

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

Amadeusz URBANIK

Wyższa Szkoła Humanistyczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Szczecinie

POLSKA POLITYKA ETNICZNA LAT 1989-2015 W ŚWIETLE STANDARDÓW PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I STOPIEŃ REALIZACJI PRZEZ POLSKĘ POSTANOWIEŃ GŁÓWNYCH DOKUMENTÓW RADY EUROPY Z ZAKRESU OCHRONY PRAW MNIEJSZOŚCI

Abstrakt:

Artykuł stanowi część studiów nad polską polityką etniczną. Jego głównym celem jest próba oceny wspomnianej polityki przez pryzmat standardów prawa międzynarodowego. Służy temu analiza dokumentów dotyczących realizacji przez Polskę postanowień Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych oraz Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych.

Słowa kluczowe: polska polityka etniczna, mniejszości narodowe i etniczne, Rada Europy, Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych, Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych.

Wprowadzenie

Współczesna polityka etniczna III Rzeczypospolitej jako przedmiot badań szeroko rozumianych nauk społecznych ma stosunkowo młody rodowód. Wynika to przede wszystkim z faktu, że o polskiej polityce etnicznej w pełni tego słowa znaczeniu możemy mówić dopiero od wejścia w życie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym w roku 2005. Akt ten jest efektem 16 lat dążeń niemal wszystkich podmiotów nowo kształtującej się Rzeczypospolitej do osiągnięcia standardów ochrony mniejszości charakterystycznych dla już rozwiniętych i dojrzałych demokracji. Zadanie to nie było łatwe. Wymagało nie tylko zmian o charakterze instytucjonalno-prawnym, ale również zmiany koncepcyjnej podejścia instytucji państwa do problemów mniejszości zamieszkujących III RP i odejścia od dwubiegunowego postrzegania relacji etnicznych w kategoriach „państwo-

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

mniejszości”. Proces ten nie należał do prostych i, jak pokazało doświadczenie, wymagał czasu. Powodów takiego stanu rzeczy było co najmniej kilka.

Jednym z nich był dominujący w myśleniu ludzi odpowiedzialnych za politykę państwa model narodu, określający go jako wspólnotę etniczną. Prowadziło to do całkowitego niezrozumienia dla działań państwa, których celem byłaby nie tyle asymilacja mniejszości go zamieszkujących, co ich integracja z resztą społeczeństwa. Dużą rolę w zmianie takiego sposobu myślenia odegrały starania Polski o członkostwo w strukturach europejskich, takich jak np. Rada Europy, które wymusiły na III RP dostosowanie swojego prawodawstwa do standardów międzynarodowych. Te niejako narzucone, choć podjęte z własnej woli, zmiany u podstaw których leżała powszechna w Europie Zachodniej koncepcja *staatsnation* doprowadziły również do zmiany sposobu postrzegania tych zagadnień przez osoby reprezentujące aparat i politykę państwa. Przestano postrzegać dobro wspólnoty narodowej jako główny i najważniejszy imperatyw funkcjonowania jego instytucji i zwrócono się w kierunku ideałów demokracji liberalnej, takich jak idea państwa prawa, pluralizm polityczny, a nader wszystko nienaruszalność praw i wolności jednostki. Umożliwiło to odejście od charakterystycznej dla minionej epoki polityki narodościowej i podjęcie próby wypracowania nowych rozwiązań w postaci spełniającej standardy demokratyczne polityki etnicznej.

Nie mniej istotna dla wspomnianego procesu była zmiana podejścia samych mniejszości. Pokonanie nieufności i otwartość na współpracę z instytucjami państwa oraz zdecydowanie większa aktywność organizacyjna, wynikające ze zmieniających się uwarunkowań prawnych, doprowadziły do ich upodmiotowienia w polskim systemie politycznym. Byłoby to oczywiście bardzo trudne bez wejścia w życie wspomnianej już ustawy, jednak nie do przecenienia jest również fakt aktywnego udziału w pracach nad nią przedstawicieli tychże, którzy byłby niemożliwy bez ewolucji podejścia strony mniejszościowej.

Konwergencja powyższych zjawisk stworzyła sprzyjające warunki do ukonstytuowania się za sprawą przedmiotowej ustawy, zmiany w polskiej polityce etnicznej. Przestała być ona programowaniem i stosowaniem określonych rozwiązań politycznych zmierzających do ukształtowania pożądanego położenia mniejszości zgodnie ze społecznymi i ustrojowymi interesami państwa i weszła na poziom współcześnie rozumianej polityki mniejszościowej, powstającej przy współdziałaniu samych zainteresowanych i zmierzającej do efektywnego rozwiązywania ich problemów.

W 2015 roku minęło 10 lat od wejścia w życie wspomnianej ustawy. Było to świetną okazją do przeprowadzenia bilansu polskiej polityki etnicznej z uwzględnieniem okresu sprzed i po wejściu w życie przedmiotowej ustawy. Bardzo istotnym jego elementem było odniesienie polskiej polityki etnicznej do standardów ochrony mniejszości wynikających z prawa międzynarodowego.

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

Najważniejszymi spośród nich, odnoszącymi się w sposób bezpośredni do praw mniejszości narodowych, etnicznych i językowych oraz ratyfikowanymi przez Rzeczpospolitą aktami prawa międzynarodowego są Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych oraz Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych. Toteż niniejsze opracowanie stanowi próbę oceny stopnia realizacji przez III RP postanowień tych dwóch dokumentów stanowiących standardy prawa międzynarodowego w tej dziedzinie.

Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych

Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych jest pierwszym prawnie wiążącym wielostronnym instrumentem poświęconym ramowej ochronie mniejszości. Celem jej powstania było sporządzenie listy zasad prawnych, które państwa ją przyjmujące zobowiązywałyby się respektować w celu zapewnienia ochrony mniejszości¹.

Rada Europy od momentu swojego powstania w roku 1949 stale badała sytuację mniejszości narodowych oraz szukała możliwości prawnego wzmocnienia praw im przysługujących. Momentem przełomowym w tym procesie było spotkanie szefów państw i rządów państw członkowskich Rady Europy podczas Szczytu Wiedeńskiego w dniach 8 i 9 października 1993 roku. Jak zapisano w Raporcie wyjaśniającym do Konwencji Ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych, podczas szczytu uzgodniono, że „mniejszości narodowe, które powstały w Europie w wyniku burzliwych wydarzeń historii, muszą być chronione i docenione jako wnoszące wkład do pokoju i stabilizacji”. W szczególności szefowie państw i rządów zdecydowali o przyjęciu prawnych zobowiązań dotyczących ochrony mniejszości narodowych. Aneks II Deklaracji wiedeńskiej zalecał Komitetowi Ministrów:

- „jak najszybsze opracowanie konwencji ramowej zawierającej zasady, które umawiające się strony zobowiązują się wzajemnie respektować w celu zapewnienia ochrony mniejszości narodowych, otwarty do podpisu również przez państwa nie będące członkami Rady Europy;
- rozpoczęcie pracy nad projektem protokołu uzupełniającego Europejską Konwencję Praw Człowieka w sferze kulturalnej postanowieniami gwarantującymi prawa indywidualne, zwłaszcza osobom należącym do mniejszości narodowych”².

W celu realizacji tych zadań już miesiąc później Komitet Ministrów ustanowił Komitet Ad Hoc do Spraw Ochrony Mniejszości Narodowych (CAHMIN), w

¹ Raport wyjaśniający do Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/konwencja-ramowa-rady/6769,Raport-wyjasniajacy-do-Konwencji-ramowej-Rady-Europy-o-ochronie-mniejszosci-naro.html> [dostęp: 20.03.20].

² Tamże.

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

pracach którego uczestniczyć mieli eksperci reprezentujący państwa członkowskie Rady Europy, przedstawiciele Komitetu Zarządzającego Praw Człowieka, Rady Współpracy Kulturalnej, Komitetu Zarządzającego do spraw Środków Masowego Przekazu, oraz Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, powszechnie znanej jako Komisja Wenecka. Obserwatorami tych prac byli również delegaci Wysokiego Komisarza Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie do spraw Mniejszości Narodowych oraz Komisji Wspólnot Europejskich. Zakończyły się one w październiku 1994 roku przekazaniem projektu Konwencji Komitetowi Ministrów, który przyjął tekst podczas 95. Sesji Ministerialnej dnia 10 listopada tego samego roku.³

Konwencja została podpisana przez Polskę już 1 lutego 1995 roku, jednak proces jej przyjmowania trwał kolejne 6 lat. W dniu 18 kwietnia 2000 roku Rada Ministrów przyjęła do niej Deklarację interpretacyjną, w której, uwzględniając fakt, iż Konwencja nie zawierała definicji mniejszości narodowej, oświadczała, że pod pojęciem tym rozumiane będą mniejszości narodowe zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których członkowie są obywatelami polskimi. Ponadto zobowiązano się w niej do realizowania Konwencji także w trybie art. 18, poprzez zawieranie umów międzynarodowych, o których mowa w tymże artykule, a których celem jest ochrona mniejszości narodowych w Polsce oraz mniejszości lub grup polskich w innych państwach.⁴ Akt ratyfikacyjny został podpisany przez prezydenta dnia 10 listopada tego samego roku, a komplet dokumentów ratyfikacyjnych wraz z Deklaracją interpretacyjną złożony w siedzibie Rady Europy w Strasburgu w dniu 20 grudnia. Polska stała się stroną Konwencji z dniem 1 kwietnia 2001 roku.⁵

Zgodnie z art. 25 każda ze stron Konwencji zobowiązana jest do przekazywania Sekretarzowi Generalnemu okresowo, i kiedykolwiek Komitet Ministrów o to poprosi, wszelkich informacji związanych z jej realizacją.⁶ I tak, w latach 2002, 2007 i 2012 przygotowane zostały trzy polskie raporty dotyczące tych zagadnień.⁷ W stosunku do każdego z nich sformułowane zostały opinie

³ Tamże.

⁴ Zob. Załącznik do Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz.209.

⁵ I Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, s.5.

⁶ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, art. 25, Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz.209.

⁷ Zob. I Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji...; II Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych; III Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, *Przegląd Geopolityczny*, 33, s. 140-154.

Komitetu Doradczego Rady Europy do spraw Konwencji,⁸ które następnie były podstawą przyjmowanych przez Komitet Ministrów rezolucji w sprawie wdrożenia przez Polskę tejsze⁹. Zarówno opinie, jak i rezolucje, mają charakter zobiektywizowany, a co się z tym wiąże mogą stanowić podstawę wnioskowania na temat rzeczywistego stopnia realizacji przez Rzeczpospolitą postanowień Konwencji.

Pierwsza opinia Komitetu Doradczego, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w Konwencji, powstała w oparciu o państwowy raport, przekazana została rok po przyjęciu na siebie przez Polskę zobowiązań wynikających zapisów tejsze, oraz na podstawie wniosków z wizyty w kraju delegatów Komitetu w dniach od 14 do 17 kwietnia 2003 roku. Zauważono w niej, że w ostatnich latach poprzedzających powstanie opinii Polska pod wieloma względami poczyniła wartościowe starania na rzecz wsparcia mniejszości narodowych i ich kultury, włączając w to pewne sektorowe postanowienia ustawodawcze w takich obszarach jak systemy edukacyjne i wyborcze oraz przyjęty Program dla społeczności Romów. Pomimo to, Komitet zwrócił uwagę na brak ogólnej spójności i występowanie istotnych luk w prawnych i instytucjonalnych ramach chroniących osoby należące do mniejszości, w szczególności w odniesieniu do możliwości używania przez nie języków mniejszości. Jako rozwiązanie tej sytuacji wskazano przyjęcie kompleksowej ustawy dotyczącej tychże, która mogłaby zapewnić prawną spójność i pokierować kwestią ograniczonego wsparcia państwowego dla mniejszości w praktyce. W opinii Komitetu Polska powinna kontynuować podjęte wysiłki zmierzające do rozstrzygnięcia kwestii związanych z pomnikami i cmentarzami dotyczącymi wielu mniejszości, a także w odniesieniu do tworzenia i wspierania centrów kulturalnych, muzeów i bibliotek spełniających potrzeby tychże. Komitet stwierdzał również, że istnieje pole do poprawy w sektorze mediów, zwłaszcza odnośnie dodatkowych programów radiowych, geograficznego

przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

⁸ Zob. *Opinia dotycząca Polski Komitetu Doradczego Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych, Strasburg, 27 listopada 2003 r., ACFC/OP/I(2003)006; Komitet Doradczy Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych. Druga Opinia Dotycząca Polski, przyjęta w dniu 20 marca 2009 r., ACFC/PO/II(2009)002; Komitet Doradczy do Spraw Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych. Trzecia opinia odnośnie Polski, przyjęta 28 listopada 2013 r., ACFC/OP/III(2013)00.*

⁹ Zob. *Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResCMN(2004)10 w sprawie realizacji przez Polskę postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych; Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResCMN(2012)20 w sprawie realizacji przez Polskę postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych; Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResCMN(2015)3 w sprawie realizacji przez Polskę postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.*

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

pokrycia przekazem rozproszonych mniejszości, oraz bardziej konsekwentnego włączenia osób do nich należących w przygotowywanie audycji. Wyrażono również troskę dotyczącą zagrożeń zamknięcia pewnej liczby szkół litewskich oraz problemów z implementacją zapisów Konwencji odnośnie Romów. Pomimo satysfakcjonującego w oczach Komitetu uczestnictwa osób należących do mniejszości w sprawach publicznych na szczeblu lokalnym i regionalnym, zwrócono uwagę na potrzebę wzmocnienia go na poziomie krajowym.¹⁰ Zapisy odpowiadającej opinii rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie realizacji przez Polskę postanowień Konwencji stanowiły potwierdzenie zawartych w niej wniosków.¹¹

Druga, powstała w 2009 roku, opinia Komitetu Doradczego stanowiła prezentację wniosków z analizy II Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Polskę postanowień Konwencji¹² oraz informacji uzyskanych podczas wizyty przedstawicieli Komisji w dniach od 1 do 4 grudnia 2008 roku. Zauważono w niej, że od chwili przyjęcia pierwszej opinii podjęto liczne pozytywne działania w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych, takie jak przyjęcie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oraz utworzenie rządowych struktur w celu zwalczania dyskryminacji. Zwłaszcza ustawa zwiększyła znacznie zakres praw językowych osób należących do mniejszości. Pomimo to nauczanie języka mniejszości zostało wskazane przez Komitet jako główny priorytet dla władz. Odnotowano istotne zwiększenie w ciągu lat funduszy na ochronę, kultywację i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości. Spośród istniejących niedociągnięć we wdrażaniu Konwencji na pierwszym miejscu wymieniono wzrost liczby ataków na tle rasowym oraz brak adekwatnych kroków podejmowanych w celu zwalczania incydentów rasistowskich głównie przed, w trakcie oraz po zakończeniu wydarzeń sportowych. Wyrażono również obawy o przeszkody powstałe na szczeblu lokalnym, które skutkują tym, że osoby należące do mniejszości narodowych nie mogą korzystać ze swoich praw, jak też o prowokacyjne wypowiedzi oraz warunkowania poszanowania dla praw mniejszości zasadą wzajemności w krajach sąsiednich. Zwrócono uwagę na konieczność podjęcia dalszych kroków we współpracy z zainteresowanymi stronami, aby zająć się trudnościami, z jakimi mierzy się wielu Romów w zakresie warunków mieszkaniowych, zatrudnienia, opieki zdrowotnej, edukacji, czy bardziej ogólnie, w zwalczaniu dotyczącego ich wykluczenia społecznego i marginalizacji. Ponadto wspomniano, że zastanowić należałoby się nad poszerzeniem prawa do używania języka mniejszości jako języka pomocniczego

¹⁰ Por. *Opinia dotycząca Polski Komitetu Doradczego...*

¹¹ Por. *Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResCMN(2004)10...*

¹² Zob. *II Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji...*

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, *Przeгляд Geopolityczny*, 33, s. 140-154.

w kontaktach z policją oraz administracją państwową na szczeblu lokalnym, a także w placówkach służby zdrowia oraz urzędach pocztowych.¹³ W odpowiadającej opinii rezolucji Komitet Ministrów Rady Europy tylko potwierdził opisane w niej osiągnięcia, kwestie problemowe oraz zalecenia.¹⁴

Trzecia opinia Komitetu Doradczego Rady Europy przyjęta 28 listopada 2013 roku, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w Konwencji, powstała w oparciu o państwowy raport przekazany przez Polskę 13 grudnia 2012 roku oraz na podstawie wniosków z wizyty w kraju delegatów Komitetu w dniach od 3 do 7 czerwca 2013 roku. Zawiera ona zarówno opis pozytywnych zmian, jak również kwestii problemowych występujących po dwóch cyklach monitorowania. Ponadto zawiera zalecenia, w tym kwestie wymagające natychmiastowego działania.

Spośród pozytywnych zmian w pierwszej kolejności wymieniono kontynuację przez Polskę od czasu ratyfikacji Konwencji w 2000 roku wysiłków mających na celu ochronę osób należących do mniejszości narodowych. Zwrócono uwagę, iż ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym przyjęta w 2005 roku oraz ustawa antydyskryminacyjna z 2010 roku stanowią solidną podstawę prawną dla ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych i dla ochrony przed dyskryminacją – w tym w zakresie zatrudnienia – z przyczyn rasowych, etnicznych, narodowych i religijnych. Doceniono rolę Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, która od czasu jej utworzenia w 2005 roku stała się głównym forum dla opracowywania, wdrażania i monitorowania polityk wobec mniejszości i jest takowym dla regularnego dialogu na temat kwestii dotyczących mniejszości. Nie zapomniano również o Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, kontynuującej bardzo aktywną rolę w stymulowaniu zainteresowania opinii publicznej w kwestiach dotyczących mniejszości. Ponadto dobrze oceniono różne formy pomocy władz dla działalności kulturalnej mniejszości, w tym nadawanie w publicznych kanałach radiowych i telewizyjnych programów w ich językach. Równie dobrą ocenę wystawiono systemowi edukacji językowej dla mniejszości narodowych, umożliwiającemu dzieciom należącym do tej grupy pobieranie nauki w ich języku lub też na jego temat. W końcu, zauważono wysiłki na rzecz zwalczania dyskryminacji i realizacji polityki integracji Romów do głównego nurtu społeczeństwa.¹⁵

Wśród najistotniejszych kwestii problemowych występujących po dwóch cyklach monitorowania Komitet zwrócił szczególną uwagę na wciąż zgłaszane w

¹³ Por. Komitet Doradczy Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych. *Druuga Opinia...*

¹⁴ Por. Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResCMN(2012)20...

¹⁵ Por. Komitet Doradczy do Spraw Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych. *Trzecia opinia...*

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, *Przełęcz Geopolityczny*, 33, s. 140-154.

Polisce przypadki przestępstw nietolerancji i ksenofobii na tle rasowym oraz niewystarczającą na nie reakcję władz. W tym kontekście wskazano na brak zdolności i zaangażowania ze strony funkcjonariuszy organów ścigania w zakresie zwalczania wrogości na tle etnicznym oraz nie najwyższą jakość debaty publicznej charakteryzującej się niekiedy jawnie rasistowskim i ksenofobicznym językiem. Odnotowano niski poziom świadomości wielokulturowości historii kraju i wkładu różnych grup narodowych, etnicznych, językowych i religijnych do dziedzictwa kulturowego Polski. Podniesiono kwestie finansowania działalności kulturalnej mniejszości, w tym programów radiowych i telewizyjnych do nich kierowanych, jak również placówek edukacyjnych nauczających języków oraz w językach mniejszości. Pomimo znaczącej roli Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych w opracowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu polityk wobec mniejszości, zwrócono uwagę na niekonsekwencje w braniu pod uwagę jej zaleceń. Podobnie oceniono sytuację Romów, którzy pomimo wysiłków władz na rzecz zwalczania tych zjawisk, wciąż borykają się z dyskryminacją i trudnościami w różnych sektorach, w szczególności w zakresie zatrudnienia i edukacji.¹⁶

Według Komitetu Doradczego Rady Europy kwestiami wymagającymi natychmiastowego działania polskich władz w zakresie polityki etnicznej są zwiększenie wysiłku na rzecz zwalczania przejawów nietolerancji, rasizmu, ksenofobii oraz mowy nienawiści, zapewnienie, że dzieci romskie są w pełni włączone do głównego nurtu edukacyjnego oraz – w porozumieniu z przedstawicielami mniejszości narodowych – że uzgodnione zmiany w systemie przyznawania dotacji dla szkół mniejszości są w pełni realizowane. Ponadto wskazane jest między innymi wdrożenie wspólnych działań w celu poszanowania, ochrony i promocji tożsamości kulturowej mniejszych liczebnie mniejszości narodowych, podjęcie dalszych środków w celu promowania dialogu międzykulturowego i świadomości społecznej, co do roli wkładu mniejszości narodowych do społeczeństwa polskiego oraz zapewnienie pełnego i rzeczywistego uczestnictwa w życiu społecznym wszystkich mniejszości, szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym.¹⁷ W odpowiadającej opinii rezolucji Komitet Ministrów Rady Europy tylko potwierdził opisane w niej osiągnięcia, kwestie problemowe oraz zalecenia.¹⁸

Zarówno przytoczoną opinię, jak i rezolucję, należy uznać za pozytywną ocenę sposobu i tempa dostosowania polskiej polityki etnicznej do wymogów stawianych jej przez zapisy Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych. Zwłaszcza wielokrotnie podkreślane w ich treści znaczenie wejścia w życie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Zob. Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResCMN(2015)3...

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, *Przełęcz Geopolityczny*, 33, s. 140-154.

oraz o języku regionalnym pozwala uznać progresywność zmian zachodzących w polskiej polityce etnicznej w stosunku do okresu sprzed obowiązywania rzeczonyj ustawy. Co prawda, tak opinia, jak i rezolucja, zawierają pewną liczbę uwag oraz wynikających z powyższych zaleceń do realizacji, jednocześnie jednak oba dokumenty stanowią swego rodzaju pochwałę dla władz, za wysiłki wkładane w prawne i instytucjonalne uregulowanie kwestii dotyczących mniejszości, podejmowane od czasu ostatniego monitu prowadzonego przez przedstawicieli Komitetu Doradczego Rady Europy.

Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych

Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych jest kolejną konwencją Rady Europy z obszaru ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych. Co prawda jej celem jest ochrona i promocja języków regionalnych lub mniejszościowych, a nie mniejszości w ogóle, ale zobowiązania jej stron, dotyczące tychże języków, oraz przepisy krajowe, wprowadzane zgodnie z jej zapisami, mają oczywisty wpływ na sytuację zainteresowanych społeczności i ich członków. Powstała ona z myślą o wspomnianych już ochronie i promocji języków, jako zagrożonego elementu kulturowego dziedzictwa europejskiego. Z tego powodu zawiera nie tylko klauzule o niedyskryminacji języków, ale również wymienia środki ich aktywnego wsparcia poprzez zapewnienie użycia języków regionalnych lub mniejszościowych w oświacie i środkach masowego przekazu, a także zezwolenie na ich używanie w administracji i sądownictwie, życiu gospodarczym i społecznym oraz w kulturze.¹⁹

Inicjatorem powstania Karty było Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, które w roku 1981 przyjęło najpierw zalecenie a następnie uchwałę w sprawie problemów kulturalno-oświatowych języków mniejszości i dialektów w Europie. We wnioskach końcowych obydwu dokumentów znalazło się stwierdzenie, że istnieje konieczność opracowania karty języków i kultur regionalnych lub mniejszościowych. Mając na uwadze rolę, jaką władze lokalne i regionalne będą musiały odegrać w relacjach z językami i kulturami na poziomie lokalnym zadania tego podjęła się Stała Konfederacja Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Przy pomocy grupy ekspertów oraz udziale przedstawicieli Zgromadzenia Parlamentarnego i członków Parlamentu Europejskiego, przygotowała ona projekt Karty, który w toku dalszych prac legislacyjnych został skierowany do powołanej w tym celu przez Komitet Ministrów Komisji Ekspertów do Spraw Języków Regionalnych lub

¹⁹ *Raport wyjaśniający do Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych*, http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/europejska-karta-jezyk/europejska-karta-jezyk/6778_Raport-wyjasniajacy-do-Europejskiej-karty-jezykow-regionalnych-lub-mniejszosciowo.html [dostęp: 20.03.20].

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

Mniejszościowych w Europie. W jej pracach, trwających od 1989 do 1992 roku, brali udział przedstawiciele Stalej Konfederacji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, Zgromadzenia Parlamentarnego, wyspecjalizowanych komitetów Rady Europy do spraw kultury, edukacji, praw człowieka, współpracy prawnej, przestępczości, samorządu, mediów oraz Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo. Przygotowana w tym gronie Karta została przyjęta przez Komitet Ministrów jako konwencja Rady Europy na 478 posiedzeniu zastępców ministrów w dniu 25 czerwca 1992 roku, a w dniu 5 listopada skierowana do podpisu państw członkowskich.²⁰

Rzeczpospolita Polska podpisała Europejską Kartę Języków Regionalnych lub Mniejszościowych dnia 12 maja 2003 roku. Prace nad jej ratyfikowaniem trwały kilka lat. Ostateczna zgoda na ratyfikację Karty została wyrażona przez parlament w ustawie z dnia 13 czerwca 2008 roku²¹. Prezydenta RP dokonał ratyfikacji 12 lutego 2009 roku i zgodnie z art. 19 ust. 2 Karty dokument ten wszedł w życie w stosunku do Polski z dniem 1 czerwca 2009 roku.²² Należy przy tym podkreślić, że podczas ratyfikacji Karty Polska oświadczyła, że zamierza stosować ją zgodnie z postanowieniami ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Tym samym zobowiązywała się ona do stosowania tych postanowień Karty, które już znajdowały odniesienie w obowiązującym prawie i nie istniała potrzeba ich dostosowywania.²³

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku Konwencji Ramowej, a zgodnie z art. 15 Karty, każda z jej stron jest zobowiązana przedstawić raport okresowy o swojej polityce realizowanej zgodnie z treściami w niej zawartymi. Rzeczpospolita Polska, w okresie objętym analizą, przygotowała dwa takie dokumenty²⁴. Do każdego z nich powstały odpowiadające im raporty Komitetu Ekspertów do spraw Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych z realizacji przez Polskę jej postanowień,²⁵ które następnie

²⁰ Tamże.

²¹ *Ustawa z dnia 13 czerwca 2008 r. o ratyfikacji Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz. U. z 2008 r. Nr 144, poz. 898.*

²² *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.*

²³ *I Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, Warszawa 2010, s.7.*

²⁴ *Zob. I Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Europejskiej...; II Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, Warszawa 2014.*

²⁵ *Zob. Realizacja postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych w Polsce. Załącznik A. Raport Komitetu Ekspertów ds. Karty, Strasburg, 7*

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

stanowiły podstawę zaleceń w sprawie jej stosowania, sformułowanych przez Komitet Ministrów Rady Europy.²⁶

W swoim pierwszym raporcie Komitet Ekspertów przyjęcie ustawy oraz ratyfikowanie Karty określił korzystną zmianą ogólnego podejścia władz Polski do języków regionalnych lub mniejszościowych. Pochwalił on powstanie na mocy zapisów tej pierwszej Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, która pełni funkcję platformy wymiany między mniejszościami, a także organu doradczego władz. Wskazał jednocześnie na wiele luk pomiędzy poziomem zobowiązań wynikających z Karty a aktualnym na dany moment poziomem ochrony języków mniejszości. Wśród nich wymieniono między innymi brak średniookresowej strategii wdrożenia Karty, nieprecyzyjność wyników spisu ludności z 2002 roku w odniesieniu do liczby osób posługujących się językami regionalnymi lub mniejszościowymi, na której oparta jest polityka państwa w tej sprawie, brak czynnych, pozytywnych działań promujących te języki, brak rozwiązań oświatowych i edukacyjnych, oraz ograniczenia w możliwości posługiwania się językami regionalnymi lub mniejszościowymi w kontaktach z władzami.²⁷ W kierunku rozwiązania tych problemów zmierzały sformułowane na podstawie raportu zalecenia Komitetu Ministrów.²⁸

Drugi raport z oczywistych względów był zdecydowanie bardziej obszerny. Choć Komitet Ekspertów dostrzegł w nim wysiłki polskich władz podjęte w celu ochrony języków regionalnych i mniejszościowych, zwłaszcza od poprzedniego monitu, w swoim raporcie z oceny skoncentrował się na niektórych najważniejszych błędach w realizacji Karty. I tak, zalecając by polskie władze uwzględniły wszystkie wnioski z treści przygotowanego dokumentu, Komitet zasugerował aby priorytetowo potraktować konieczność zwiększenia wysiłków w celu promocji świadomości i tolerancji w ogólnym społeczeństwie polskim wobec języków regionalnych lub mniejszościowych i kultur, które reprezentują. Po wtóre, udostępnić edukację w języku białoruskim, niemieckim, kaszubskim, lemkowskiem i ukraińskim jako medium nauczania na poziomach

grudnia 2011, ECRML(2011)5; Raport Komitetu Ekspertów przedstawiony Komitetowi Ministrów Rady Europy zgodnie z Artykułem 16 karty. Drugi Raport. Polska. Strasburg, 19 czerwca 2015, MIN-LANG(2015)18rev.

²⁶ Zob. *Realizacja postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych w Polsce. Załącznik B. Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie stosowania Karty przez Polskę, Strasburg, 7 grudnia 2011, ECRML(2011)5; Zalecenie Komitetu Ministrów w sprawie stosowania Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych przez Polskę, CM/RecChl(2015)6.*

²⁷ Por. *Realizacja postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych w Polsce. Załącznik A...*

²⁸ Por. *Realizacja postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych w Polsce. Załącznik B...*

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

przedszkolnym, podstawowym i średnim. Po trzecie, zapewnić zaktualizowane podręczniki oraz inne pomoce naukowe do edukacji w językach regionalnych lub mniejszościowych zgodnie z Nowym Programem Nauczania oraz podstawowe i dalsze szkolenie dla wystarczającej liczby nauczycieli będących w stanie uczyć przedmiotów w językach wymienionych wyżej. Po czwarte, podjąć kroki w celu zwiększenia oferty nadawanej we wszystkich językach regionalnych i mniejszościowych. Ponadto ponownie rozważyć zastosowanie progu 20% w zakresie zobowiązań Artykułu 10. Karty oraz stworzyć prawną możliwość składania wniosków ustnych lub pisemnych w językach regionalnych lub mniejszościowych również w urzędach powiatowych i wojewódzkich. W końcu, ustanowić w ścisłej współpracy z danymi użytkownikami ustrukturyzowaną politykę i podjąć elastyczne środki ułatwiające zastosowanie Karty względem języków ormiańskiego, czeskiego, karaïmskiego, romskiego, rosyjskiego, słowackiego, tatarskiego i jidysz.²⁹ Odpowiadające raportowi Zalecenia Komitetu Ministrów stanowiły jedynie potwierdzenie zawartych w nim obserwacji i zaleceń Komitetu Ekspertów.³⁰

Zarówno pierwszy jak i drugi raport Komitetu Ekspertów, dotyczące realizacji przez Polskę postanowień Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych, wielokrotnie podkreślają znaczenie dla ochrony praw przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych posługujących się ojczystymi językami wejścia w życie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku raportów dotyczących realizacji przez Rzeczpospolitą postanowień Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych, pozwala to uznać progresywność zmian zachodzących w polskiej polityce etnicznej w stosunku do okresu przed obowiązywania rzeczonyj ustawy. Oczywiście nie uniknięto w tym względzie pewnych uchybień, jednak generalna ocena i próba porównania polskiej polityki etnicznej w latach 1989-2005 i 2005-2015 przemawia na korzyść tego drugiego okresu. Czynnikiem mającym największy na to wpływ, są bez wątpienia ustawa o mniejszościach, nadająca ramy instytucjonalno-prawne wszelkim działaniom władz oraz fakt pozostawiania przez Polskę stroną obu konwencji Rady Europy dotyczących ochrony praw przedstawicieli mniejszości, co z kolei wymusza na Rzeczpospolitej konieczność utrzymania dyscypliny w sferze polityki etnicznej.

²⁹ Por. *Raport Komitetu Ekspertów przedstawiony Komitetowi Ministrów Rady Europy zgodnie z Artykułem 16 karty. Drugi Raport...*

³⁰ Por. *Zalecenie Komitetu Ministrów w sprawie stosowania Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych przez Polskę, CM/RecChl(2015)6.*

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

Wnioski

Współczesna polska polityka etniczna nie odstaje od standardów międzynarodowych. Analiza dokumentów dotyczących realizacji przez Polskę postanowień Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych oraz Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych pozwala stwierdzić, że Polska spełnia wymagania dotyczące ochrony praw mniejszości stawiane stronom obu konwencji Rady Europy. Ze wszystkich opinii, raportów i zaleceń wylania się obraz Polski jako kraju stopniowo dochodzącego do oczekiwanego poziomu realizacji postanowień poszczególnych konwencji gwarantujących poszanowanie i ochronę praw mniejszości. Ponowne potwierdzenie znajduje hipoteza o znaczeniu dla polskiej polityki etnicznej ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym jako czynnika ją konstytuującym. Okres sprzed przyjęcia tego aktu można określić mianem przejściowego, od ukształtowanej w poprzednim systemie polityki narodowościowej do współcześnie pojmowanej polityki etnicznej.

Literatura

- I Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.*
- I Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych.*
- II Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.*
- II Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych.*
- III Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.*
- Dutka, J., 2017. *Strategia demograficzna w historii myśli geopolitycznej*, Przegląd Geopolityczny, 19, s. 36-48.
- Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.*
- Komitet Doradczy do Spraw Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych. Trzecia opinia odnośnie Polski, przyjęta 28 listopada 2013 r., ACFC/OP/III(2013)00.*
- Komitet Doradczy Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych. Druga Opinia Dotycząca Polski, przyjęta w dniu 20 marca 2009 r., ACFC/PO/II(2009)002.*
- Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.*

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

- Myśliński, A., 2016. *Czy imigracja z Ukrainy zapełni lukę emigracyjną w Polsce?*, Przegląd Geopolityczny, 18, s. 70-86.
- Opinia dotycząca Polskiego Komitetu Doradczego Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych*, Strasburg, 27 listopada 2003 r., ACFC/OP/I(2003)006.
- Raport Komitetu Ekspertów przedstawiony Komitetowi Ministrów Rady Europy zgodnie z Artykułem 16 karty. Drugi Raport. Polska*. Strasburg, 19 czerwca 2015, MIN-LANG(2015)18rev.
- Raport wyjaśniający do Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych*.
Raport wyjaśniający do Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych.
Realizacja postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych w Polsce. Załącznik A. *Raport Komitetu Ekspertów ds. Karty*, Strasburg, 7 grudnia 2011, ECRML(2011)5.
- Realizacja postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych w Polsce*. Załącznik B. *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie stosowania Karty przez Polskę*, Strasburg, 7 grudnia 2011, ECRML(2011)5.
- Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResCMN(2004)10 w sprawie realizacji przez Polskę postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*.
- Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResCMN(2012)20 w sprawie realizacji przez Polskę postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*.
- Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResCMN(2015)3 w sprawie realizacji przez Polskę postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*.
- Trubalska, J., 2017. *Wielowymiarowe zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, Przegląd Geopolityczny, 19, s. 104-113.
- Wilczyński, P. L., 2017, *Miejsca potencjalnych konfliktów etnicznych w Europie*, Przegląd Geopolityczny, 20, s. 28-52.
- Wilczyński, P. L., 2017. *Problematyka bezpieczeństwa we współczesnym dyskursie eksperckim w Polsce*, Przegląd Geopolityczny, 21, s. 48-66.
- Wilczyński, W. J., 2020. *Naród i nacjonalizm we współczesnej wojnie kulturowej*, Przegląd Geopolityczny, 31, s. 58-76.
- Zalecenie Komitetu Ministrów w sprawie stosowania Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych przez Polskę*, CM/RecChl(2015)6.
- Załącznik do Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*, Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz.209.
- Zupančič, J., Wilczyński, P. L., 2017. *Fala imigracji do Europy z perspektywy krajów tranzytowych*, Przegląd Geopolityczny, 19, s. 70-83.

Urbanik, A., 2020. Polska polityka etniczna lat 1989-2015 w świetle standardów prawa międzynarodowego i stopień realizacji przez Polskę postanowień głównych dokumentów Rady Europy z zakresu ochrony praw mniejszości, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 140-154.

Polish ethnic policy in 1989-2015 period in the light of the international law standards and implementation degree by Poland of the main Council of Europe documents provisions in the field of protection minority rights

The article is part of studies concerning the Polish ethnic policy. Its main aim is an attempt to evaluate mentioned policy in the light of the international law standards. A tool for that is analysis of the documents regarding implementation by Poland of the provisions of the European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML) and the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM).

Key words: Polish ethnic policy, national and ethnic minorities, Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML), Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM).