

ADRIANNA CHROŚCICKA



OCHRONA PRAW MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W SYSTEMIE RADY EUROPY

1. Wstęp

W ostatnich latach w państwach europejskich daje się odnotować zjawisko wzrostu liczby imigrantów (tzw. mniejszości napływowych). Dostrzegalny jest przy tym znaczny niedostatek w zakresie prawnych regulacji gwarantujących prawa i wolności tych podmiotów. W szczególności brakuje jednoznacznie określonej powszechnej definicji pojęcia mniejszości narodowej, co potęguje trudną sytuację osób, które do tych mniejszości przynależą. Zjawisku temu nie sprzyja prowadzona polityka, częstokroć nastawiona na eliminowanie separatystycznych wpływów. Doniosłości tego zagadnienia nie należy ograniczać do stosunków wewnątrzpaństwowych. Przeciwnie, jest to jeden z istotnych problemów na gruncie prawa międzynarodowego.

Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych implikuje funkcjonowanie odpowiedniego instrumentarium oraz mechanizmów kontrolnych. Z tego względu państwa należące do Rady Europy, poprzez ustanawianie wiążących aktów prawnych, podejmują starania, aby ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych przebiegała na jak najwyższym poziomie. Osiągnięciu tego celu sprzyjają – mniej lub bardziej wyraziste – regulacje dookreślające pojęcie mniejszości narodowych. W dalszej części rozważań analizie zostaną poddane przepisy zawarte w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wraz z Protokołem nr 12, Europejskiej Konwencji Ramowej o Ochronie Praw Mniejszości Narodowych, Europejskiej Karcie Języków Regionalnych lub Mniejszościowych oraz kompetencjach Komisarza Praw Człowieka Rady Europy.

2. Ogólna charakterystyka pojęcia mniejszości narodowej

Na gruncie prawa międzynarodowego pojęcie mniejszości narodowych nie zostało zdefiniowane w sposób jednoznaczny. W szczególności żaden akt o charakterze prawno-międzynarodowym nie zawiera legalnej definicji tego

pojęcia. W przepisach prawa międzynarodowego termin *mniejszości narodowej*, niekiedy określanej mianem *mniejszości etnicznej*, przeważnie używany jest wyłącznie przez jęgo wskazanie, bez określenia jęgo legalnych ram¹.

Nawiązując do powyższych uwag, w pierwszej kolejności wypada rozróżnić pojęcie *mniejszości narodowych* oraz *mniejszości etnicznych*. Aprobując należy odnieść się w tym zakresie do definicji stworzonej przez T. Białka. W ocenie tego autora *pojęcie etniczności uważa się za nadrzędne wobec pojęcia narodowości, ale w pozostałych krajach dominuje przekonanie, że pojęcie „mniejszości narodowej” należy odnosić jedynie do mniejszości państwowych (czyli takich, których członkowie są związani z obywatelami danego państwa wspólnymi więzami narodowymi, językowymi itd.), a pojęcie „mniejszości etnicznej” – do mniejszości bezpaństwowych*².

Podstawowym problemem związanym z ujednoczeniem terminu *mniejszości narodowej* jest wysoki stopień skomplikowania specyfiki położenia grup, które do tych mniejszości należą. Konkretyzacja pojęcia *mniejszości narodowych* bywa niekiedy studzona hipotetyczną możliwością negatywnego wpływu tych struktur na integralność i spójność wewnętrzną danego państwa. Dostrzegalne jest to zwłaszcza w sytuacji zamieszkiwania przez naród terytoriów przyległych lub znajdujących się na terytorium danego państwa. Jedną z konsekwencji takiego układu jest – budzący niekiedy kontrowersje – brak międzynarodowego konsensusu co do przyznania ochrony prawnej konkretnym grupom mniejszościowym³.

W piśmiennictwie podejmuje się próby dookreślenia pojęcia *mniejszości narodowych*, uwzględniając rozmaite ujęcia tego zagadnienia. Wskazuje się na przykład ujęcie politologiczne *mniejszości narodowych*. W tym kontekście desygnatem tego pojęcia są *grupy ludności osiadłe w danym państwie i najczęściej posiadające jęgo obywatelstwo, różniące się od pozostałej ludności cechami antropologicznymi, pochodzeniem etycznym, językiem, kulturą, religią itd. Mają poczucie własnej odrębności (świadomość narodowa) i własne interesy polityczne, społeczne, kulturalne*⁴. Uwzględniając zagraniczny aspekt pojmowania *mniejszości narodowych*, wskazuje się na pewne obiektywne kryteria, których spełnienie warunkuje określenie danej grupy tym pojęciem. Są to m.in.: odróżnianie się od reszty populacji wyróżniające się językiem, religią, kulturą etc.; brak dominującej pozycji; świadomość odrębności narodowej; a także przebywanie na terytorium państwa przez długi okres powiązane z posiadaniem obywatelstwa kraju⁵.

¹ Podejmowane są wprawdzie próby definiowania pojęcia *mniejszości narodowych* w opracowaniach encyklopedycznych. Tytułem przykładu zob. *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa 2005, tom 4, s. 253. Tęgo typu definicje, choć są przydatne i użyteczne zwłaszcza w nauce prawa, nie stanowią jednak remedium na niedostatki wynikające z braku legalnej definicji tęgo pojęcia.

² Tadeusz Białek, *Międzynarodowe standardy ochrony praw mniejszości narodowych i ich realizacja na przykładzie Białorusi, Litwy i Ukrainy*, Warszawa 2008, s. 22.

³ Abstrahując od definicji legalnych.

⁴ Zob. C. Mojsiewicz, *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1998, s. 230.

⁵ Zob. T. Białek, *Międzynarodowe standardy...*, op. cit., s. 23.

Zagadnienie mniejszości narodowych podjął również w swym orzecznictwie Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej. W opinii doradczej z dnia 31 lipca 1930 roku w sprawie grecko-bułgarskiego sporu dotyczącego społeczności międzynarodowych⁶ Trybunał wywiódł, że mniejszość narodowa to *grupa osób żyjących w danym kraju lub na danym obszarze, mających własną religię, rasę, język lub tradycję i zjednoczonych identycznością tej rasy, religii, języka lub tradycji, wyrażającą się w poczuciu wspólnoty, a to w zachowaniu swych tradycji, utrzymywaniu wierzeń religijnych, nauczaniu i wychowywaniu dzieci stosownie do ducha i tradycji swojej rasy oraz we wzajemnym wspieraniu się*.

Począwszy od lat czterdziestych XX w. zagadnienie mniejszości narodowych stanowiło również przedmiot badań i analiz w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych. Pierwotnie uwzględniano jedynie czynniki takie jak: obowiązek podejmowania działań wspomagających zachowanie tożsamości i rozwoju mniejszości narodowych oraz konieczność wstrzymywania się od takich działań skierowanych przeciw mniejszościom, które mogą powodować nielojalność z ich strony wobec państwa zamieszkania⁷. Ponadto, Sekretarz Generalny ONZ w *Definicji i klasyfikacji mniejszości* z 1950 roku stwierdził, że *mniejszość* powstaje z dawnych wspólnot lub plemion, z powodu aneksji, zmiany granic, podziału państw oraz osób, które manifestują odrębność narodową i nie zasymilowały się ze społeczeństwem. Formułując art. 27 w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, dalej: MPPOiP, próbowano ustalić definicję mniejszości narodowych jako *oddzielne lub odrębne grupy ludności, należycie zdefiniowane i od dawna osiedlone na terytorium danego państwa*. Jednakże pojęcie to nie zostało wprowadzone.

Również podczas pracy nad Konwencją Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych dalej: KROMN, na forum Rady Europy próby ustalenia definicji mniejszości narodowej zakończyły się niepowodzeniem. Początkowo optowano, aby określić mniejszość jako *grupę, która jest liczebnie mniejsza od reszty populacji państwa, posiadająca cechy etniczne, religijne lub językowe różne od odpowiednich cech reszty ludności i kierującą się chęcią zachowania swojej kultury, tradycji, religii lub języka*⁸. Jednak liczne nieścisłości zawarte w tak sformułowanej definicji oraz brak zgody między państwami doprowadził do rezygnacji stron z przyjęcia tej definicji.

Ścisłej definicji mniejszości narodowej nie można się doszukać także w aktach prawnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie dalej: OBWE. Należy jednak nadmienić, iż Max van der Stoep jako Wysoki Komisarz

⁶ Szerzej na temat rzeczonego sporu zob. G. Pentassuglia, *Minorities, In International Law: An Introductory Study*, Council of Europe, Strasbourg 2002, s. 55–72, (w:) T. Białek, *Międzynarodowe standardy...*, op. cit., s. 23.

⁷ N. Lerner, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, s. 9, (w:) T. Białek, *Międzynarodowe standardy...*, op. cit., s. 23.

⁸ T. Białek, *Międzynarodowe standardy...*, op. cit., s. 24.

do spraw Mniejszości Narodowych (1993–2001)⁹ instruował, że *należy zwracać uwagę na potrzebę konstruktywnego dialogu mniejszości z większością, zapewnienia aktywnego udziału mniejszości w sprawach publicznych, integrowania się mniejszości w ramach szerszej społeczności (co nie znaczy asymilacji) oraz używania języków mniejszościowych i odpowiedniej edukacji.*

Regionalne dokumenty międzynarodowe takie jak Konwencja Wspólnoty Niepodległych Państw o Ochronie Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych dalej: Konwencja WNP z dnia 21 października 1994 roku, czy też Instrument Ochrony Praw Mniejszości Inicjatywy Środkowoeuropejskiej dalej: Instrument IŚ z 1994 roku, również definiują termin *mniejszość narodowa*. Artykuł 1 Konwencji WNP stanowi, że *przez osoby należące do mniejszości narodowych rozumie się osoby stale zamieszkujące na terytorium państwa Wspólnoty i posiadające jej obywatelstwo, których pochodzenie, język, kultura i tradycja różnią się od pozostałej większości mieszkańców danego państwa*¹⁰. Z kolei mający charakter deklaracji politycznej Instrument IŚ zdefiniował w artykule 1 mniejszość narodową jako *grupę mniejszą liczebnie od pozostałej części ludności w danym państwie, której członkowie, będąc obywatelami danego państwa, mają etniczne, religijne lub językowe cechy odróżniające ich od pozostałej części ludności i kierują się wolą zachowania własnej kultury, tradycji, religii lub języka.*

We współczesnym prawie międzynarodowym istnieje zasada stanowiąca, iż ochronie praw mniejszości narodowych podlegają przede wszystkim jednostki należące do mniejszości. Również grupom, jako mniejszościom społecznym, przysługuje korzystanie z tych samych praw wspólnie z jednostkami do nich należącymi.

Ponadto, każdej osobie przysługuje prawo do swobodnej decyzji o traktowaniu jej jako osoby należącej lub też nienależącej do mniejszości, a fakt ten nie powinien pociągać za sobą żadnych negatywnych konsekwencji.

3. Ochrona praw mniejszości narodowych na gruncie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dalej: Konwencja jest regionalnym traktatem międzynarodowym regulującym ochronę praw człowieka o charakterze ogólnym skoncentrowanym na prawach obywatelskich i politycznych¹¹. Została przyjęta w Rzymie 4 listopada 1950 roku na

⁹ M. van der Stoep, *Zapobieganie konfliktom w sytuacjach związanych z kwestiami mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 3, s. 64.

¹⁰ *Konwencja Wspólnoty Niepodległych Państw o ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych*, Moskwa, 21 października 1994, art. 1.

¹¹ G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 93.

posiedzeniu Komitetu Ministrów i weszła w życie 3 września 1953 roku po ratyfikowaniu jej przez 10 państw. Wszystkie należące do Rady Europy państwa są sygnatariuszami Konwencji i zgodnie z art. 3 Statutu Rady Europy uznają zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod ich jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności.

Mającą ściśle związek z uchwaleniem 10 grudnia 1948 roku Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka – dokumentu o istotnym znaczeniu dla ochrony praw człowieka, jednak nie przewidującym żadnego mechanizmu kontroli, Konwencja wymienia w szczególności prawo do życia, zakaz torturowania i niehumanitarnego traktowania, zakaz niewoli, poddaństwa i pracy przymusowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, prawo do życia prywatnego i rodzinnego, prawo do wolności myśli, sumienia, wyznania i wyrażania opinii, prawo do swobodnego gromadzenia się i stowarzyszania, prawo do skutecznego środka odwoławczego w zakresie praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji.

Protokoły Dodatkowe obejmują także m.in: prawo do własności, prawo do nauki, prawo do uczestniczenia w wolnych wyborach, prawo do swobody poruszania się na terenie danego kraju, zakaz wydalania przez państwo jego obywateli oraz zbiorowego wydalania cudzoziemców, zakaz orzekania i wykonywania kary śmierci (Protokół nr 6) oraz prawo do odszkodowania za niesłuszne skazanie.

Mimo szerokiego katalogu praw człowieka, w Konwencji nie zostały zawarte postanowienia dotyczące ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Jedynie art. 14 Konwencji odnosi się ogólnie do zakazu dyskryminacji. Zgodnie z nim realizacja praw i wolności zawartych w Konwencji powinna być zapewniona bez jakiegokolwiek dyskryminacji wynikającej z m.in: różnicy płci, rasy, koloru skóry, języka, religii, przekonań politycznych i innych, pochodzenia narodowego lub społecznego, przynależności do mniejszości narodowej, majątku, urodzenia, bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. W odróżnieniu do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej jako niewiążąca rezolucja Organizacji Narodów Zjednoczonych, Konwencja gwarantuje przestrzeganie zawartych w niej praw poprzez złożenie skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹², dalej: Trybunał, przez jednostkę znajdującą się pod jurysdykcją państw-stron Konwencji, które prawa zostały naruszone. Utworzony w 1959 roku Trybunał jest właściwy we wszelkich sprawach dotyczących stosowania i interpretacji Konwencji. Z kolei nad wykonywaniem wiążących dla państwa orzeczeń czuwa Komitet Ministrów – jeden z organów Rady Europy. Zdaniem A. Bisztygi¹³ obecnie w wielu państwach sądy coraz częściej uwzględniają w prak-

¹² http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C88F2C56-0210-48E1-8EC2-15B38F2426C2/0/Court_in_brief_POL.pdf, dostęp 29.04.2013.

¹³ Zob. A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, (w:) B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wojtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2005, s. 116.

tyce orzeczenia Trybunału, mimo że nie są do nich bezpośrednio skierowane. Orzeczenia te istotnie uszczegóławiają i upowszechniają standardy dotyczące praw i wolności zawarty w Konwencji.

Niemniej jednak, w przeciwieństwie do art. 26 MPPOiP stanowiącego autonomiczne prawo niedyskryminacji, art. 14 Konwencji może być podstawą wniesienia skargi tylko wtedy, gdy jest powiązany z innym merytorycznym artykułem Konwencji wskazującym na określony przejaw dyskryminacji. Wiążące wyroki Trybunału zapewniają skuteczność systemu opartego na postanowieniach Konwencji. Jednakże należy mieć na uwadze fakt, że omawiany system w stosunku do wewnątrzpaństwowych systemów ma charakter subsydiarny, gdyż to krajowe sądy powinny właściwie chronić prawa człowieka i podstawowe wolności wyrażone w Konwencji. Po wyczerpaniu środków odwoławczych w kraju możliwe jest składanie skarg do Trybunału przez każdą osobę, organizację pozarządową lub grupę jednostek znajdującą się na terytorium podległym jurysdykcji państw-stron Konwencji. Według R. Kuźniara nie tylko obywatelom państw przysługuje prawo do składania skarg, a także i innym osobom znajdującym się na terytorium państw-stron Konwencji¹⁴.

3.1. Protokół Dodatkowy nr 12 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Protokół Dodatkowy nr 12 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych Wolności w sprawie ogólnego zakazu dyskryminacji został sporządzony w Rzymie 4 listopada 2000 roku i po uzyskaniu wymaganych ratyfikacji przez 10 państw należących do Rady Europy wszedł w życie z dniem 1 kwietnia 2005 roku. Polska, obok Bułgarii, Danii, Szwajcarii, Litwy, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Francji, Malty oraz Monako¹⁵ nie podpisały jeszcze Protokołu nr 12 stwierdzającego, że fakt dyskryminacji jako takiej, w jakiegokolwiek sferze także poza normowaniem Konwencji, jest naruszeniem praw człowieka¹⁶. Celem wspomnianego dokumentu są dalsze kroki w kierunku urzeczywistniania niedyskryminacji i zasady równości oraz obligowanie państw do podjęcia odpowiednich działań zmierzających do realizacji tych zasad. Według art. 1 Protokołu nr 12 korzystanie z wszelkich praw powinno być zapewnione bez żadnej dyskryminacji ze względu na: rasę, kolor skóry, język, religię, przekonania polityczne, pochodzenie narodowe i społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub z innych przyczyn, a każda władza publiczna ma zakaz dyskryminacji kogokolwiek z tych powo-

¹⁴ R. Kuźniar, *Prawa człowieka: prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 177.

¹⁵ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=8&DF=7/6/2009&CL=ENG>, dostęp 2.05.2013.

¹⁶ Por. E. Łętowska, K. Sobczak, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Warszawa 2012, s. 252.

dów. Zdaniem J. Sozańskiego¹⁷ zasada niedyskryminacji ujęta w tym Protokole polega na rozszerzeniu normy na wszystkie przypadki potencjalnej niepoprawności i należy traktować ją jako rozszerzenie art. 14 Konwencji. Katalog praw zawartych w Protokole nr 12 pozostaje katalogiem otwartym, a zasada niedyskryminacji ujęta jest w charakterze negatywnym (czyli zakaz stosowania jakiegokolwiek dyskryminacji), jak i pozytywnym (nakaz zapobiegania dyskryminacji).

Dzięki rozszerzonemu przez Protokół nr 12 zakresowi zakazu dyskryminacji, wzmocniono efektywność w sferze ochrony mniejszości. Wprowadzenie Protokołu 12 świadczy o uznaniu przez Radę Europy faktu, że ochrona praw mniejszości na podstawie art. 14 Konwencji nie była wystarczająca¹⁸.

4. Ochrona praw mniejszości narodowych na gruncie Europejskiej Konwencji Ramowej o Ochronie Praw Mniejszości Narodowych

Europejska Konwencja Ramowa o Ochronie Praw Mniejszości Narodowych, dalej: KROMN, jest pierwszą wiążącą umową wielostronną w skali międzynarodowej poświęconej w całości ochronie osób należących do mniejszości narodowych. Składa się z 32 artykułów podzielonych na pięć działów oraz umiarkowaną rozbudowaną preambułę.

Zgromadzenie Doradcze Rady Europy już w 1949 roku uznało konieczność zapewnienia szerszej ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Z uwagi na złożoność problemu integralności terytorialnej i jedności narodowej w połączeniu z postrzeganiem polityki ludnościowej jako suwerennych kompetencji państwa oraz ewentualnych roszczeń separatystycznych¹⁹, rekomendacje Zgromadzenia Parlamentarnego z 1961 i 1973 roku nie znalazły większego poparcia. Dopiero wojna na Bałkanach na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. przyspieszyła ponowne zainteresowanie kwestią mniejszości narodowych. Zgromadzenie Parlamentarne wskazało, że najlepszym instrumentem ochrony prawnej mógłby być kolejny protokół do Konwencji lub ramowa albo specjalna konwencja o ochronie mniejszości narodowych. W 1993 roku Komitet Ministrów polecił Komitetowi Zarządzającemu Praw Człowieka (CDDH) opracowanie standardów, co okazało się kwestią problematyczną, gdyż w raporcie z września tego samego roku podniesiono brak jednoznacznego określenia definicji mniejszości narodowych ze względu na liczne rozbieżności ekspertów²⁰. Podczas konferencji

¹⁷ J. Sozański, *Ochrona mniejszości w systemie uniwersalnym, europejskim, wspólnotowym*, Warszawa 2002, s. 80.

¹⁸ F. Buonomo, *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights*, European Yearbook of Minority Issues, 2001, t. 1, s. 428, (w:) T. Białek, *Międzynarodowe standardy...*, op. cit., s. 77.

¹⁹ G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka...*, op. cit., s. 147.

²⁰ S. Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa 2001, s. 40.

głów państw i szefów rządów członków Rady Europy w Wiedniu w 1993 roku wskazano potrzebę chronienia i respektowania mniejszości narodowych z uwagi na utrzymanie pokoju i utrwalenia stabilizacji, co nie byłoby możliwym do osiągnięcia bez utworzenia prawnych zobowiązań dla państw w danym zakresie. W 1993 roku został utworzony Komitet dla Ochrony Mniejszości Narodowych (CAHMIN) i rok później, w 1994, ukończył pracę nad Europejską Konwencją Ramową o Ochronie Praw Mniejszości Narodowych, która weszła w życie z dniem 1 lutego 1998 roku.

Na państwa zostały nałożone zobowiązania w zakresie ochrony mniejszości narodowych o charakterze ramowym wymieniające cele, do których należy dążyć, czyli *zapewnienie skutecznej ochrony mniejszości narodowych i praw osób należących do tych mniejszości, w ramach rządów prawa, przy poszanowaniu integralności terytorialnej i suwerenności państw*. Według R. Kuźniara²¹, samo nazwanie konwencji ramową umniejsza jej znaczenie prawne i osłabia wyrażony w niej mechanizm kontrolny. Ujęcie postanowień w formie dodatkowego protokołu do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności mogłoby zagwarantować mniejszościom narodowym równe prawa z większością populacji oraz równą godność. W rezultacie w KROMN zawarte są postanowienia o charakterze programowym z możliwością, w praktyce oraz legislacji, stopniowej implementacji wyrażonych w niej zasad. Zamiast sformułowanych konkretnych pozytywnych praw są zasady, które państwa powinny przestrzegać. W preambule określono te zasady, które należy respektować, mianowicie *pluralistyczne i prawdziwie demokratyczne społeczeństwo powinno nie tylko szanować etniczną, kulturalną, językową i religijną tożsamość każdej osoby należącej do mniejszości narodowej, ale także tworzyć odpowiednie warunki pozwalające im wyrażać, zachowywać i rozwijać tę tożsamość*. W tym kontekście postanowienia KROMN nie są traktowane jako normy *ius cogens* ani jako normy zwyczajowe²².

W KROMN nie zdefiniowano pojęcia mniejszości narodowej, gdyż sformułowanie jednolitej definicji określającej mniejszości narodowe w poszczególnych państwach byłoby niemożliwe. Jak podnosi A. Bisztyga²³, brak definicji w związku z ramowym charakterem Konwencji może budzić wątpliwość co do swobody przyznawania statusu mniejszości narodowej poszczególnym grupom, co w konsekwencji prowadzi do podważenia sensu istnienia KROMN. Wydaje się problematyczna kwestia sprecyzowania osób, którym przysługuje ochrona na podstawie tego aktu, gdyż część państw-stron łączy ochronę z posiadaniem obywatelstwa, co nie jest zgodne ze standardami wypracowanymi w aktach ONZ, które definiując beneficjentów, dookreślają ich na podstawie pochodzenia narodowego, etnicznego, językowego i religijnego. Preambuła co prawda odwołuje

²¹ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 191.

²² J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, op. cit., s. 106.

²³ A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka...*, op. cit., s. 154.

się do zasad określonych na poziomie uniwersalnym, niemniej nie oznacza to bynajmniej przyjęcia jakiegokolwiek definicji mniejszości narodowej zawartej w tych tekstach. Istotnym jest, iż zasady zawarte w KROMN nie są stosowane bezpośrednio, *a w ramach ustawodawstwa krajowego i stosownych programów rządowych*.

Artykuł 1 wyraża, że ochrona mniejszości narodowych rozumiana jest jako integralna część międzynarodowej ochrony praw człowieka oraz wchodzi w zakres współpracy międzynarodowej. KROMN nie uznaje grupowych, kolektywnych praw mniejszości narodowych, lecz gwarantuje ochronę osobom należącym do mniejszości narodowych, które mogą korzystać z tego prawa indywidualnie lub we wspólnocie z innymi osobami (art. 3 ust. 2). Pojęcie *inne osoby* rozumiane jest jak najszerszej, gdyż obejmuje ono osoby należące zarówno do tej samej mniejszości narodowej, do innej mniejszości narodowej oraz do pozostałej większości²⁴. Każdemu należącemu do grupy mniejszości narodowej, zgodnie z art. 3 ust. 1, przysługuje prawo do swobodnej decyzji o traktowaniu jej jako należącej lub nienależącej do mniejszości narodowej. Jednakże tego artykułu nie należy rozumieć jako prawa do arbitralnego wyboru przynależności do mniejszości narodowej, ponieważ przynależność ta nie opiera się jedynie na subiektywnym odczuciu, ale musi być uzasadniona również obiektywnymi kryteriami²⁵. Artykuł 3 oznacza jedynie możliwość korzystania przez jednostkę z praw przeznaczonych dla osób należących do mniejszości narodowych bez jednoczesnego narażania się na jakiegokolwiek negatywne skutki takiej decyzji.

W najbardziej obszernym Dziale II KROMN określone są zasady, które państwa strony będą stosować, by realizować ochronę praw i wolności osób należących do mniejszości narodowych. Wymienione są wszystkie prawa i wolności uznawane za najistotniejsze w zakresie ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych.

Państwa-strony są zobligowane do podjęcia w razie konieczności odpowiednich kroków w celu popierania pełnej i rzeczywistej równości pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowej a osobami reprezentującymi większość populacji we wszystkich sferach życia ekonomicznego. Działania zapobiegające powstawaniu warunków dyskryminacji należy podejmować w oparciu o wszystkie specyficzne warunki dotyczące osób należących do mniejszości narodowych. KROMN ponadto zobowiązuje państwa do tworzenia i wspierania warunków istotnych dla utrzymywania i rozwijania przez osoby należące do mniejszości narodowych fundamentalnych czynników ich tożsamości, tzn. religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego. Komitet Doradczy wyjaśnia²⁶, że wszelkie kroki

²⁴ A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka...*, op. cit., s. 155.

²⁵ T. Biątek, *Międzynarodowe standardy...*, op. cit., s. 80.

²⁶ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on Estonia, 14 September 2001, ACFC/INF/OP/I/(2002)005, p. 27, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_1st_OP_Estonia_en.pdf, dostęp 7.05.2013.

popierające rozwój kultury i tożsamości osób należących do mniejszości narodowych powinny być fundamentalnym elementem w zintegrowanym społeczeństwie, przy zastrzeżeniu, że będzie to integracja z większością populacji i państwa, a nie asymilacja. W działaniach tego rodzaju powinni uczestniczyć przedstawiciele osób należących do mniejszości narodowych, aby należycie zachować własną tożsamość w procesie integracji. Komitet Doradczy zauważył²⁷, że brak obywatelstwa może powodować przeszkody w pełnej integracji w społeczeństwie, przede wszystkim w uczestniczeniu w życiu politycznym, dlatego państwa-strony powinny zwrócić uwagę na swoje ustawodawstwo, starając się jednocześnie zliberalizować postanowienia mające na celu ułatwienie osobom należącym do mniejszości narodowych w pełnym funkcjonowaniu w społeczeństwie.

W art. 6 nałożono na państwa-strony obowiązek umacniania tolerancji oraz dialogu międzykulturowego w celu wspierania wzajemnego poszanowania, zrozumienia i współpracy pomiędzy wszystkimi obywatelami państwa, niezależnie od ich tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej czy religijnej. Zakres podmiotowy art. 6 można interpretować szeroko i objąć wszystkie osoby zamieszkujące państwo, w tym imigrantów i uchodźców. Dodatkowo państwa-strony są zobowiązane do działań zapobiegających jakimkolwiek możliwym trudnościom na jakie osoby należące do mniejszości narodowych mogłyby natrafić z uwagi na ich kulturową i religijną odmienność od większości społeczeństwa w danym państwie.

Zawarte w art. 7 zasady odnoszące się do poszanowania praw każdej osoby należącej do mniejszości narodowej do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się, swobodnego stowarzyszania się, wolności wyrażania opinii, wolności myśli, sumienia i religii są wolnościami o uniwersalnym charakterze przysługującym każdej jednostce (zawiera je m.in. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka, art. 9–11), jednakże w kontekście ochrony osób należących do mniejszości narodowych powtórzenie tych zasad w osobnym artykule KROMN sprawia, że ochrona ta ma szczególne znaczenie. Dotyczy to również aspektu religijnego (art. 8), gdyż strony zobowiązują się uznać, że każda osoba należąca do mniejszości narodowej ma prawo do uzewnętrzniania religii lub przekonań, jak również prawo do zakładania instytucji, organizacji i stowarzyszeń religijnych, co również świadczy o specjalnej ochronie wymienionych osób.

W kwestii wyrażania opinii, art. 9 obejmuje wolność posiadania własnych opinii oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei w języku mniejszości, bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. W konsekwencji znaczy to, że dostęp do środków przekazu jest wolny od przejawów wszelkiej dyskryminacji oraz istnieje możliwość zakładania i korzystania z własnych środków przekazu, przy czym nie wyklucza to prawa państw do podda-

²⁷ Ibidem, p. 26.

nia procedurze koncesjonowania rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych lub przedsiębiorstw kinematograficznych w oparciu o obiektywne kryteria.

W artykułach 10 i 11 KROMN poruszono problematykę w zakresie praw językowych. Państwa-strony są zobligowane do uznania prawa każdej osoby należącej do mniejszości narodowej do swobodnego używania języka mniejszości prywatnie a także publicznie, ustnie oraz pisemnie bez jakiegokolwiek ingerencji. Realizacja tego prawa pozostawia pewną swobodę dla państw-stron. W konsekwencji prawo do używania języka mniejszości w stosunkach między osobami należącymi do niej a państwowymi organami administracyjnymi jest bardziej sprecyzowane. Art. 10 ust. 2 konkretyzuje, że na obszarach zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości narodowej, państwa-strony będą starać się zapewnić warunki, które umożliwią używanie języka mniejszości w stosunkach pomiędzy tymi osobami a organami administracyjnymi. Na państwa-strony nałożony jest obowiązek przyznawania prawa każdej osobie należącej do mniejszości narodowej do używania imion i nazwisk w języku mniejszości oraz ich oficjalnego uznania w zgodzie z obowiązującym ustawodawstwem. Każdemu należącemu do mniejszości narodowej przysługuje prawo do umieszczania znaków, napisu i innych informacji o prywatnym charakterze w swoim języku mniejszości, w sposób widoczny dla postronnych osób. Ponadto, uregulowano prawo każdej osoby należącej do mniejszości narodowej do otrzymania niezwłocznie informacji w języku należącym do niej oraz dla niej zrozumiałym o przyczynach zatrzymania i wysuniętych przeciw niej oskarżeniach oraz do obrony w tym samym języku. W razie konieczności przysługuje jej też bezpłatna pomoc tłumacza.

Podobne rozwiązanie przewidziane jest poprzez umieszczanie w języku mniejszości narodowych nazw lokalnych, ulic oraz pozostałych znaków topograficznych o charakterze publicznym. Państwa-strony powinny podjąć starania, by umieszczać nazwy w regionach zamieszkałych przez większą ilość osób należących do mniejszości narodowych, w zgodzie z obowiązującym prawem, umowami z innymi państwami oraz przy wzięciu pod uwagę innych, specyficznych warunków, wszędzie tam, gdzie występuje zapotrzebowanie na tego rodzaju oznakowania.

Analizując zagadnienie oświaty i kultury, w artykułach 12 i 13 ogólnie wymieniono prawo każdej osoby należącej do mniejszości narodowych do nauki o kulturze, historii, języku i religii ich mniejszości narodowych oraz większości ludności. KROMN pozostawia jednak pewien margines uznaniowości i swobody, gdyż państwa-strony podejmują jedynie pewne działania poprzez zapewnienie odpowiednich możliwości kształcenia nauczycieli i dostępu do podręczników oraz ułatwiania kontaktów pomiędzy uczniami a nauczycielami z różnych środowisk, zobowiązują się również popierać równy dostęp osób należących do mniejszości narodowych do oświaty na wszystkich poziomach, o ile jest na to wystarczające zapotrzebowanie, by w swoim systemie oświaty stworzyć odpowiednie warunki uczenia się języka mniejszości lub nauki w tym języku. Komitet Dorad-

czy zaleca²⁸, żeby państwa-strony zapewniły prawo do zakładania i prowadzenia przez osoby należące do mniejszości narodowych własnych, prywatnych instytucji oświatowych i szkoleniowych. KROMN popiera równy dostęp osób należących do mniejszości narodowych do oświaty na wszystkich poziomach z zapewnieniem odpowiednich możliwości kształcenia nauczycieli. Komitet Doradczy²⁹ apeluje też, by państwa wprowadzając działania promujące język urzędowy oficjalny dla danego państwa, nie kierowały się uprzedzeniami względem praw osób należących do mniejszości narodowych. Nauka języka powinna zapewniać integrację osób należących do mniejszości narodowych a nie asymilację, gdyż znajomość urzędowego języka umożliwi uczestnictwo w życiu publicznym tych osób.

Istotnym dla podtrzymywania i rozwijania tożsamości grup mniejszości narodowych jest obowiązek państw do powstrzymywania się od działań mających na celu asymilację członków mniejszości narodowych przy ich sprzeciwie oraz, w myśl art. 5, państwa-strony powinny zapewnić ochronę przed jakimkolwiek działaniem mającym na celu taką asymilację. W art. 15 KROMN zaleca, aby państwa-strony stworzyły warunki niezbędne do rzeczywistego uczestniczenia w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym oraz w sprawach publicznych dotyczących osób należących do mniejszości narodowych. Ponadto, w aspekcie przeciwdziałania działaniom asymilacji, nakazano w art. 16 powstrzymywanie się od stosowania środków zmieniających proporcje narodowościowe ludności w regionach zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości narodowych, które jednocześnie powodują ograniczenie praw i wolności zawartych w KROMN. Za przykład takich działań mogą posłużyć eksmisja, wywłaszczenie, wydalanie lub zmiana granic administracyjnych.

KROMN w artykułach 17 i 18 stanowi, że państwa strony powinny powstrzymać się od ingerencji w prawo osób należących do mniejszości narodowych do ustanawiania i utrzymywania swobodnych i pokojowych kontaktów poprzez granice z osobami legalnie przebywającymi w innych państwach. Dotyczy to w szczególności kontaktów z osobami, z którymi osoby należące do mniejszości łączy tożsamość etniczna, kulturalna, językowa lub religijna, bądź wspólne dziedzictwo kulturowe. *Tam, gdzie to konieczne*, państwa-strony powinny zawierać wielostronne i dwustronne porozumienia z innymi państwami, przede wszystkim z sąsiedzkimi, aby zapewnić ochronę osobom należącym do mniejszości narodowych, a z kolei *tam, gdzie to stosowne* państwa-strony powinny podjąć działania zachęcające do transgranicznej współpracy. Państwa-strony zobligowane są również do poszanowania i realizacji praw i wprowadzania *tylko tam, gdzie*

²⁸ Opinion of the Advisory Committee on Estonia, 14 September 2001, ACFC/INF/OP/I/(2002)005, par. 50, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_1st_OP_Estonia_en.pdf, dostęp 10.05.2013.

²⁹ Opinion of the Advisory Committee on Lithuania, 21 February 2003, ACFC/INF/OP/I/(2003)008, p. 40, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_1st_OP_Lithuania_en.pdf, dostęp 10.05.2013.

jest to konieczne ograniczeń, restrykcji, odstępstw od wspomnianych zasad tylko w takim zakresie, w jakim odpowiadają one prawom i wolnościom wynikającym z (powyższych) zasad (art. 19). Jednakże, w art. 20 nałożono postanowienie, iż każda osoba należąca do mniejszości narodowej powinna respektować ustawodawstwo krajowe oraz prawa innych osób, należących do większości jak i innych mniejszości narodowych. Postanowienia KROMN nie mogą być wykonywane w sposób przynoszący uszczerbek dla struktury i integralności terytorialnej państwa, a obowiązek poszanowania praw innych osób, o którym mowa w art. 20 dotyczy sytuacji, w której mniejszość narodowa stanowi większość mieszkańców danego regionu³⁰.

Dzięki analizie artykułów 21 i 22 można stwierdzić, że żadnych z postanowień KROMN nie należy interpretować jako dające przyzwolenie do angażowania się w jakiegokolwiek działania sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego, przede wszystkim zasadami suwerennej równości, integralności terytorialnej oraz politycznej niezależności państw. W tym aspekcie, żadnego z postanowień nie należy rozumieć jako ograniczające lub naruszające jakiegokolwiek praw człowieka i podstawowych wolności, które mogą być zapewnione przez prawo państwa.

Część IV KROMN dotyczy nadzoru nad wykonywaniem postanowień KROMN powierzonymu Komitetowi Ministrów Rady Europy. Z kolei Komitet Doradczy, składający się z ekspertów w zakresie ochrony mniejszości narodowych, wspomaga Komitet Ministrów w ocenie stosowności środków przez państwa strony w celu wprowadzania zasad zawartych w omawianym dokumencie.

Zgodnie z art. 25, w ciągu roku następującego po wejściu w życie KROMN w stosunku do państwa-strony, państwo to przekaze Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy pełną informację dotyczącą prawnych i innych środków podjętych w celu wprowadzania zobowiązań zawartych w Konwencji. Każde przystępujące państwo składa raport, dostarczając *cennych informacji na temat stanu przestrzegania praw osób należących do mniejszości narodowych, ocen samego państwa w tym zakresie, a także wskazania występujących na jego obszarze mniejszości*. Państwa są ponadto zobowiązane do przekazywania Sekretarzowi Generalnemu okresowo, i kiedykolwiek Komitet Ministrów o to poprosi, wszelkich innych informacji związanych z realizacją KROMN, a Sekretarz Generalny przesyła tak przekazane informacje Komitetowi Ministrów, do którego oceny należy stan przestrzegania oraz wprowadzenia jej postanowień w życie drogą legislacji krajowej³¹. Istotę mechanizmu kontroli stanowią przekazane przez państwa informacje dotyczące podejmowania środków prawnych w celu wprowadzenia w życie postanowień KROMN. Komitet Doradczy ocenia zebrane informacje i następnie przedstawia je Komitetowi Ministrów, który może formułować swoje oceny i wnioski, a także

³⁰ A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka...*, op. cit., s. 156.

³¹ T. Białek, *Międzynarodowe standardy...*, op. cit., s. 85.

wydawać zalecenia. Ponadto Komitet Doradczy kontaktuje się z organizacjami pozarządowymi i niezależnymi instytucjami, w których uczestniczy bez przedstawicieli rządu w celu uzyskania niezależnych źródeł informacji. Niezależne opinie Komitetu Doradczego wpływają korzystnie na zwiększenie się ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych.

KROMN jest pierwszą umową wielostronną w skali międzynarodowej poświęconą ochronie osób należących do mniejszości narodowych i nakładającą na państwa strony prawnie wiążące zobowiązania.

5. Ochrona praw mniejszości narodowych na gruncie Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych

Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych, dalej: EKJRM, powstała pod auspicjami Rady Europy 25 czerwca 1992 roku, a weszła w życie po uzyskaniu ratyfikacji przez pięć państw – Norwegii, Węgier, Finlandii, Holandii oraz Chorwacji – w dniu 1 marca 1998 roku. Polska jest stroną EKJRM od 12 lutego 2009 roku³².

EKJRM jest pierwszym prawnie wiążącym dokumentem międzynarodowym poświęconym w całości ochronie języków regionalnych i mniejszościowych, traktowanych jako aspekt kulturalnego dziedzictwa. Kompleksowe ujęcie ochrony pozwala na zachowanie odrębnej tożsamości kulturowej przejawiającej się m.in. używaniem własnego języka. Ochrona ta polega na aktywnym wspieraniu języków regionalnych lub mniejszościowych w celu zrekompensowania ich mniej korzystnej sytuacji w odniesieniu do języków oficjalnych i urzędowych. EKJRM nie ustanawia indywidualnych czy grupowych praw, a jedynie formułuje obowiązki państw w zakresie ochrony języków, które uzyskały status określony w art. 1.

Przedmiotem ochrony nie są same mniejszości narodowe lub językowe jako takie, lecz konkretne języki regionalne i mniejszościowe; podkreślając interkulturowy i wielojęzyczny wymiar charakteru EKJRM. Wyrażone zostaje to w swobodzie wyboru własnego języka zamiast charakteru rywalizacji pomiędzy językami regionalnymi i mniejszościowymi a językami oficjalnymi.

EKJRM składa się z preambuły oraz pięciu Części zawartych łącznie w 23 artykułach. Preambuła odnosi się do używania języka regionalnego lub mniejszościowego w życiu prywatnym jak i publicznym, nawiązując do niezbywalnych praw zawartych w MPPOiP oraz Konwencji. Przy zachowaniu bogactwa wkładu w rozwój kulturalny Europy oraz tradycji nie należy podejmować kroków zmierzających do umniejszania potrzeb przyswajania języków oficjalnych, uwzględniając poszanowanie suwerenności państwowej i integralności terytorialnej.

³² <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=8&D-F=23/01/05&CL=ENG&VL=1>, dostęp 12.05.2013.

W artykule 1 EKJRM zdefiniowano języki regionalne lub mniejszościowe, które są tradycyjnie używane na terytorium danego państwa przez jego obywateli będącymi grupą liczebnie mniejszą od reszty ludności tego państwa oraz które różnią się od oficjalnego języka tego państwa, przy zastrzeżeniu, że nie obejmują one ani dialektów języka oficjalnego państwa, ani języków imigrantów. Należy założyć, że terytorium, na którym używane są wspomniane języki, to obszar geograficzny, na jakim dany język jest środkiem komunikowania się danej liczby ludzi, co usprawiedliwia przyjęcie różnych środków ochronnych i popierających zawartych w dalszej części dokumentu. W EKJRM wyróżniono także tzw. *języki nieterytorialne*, używane przez obywateli danego państwa, różniące się od języka, jakim posługuje się reszta ludności, które nie mogą być identyfikowane z określonym obszarem danego państwa.

W części merytorycznej EKJRM nałożono na państwa-strony zobowiązanie do stosowania postanowień Części II, tzn. przestrzeganie celów i zasad w stosunku do wszystkich języków regionalnych lub mniejszościowych, którymi mówi się na jego terytorium, zgodnie z definicją zawartą w art. 1 EKJRM. Artykuły 2 i 3 stanowią o mechanizmie stosowania zobowiązań państw-stron, mianowicie każde państwo powinno wymienić w swoim dokumencie ratyfikacji wszystkie języki regionalne lub mniejszościowe oraz język oficjalny, używany mniej powszechnie na całym lub części terytorium. Polska zgodnie z art. 3 zadeklarowała języki³³: białoruski, czeski, hebrajski, jidysz, karaimski, kaszubski, litewski, łemkowski, niemiecki, ormiański, romski, rosyjski, słowacki, tatarski oraz ukraiński. Językami mniejszościowymi są: białoruski, czeski, hebrajski, jidysz, litewski, niemiecki, ormiański, rosyjski, słowacki oraz ukraiński, natomiast językiem regionalnym jest kaszubski. Polska wymieniła również języki: hebrajski, jidysz, karaimski, ormiański i romski jako języki nieterytorialne oraz wyszczególniła języki etniczne, do których zalicza się język karaimski, łemkowski, romski i tatarski. Państwo ratyfikujące dokument zobowiązuje się do stosowania co najmniej 3/5 postanowień z Części III, w tym przynajmniej po trzy wybrane w chwili ratyfikacji ustępy lub punkty z artykułów 8 i 12 (dotyczących oświaty oraz działalności kulturalnej i jej bazy materialnej) oraz po jednym z artykułów 9, 10, 11 i 13 (dotyczących władzy sądowej, władzy administracyjnej, mediów oraz życia ekonomicznego i społecznego).

Jednocześnie państwa-strony są zobligowane do wyeliminowania każdego nieusprawiedliwionego zróżnicowania, wyłączenia, ograniczenia lub uprzywilejowania dotyczącego posługiwania się językami regionalnymi lub mniejszościowymi, wprowadzonego z zamiarem zniechęcenia lub zagrożenia dla ich zachowania lub rozwoju. EKJRM zobowiązuje również do wprowadzania odpowiednich środków, które będą popierać wzajemne zrozumienie między wszystkimi grupami językowymi w kraju, oraz poszanowanie i tolerancję w tym zakresie. Komitet

³³ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=8&DF=23/01/05&CL=ENG&VL=1>, dostęp 13.05.2013.

Ekspertów zauważył³⁴, iż zakres ochrony lub wsparcia języka regionalnego lub mniejszościowego odzwierciedla podejście i postrzeganie tych języków przez osoby należące do większości, dlatego też podnoszenie wiedzy z zakresu wspomnianych języków odgrywa istotną rolę. Szczególne znaczenie mają w tym kontekście media – bez uszczerbku dla ich niezależności – do zwrócenia uwagi na te języki oraz reprezentowane przez nie kultury³⁵.

W części II EKJRM zawierającej tylko jeden artykuł (art. 7) państwa zobowiązują się do działania w zakresie polityki i ustawodawstwa, w oparciu o cele i zasady, do których należą m.in. działania wspierające języki regionalne lub mniejszościowe w celu ich ochrony, respektowanie zasięgu geograficznego każdego języka regionalnego lub mniejszościowego, ułatwienie w posługiwaniu się językami w mowie i piśmie, w życiu publicznym i prywatnym, utrzymywanie i rozwijanie związków między grupami używającymi języka regionalnego lub mniejszościowego, tworzenie związków kulturalnych z innymi grupami w tym państwie używającymi innych języków, zapewnienie odpowiednich metod i środków do nauczania i studiów w językach regionalnych lub mniejszościowych na wszystkich stosownych poziomach, wspieranie studiów i badań nad językami regionalnymi i mniejszościowymi na uniwersytetach oraz instytucjach równorzędnych oraz wspieranie odpowiednich rodzajów wymiany międzynarodowej w sferze spraw objętych EKJRM.

Ustalając politykę dotyczącą języków regionalnych lub mniejszościowych, państwa powinny uwzględniać życzenia i potrzeby sygnalizowane przez grupy używające tych języków. Również języki nieterytoriałne powinny być uwzględniane przez państwa z poszanowaniem tradycji i cech charakterystycznych grup posługujących się tymi językami.

Część III EKJRM dotycząca środków promocji języków regionalnych lub mniejszościowych w życiu publicznym wynikających z zobowiązań zawiera siedem artykułów o następujących tytułach: Oświata, Władze sądowe, Władze administracyjne, Media, Działalność kulturowa i jej baza materialna, Życie ekonomiczne i społeczne, Wymiana graniczna.

Zdaniem J. Sozańskiego³⁶, środki wymienione w tej części są jedynie propozycjami służącymi *praktycznej promocji w celu utrzymania i rozwijania języków regionalnych lub mniejszościowych, oraz ich popularyzacji możliwie we wszystkich dziedzinach życia*. Należy zauważyć, że edukacji i oświacie poświęcono najwięcej uwagi, co przejawia się w obowiązku państw-stron do podjęcia określonych działań na poziomie oświaty przedszkolnej, podstawowej, zawodowej, średniej, uniwersyteckiej i innej wyższej na terytorium, gdzie używane są języki regionalne i mniejszościowe, przy jednoczesnym braku szkody dla nauczania języka oficjalnego. Komitet

³⁴ Raport Komitetu Ekspertów ds. stosowania Karty w Polsce z 5 maja 2011 r., p. 42, http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/PolandECRML1_pl.pdf, dostęp 13.05.2013.

³⁵ Ibidem, p. 43.

³⁶ J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, op. cit., s. 101.

Ekspertów zwrócił uwagę³⁷, że to zobowiązanie dotyczy przekazywania wiedzy na temat historii oraz tradycji związanych z językami regionalnymi lub mniejszościowymi używanymi na danym terytorium zarówno uczniom jak i osobom dorosłym.

Posługując się językami regionalnymi i mniejszościowymi w wymiarze sprawiedliwości oraz przed organami władz administracyjnych i służb publicznych, państwa-strony zobowiązują się do podjęcia określonych, szczegółowo wymienionych w dokumencie, działań gwarantujących posługiwanie się językiem regionalnym lub mniejszościowym w zakresie postępowania sądowego, o ile *skorzystanie z możliwości przyznanych w niniejszym artykule nie zostanie uznane przez sędziego za przeszkodę w sprawowaniu prawidłowego wymiaru sprawiedliwości* (art. 9). Równocześnie, w kontekście władz administracyjnych i służb publicznych EKJRM obliżuje państwa-strony do zapewnienia *tak dalece, jak to jest możliwe w rozsądnych granicach* posługiwanie się przez władze administracyjne językami regionalnymi lub mniejszościowymi na terenach w większości zamieszkałych przez osoby posługujące się tymi językami. Ponadto, w przypadkach uzasadniających działanie, państwa-strony powinny umożliwiać osobom posługującym się językami regionalnymi lub mniejszościowymi składanie wniosków ustnie lub pisemnie oraz oświadczeń woli ze skutkiem prawnym. Władze lokalne i regionalne powinny także zezwalać na przyjęcie nazwisk w brzmieniu języku regionalnym lub mniejszościowym i posługiwanie się nazwiskami w takiej formie.

W zakresie działalności kulturalnej i jej bazy materialnej państwa-strony mają obowiązek odgrywać aktywną rolę poprzez udostępnianie tworzonych w tych językach czy też ogólnie popieranie różnych form wypowiedzi. EKJRM zachęca również do ułatwienia tworzenia stacji radiowych, programów telewizyjnych, produkcji i dystrybucji materiałów audiowizualnych, prasy, zagwarantowania niezakłóconego, bezpośredniego odbioru programów radia i telewizji nadawanych z sąsiednich państw oraz niesprzeciwiania się ich retransmisji. Dla wspólnoty językowej istnienie takiego medium jest często niezbędne, w celu utrzymania swojej tożsamości kulturowej i oparcia się oddziaływaniu kultury dominującej lub masowej³⁸.

EKJRM odnosi się w art. 13 do używania języków regionalnych i mniejszościowych w życiu społecznym i ekonomicznym. Państwa-strony powinny na płaszczyźnie swojego ustawodawstwa usunąć wszelkie przepisy zabraniające lub ograniczające używania języków regionalnych lub mniejszościowych związanych z życiem społecznym i ekonomicznym m.in. wszelkie dokumenty techniczne takie jak instrukcje obsługi urządzeń i instalacji oraz umowy o pracę, a ponadto wprowadzać zakaz umieszczania w regulacjach wewnętrznych i dokumentach prywatnych, w zakresie w jakim władze publiczne są właściwe i w uzasadnionych

³⁷ Raport Komitetu Ekspertów ds. stosowania Karty w Polsce z 5 maja 2011 r., p. 63.

³⁸ Por. R. Bill, *Analiza Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych*, <http://www.centruminicjatyw.org/?q=pl/node/85>, dostęp 14.05.2013.

granicach, klauzul wyłączaających posługiwanie się językami regionalnymi i mniejszościowymi. Państwa-strony powinny przeciwstawić się praktykom zniechęcającym do posługiwania się językami regionalnymi i mniejszościowymi w związku z działalnością gospodarczą i społeczną.

Mechanizmem kontroli nad przestrzeganiem wymienionych zasad jest dostarczanie Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy okresowych raportów przez państwa-strony. Pierwszy raport należy złożyć w ciągu roku następującego po wejściu w życie EKJRM w stosunku do danego państwa-strony, następne zaś należy składać w odstępach co trzy lata. W raporcie powinny znajdować się informacje dotyczące realizowanej polityki oraz działań podjętych w celu wdrożenia przepisów EKJRM. Raport jest badany przez Komitet Ekspertów, a następnie przedstawiany Komitetowi Ministrów po wprowadzeniu odpowiednich propozycji dotyczących ewentualnych zaleceń. System kontroli polegający na nadsyłaniu raportów przez państwa-strony ma to samo zastosowanie jak w przypadku KROMN, z tą różnicą, że w przypadku EKJRM okresowość składania raportów wynosi trzy lata, a w KROMN pięć. Kolejnym podobieństwem do KROMN są przepisy interpretacyjne, gdyż żadne z postanowień zarówno KROMN, jak i EKJRM nie może być rozumiane *jako uchylające lub ograniczające prawa zawarte w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Dotyczy to również zakazu naruszania korzystniejszych regulacji stanowiących o statusie języków regionalnych i mniejszościowych oraz sytuacji prawnej osób należących do mniejszości narodowych zamieszkujących terytorium państwa. Interpretacja w żaden sposób nie powinna przyznawać jakiegokolwiek prawa do dokonania czynności sprzecznej z celami Karty Narodów Zjednoczonych oraz innych umów międzynarodowych, zwłaszcza z zasadą suwerenności i integralności terytorialnej państw.

Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych jest nowoczesnym i dynamicznym prawnie wiążącym dokumentem zachęcającym państwa-strony do podniesienia standardów w zakresie ochrony języków regionalnych i mniejszościowych. Rozwiązania zawarte w EKJRM pozostawiają państwom-stronom pewien margines swobody poprzez wybór stosowania alternatywnych przepisów dotyczących ochrony.

6. Ochrona praw mniejszości narodowych w działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy dalej: Komisarz został powołany na mocy Rezolucji (99) 50 Komitetu Ministrów z dnia 7 maja 1999 roku. Wybierany jest przez Zgromadzenie Parlamentarne z listy trzech kandydatów przedłożonej przez Komitet Ministrów na okres sześciu lat bez prawa do reelekcji. Kandydatów z kolei zgłaszają państwa należące do Rady Europy spośród osób, które *muszą być wybitnymi osobowościami o wysokich kwalifikacjach moralnych, uznanym dorobku w dziedzinie praw człowieka, znanymi z przywiązania do*

wartości Rady Europy oraz posiadającymi osobisty autorytet niezbędny do skutecznego wypełniania misji Komisarza (art. 10 Rezolucji). Obecnie, od 1 kwietnia 2012 roku, urząd sprawuje Łotysz Nils Muižnieks³⁹.

Komisarz jest niezależnym organem mającym za zadanie wspierać edukację, promocję i świadomość praw człowieka⁴⁰ oraz zapewnić *pełne i efektywne* przestrzeganie zobowiązań wynikających z dokumentów Rady Europy⁴¹. Do jego kompetencji należy wydawanie opinii i zaleceń, przygotowywanie rocznych raportów dla Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego, a także może kierować do nich raporty dotyczące poszczególnych kwestii w zakresie ochrony praw człowieka. Do kompetencji Komisarza należy również odbywanie podróży do poszczególnych krajów członkowskich w celu monitorowania placówek oraz instytucji, w których może dojść do łamania praw człowieka. Ponadto, Komisarz wskazuje na ewentualne braki w ustawodawstwie i praktyce państw niezgodnych ze standardami ochrony praw człowieka⁴².

Na podstawie Protokołu nr 14 do Konwencji dotyczącego zmiany w funkcjonowaniu Trybunału, Komisarz został dopuszczony do występowania na rozprawach oraz przedstawiania pisemnych uwag⁴³.

Uwagi końcowe

Rada Europy jest organizacją, w skład której wchodzi głównie państwa europejskie borykające się często z konfliktami o podłożu etnicznym. Uchwalenie Konwencji z umiarkowanie obszernym katalogiem praw człowieka okazało się jednak niewystarczające dla ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Osoby te mogły powoływać się jedynie na ogólny art. 14 Konwencji, dlatego też powstała potrzeba zwiększenia ochrony ich praw. Odpowiedzią na te oczekiwania było uchwalenie dopiero pod koniec XX w. KROMN – pierwszego wiążącego dokumentu w skali międzynarodowej poświęconej w całości ochronie osób należących do mniejszości narodowych. W konsekwencji, wzrosło zapotrzebowanie na ochronę dziedzictwa kulturowego jakim jest język oraz kultura osób należących do mniejszości etnicznych lub narodowych. Aby dążyć do zachowania tożsamości i przeciwdziałać m.in. asymilacji oraz społecznemu wykluczeniu uchwalono EKJRM. Dzięki mechanizmowi kontroli w postaci monitorowania przestrzegania przepisów zawartych w dokumentach Rady Europy, sytuacja osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych niewątpliwie poprawiła się.

³⁹ http://www.coe.int/t/commissioner/About/biomuiznieks_en.asp, dostęp 14.05.2013.

⁴⁰ Rezolucja (99) 50 Komitetu Ministrów z 7 maja 1999 r.

⁴¹ J. Kondratieva-Bryzik, *Początek prawnej ochrony życia ludzkiego w świetle standardów międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 192.

⁴² http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/mandate_en.asp, dostęp 14.05.2013.

⁴³ G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka...*, op. cit., s. 162.

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu są rozważania na temat instrumentów ochrony praw mniejszości narodowych w systemie Rady Europy, w skład której wchodzi głównie państwa europejskie borykające się z konfliktami o podłożu etnicznym. Analizie poddano mechanizmy ochrony zawarte w uniwersalnej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wraz z Protokołem nr 12 oraz w poświęconej w całości ochronie osób należących do mniejszości narodowych Europejskiej Konwencji Ramowej o Ochronie Praw Mniejszości Narodowych, a także Europejskiej Karcie Języków Regionalnych lub Mniejszościowych. W artykule omówiono również działalność Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. Dzięki mechanizmowi kontroli w postaci monitorowania przestrzegania przepisów zawartych w dokumentach Rady Europy sytuacja osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych niewątpliwie poprawiła się.

SUMMARY

The issues that are given consideration in the present article are the instruments of the protection of national minorities' rights in the system of the Council of Europe, where most of the member states are struggling against ethnic conflicts. The article analyzes the mechanisms of protection within the universal Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms together with the Protocol 12 and the Framework European Convention for the Protection of National Minorities (totally devoted to the protection of people belonging to national minority groups) as well as the European Charter for Regional or Minority Languages. The article also discusses the activities of the Council of Europe Commissioner for Human Rights. Thanks to the controlling mechanisms in the form of monitoring the compliance with regulations included in the documents of the Council of Europe, the situation of people belonging to national and ethnic minorities has undoubtedly improved.

RÉSUMÉ

L'article présente quelques considérations au sujet des instruments de la protection des droits des minorités nationales dans le système du Conseil de l'Europe qui est composé principalement par les états européens luttant contre les conflits ethniques. On y a analysé tous les mécanismes de protection compris dans l'universelle Convention de la Protection du Droit de l'Homme et des Libertés fondamentales et le Protocole no 12 ainsi que dans la Convention européenne sur la Protection des Droits des Minorités nationales consacrée entièrement à la protection des

personnes appartenant aux minorités nationales et aussi dans la Charte européenne des Langues régionales et minoritaires. Dans l'article on a traité aussi l'activité du Commissaire des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Grâce aux mécanismes de contrôle sous la forme d'observation des règles compris dans les documents du Conseil de l'Europe la situation des personnes appartenant aux minorités nationales et ethniques s'est certainement améliorée.

РЕЗЮМЕ

Предметом статьи являются размышления на тему инструментов защиты прав национальных меньшинств в системе Совета Европы, в состав которого входят в основном европейские государства, которым приходится бороться с конфликтами на этнической почве. Анализу подвержены механизмы защиты, содержащиеся в универсальной Конвенции о защите прав человека и основных свобод наряду с Протоколом номер 12, в полной мере посвящённых вопросу защиты лиц, относящихся к национальным меньшинствам, Европейской Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств, а также в Европейской хартии Региональных языков или языков меньшинств. В статье также оговорена деятельность Комиссара по правам человека Совета Европы. Благодаря механизму контроля в виде мониторинга соблюдения норм, содержащихся в документах Совета Европы, ситуация лиц, относящихся к национальным и этническим меньшинствам, несомненно улучшилась.