniejszości są połączone więzami narodowymi lub etnicznymi, religijnymi i językowymi. Ponadto Deklaracja wskazuje, że państwa powinny podejmować odpowiednie środki dla zapewnienia osobom należącym do mniejszości możliwości realizo-

W systemie prawa europejskiego, próbę sformułowania definicji „mniejszości” podjęła także Europejska Komisja Demokracji przez Prawo (European Commission on Democracy Through Law) zwana także Komisją Wenecką²³. Wolno przypuszczać, że

wania ich praw i wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji oraz w warunkach pełnej równości wobec prawa. W szczególności państwa powinny podejmować odpowiednie środki w celu stworzenia korzystnych warunków zapewniających osobom należącym do mniejszości możliwości podtrzymywania ich tożsamości oraz rozwijania ich kultury, języka, tradycji i zwyczajów, ponadto, tam gdzie jest to możliwe, podejmować działania aby osoby należące do mniejszości mogły pobierać naukę w języku macierzystym. Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, 18 grudnia 1992 r., UN Doc. E/CN. 4/1992/48. Deklaracja nie była przedmiotem szczególniejszej uwagi w literaturze. Odnoszą się doń m.in. P. Thornberry, *The UN Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious, linguistic minorities: Background, analysis and observations*, w: A. Phillips, A. Rosas, *The Un Minority Rights Declaration*, Turku 1993, s. 40; T. Białek, *Międzynarodowe standardy ochrony mniejszości narodowych i ich realizacja na przykładzie Białorusi, Litwy i Ukrainy*, Warszawa 2008, s. 57–80. Zob. także C. Mik, *Ochrona mniejszości...*, s. 32.

²³ Komisja Wenecka została utworzona w 1990 r. z inicjatywy Rady Europy. Jest ona specjalistyczną instytucją podejmującą badania oraz wydającą opinie prawne dotyczące rozwoju i funkcjonowania instytucji demokratycznych i prawa konstytucyjnego. Ma ona charakter organu konsultacyjnego i współpracuje zarówno z państwami członkowskimi Rady Europy, jak i z tymi, które nie należą do tej organizacji. W skład Komisji Weneckiej – zwanej tak od miasta będącego jej siedzibą – wchodzi niezależni eksperci mianowani na cztery lata przez państwa członkowskie Rady Europy, które podpisały porozumienie częściowe (istotą tych porozumień jest możliwość ich podpisywania i realizacji przez ograniczony krąg państw oraz założenie, iż jeśli któreś z państw zgłasza zastrzeżenie do proponowanej formy, to możliwe jest podpisanie umowy bez jego udziału). Każde z państw członkowskich deleguje jednego eksperta oraz może powołać jednego eksperta dodatkowego. Komisja spośród swoich członków powołuje na dwa lata prezydium złożone z przewodniczącego trzech wiceprzewodniczących oraz czterech członków. Celem działania Komisji jest zbliżenie europejskich systemów prawnych oraz badanie problemów związanych z funkcjonowaniem, umacnianiem i rozwojem instytucji demokratycznych w Europie. Komisja opracowuje propozycje rezolucji i projekty umów międzynarodowych. Por. *European Commission for Democracy Through Law. Annual Report of Activities for 2001*, Strasburg 2002. Komisja ta 8 lutego 1991 r. przedstawiła projekt konwencji o ochronie mniejszości. W tekście tego aktu, zwanego czasem w literaturze konwencją wenecką, zdefiniowano mniejszości jako „grupę mniejszą liczebnie od reszty populacji państwa, której członkowie – będący obywatelami tego państwa – posiadają etniczne, religijne lub językowe cechy różne od tych charakterystycznych dla pozostałej populacji i którzy kierują się wolą zachowania własnej kultury, tradycji, religii lub języka” (art. 2). W dalszych przepisach stwierdzono, że przynależność do mniejszości powinna być sprawą indywidualnego wyboru, z którego to powodu danej osoby nie może spotkać jakakolwiek niekorzyść. *Explanatory Report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities* CDL91/8, Strasburg 1991, s. 6. W treści projektu konwencji zapewniono mniejszościom prawa do ochrony przed jakąkolwiek działalnością zagrażającą ich istnieniu, a także prawo do poszanowania i rozwoju etnicznej, religijnej lub językowej tożsamości. Żalować jednak należy, że nie zdefiniowano pojęcia „rozwoju etnicznego”. Członkom mniejszości zagwarantowano w treści projektu prawo do: korzystania – na zasadzie pełnej równości – z tych samych praw, jakimi cieszą się inni obywatele; utrzymywania kontaktów, także w formie kontaktów z zagranicą, z innymi członkami własnej grupy; swobodnego utrzymywania, wyrażania i rozwoju kulturalnej tożsamości, używania własnego języka w życiu publicznym i prywatnym, także w kontaktach z władzami politycznymi, administracyjnymi i sądowymi – pod warunkiem, że osoby wchodzące w skład mniejszości stanowić będą znaczny procent populacji regionu lub państwa (nie sprecyzowano jednak bliżej jego wielkości); edukacji w języku macierzystym; wyrażania własnych przekonań religijnych; uzyskania stosownego i efektywnego zadośćuczynienia ze strony państwa w przypadku pogwałcenia praw mniejszości. Członkowie mniejszości – w myśl projektu – winni respektować prawo krajowe oraz prawa pozostałych obywateli państwa, w którym przyszło im żyć. Państwa powinny natomiast powstrzymać się od prób asymilacji

unikanie przymiotnika przy pojęciu „mniejszość” było pośrednim efektem sporów, jakie toczyły się w łonie różnych organów i instytucji międzynarodowych. Wyrazem ich były prezentowane w pracach organów Wspólnot Europejskich dążenia, aby określenie „mniejszość narodowa” – jako wywołujące niezbyt pozytywne konotacje – zastąpić terminem „narodowość”²⁴. W uchwałach Parlamentu Europejskiego posługiwano się przy tym najczęściej i z wyraźnym upodobaniem określeniem „mniejszość etniczna”. Nie podjęto jednak trudu zdefiniowania ani określenia „mniejszość etniczna” ani „narodowość”.

O sformułowanie definicji mniejszości pokusił się Instrument o ochronie praw mniejszości inicjatywy środkowoeuropejskiej otwarty do podpisu w Turynie 19 listopada 1994 r.²⁵ Instrument jest aktem o charakterze regionalnym, podobnie jak nieco wcześniejsza Konwencja Wspólnoty Niepodległych Państw o Zapewnieniu Ochrony Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych z 21 października 1994 r., w której także sformułowano definicję mniejszości narodowej²⁶. W myśl art. 1 Konwencji

mniejszości, działań zmierzających do zmian proporcji populacji i powinny stwarzać mniejszościom warunki do ich udziału w sprawach publicznych. Wypada zauważyć, że Komisja Wenecka w projekcie konwencji posługiwała się terminem „mniejszość” bez opatrywania jej przymiotnikowymi określeniami typu: „narodowa” bądź „etniczna”. (Nie zawsze jednak udawało się to w zupełności i np. w art. 2 ust. 3 projektu konwencji pojawia się termin „mniejszość narodowa” bez bliższego jednak definiowania, chyba w znaczeniu „mniejszość etniczna” bądź „językowa”, bądź „rasowa” i w zasadzie każda, a więc w rozumieniu *sensu largo*.)

²⁴ *Documents of the Commission of the European Communities*, Roma 1986, s. 28. Por. J. Sozański, *Ochrona mniejszości*, s. 24–26.

²⁵ Inicjatorem Instrumentu były Węgry, a dokument w listopadzie 1995 r. podpisały: Austria, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Polska i Włochy. Instrument nie jest prawnie wiążącym dokumentem. Ma charakter deklaracji politycznej. Wzorowany był on, z jednej strony, na projekcie konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, o której będzie jeszcze mowa, oraz na dokumencie kopenhaskim w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE. W art. 1 stwierdzono, że mniejszość narodowa oznacza „grupę liczebnie mniejszą od pozostałej części ludności w danym państwie, której członkowie, będący obywatelami danego państwa, mają etniczne religijne i językowe cechy odróżniające ich od pozostałej części ludności i kierują się wolą zachowania własnej tradycji, religii i języka”. Interesujące jest, iż w dokumencie tym zwrócono uwagę na tak istotny element, jak wola zachowania własnej kultury, tradycji, religii lub języka. W praktyce trudne będzie do ustalenia jaka jest różnica między kulturą a tradycją. Zob. J. Janusz, P. Bajda, *Ochrona mniejszości. Standardy europejskie*, Warszawa 2000, s. 61; J. Sozański, *Ochrona mniejszości*, s. 24. Zauważyć jednak należy, iż definicja zawarta w art. 1 Instrumentu wymaga, aby różnice pomiędzy mniejszością narodową a pozostałą częścią populacji państwa sprowadzały się nie tylko do elementów etnicznych – których zresztą bliżej nie zdefiniowano – lecz także religijnych i językowych. Z tekstu przepisu wynika, że wystąpienie tylko jednego spośród powyższych warunków nie daje podstaw do wyróżnienia mniejszości. W praktyce mogą tu wystąpić poważne trudności, np.: ludność polska na Litwie różni się niewątpliwie etnicznie i językowo od reszty populacji tego kraju, ale nie religijnie. Ludność Irlandii Północnej od Anglików różni jedynie religia i mgliste przekonanie o odrębności etnicznej. Dla niektórych państw Europy Zachodniej, problemem mogą być grupy etniczne imigrantów, najczęściej mieszkańców byłych kolonii. O to, czy mają one charakter „mniejszości etnicznych” bądź „mniejszości narodowych”, toczą się w tych państwach poważne spory, głównie o charakterze politycznym, ale mające, co naturalne, także wymiar prawny i socjologiczny. J. Sozański, *Ochrona*, s. 24–25; S. Castles, M. J. Miller, *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World*, London 1998, s. 58.

²⁶ *Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам*, zamieszczona na stronie internetowej Komitetu Wykonawczego WNP, <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=9862>.

WNP przez „osoby należące do mniejszości narodowych rozumie się osoby stale zamieszkujące na terytorium jednej z umawiających się stron” (czyli jednego z państw Wspólnoty) „i posiadające jej obywatelstwo, które swoim etnicznym pochodzeniem, językiem, kulturą, religią lub tradycjami różnią się od większości mieszkańców umawiającej się strony”²⁷.

W porozumieniach dwustronnych, a także w rozlicznych traktatach, które podpisywała Polska, posługiwano się pojęciem mniejszości narodowych, nie formułując jednak ich definicji²⁸. W traktatach, układach i porozumieniach dwustronnych sprawą ważniejszą od brzmienia definicji mniejszości, o ile taki dokument ją w ogóle precyzuje, wydaje się określenie praw mniejszości i zobowiązań państwa wobec ich przedstawicieli. Na tle uchwalonej 6 stycznia 2005 r. ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym²⁹, pojawia się problem mniejszości narodowych, które w świetle przyjętej definicji nie są uznawane za mniejszości³⁰.

²⁷ Zob. w oryginale „Для целей настоящей Конвенции под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, понимаются лица, постоянно проживающие на территории одной Договаривающейся Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной Договаривающейся Стороны”.

²⁸ Zob. A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi*, Lublin 1998, passim (praca przynosi teksty traktatów zawartych przez Polskę z Niemcami, Czechami, Słowacją, Ukrainą, Białorusią, Litwą i Rosją). Zwrócić wypada uwagę na treść art. 20 traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec. W jego treści mowa o mniejszości niemieckiej w Polsce oraz o osobach w Republice Federalnej Niemiec, które posiadają niemieckie obywatelstwo a są polskiego pochodzenia, albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej. Por. także J. Kukulka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998, s. 75–112.

²⁹ Dz. U. 2005, Nr 17, poz. 141, zm. 2005, Nr 65, poz. 550. Warto zauważyć, że prace nad ustawą o mniejszościach narodowych trwały od jesieni 1993 r., kiedy to 18 listopada powołano zespół, a później, 14 stycznia 1994 – podkomisję do opracowania projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych. Zob. „Biuletyn Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych” nr 12/II, kad., nr 49/II kad., s. 3, nr 517/II kad., s. 1–5.

³⁰ W ustawie zdecydowano się ostatecznie na odejście od opisowej definicji zarówno „mniejszości narodowej” jak i „etnicznej” – wskazując, że mniejszością narodową, w rozumieniu ustawy, jest grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki a mianowicie: jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej; w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją; dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji; ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę; jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej od co najmniej 100 lat; utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie. Za mniejszości narodowe ustawodawca uznał jedynie mniejszości: białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską, żydowską. Definiując mniejszość etniczną ustawodawca wskazał w gruncie rzeczy te same warunki, które określił w odniesieniu do mniejszości narodowej, ale z dwiema zmianami, a mianowicie: mniejszość ta ma mieć świadomość własnej historycznej wspólnoty etnicznej, a nie narodowej, co wymagana w odniesieniu do mniejszości etnicznej oraz nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie (mniejszości narodowe miały się utożsamiać z narodem zorganizowanym we własnym państwie). Za mniejszości etniczne uznano: karaimską, łemkowską, romską i tatarską. Ustawodawca nie znalazł podstaw do uznania za mniejszość etniczną lub narodową ludności śląskiej bądź kaszubskiej. Stwierdził jednak, że język kaszubski jest w rozumieniu ustawy, zgodnie z Europejską Kartą Języków Regionalnych lub Mniejszościowych językiem regionalnym. Podkreślił, że językiem regionalnym jest język, który jest tradycyjnie używany na terytorium danego państwa przez jego obywateli, którzy stanowią grupę liczebnie mniejszą od reszty ludności tego państwa.

Problem ochrony mniejszości narodowych podjęła Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu 1 lutego 1995 r.³¹ Asumptem do przyjęcia większości rozwiązań Konwencji ramowej było uchwalenie w 1993 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne rezolucji zalecającej Komitetowi Ministrów przyjęcie protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Protokół ten miał dotyczyć ochrony praw mniejszości. Integralną częścią wspomnianej rezolucji był projekt takowego protokołu dodatkowego. W treści tego protokołu sformułowano projekt definicji terminu „mniejszość narodowa”. Został on wyraźnie oparty na rozwiązaniach przyjętych dla określenia „mniejszości” w projekcie konwencji wiedeńskiej. W myśl projektu protokołu, mniejszość narodowa miała oznaczać „grupę osób w państwie, które: a) zamieszkują na terytorium państwa i mają jego obywatelstwo; b) związane są z państwem w sposób ustabilizowany i trwałe; c) odróżniają się od reszty populacji specyficznymi cechami etnicznymi, kulturowymi, religijnymi lub językowymi; d) pozostając mniejszością w skali państwa i w skali regionu, grupy te są wystarczająco liczebne; e) mają wolę utrzymania swej tożsamości, zwłaszcza w dziedzinie kultury, tradycji religii lub języka. Definicja ta wywołała jednak sprzeciw wielu państw i podczas wiedeńskiej Konferencji Szeefów Państw i Rządów Krajów Członkowskich Rady Europy odrzucono propozycję protokołu dodatkowego, podejmując decyzję o przygotowaniu konferencji ramowej”³².

W preambule Konwencji ramowej stwierdzono m.in., że „pluralistyczne i prawdziwie demokratyczne społeczeństwo powinno nie tylko szanować etniczną, kulturalną, językową i religijną tożsamość każdej osoby należącej do mniejszości narodowej, lecz także tworzyć odpowiednie warunki pozwalające im wyrażać, zachowywać i rozwijać tę tożsamość”. Nawiązano też do zasad i zobowiązań odnoszących się do ochrony mniejszości narodowych, zawartych w konwencjach i deklaracjach Narodów Zjednoczonych oraz w dokumentach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zwłaszcza do dokumentu kopenhaskiego z 29 czerwca 1990 r. W obszernej, jak na tego typu dokument, liczącej 32 artykuły konwencji sformułowano wobec państw wiele zobowiązań prawno-międzynarodowych, wśród nich m.in. zakaz prowadzenia polityki przymusowej asymilacji, zakaz dyskryminacji oraz obowiązek czuwania nad rozwo-

stwa, a ponadto różni się od oficjalnego języka tego państwa, a nie jest ani dialektem tego języka, ani językiem migrantów (art. 19).

³¹ Konwencja została ratyfikowana przez Polskę 10 listopada 2000 r. Dz. U. 2002, Nr 22, poz. 209, ogłoszona została 15 marca 2002 r. i w myśl ustawy z 27 kwietnia 2000 r. o ratyfikacji Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych (Dz. U. 2000, Nr 50, poz. 579), weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, czyli 1 kwietnia 2000 r. Zob. także Oświadczenie rządowe z dnia 15 października 2001 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. 2002, Nr 22, poz. 210). Czytelnika nie legitymującego się wykształceniem prawniczym może dziwić nieco tytuł Konwencji. Oczywiście, że tak jak każda inna konwencja nakłada ona na państwa, będące jej stronami, zobowiązania prawno-międzynarodowe. Różnica między konwencją ramową a innymi konwencjami polega na tym, że ta pierwsza ustanawia ogólne zasady, pozostawiając państwom wybór środków dla ich realizacji oraz margines swobody w doborze metod wykonania zobowiązań międzynarodowych. Normy konwencji ramowej nie mogą też być bezpośrednio stosowane w krajowym porządku prawnym i wymagają sprecyzowania w ustawodawstwie.

³² A. Michalska. *Rada Europy w obronie mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe – Seria Nowa” 1996, t. V, z. 1 (8), s. 88.

jem tolerancji i dialogu międzykulturowego. Osobom należącym do mniejszości narodowych konwencja gwarantuje zarówno to, że swobodnie będą mogły podjąć decyzję o tym, że należą bądź nie należą do mniejszości, jak i to, że nie pociągnie to za sobą niekorzystnych dla nich skutków. Przedstawicielom mniejszości konwencja gwarantuje prawo do organizowania zgromadzeń, swobodnego stowarzyszania się, a także wolność wyrażania opinii, wolność myśli, sumienia i wyznania. Przedstawiciele mniejszości zgodnie z treścią konwencji mają też prawo do otrzymywania i przekazywania informacji i idei w języku mniejszości bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe, nie mogą też być dyskryminowane w dostępie do środków przekazu. Państwa zobowiązane są uznać to, że każda osoba należąca do mniejszości ma prawo do swobodnego używania bez jakiegokolwiek ingerencji, swojego języka, będącego językiem mniejszości, zarówno prywatnie, jak i publicznie, ustnie oraz pisemnie. Na obszarach zamieszkałych tradycyjnie lub w znaczącej liczbie przez przedstawicieli mniejszości państwa, będące stronami Konwencji ramowej, zapewnią osobom należącym do tej mniejszości możliwość porozumiewania się w języku mniejszości z organami administracyjnymi. Państwa będące stronami konwencji zobowiązały się uznać, że każda osoba należąca do mniejszości narodowej ma prawo do używania swego nazwiska i imienia w języku mniejszości oraz do oficjalnego uznania przyjęcia tego brzmienia zgodnie z trybem przyjętym w ustawodawstwie konkretnego państwa³³. W rejonach zamieszkałych przez znaczącą liczbę osób należących do

³³ Konwencja ramowa nie zawiera definicji mniejszości narodowej, dlatego też Polska, ratyfikując tę konwencję, oświadczyła, że pod terminem mniejszość narodowa rozumie „mniejszości narodowe zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, której członkowie są obywatelami polskimi”. Tego rodzaju stwierdzenie razi pleonazmem i, praktycznie rzecz biorąc, wyjaśnia jedynie to, iż Polska chce respektować prawa mniejszości w stosunku do tych rzeczywistych przedstawicieli mniejszości, którzy są jej obywatelami. Tak więc, do licznych grup ludności wietnamskiej bądź czeszczeńskiej, których przedstawiciele nie posiadają, najczęściej z natury rzeczy, obywatelstwa polskiego, nie będą mogły mieć zastosowania przepisy Konwencji ramowej. Zauważyć należy, że problemu mniejszości narodowej nie definiuje także 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. 2002, Nr 220, poz. 1853. Państwa będące stronami Konwencji ramowej zostały także zobowiązane do podjęcia działań w celu upowszechnienia wiedzy o kulturze, historii, języku i religii, zarówno mniejszości, jak i większości populacji. Zobowiązały się one także popierać równy dostęp mniejszości narodowych do oświaty na wszystkich poziomach oraz do uznania praw osób należących do mniejszości do zakładania i prowadzenia własnych, prywatnych instytucji oświatowych i szkoleniowych, co nie może jednak pociągnąć za sobą dla państwa zobowiązań finansowych. Osobom należącym do mniejszości narodowych zagwarantowano prawo do nauki ich języka. W rejonach zamieszkałych tradycyjnie lub przez znaczącą liczbę osób należących do mniejszości narodowych państwa będące stronami konwencji mają się starać zapewnić, o ile będzie na to wystarczające zapotrzebowanie i o ile będą miały możliwości w ramach swoich systemów oświatowych, odpowiednie warunki do uczenia się języka mniejszości lub nauki w tym języku. Nie może to jednak stworzyć uszczerbku dla nauki języka oficjalnego lub nauczania w tym języku. Państwa zobowiązały się także powstrzymać od stosowania środków zmieniających proporcje ludnościowe w rejonach zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości narodowych oraz działań mających na celu ograniczanie praw i wolności tej ludności. Na członków mniejszości nałożono obowiązek respektowania ustawodawstwa krajowego oraz praw innych osób należących do większości lub innych mniejszości narodowych.

mniejszości narodowej (pojęcie znaczącej większości wydaje się dalece nieostre) państwa będące stronami konwencji zobowiązały się podjąć starania, aby zgodnie z obowiązującym prawem i umowami międzynarodowymi umieszczać również w języku mniejszości tradycyjne nazwy lokalne, nazwy ulic i inne oznakowania topograficzne o charakterze publicznym, o ile istnieje na to wystarczające zapotrzebowanie.

Najistotniejszą rolę w zabezpieczeniu praw mniejszości narodowych odgrywa Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu 5 listopada 1995 r. Prace nad Kartą zapoczątkowała Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 928 z 1981 r. Wstępny projekt Karty został przedstawiony w 1988 r. na XXIII sesji Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, jako Rezolucja nr 192³⁴. Tekst Karty został przyjęty przez Komitet Ministrów jako Konwencja Rady Europy 25 czerwca 1992 r., a Kartę otwarto do podpisu 5 listopada 1992 r. Weszła w życie miesiąc po piątej ratyfikacji, czyli 1 marca 1998 r.³⁵ Karta składa się z preambuły oraz pięciu części. W pierwszej sformułowano postanowienia ogólne, w ramach których znalazły się: definicje, minimalne zobowiązania stron ratyfikujących Kartę oraz stosunek Karty do dotychczasowych regulacji odnoszących się do mniejszości³⁶. W części drugiej określono cele, które winny państwa będące stronami Karty obligatoryjnie realizować w odniesieniu do wszystkich języków regionalnych lub mniejszościowych. W części trzeciej określono środki służące promowaniu używania języków regionalnych lub mniejszościowych w życiu publicznym. Środki te nie muszą być stosowane całościowo, lecz zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 Karty państwa będące stronami Karty mogą wybrać te środki, ale na zasadach określonych w tym przepisie. Treść Karty, w tym zakresie, odnosi się do szkolnictwa (art. 8 Karty), władzy sądowniczej (art. 9 Karty), władzy administracyjnej i służby publicznej (art. 10 Karty), mediów (art. 11 Karty), działań kulturalnych i obiektów kultury (art. 12 Karty), życia gospodarczego i społecznego (art. 13 Karty), wymiany transgranicznej (art. 14 Karty). W części czwartej Karty, poświęconej jej stosowaniu, określono obowiązek składania okresowych sprawozdań przez państwa będące stronami Karty oraz badanie tych ra-

³⁴ Przedstawiony tekst był efektem pracy komitetu ekspertów *ad hoc* do spraw języków regionalnych i mniejszościowych Europy powołanego przez Komitet Ministrów Rady Europy opinią nr 142 (1998), który współdziałał ze Stałą konferencją Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.

³⁵ Polska ratyfikowała Kartę w dniu 12 lutego 2009 r., z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2009 r., Dz. U. 2009, Nr 137, poz. 1121. Por. także Oświadczenie rządowe z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz. U. 2009, Nr 137, poz. 1122.

³⁶ W art. 4 Karty, wyraźnie stwierdzono, że żadne z jej postanowień nie będzie mogło być interpretowane jako ograniczające lub umniejszające którekolwiek z praw gwarantowanych przez Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zauważono także, że postanowienia Karty nie będą miały wpływu na żadne bardziej korzystne postanowienia dotyczące statusu języków regionalnych lub mniejszościowych ani na stan prawny osób należących do mniejszości, których dotyczą odpowiednie międzynarodowe umowy dwustronne lub wielostronne. W art. 5 Karty zauważono także, że żadne z postanowień Karty nie może być interpretowane jako stanowiące podstawę do jakichkolwiek uprawnień do angażowania się w jakiejkolwiek działania lub czynności sprzeczne z celami Karty Narodów Zjednoczonych lub innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego. Nie może też godzić w zasadę suwerenności i integralności terytorialnej państw. Strony zostały zobowiązane także do dopilnowania, aby wszelkie władze, organizacje i osoby zostały poinformowane o prawach i obowiązkach ustanowionych przez Kartę (art. 6 Karty).

portów, a także zasady funkcjonowania Komitetu Ekspertów oceniających treść raportów. W części piątej zawarto postanowienia końcowe, dotyczące ratyfikacji i wejścia w życie Karty.

Karta zobowiązała państwa, aby opierały swoją politykę, ustawodawstwo na wskazanych w jej treści celach i zasadach, aby podjęły działania wspierające języki regionalne lub mniejszościowe, chroniły je, ułatwiały posługiwanie się nimi w życiu publicznym i prywatnym, umożliwiały nauczanie i studiowanie w tych językach, a także wspierały studia i badania nad nimi. Wiele uwagi poświęcono w Karcie posługiwaniu się językami regionalnymi i mniejszościowymi w życiu społecznym i ekonomicznym, wymiarze sprawiedliwości, przed organami władz administracyjnych oraz organami służb publicznych. Karta jest pierwszym prawnie wiążącym dokumentem międzynarodowym, poświęconym ochronie regionalnych i mniejszościowych języków³⁷. Warto zauważyć, że wiele państw do dzisiaj nie ratyfikowało Karty, w szczególności tych, w których problemy na tle używania języków regionalnych i mniejszościowych są wyraźne. Dotyczy to państw byłego ZSRR, za wyjątkiem Armenii i Ukrainy, które wyprzedziły nawet Polskę w ratyfikacji Karty oraz niektórych państw tworzących byłą Jugosławię³⁸.

W preambule Karty podkreślono, że ochrona „historycznych języków regionalnych lub mniejszościowych Europy”, wśród których są takie, którym grozi całkowite wyginiecie, przyczynia się do utrzymania i rozwoju kulturowego bogactwa i tradycji Europy. Użyte w preambule pojęcie „historycznych języków regionalnych lub mniejszościowych Europy” nie zostało w żaden sposób wyjaśnione w treści Europejskiej Karty. Wydaje się, że należy je rozumieć w ten sposób, że są to języki ludności, zamieszkującej od lat terytorium Europy. W ten sposób Karta nie dotyczy języków tych mieszkańców, którzy w ostatnich latach osiedlili się w państwach europejskich, stanowiąc w nich mniej lub bardziej istotną mniejszość. Potwierdza to treść art. 1 a) Karty, w którym stwierdzono wyraźnie, że pojęcie „języki regionalne lub mniejszościowe” nie obejmuje swoim zakresem języków migrantów. Jest to dość istotne stwierdzenie, zważywszy, że w ten sposób spoza zakresu działania Karty wyjęto znaczne grupy języków mniejszości narodowych np. Koreańczyków, Wietnamczyków, Czeczenów, którzy przybyli i zamieszkali na terenie Europy dopiero pod koniec XX w, a także uchodźców z krajów Afryki i Azji. Wątpliwości może wywoływać także status języka tureckiego w wielu państwach, jako, że Turcy i wyznawcy islamu z innych państw w Niemczech, Austrii czy Wielkiej Brytanii, osiedlili się w większości dopiero po II wojnie światowej³⁹.

³⁷ Rozwiązania w Karcie są bardzo szczegółowe, przy czym wielokrotnie przewidziano możliwości alternatywnego jej stosowania. Wprowadzenie jej treści w życie spowodować musi poważne obciążenia ekonomiczne dla poszczególnych państw. Wskazuje się, że pozytywnym skutkiem oddziaływania Karty będzie zwiększenie świadomości państw i rządów w dziedzinie praw językowych, dialog z zainteresowanymi stronami i zwiększenie odpowiedzialności przy podejmowaniu działań ustawodawczych.

³⁸ Na tle ostatnich wypadków w Słowacji, wypada zauważyć, że restrykcje zastosowane przez to państwo wobec osób posługujących się językiem węgierskim są wyraźnie sprzeczne z treścią Karty. Należy podkreślić, że zarówno Węgry, jak i Słowacja ratyfikowały Kartę.

³⁹ Osiedleni w Europie wyznawcy islamu nie stanowią monolitu, pochodzą z różnych krajów, kręgów kulturowych i szkół religijnych. Wbrew ogólnie panującym przekonaniom, nie wszyscy oni są

imigrantami, szukającymi w Europie możliwości pracy bądź nauki ewentualnie przybywający na ten kontynent z zamiarami szerzenia swej wiary wśród chrześcijan. Wyznawcy islamu w Bułgarii, Grecji, na Cyprze, w Albanii, Czarnogórze, Macedonii, Bośni i Hercegowinie, Serbii w masie swojej nie przybyli na te tereny z krajów arabskich, lecz przyjęli islam w czasie gdy ich kraj wchodził w skład Imperium Osmańskiego, aczkolwiek wielu spośród nich to potomkowie osiedlonych na tym obszarze muzułmańskich Turków. Emigrując z Bałkanów do Zachodniej Europy, postrzegani są przez mieszkańców państw, w których się osiedlają, przede wszystkim jako wyznawcy islamu, gdyż wyróżniają się w pierwszym rzędzie strojem (zwłaszcza kobiety), sposobem życia i obyczajami. Trzeba jednak podkreślić, że islam w Europie jest wprawdzie religią napływową, ale w takim samym stopniu, w jakim jest nią chrześcijaństwo we wszystkich odmianach. Pradkowie dzisiejszych chrześcijan w Europie byli zwolennikami miejscowych kultów, zwanych dzisiaj pogańskimi i na pewnym etapie przyjęli chrześcijaństwo. Podobnie mieszkańcy Bałkanów w większości chrześcijanie, a kilka wieków wcześniej ludność Półwyspu Iberyjskiego, przyjęli islam. Konwersja na islam następowała, przynajmniej na Bałkanach, pod wpływem przewagi militarnej najeźdźców tureckich. Wprawdzie niektórzy bałkańscy wyznawcy islamu to osiedleni na tych obszarach Turcy, ale stało się to tak dawno, że potomkowie ich weszli w skład lokalnych społeczności. Po II wojnie światowej w Europie Zachodniej zaczęły się osiedlać liczne grupy wyznawców islamu z różnych obszarów świata. Przyczyny tego procesu są złożone, aczkolwiek w pierwszym rzędzie wynikają one z przesłanek ekonomicznych. Wyznający islam mieszkańcy Turcji i Północnej Afryki, w poszukiwaniu lepszych warunków życia, wyższych zarobków czy po prostu pracy, osiedlali się w krajach europejskich. Wiązało się to także z faktem, że po II wojnie światowej odczuwalny był w większości państw europejskich brak „rąk do pracy”. Z drugiej strony lokalne elity w krajach islamu chętnie wysyłały dzieci na naukę i studia do Europy. Osiedlali się także w państwach europejskich żołnierze z wojsk kolonialnych bądź służący jako najemnicy w armiach państw swojego późniejszego osiedlenia. Kolejną grupę stanowili uchodźcy polityczni z różnych państw muzułmańskich. Byli to Marokańczycy, Algierczycy, Irakijczycy (zwłaszcza Kurdowie), a od przełomu lat 70. i 80. także Irańczycy. Kolejna fala islamskich imigrantów była efektem lokalnych wojen na Bałkanach po rozpadzie Jugosławii. Symptomatyczne było zwykle to, że najpierw do Europy napływali młodzi mężczyźni, którzy z czasem, po znalezieniu pracy, ściągali swoje rodziny. Trwałym zjawiskiem jest imigracja Turków do Niemiec, gdzie stanowią silną mniejszość narodową, językową i religijną. Generalnie można stwierdzić, że imigracja z krajów muzułmańskich do Europy nie jest procesem zakończonym i z przyczyn ekonomicznych trwa nadal, jednak w znacznym stopniu ma charakter nielegalny. Zauważalny jest napływ wyznawców islamu z Afryki do Portugalii i Hiszpanii oraz z Albanii do Włoch. Jest to proces trudny do zahamowania, mimo że kraje Unii Europejskiej po 2001 r. zaostrzyły przepisy, starając się przeciwdziałać nielegalnemu napływowi imigrantów. W Europie zachodniej żyje łącznie co najmniej 15 mln wyznawców islamu, a więc łączna ich suma równa jest liczbie mieszkańców kilku państw europejskich. We Francji jest ich ponad 6 mln (według innych – 3,7 mln), a w Niemczech – więcej niż 3 mln. Są to w gruncie rzeczy dane mocno zaniżone, gdyż nie uwzględniają osób przebywających w Europie Zachodniej nielegalnie i tych europejczyków, którzy dokonali konwersji. Dzieje migracji do poszczególnych państw europejskich, problemy społeczno-demograficzne i ekonomiczne, sytuacja prawna imigrantów w poszczególnych krajach, tworzone przez nich organizacje, szkoły i środki przekazu były wielokrotnie analizowane, zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze. Wśród wydawnictw polskich por. K. Pędziwiatr, *Od islamu imigrantów do islamu obywateli: muzułmanie w krajach Europy Zachodniej*, Kraków 2005, passim; tamże obszerna literatura, głównie obcojęzyczna. A. Parzymies (red.), *Muzułmanie w Europie*, Warszawa 2005, passim; E. Machud-Mendecka (red.), *Oblicza współczesnego islamu*, Warszawa 2003, passim; K. Górak-Sosnowska, K. Pędziwiatr, P. Kubicki (red.), *Islam i obywatelskość w Europie*, Warszawa 2006, passim. Liczbę muzułmanów posiadających obywatelstwo niemieckie szacuje się na przeszło 700 tys. osób. Liczba imigrantów nieposiadających obywatelstwa niemieckiego, jest znacznie wyższa i wynosi blisko 2200 tys. osób. Najwięcej wśród nich, bo ok. 1 877 660 (według szacunku z 2003 r.) stanowią Turcy. A. S. Nalborczyk, *Muzułmanie w Niemczech – wielka społeczność religijna nieuznana przez państwo*, w: A. Parzymies (red.), *Muzułmanie...*, s. 325–359; T. Lemmen, *Muslimen in Deutschland. Eine Herausforderung für Kirche und Gesellschaft*, Baden-Baden 2001, s. 18; F. Şen, *Islam in Deutschland*, München 2002, s. 107; M. M. Dziekan, *Islam*

W ten sposób jednak Europejska Karta statuuje dwie grupy języków regionalnych lub mniejszościowych i co za tym idzie dwie grupy mniejszości: uprzywilejowaną grupę mniejszości europejskich i pozostałą grupę azjatycko-afrykańską. Oczywiście wydaje się, że rozwiązania przyjęte w karcie są łatwiejsze do zaakceptowania w odniesieniu do mniejszości od dawna osiadłych na danym terytorium niż w stosunku do migrantów z ostatnich kilku czy kilkunastu lat. Z drugiej jednak strony skoro w dalszej części preambuły powołano się na to, że prawo do używania języka regionalnego lub mniejszościowego w życiu prywatnym i publicznym stanowi prawo niezbywalne, „zgodnie z zasadami zawartymi w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ i zgodnie z duchem Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy” faktyczne ograniczenie treści Karty wydaje się całkowicie niezrozumiałe.

W preambule powołano się obok wspomnianych dokumentów prawa międzynarodowego także na Akt końcowy KBWE z 1975 r. oraz Dokument Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE z 1990 r. podkreślając wartość wielokulturowości i wielojęzyczności. Jednocześnie jednak stwierdzono, że ochrona języków regionalnych lub mniejszościowych i poparcie dla nich, nie powinna powodować szkody dla języków oficjalnych i potrzeby ich poznawania. To ostatnie stwierdzenie – mimo, że zawarte w preambule – może być interpretowane w praktyce jako wygodny pretekst do nierespektowania jakiejś części postanowień Karty. Podkreślono także w preambule, że ochrona i promowanie języków regionalnych lub mniejszościowych w różnych krajach i regionach Europy stanowi ważny wkład w budowę Europy opartej na zasadach demokracji i różnorodności kulturowej w ramach suwerenności narodowej oraz integralności terytorialnej. Podkreślono przy tym, że winno się to odbywać z uwzględnieniem specyficznych warunków i tradycji historycznych w różnych regionach państw europejskich⁴⁰.

w Niemczech. *Historia i dzień dzisiejszy*, „Nurt SVD”, XXIX, z. 4, s. 59–60; K. Pędziwiatr, *Od islamu imigrantów...*, s. 63–76. Społeczność muzułmańska w Wielkiej Brytanii charakteryzuje się olbrzymim zróżnicowaniem etnicznym, społecznym, ekonomicznym, reprezentując różne nurty islamu. Według różnych szacunków, w Wielkiej Brytanii mieszka od 1,6 mln do 2,4 mln wyznawców islamu. Według spisu ludności z 2001 r., w Zjednoczonym Królestwie mieszkało 1591 tys. wyznawców islamu, co stanowi 2,7% ogółu ludności. Ponad połowa z nich urodziła się już w Zjednoczonym Królestwie. Por. D. Hussain, *Brytyjscy muzułmanie, 9/11 i 7/7*, w: K. Górak-Sosnowska, K. Pędziwiatr, P. Kubicki (red.), *Islam i obywatelskość w Europie*, Warszawa 2006, s. 94. W Belgii mieszka obecnie ok. 380 tys. wyznawców islamu, głównie Marokańczyków, Turków, Algierczyków, Tunezyjczyków, Pakistańczyków i Kurdów, a oprócz tego pewna stale rosnąca liczba azylantów. Jest to głównie imigracja zarobkowa, której przedstawiciele zdobywają stopniowo coraz wyższe wykształcenie. E. Juszcak, *Muzułmanie w Belgii*, w: A. Parzymies (red.), *Muzułmanie...*, s. 405–421; K. Pędziwiatr, *Od islamu imigrantów...*, s. 143–158; M.-T. Coenen, R. Lewin, *La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées*, Paris–Brouxelles 1997, s. 23; I. Panafit, *Luand le dront écrit l'islam. L'intégration juridique de l'islam en Belgique*, Bexelles 1990, s. 98–118; R. Lesthaeghe, *Communities and Generations: Turkish and Moroccan Populations in Belgium*, Brussels 2000, s. 134.

⁴⁰ Warto zwrócić uwagę na konstrukcję prawną Karty, która nie ustanawia żadnych indywidualnych czy grupowych praw dla osób, które posługują się językami regionalnymi lub mniejszościowymi, lecz formułuje jedynie pozytywne obowiązki państw w zakresie ochrony takich języków. Tak więc Karta nie chroni mniejszości używających języków, a same języki. J. Sozański, *Ochrona mniejszości w systemie uniwersalnym, europejskim i wspólnotowym*, Warszawa 2002, s. 100; M. Pentikail-

W Karcie zdefiniowano języki regionalne lub mniejszościowe jako języki tradycyjnie używane na określonym terytorium państwa przez obywateli tego państwa tworzących grupę mniejszą liczebnie od pozostałej części ludności tego państwa, które różnią się od oficjalnego języka tego państwa. Pojęcie to nie obejmuje ani dialektów oficjalnego języka tego państwa, ani – jak już wspomniano – języków migrantów. Stwierdzono przy tym, że „terytorium, na którym używany jest język regionalny lub mniejszościowy” oznacza obszar geograficzny, na którym wspomniany język jest środkiem komunikowania się takiej liczby ludzi, która uzasadnia przyjęcie różnych środków ochronnych i wspierających przewidzianych w tejże karcie (art. 1 b Karty). Określenie to razi dowolnością i pozostawiając ocenie państw, które ratyfikowały Kartę, to czy obszar geograficzny, na którym jakiś język regionalny lub mniejszościowy jest używany, uzasadnia już przyjęcie środków ochronnych i wspierających czy też jeszcze nie. Karta wyróżnia także „języki nieterytorialne”, które oznaczają języki używane przez obywateli danego państwa, które różnią się od języka lub języków stosowanych przez pozostałą część ludności tego państwa, chociaż są tradycyjnie używane na terytorium tego państwa, nie mogą być identyfikowane z określonym obszarem.

W art. 2 Karty zobowiązano każdą ze stron do stosowania jej postanowień w odniesieniu do wszystkich języków regionalnych lub mniejszościowych, którymi mówi się na jej terytorium. Stwierdzono przy tym (art. 2 ust. 2 Karty), że w odniesieniu do każdego języka określonego przez państwo będące stroną karty w chwili jej ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia jako język regionalny lub mniejszościowy, ma obowiązek stosowania się do 35 ustępów bądź punktów zawartych w trzeciej części Karty, przy czym wśród nich muszą się znaleźć co najmniej trzy wybranych z art. 8 i 12 Karty oraz po jednym z każdego z art. 9, 10, 11 i 13 Karty⁴¹.

Wskazując cele i zasady Karty stwierdzono (art. 7 Karty), że w odniesieniu do języków regionalnych lub mniejszościowych, na terytoriach, na których takie języki są używane, ale jednak w zależności od sytuacji każdego języka, państwa będące stronami Karty, będą opierać swą politykę, ustawodawstwo i praktykę na uznaniu języków regionalnych lub mniejszościowych za wyraz bogactwa kulturowego, poszanowaniu obszaru geograficznego każdego języka regionalnego lub mniejszościowego, tak aby istniejące bądź nowe podziały administracyjne nie stanowiły przeszkody w promowaniu jakiegokolwiek języka regionalnego lub mniejszościowego. Państwa, będące stronami Karty, przyjęły na siebie także obowiązek podjęcia zdecydowanych działań promujących języki regionalne lub mniejszościowe w celu ich ochrony. Zobowiązały się także do ułatwienia lub zachęcania do stosowania języków regionalnych lub mniejszościowych w mowie, piśmie, w życiu publicznym i prywatnym. Ponadto przyjęły na

nen, *Integration of minorities into society*, w: M. Scheinin, R. Toivanen (red.), *Rethinking Non – discrimination and Minority Rights*, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku 2004.

⁴¹ W myśl art. 3 ust. 2 Karty, każda ze stron może w dowolnym czasie zawiadomić Sekretarza Generalnego Rady Europy, że przyjmuje zobowiązania wynikające z postanowień któregośkolwiek innego ustępu Karty, poza tymi, które zostały przez nią określone w dokumencie ratyfikacyjnym albo, że będzie stosować pojęcie języków regionalnych lub mniejszościowych w odniesieniu do innych języków, poza tymi, które są określone w Karcie.

siebie powinnośc podjęcia działań w celu utrzymywania i rozwijania powiązań między różnymi grupami korzystającymi z języka regionalnego lub mniejszościowego, zapewnienia odpowiednich form i środków nauczania i uczenia się takich języków na wszystkich poziomach oraz zapewnienia udogodnień umożliwiających osobom nie posługującym się takimi językami, które żyją na obszarze gdzie są one używane, do nauki takich języków. Rzeczą państw będących stronami Karty jest także promowanie odpowiednich rodzajów wymiany międzynarodowej w zakresach objętych Kartą w odniesieniu do języków regionalnych lub mniejszościowych, które są używane w identycznej lub podobnej formie w dwóch lub większej liczbie państw. Strony Karty mają także promować studia i badania nad językami regionalnymi lub mniejszościowymi na uniwersytetach lub w podobnych instytucjach naukowych.

Jednocześnie państwa strony zobowiązały się do wyeliminowania każdego nieusprawiedliwionego zróżnicowania, wyłączenia, ograniczenia lub preferencji dotyczących stosowania języka regionalnego lub mniejszościowego, których celem byłoby zniechęcenie do takowego języka lub stanowiło zagrożenie dla jego zachowania bądź rozwoju. Stwierdzono przy tym, że przeznaczanie specjalnych środków na rzecz języków regionalnych lub mniejszościowych, zmierzających do promowania równości między użytkownikami tych języków a pozostałą częścią populacji, nie może być uznawane za akt dyskryminacji powszechniej używanych języków. Państwa będące stronami Karty w myśl art. 7 ust. 3 Karty zostały także zobowiązane do promowania za pomocą odpowiednich środków wzajemnego zrozumienia między grupami językowymi, a w szczególności do szacunku i tolerancji wobec języków regionalnych lub mniejszościowych m.in. poprzez edukację i szkolenia organizowane w odpowiednich krajach. Obowiązkiem państw będących stronami Karty, ma być uwzględnianie potrzeb i życzeń wyrażanych przez grupy korzystające z tych języków. Karta zachęca także sygnatariuszy, aby tworzyli organizacje w celu doradzania władzom we wszystkich sprawach związanych z językami regionalnymi lub mniejszościowymi⁴².

Zobowiązania określone w części trzeciej mają charakter opcjonalny i pozwalają państwu wybrać najbardziej odpowiadającą mu treść. Wszystkie środki wymienione w art. 8–13 Karty mają na celu utrzymanie i rozwijanie języków regionalnych i mniejszościowych w różnych dziedzinach życia. W odniesieniu do szkolnictwa zaprezentowano różne możliwości rozwijania tych języków na poziomie wychowania przedszkolnego, podstawowego, średniego, technicznego i zawodowego wreszcie wyższego i ustawicznego, pozostawiając państwom będącym stronami Karty możliwość wyboru działań zaproponowanych w jej treści dla poszczególnych poziomów kształcenia. W karcie wskazano jednocześnie, iż państwa będące stronami Karty, winny podjąć starania zmierzające do zapewnienia nauczania historii i kultury, której odpowiada dany język regionalny lub mniejszościowy, zapewnić nauczycielom pod-

⁴² W myśl art. 7 ust. 5 Karty państwa będące stronami Karty zostały zobowiązane do stosowania zasad wymienionych w art. 7 Karty w odniesieniu do języków nieterytorialnych. „Jednak w zakresie dotyczącym tych języków, charakter i zakres środków, które mają być zastosowane w celu realizacji Karty, zostanie ustalony w elastyczny sposób, przy uwzględnieniu potrzeb i życzeń oraz przy poszanowaniu tradycji i cech grup, które posługują się tymi językami”.

stawowe i dalsze szkolenie, niezbędne do zrealizowania przyjętych przez stronę zobowiązań, wreszcie ustanowić organ lub organy nadzorcze odpowiedzialne za nauczanie języków regionalnych lub mniejszościowych oraz za sporządzanie okresowych raportów dotyczących tej sfery⁴³.

W art. 9 Karty sformułowano zobowiązania państw będących stronami, w zakresie władzy sądowniczej, w tych okręgach sądowych, których liczba mieszkańców posługujących się językami regionalnymi lub mniejszościowymi to uzasadnia, odpowiednio do sytuacji każdego z języków, pod warunkiem, że korzystanie z udogodnień w tym zakresie nie zostanie uznane przez sędziego za utrudniające należyte wymierzenie sprawiedliwości. Karta szczegółowo wskazuje możliwości podjęcia takich środków w postępowaniu karnym, cywilnym oraz w sprawach administracyjnych. Wskazuje, że może to się sprowadzać do prowadzenia postępowania w językach regionalnych bądź mniejszościowych, umożliwienie oskarżonemu bądź stronom w postępowaniu cywilnym bądź administracyjnym używania języka regionalnego lub mniejszościowego, zezwolenia aby dokumenty i materiały dowodowe były przygotowywane w językach regionalnych lub mniejszościowych, wreszcie, o ile będzie to konieczne, zapewnienie możliwości korzystania z tłumaczy oraz tłumaczeń pisemnych⁴⁴.

W treści art. 10 Karty sformułowano zobowiązania państw w zakresie władzy administracyjnej i służby publicznej. Stwierdzono, że w zakresie okręgów administracyjnych państwa, których liczba rezydentów będących użytkownikami języków regionalnych lub mniejszościowych uzasadnia to, strony zobowiązują się zapewnić, aby władze administracyjne używały języków regionalnych lub mniejszościowych⁴⁵. Karta przewidywała możliwość tłumaczenia w postępowaniu administracyjnym pism bądź oświadczeń ustnych, przeszkolenia urzędników i akceptacji wniosków pracowników służby publicznej posiadających znajomość języków regionalnych lub mniejszościowych o skierowanie ich do pracy na terytorium, na którym taki język jest używany. Bardzo ciekawym zobowiązaniem, zwłaszcza w kontekście sytuacji mniejszości polskiej na Litwie jest, zawarte w treści art. 10 ust. 5 Karty, zobowiązanie aby państwo będące stroną Karty zezwoliło na wniosek zainteresowanych na używanie lub przybieranie nazwisk w językach mniejszościowych lub regionalnych. Przepis ten jednak nie rozwiązuje problemu pisowni nazwisk.

⁴³ W art. 8 ust. 2 Karty stwierdzono, że „w odniesieniu do terytoriów innych niż te, na których języki regionalne lub mniejszościowe są tradycyjnie używane, Strony zobowiązują się, jeśli liczba użytkowników języka regionalnego lub mniejszościowego to uzasadnia, umożliwiać, zachęcać i zapewniać nauczanie w języku regionalnym lub mniejszościowym lub nauczanie tego języka na wszystkich odpowiednich poziomach nauczania”.

⁴⁴ W art. 9 ust. 2 Karty, państwa będące stronami zobowiązały się nie zaprzeczać ważności dokumentów prawnych, sporządzonych wewnątrz państwa wyłącznie z tego powodu, że zostały napisane w języku regionalnym lub mniejszościowym, a w ust. 3 do udostępnienia w językach regionalnych lub mniejszościowych najważniejszych krajowych tekstów prawnych oraz tekstów odnoszących się w szczególności do użytkowników tych języków.

⁴⁵ W opcji przewidzianej treścią art. 10 ust. 1 pkt a), wskazano na możliwość zapewnienia, aby urzędnicy w kontaktach ze społeczeństwem używali takich języków, bądź aby użytkownicy tych języków mogli przedstawiać ustnie lub pisemnie wnioski w tych językach i uzyskiwać odpowiedzi w nich, wreszcie aby mogli przedstawiać dokumenty w tych językach.

W zakresie środków społecznego przekazu (mediów) Karta przewiduje w treści art. 11 ust. 1 szereg działań pozwalających na łatwiejszy dostęp do przekazów radiowych i telewizyjnych wśród nich m.in. utworzenie co najmniej jednej stacji radiowej i jednego kanału telewizyjnego w językach regionalnych lub mniejszościowych, dystrybucji utworów dźwiękowych i audiowizualnych w takich językach, utworzenie i utrzymywanie co najmniej jednej gazety w takowych językach lub zachęcanie do regularnego publikowania artykułów w tych językach. Bardzo ważna jest też treść art. 11 ust. 2, w której przewidziano zobowiązanie Państw będących stronami do wolności odbioru transmisji radiowych i telewizyjnych z państw sąsiednich oraz retransmisji takowych audycji. Przewidziano także możliwość zobowiązania się państw będących stronami karty, że nie będą nakładać żadnych ograniczeń kępujących swobodę wypowiedzi i swobodny przepływ informacji w mediach drukowanych.

Wśród zobowiązań dotyczących działań kulturalnych, wskazano w art. 12 Karty, że państwa będące stronami, zobowiązują się do promowania różnych form dostępu do dzieł tworzonych w językach regionalnych lub mniejszościowych, w szczególności przez wspomaganie i rozwijanie działań w zakresie przekładu, dubbingu, postsynchronizacji i napisów dialogowych. W sferze życia gospodarczego i społecznego Karta przewiduje m.in. zobowiązanie państw będących jej stronami do wyeliminowania ze swego ustawodawstwa wszelkich postanowień zabraniających lub ograniczających, bez uzasadnionych powodów, wykorzystania języków regionalnych lub mniejszościowych w dokumentach dotyczących życia gospodarczego lub społecznego, w szczególności w umowach o pracę i dokumentach technicznych. Przewidziano także możliwość zabronienia umieszczania w wewnętrznych przepisach i dokumentach prywatnych, jakichkolwiek klauzul wykluczających lub ograniczających stosowanie języków regionalnych lub mniejszościowych (art. 13 Karty). W zakresie wymiany transgranicznej Karta przewidziała, iż strony zobowiążą się do zastosowania istniejących umów dwustronnych lub wielostronnych, które wiążą je z państwami, w których ten sam język jest używany, w identycznej lub podobnej formie, do podjęcia starań o zawarcie takich umów, w taki sposób, aby sprzyjać kontaktom między użytkownikami tego samego języka w zainteresowanych państwach, na polu kultury, edukacji, informacji, szkolnictwa zawodowego i kształcenia ustawicznego.

Bardzo ważną częścią Karty są przepisy regulujące jej stosowanie, w myśl których, państwa będące stronami Karty zobowiązują się do okresowego przedstawiania Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy, w formie określonej przez Komitet Ministrów, raportu o swojej polityce, realizowanej zgodnie z częścią drugą (obligatoryjną) Karty oraz w zakresie środków podjętych w celu realizacji tych postanowień części trzeciej, które zostały przez nie przyjęte. Pierwszy raport strony miały obowiązek przedstawić w ciągu roku następującego po wejściu w życie Karty, a następnie w odstępach trzyletnich. Jakkolwiek z treści art. 15 ust. 2 Karty, wynika obowiązek udostępniania raportów opinii publicznej, to jednak skonstatować należy, że przepis ten ma charakter formalny i wspomniane raporty nie są znane szerszemu gronu, nawet w ramach państwa składającego takowy raport, nie mówiąc o społeczeństwie jego sąsiadów. Raporty przedstawiane Sekretarzowi Generalnemu są badane przez komitet ekspertów. W skład jego, w myśl art. 17 Karty, wchodzi po jednym członku każdej ze stron. Powoływany on jest przez Komitet Ministrów z listy zaproponowanej przez państwo będące stroną Karty na

okres sześciu lat z prawem ponownego powołania⁴⁶. Na podstawie przedstawionych raportów, komitet ekspertów opracowuje raport dla Komitetu Ministrów, któremu mogą towarzyszyć uwagi stron. Raport takowy może być przekazany do wiadomości publicznej, a na jego podstawie, co dwa lata, Sekretarz Generalny Rady Europy winien sporządzać szczegółowy raport dla Zgromadzenia Parlamentarnego.

Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych jest niewątpliwie bardzo ważnym instrumentem, pozwalającym na ochronę tych języków. Zważyć należy jednak, że o jej praktycznym sukcesie zadecyduje nie treść, ile to, jaką część zobowiązań przedstawionych alternatywnie w części trzeciej tego dokumentu, przyjmą na siebie państwa będące jej sygnatariuszami. Podkreślić trzeba, że chroniąc języki Karta nie przyznaje praktycznie żadnych praw przedstawicielom mniejszości, którzy posługują się tymi językami. Problem używania pisowni polskiej w nazwiskach Polaków, będących obywatelami Litwy i trwający w tym zakresie spór, którego nie przecięły nawet zobowiązania traktatowe Litwy, dowodzi, że postanowienia Karty mają w dużej mierze charakter fasadowy, a ich egzekwowanie jest praktycznie niemożliwe.

⁴⁶ Komitet ekspertów działa według własnego regulaminu, a obsługę jego sekretariatu zapewnia Sekretarz Rady Europy (art. 17 ust. 3 Karty).