

LECH JANICKI
Poznań

STATUS MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W KONSTITUCJACH KRAJÓW ŚRODKOWO- I WSCHODNIOEUROPEJSKICH*

I

Problem mniejszości narodowych, czy też etniczno-kulturowych nie jest nowy, posiada nabrzmiałą poniekąd i kontrowersyjną historię. Ma on dzisiaj coraz bardziej charakter uniwersalny, staje się zarazem wyraźnym wykładnikiem demokratycznego państwa prawa oraz istotnym składnikiem praw człowieka i obywatela.

Wśród mniejszości narodowych lub etniczno-kulturowych można by wyróżnić w zasadzie cztery ich główne rodzaje, a mianowicie:

1. Mniejszości ściśle „wewnętrzne”, które żyją wyłącznie w granicach jednego państwa, ale nie przynależą do narodu tzw. państwowego. Przykładem mogą być np. Serbołużyczanie w Niemczech.

2. Podobne, nie tworzące własnego państwa odrębne narody lub grupy etniczne, które żyją równocześnie w granicach więcej niż jednego państwa, np. Kurdowie w Azji Mniejszej.

3. Mniejszości „ościenne”, tj. takie, które przynależą etnicznie do narodów „państwowych” innych państw (np. Rosjanie w państwach bałtyckich).

4. Takież mniejszości, ale zarazem „obopólne” (wzajemne) w sytuacjach, gdy mniejszości w jednym państwie związanej etnicznie z narodem „państwowym” innego państwa towarzyszy mniejszość narodowa w owym innym państwie, związana etnicznie z narodem tego pierwszego państwa. Ta ostatnia wersja występuje najczęściej i to także, a może nawet zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej (Południowo-Wschodniej).

Swoisty konglomerat państw w tej właśnie części Europy, jaki powiększył się po I wojnie światowej, sprawił, że skomplikowały się tam i zmieniły oblicze

* Tekst wygłoszony na sesji w Instytucie Zachodnim pt.: Ochrona mniejszości narodowych w epoce Ligi Narodów i Organizacji Narodów Zjednoczonych jako element zapewnienia pokoju w Europie (26 i 27 września 1995 r.).

stosunki narodowościowe. W wielu, zwłaszcza nowych państwach doszło do swoistego (mniejszego lub większego) etnicznego przemieszania się, nacechowanego często konfliktowymi napięciami. Było ono poniekąd nieuchronne na tle racji historycznych, politycznych, strategicznych i gospodarczych.

Na przemieszanie to nakładały się i komplikowały je aspekty wyznaniowe, zwłaszcza jeśli idzie o katolicyzm, prawosławie i islam. Islam zresztą nabierał na Bałkanach charakteru quasi-etnicznego, politycznego, np. w Bośni i Hercegowinie.

Do tego doszły przetasowania struktur politycznych i narodowościowych, dokonywane – poniekąd na zasadzie „dziel i rządź” – przez Rzeszę hitlerowską w czasie II wojny światowej w ramach jej szeroko zakrojonego, w dużej mierze światoburczego, podboju terytorialnego Europy, zawierającego elementy eksterminacji biologicznej. Dotyczy to także stalinowskiej polityki deportacji różnych mniejszości narodowych w Związku Radzieckim (np. Tatarów krymskich, Niemców tzw. nadwożańskich, Polaków z terenów graniczących z Polską w okresie międzywojennym, a później z terenów państwa polskiego, zagarniętych w 1939 r. na podstawie paktu Ribbentropa i Mołotowa). Na gruncie tegoż paktu również 3 państwa bałtyckie utraciły swój byt państwowy, wcielone siłą do ZSRR.

Dalszą konsekwencją wojny było postanowione przez zwycięskie mocarstwa globalne tak terytorialne, jak i ludnościowe „przesunięcie” Polski (okrojonej zresztą *per saldo* o 20%) na Zachód i to kosztem terytorialnego stanu posiadania Niemiec według stanu przedwojennego oraz kosztem zasięgu ich wschodnich rubieży etnicznych, przesuniętych w trybie przymusowych przesiedleń na zachód od nowej granicy polskiej na Odrze i Nysie Łużyckiej.

Inna rzecz, że w rezultacie tych bez wątpienia dramatycznych wydarzeń Polska, w której w okresie międzywojennym prawie 1/3 ludności stanowiły mniejszości narodowe, stała się państwem w pokażnej mierze demograficznie homogenym. Mniejszości narodowe łącznie nie sięgają 4% ogółu ludności.

Wynik II wojny światowej nie doprowadził jednak do rozwiązania problemu mniejszości narodowych we wschodniej części Europy, czyli w tzw. radzieckiej strefie wpływów. Zasada podobnych struktur ustrojowych państw tego bloku rzutowała także na regulacje prawne dotyczące mniejszości narodowych.

Inaczej wyglądało to w samym wielonarodowym Związku Radzieckim, tj. w państwie po części nawet podwójnie, tj. dwustopniowo sfederowanym.

Konstytucja ZSRR z 7 października 1977 r.¹ wychodziła poniekąd z ambiwalentnych założeń. Z jednej strony stwierdzała (w preambule), że w wyniku ukształtowanej społeczno-politycznej i ideowej jedności społeczeństwa radzieckiego ZSRR stał się „państwem ogólnonarodowym”. Pojęcie to, występujące także w art. 1, zostało sprecyzowane w art. 6, w którym mowa już była

¹ Tekst polski – Książka i Wiedza. Warszawa 1977.

jednoznacznie o narodzie radzieckim. Wynikać by z tego mogło, że było to państwo *ex definitione* w pełni jednolite narodowo, a więc nie posiadające mniejszości narodowych. Z drugiej strony art. 70 stwierdzał, że ZSRR jest „jednym związkowym (*scil.* federalnym – L. J.) państwem wielonarodowym, utworzonym na zasadzie socjalistycznego federalizmu”, ale że „uosabia jedność państwową narodu radzieckiego”, zespalającego wszystkie „narody i narodowości” i to „w celu budowy komunizmu”. Równocześnie w myśl zasady równości (art. 34) wszyscy obywatele ZSRR byli równi m.in. ze względu na „przynależność narodową i rasową” i „stosunek do religii”, a obowiązkiem każdego z nich było poszanowanie godności narodowej innych obywateli oraz umacnianie „przyjaźni narodów i narodowości wielonarodowego państwa radzieckiego” (art. 64).

Przepisy te nie miały jednakże żadnego istotnego wpływu na sytuację mniejszości, które zostały w epoce stalinowskiej relegowane ze stron rodzinnych.

Również socjalistyczna federacja czechosłowacka – w przeciwieństwie do unitarnej jeszcze konstytucji z 11 lipca 1960 r. – wprowadziła na mocy ustaw konstytucyjnych z 1968 r. szeroki katalog poręczeń i praw dla narodowości żyjących we wspólnym państwie narodów czeskiego i słowackiego, a wymienionych enumeratywnie jako węgierskiej, niemieckiej, polskiej i ukraińskiej (rusińskiej). Konstytucja ta odsyłała w szczegółach do ustaw zwykłych².

Dotyczyło to *mutatis mutandis* także (nie należącej do bloku radzieckiego) socjalistycznej federacji jugosłowiańskiej, jeśli wziąć pod uwagę konstytucję SFRJ z 21 lutego 1974 r.³ Odróżniano tam przy tym same narody tej federacji, tj. Serbów, Chorwatów, Słoweńców, Macedończyków i Czarnogórców od mniejszości, tj. Albańczyków, Bułgarów, Czechów, Rumunów, Słowaków i Turków. Z kolei Bośnia i Hercegowina jako część składowa federacji nie miała (z uwagi na przemieszanie etniczne) charakteru narodowego.

Również nie należąca do krajów bloku radzieckiego socjalistyczna Albania, państwo unitarne o stosunkowo najmniejszym odsetku (3%) obywateli pochodzenia niealbańskiego – uregulowała (w swej konstytucji z 28 grudnia 1976 r.) porównywalnie bardzo obszernie uprawnienia mniejszości⁴.

Niektóre inne państwa unitarne ograniczały się mniej lub bardziej jedynie do ogólnej konstytucyjnej zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa, z czego wynikała przede wszystkim zasada niedyskryminacji. Do krajów tych należała obok Rumunii, Węgier i Bułgarii także Polska.

² *Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*. Przekład i wstęp M. Kruk i W. Sobolewicz. Wrocław 1973, s. 37 i nast. oraz 63 i nast., s. 121 i nast.

³ Zob.: *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*. Oprac. Z. Kędzia. Wrocław 1978, s. 230 i nast.

⁴ Tamże, s. 200 i nast.

Należy przy tym mieć na uwadze, że socjalistyczne systemy władzy nie eksponowały w samym założeniu konstytucyjnych obywatelskich praw politycznych i wolnościowych, kładąc nacisk przede wszystkim na prawa socjalno-ekonomiczne. Stąd też mogła w doktrynie zachodniej pojawić się teza sprowadzająca cały problem mniejszości do „krajiny wygasłych wulkanów”⁵.

Sytuacja zmieniała się radykalnie w wyniku przeobrażeń, związanych z załamaniem się europejskich systemów komunistycznych.

W Europie Środkowej i Wschodnio-Południowej odżyły tendencje mniejszościowe i regionalistyczne, a także nacjonalistyczne i secesyjne, nie mówiąc o dążeniach niepodległościowych, jak zwłaszcza w krajach nadbałtyckich, Białorusi i Ukrainie, a także na obszarze Jugosławii, która uległa – jeśli idzie o jej dotychczasową strukturę państwową – rozpadowi. Przestał też istnieć Związek Radziecki, zastąpiony po części luźną, jak dotąd, Wspólnotą Niepodległych Państw.

Przemiany społeczno-polityczne dotyczyły tu z natury rzeczy podstaw ustrojowych poszczególnych państw, znajdowały więc wyraz w ich nowych konstytucjach i to także jeśli idzie o status mniejszości narodowych. Dotyczące go regulacje miały przy tym różny charakter: od bardzo szczegółowych do raczej ogólnych.

Stosunkowo szeroko zakreśliła gwarancje praw mniejszości narodowych konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r.⁶ Zajęła się ona – z uwagi na federacyjny charakter tego państwa – głównie prawami „rdzennych mniejszych ludów” (*koriennych maloczislennyh narodow*) w ramach podstawowych części składowych federacji.

Zastrzegła przy tym, że regulowanie i ochrona praw i swobód człowieka i obywatela, a w tym wspomnianych rdzennych mniejszości, należy wraz z regulacją problematyki obywatelstwa federalnego do kompetencji federacji (art. 71w). Konstytucja poręcza m.in. prawo do swobodnego określania i okazywania swej narodowości z równoczesnym wykluczeniem przymusu w tej mierze. Członkowie tych mniejszości mają prawo do korzystania ze swych języków ojczystych w kontaktach osobistych, nauczaniu i twórczości (art. 26), aczkolwiek językiem urzędowym są obok rosyjskiego, jedynie języki poszczególnych republik – członków federacji, o ile zostały one przez te republiki ustanowione (art. 68). W tej mierze zresztą została jeszcze w końcowym okresie istnienia Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, tj. 25 października 1991 r.⁷ ogłoszona przez Radę Najwyższą nota i deklaracja,

⁵ Zob. E. Thurner, *Gedankensplitter zum Thema Minderheiten*. „Informationen der Gesellschaft für politische Aufklärung” nr 40/1994, s. 3.

⁶ *Konstitucija Rossijskoj Fiedieracyi*. Moskwa 1993. (W wersji projektu uchwalonego i obowiązującego).

⁷ Zob. „WGO. Monatshefte für osteuropäisches Recht” (dalej: WGO) nr 2/1994, s. 76 i nr 3/1994, s. 141.

dotycząca języków w tym państwie, a 22 listopada tegoż roku osobna deklaracja praw i wolności człowieka i obywatela, stwierdzająca, że normy międzynarodowe związane z prawami człowieka rodzą bezpośrednio prawa i obowiązki obywateli federacji. Co więcej, jeszcze wcześniej, bo ustawą z 26 kwietnia 1991 r. o rehabilitacji uciśnionych ludów (narodów) uznano ich prawo do (perspektywicznego w czasie) przywrócenia im terytorialnej integracji oraz powrotu do miejsc, z których zostały one wbrew swej woli wysiedlone⁸.

Jeżeli idzie o Ukrainę to przygotowana tam nowa konstytucja w świetle jej projektu, przedłożonego w październiku 1993 r. do powszechnej (publicznej) dyskusji⁹ wyklucza przede wszystkim przyznawanie sobie przez kogokolwiek lub przez jakiegokolwiek ugrupowanie prawa do zagarniania całej władzy państwowej (art. 3). Narodowości zamieszkałe w sposób zwarty na określonych obszarach mogą korzystać w obrocie urzędowym z języka, którym posługuje się większość ludności lokalnej (art. 7).

Niezależnie od długotrwałych prac nad nową konstytucją Ukrainy podstawowe założenia praw mniejszościowych uregulowała osobna ustawa o mniejszościach narodowych, zawierająca m.in. definicję członka mniejszości. Wymaga ona wszakże jeszcze szeregu uściśleń z punktu widzenia praktyki politycznej.

Konstytucja Białorusi z dnia 30 marca 1994 r.¹⁰ wychodząc z założenia unitarnego socjalnego państwa prawa oraz prymatu powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego w stosunku do ustawodawstwa wewnętrznego, acz z nadrzędną równocześnie rangą samej konstytucji (art. 1 i 8), akcentuje w sferze politycznych praw narodowościowych m.in. swobodę wyboru języka w mowie potocznej oraz – aczkolwiek stosownie do obowiązujących ustaw – w zakresie wychowania i szkoły (art. 50), przy czym język rosyjski traktowany jest w porównaniu z białoruskim językiem państwowym jako pomocniczy w stosunkach z innymi narodami (art. 17).

Relatywnie zwięzła konstytucyjna regulacja praw mniejszości wynika zapewne z tego, że Białoruś, podobnie zresztą jak Ukraina, uzyskała w gruncie rzeczy po wielu wiekach odrębny suwerenny byt państwowy.

Inny obraz wyłonił się w regulacjach konstytucyjnoprawnych trzech państw nadbałtyckich, które po wcieleniu ich w 1940 r. do Związku Radzieckiego poddane były znacznym przemieszaniom etnicznym, zwłaszcza gdy idzie o Łotwę i Estonię. Chodzi tak o deportacje części ich rdzennych narodów w głąb ZSRR, jak i równoczesny napływ ludności rosyjskiej. Ludność ta

⁸ Zob. M. Hoškova, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Rußland*. W: J. A. Frowein, R. Hofmann, S. Oster (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*. Teil II. Berlin 1994, ss. 249 - 250.

⁹ Zob. „Recht in Ost und West. Zeitschrift für Ostrecht und Rechtsvergleichung” (dalej: ROW) nr 2/1994, s. 62 i nast.

¹⁰ Tekst niemiecki: „Osteuropa-Recht” nr 2/1995, s. 134 i nast.

zresztą, choć w mniejszej skali, osiadała tam także w okresie, gdy terytoria te wchodziły w skład Rosji carskiej.

Kraje te z chwilą oderwania się od ZSRR nie uznały się za jego sukcesorów, lecz za państwa, których byt został był jedynie zasuspendowany w wyniku zbrojnej agresji i okupacji. Przyznały one w swych nowych konstytucjach (Litwa i Estonia) lub w ustawach konstytucyjnych (Łotwa) szereg uprawnień mniejszościom narodowym. Należy mieć przy tym na uwadze, że mieszkańcy Estonii, nie będący Estończykami, stanowili do niedawna 38,5% ogółu ludności. Z liczby tej 30,5% to Rosjanie, z których z kolei za mniejszość narodową są uznawani tylko ci, którzy posiadają estońskie obywatelstwo państwowe. Przysługuje ono bowiem na ogół tylko tym mieszkańcom narodowości rosyjskiej, którzy (lub których ascendenci) mieszkali w Estonii przed 1940 r. Pozostali Rosjanie posiadają tam (generalnie rzecz biorąc) status cudzoziemców, choć z określonymi szansami na uzyskanie obywatelstwa w przyszłości. Dotyczy to także Łotwy (obok 75,5% Łotyszów mieszka tam łącznie 10,6% Rosjan) oraz Litwy (bez mała 80% Litwinów oraz w sumie 9,4% Rosjan)¹¹.

Konstytucja Litwy z 25 października 1992 r.¹² przyznaje mniejszościom (wspólnotom) narodowym m.in. prawo do pielęgnowania swojego języka, kultury i obyczajów oraz samodzielności w zakresie swej kultury i oświaty, dobroczynności i wzajemnej pomocy, a także prawo do wspierania ich przez państwo (art. 37 i 45). Sprawy te zostały uregulowane szerzej przez ustawy zwykłe.

W podobny mniej więcej sposób regulują tę problematykę przepisy łotewskie¹³, które ustalają zarazem, że każdy mieszkaniec tego państwa, który ukończył 16 lat, może sam określać swą przynależność narodowościową (zasada swobodnej opcji). Prawo do korzystania z języka ojczystego połączone zostało tu z obowiązkową znajomością języka łotewskiego.

Zasadę swobodnej opcji narodowościowej wraz z zakazem jakiegokolwiek dyskryminacji z tego tytułu zawiera także konstytucja Estonii z 28 lipca 1992 r. (§§ 12 i 49)¹⁴, która równocześnie (w § 51) zezwala na używanie przez mniejszości w obrocie urzędowym rodzinnego języka w tych miejscowościach, w których przeważają one liczbowo. Jeśli pominąć prawo mniejszości do samodzielności w zakresie kultury, przyznane osobną ustawą z 11 listopada

¹¹ Dane wg D. W. Bricke, *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen*. Baden-Baden 1955, ss. 133, 145 i 157.

¹² Tekst polski: *Konstytucja Republiki Litewskiej*. Wyd. Sejmowe. Warszawa 1994.

¹³ Szerzej: D. W. Bricke, *op. cit.*, s. 144 i nast. oraz D. Lentz, H. Müller, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Lettland*. W: *Das Minderheitenrecht...*, s. 83 i nast.

¹⁴ Szerzej D. W. Bricke, *op. cit.*, s. 132 i nast.

1993 r.¹⁵, system konstytucyjny tego państwa nie zawiera innych szczególnych uprawnień „mniejszościowych”.

Przechodząc do spraw czeskich i słowackich należy wskazać najpierw na przeprowadzoną jeszcze przez Republikę Czechosłowacką rewizję konstytucyjnego katalogu praw człowieka na mocy ustawy z 9 stycznia 1991 r. Poręczyła ona (art. 25 ust. 1) obywatelom tworzącym mniejszości narodowe lub etniczne wszechstronny rozwój oraz prawo do rozwijania własnej kultury oraz do aktywnej i pasywnej informacji w języku ojczystym, a także do gromadzenia i stowarzyszania się w narodowych związkach, nadto zaś prawo do własnego języka w kształceniu się oraz w obrocie urzędowym. Szczegóły miały być regulowane przez ustawy zwykłe¹⁶.

Ustalenia te przejęła niemal dosłownie konstytucja słowacka z 1 września 1992 r., która stała się z dniem 1 stycznia 1993 r. aktem ustrojodawczym odrębnej niepodległej Republiki Słowackiej po podziale dotychczasowej Czechosłowacji¹⁷. Stosownie do niej zakres praw mniejszości nie może jednak prowadzić do zagrożenia suwerenności i terytorialnej integralności Słowacji oraz do dyskryminacji innych obywateli, a z drugiej strony przynosić członkom mniejszości jakiegokolwiek ujmy (art. 33 i 34 ust. 3). Kwestia używania w obrocie urzędowym języków innych niż słowacki pozostawiona została regulacji w drodze ustaw zwykłych (art. 6).

Republika Czeska z kolei uznała w swej konstytucji (ustawie konstytucyjnej) z 16 grudnia 1992 r. prawo mniejszości do wszechstronnego rozwoju, także kulturowego oraz do czynnej i biernej informacji w językach macierzystych¹⁸. Jej niejako częścią składową jest Karta Praw i Wolności z tej samej daty, poręczająca (w osobnym rozdziale III) mniejszościom narodowym m.in. prawo nie tylko do wszechstronnego rozwoju, lecz także wiele praw ze wspomnianego już czechosłowackiego katalogu praw z 1991 r., a w tym także prawo do udziału w decyzjach państwowych dotyczących mniejszości¹⁹.

Jeśli z kolei idzie o państwa powstałe z rozpadu dawnej federacji jugosłowiańskiej, to na pierwszy plan wysunęła się w kwestii praw „mniejszościowych” Chorwacja. Pewne uprawnienia, zwłaszcza w zakresie używania języka i pisma przyznawała mniejszościom w Chorwacji już (w art. 137 i 247) socjalistyczna konstytucja Chorwacji jugosłowiańskiej z 1974 r. Określała ona tę część składową SFR Jugosławii (w art. 1) jako „narodowe państwo narodu

¹⁵ Tekst niemiecki – zob. WGO nr 6/1993, s. 370 i nast. Zob. też C. Hasselblatt, *Das estnische Gesetz über die Kulturautonomie der nationalen Minderheiten*. WGO nr 6/1993, s. 367 i nast.

¹⁶ „Osteuropa-Recht” nr 4/1991, s. 257 i nast.

¹⁷ Tekst polski: *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992*. Wyd. Sejmowe. Warszawa 1993.

¹⁸ Tekst polski: *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992*. Wyd. Sejmowe. Warszawa 1994.

¹⁹ Tamże, s. 67 i nast.

chorwackiego, państwo narodu serbskiego w Chorwacji i państwo żyjących tam narodowości”²⁰.

Niemniej Serbowie chorwaccy uważali, że w praktyce są dyskryminowani. Do rozładowania napięcia nie przyczyniła się nowa konstytucja Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.²¹ Wychodzi ona ogólnie z założenia, że Republika Chorwacji jest narodowym państwem narodu chorwackiego i państwem przedstawicieli innych narodów i mniejszości, wymienionych zarazem enumeratywnie, tj. „Serbów, Muzułmanów, Słoweńców, Czechów, Słowaków, Włochów, Węgrów, Żydów i innych”. Poręcza im równouprawnienie z obywatelami narodu chorwackiego oraz realizację praw narodowych w zgodności z demokratycznymi normami ONZ i krajów wolnego świata.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak uchwalona przez parlament chorwacki (*Sabor*) 4 grudnia 1991 r., choć może z perspektywy dalszych tragicznych wydarzeń spóźniona ustawa konstytucyjna o prawach i swobodach człowieka oraz o prawach wspólnot etnicznych i narodowych lub mniejszości²².

Skonkretyzowała ona i poniekąd poszerzyła konstytucyjny status ustrojowy (prawny) mniejszości narodowych, prawo do swobodnej opcji narodowościowej i do kulturowej autonomii oraz do samorządu, do własnego, w zbiegu z chorwackim, języka urzędowego na obszarach zdominowanych liczebnie przez mniejszość. Serbom jako mniejszości najliczniejszej, przekraczającej normę 8-procentową, przyznano zarazem prawo do reprezentacji w naczelnych organach państwa i w korporacjach samorządowych²³. W drodze noweli z 1992 r. powstały dwa serbskie większe obszary administracyjne (tzw. *kotary*), obejmujące od 5 do 6 gmin²⁴.

Nie tak szczegółowo wygląda status konstytucyjnoprawny w Słowenii, w której liczba co najmniej 14 grup mniejszości narodowych obejmuje jedynie 12,4% ogółu obywateli. W świetle nowej konstytucji z 23 grudnia 1991 r.²⁵, która uchodzi w swym zarysie za nowoczesny akt ustrojodawczy²⁶, Słowenia jest „państwem wszystkich jego obywateli i obywaterek opierającym się na

²⁰ „Narodne novine” broj 8/1974, poz. 86 z 22 XII 1974. Zob. też J. Marko, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Kroatien*. W: *Das Minderheitenrecht...*, ss. 83, 88, 101 i inne.

²¹ Wyrzuciła ona samą deklarację z 25 VI 1991 o niepodległości, uzupełnioną Kartą praw Serbów chorwackich i innych narodowości. Zob. też J. Marko, *op. cit.* W: *Das Minderheitenrecht...* oraz *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.* Wyd. Sejmowe. Warszawa 1995.

²² Tekst niemiecki – w posiadaniu autora. Zob. też ROW nr 3/1992, s. 72.

²³ Serbowie chorwaccy stanowią (dane z 1991 r.) 12,2% ogółu ludności, a wszystkie pozostałe mniejszości razem wzięte (wraz z Romami) 9,9%. Za J. Marko, *op. cit.*, W: *Das Minderheitenrecht...*, ss. 83-84.

²⁴ ROW nr 9/1992, s. 276.

²⁵ *Konstytucja Republiki Słowenii*. Wyd. Sejmowe. Warszawa 1994. Zob. też D. W. Bricke, *op. cit.* ..., s. 172.

²⁶ M. Pavčnik, *Verfassungsauslegung am Beispiel der Grundrechte in der neuen slowenischen Verfassung*. WGO nr 6/1993, s. 345 (i nast.).

trwałym i niezbywalnym prawie narodu słoweńskiego do samostanowienia” (art. 3).

Pomijając pewną dwuznaczność tej formuły, która może być rozumiana bądź jako wyraz koncepcji państwa narodowego (etnicznie homogennego), bądź też jako szerzej pojętego państwa słoweńskich obywateli, należy wskazać na specyficzny podział tych z nich, którzy nie są Słoweńcami w sensie etnicznym. I tak artykuły 5, 64 i inne wyróżniają spośród mniejszości narodowych mniejszość włoską i węgierską, a także Romów jako ludność „autochtoniczną”, dysponujące w gruncie rzeczy większym zakresem praw aniżeli pozostałe mniejszości. Mogą bowiem np. (art. 64) dla utrzymania swej tożsamości zakładać własne organizacje, i to także w sferze działalności gospodarczej, kulturalnej, naukowo-badawczej, wydawniczej i informacyjnej oraz tworzyć korporacje samorządowe. Mają też prawo do reprezentacji w parlamencie.

Tylko Włosi i Węgrzy mogą korzystać tam – obok słoweńskiego – z własnego języka w urzędach na obszarze lokalnych skupisk tych dwóch mniejszości (art. 11), choć poza tym obowiązuje generalna zasada wolności językowej i to nie tylko jako prawo obywatela, lecz także jako prawo człowieka (art. 61)²⁷.

Wspomnieć tu należy także o konstytucji głównej części istniejącej nadal kadłubowej Jugosławii, tj. Serbii, z 28 września 1990 r., która określiła Serbię jako „demokratyczne państwo wszystkich żyjących w nim obywateli”. Nie używa ona *expressis verbis* terminu mniejszości narodowych, czy też etnicznych, lecz stwierdza ogólnie (art. 13), że obywatele państwa posiadają równe prawa i obowiązki i korzystają z równej ochrony przed organami państwowymi i innymi bez względu m.in. na rasę i przynależność narodową. W art. 32 z kolei przyznaje „narodom i narodowościom” także szczególne prawa indywidualne i zbiorowe, a w tym swobodę kultywowania ich języka, pisma i narodowej przynależności kulturowej (art. 49) oraz prawo kształcenia się w ich języku, stosownie wszakże do obowiązujących ustaw (art. 32 ust. 4). Przepisy te uległy też później ustawowym ograniczeniom. Przywrócono również autonomię Kosowa i Metohiji. Została ona jednak równocześnie znacznie ograniczona²⁸.

Dla w miarę pełnego obrazu należy dodać, że również Macedonia w konstytucji z 17 listopada 1991 r. przyznała mniejszościom narodowym prawo do pielęgnowania swych właściwości etnicznych i ich rozwijania²⁹.

Osobną grupę stanowią w aspekcie mniejszości narodowych państwa Europy Środkowo-Południowo-Wschodniej, które swój samoistny byt państwowy wywodzą jeszcze z okresu przed I wojną światową.

²⁷ Szerzej: M.-J. Calic, *Nationalitätenfragen und Minderheitenpolitik in Slovenien*. W: D. W. Bricke, *op. cit.*, s. 170 i nast., zwł. s. 171.

²⁸ Szerzej: J. Marko, *op. cit.*, W: *Das Minderheitenrecht...*, s. 286 i nast., zwł. ss. 298 i 318.

²⁹ ROW nr 3/1992, s. 73.

Szczególnym przypadkiem są tu Węgry. Ich konstytucja w wersji z 1989/1990 r.³⁰ przyznała mniejszościom narodowym generalnie charakter współuczestników suwerenności ludu lub narodu (*nep*), jako współtwórców państwa oraz prawo zbiorowego uczestnictwa w życiu publicznym. Poręczyła im też, choć w sposób bardziej ogólny, prawo do pielęgnowania własnego języka i własnej kultury oraz do tworzenia samorządów lokalnych (§ 68 ust. 2-4). Szerzej problematyka ta została uregulowana w osobnej (obszernej) ustawie z 22 lipca 1993 r.³¹, która też wymieniła *expressis verbis* wszystkie mniejszości w liczbie 13, stanowiących – dodajmy – w sumie 10% ogółu bez mała jedenastomilionowej ludności tego państwa³².

Ewenementem bez precedensu jest zarazem to, że za osobną mniejszość narodową uważa się tam również tych Węgrów, którzy się nimi w pełni nie czują, nie poczuwają się do pełnego węgierskiego pochodzenia.

Drugim takim ewenementem jest przepis konstytucyjny (art. 6) nakładający na republikę odpowiedzialność za troskę o Węgrów, mieszkających za granicą, przy czym praktycznie chodzi tu głównie o mniejszości węgierskie w Słowacji i Rumunii³³.

A skoro już mowa o Rumunii, to potępiono w niej restryktywną (asymilacyjną) politykę, prowadzoną w epoce rządów Nicolae Ceaușescu, co znalazło wyraz już w 1990 r. w deklaracji Rady Frontu Ocalenia Narodowego. Przyznała ona mniejszościom stosunkowo szerokie prawa³⁴. Potwierdziła to konstytucja z 21 października 1991 r.³⁵ Wychodzi ona co prawda z podstawowego założenia jedności narodu rumuńskiego jako podstawy państwa, ale głosi, że Rumunia jest wspólną i niepodzielną ojczyzną wszystkich jej obywateli bez względu na rasę, pochodzenie etniczne i narodowość (art. 4). Poręczone zostało m.in. prawo mniejszości do dochowania, rozwoju i okazywania ich etnicznej, kulturowej, językowej i wyznaniowej tożsamości, co z kolei nie może wykraczać poza konstytucyjną zasadę równości i dyskryminować innych obywateli (art. 6). Nauczanie języka rodzinnego i w tymże języku jest gwarantowane, aczkolwiek w ramach obowiązujących ustaw (art. 32). Zapew-

³⁰ *Konstytucja Republiki Węgierskiej*. Wyd. Sejmowe. Warszawa 1992, zwł. s. 11 oraz 19 i nast.

³¹ *Ustawa o prawach mniejszości narodowych i etnicznych z 22 VII 1993*. „Magyar Közlöny” nr 100/1993, s. 5273. Zob. też WGO nr 5/1993, s. 284.

³² Są to: Bułgarzy, Cyganie, Grecy, Chorwaci, Niemcy, Polacy, Ormianie, Rumuni, Rusini, Serbowie, Słowacy i Ukraińcy. Zob. też D. W. Bricke, *op. cit.*, s. 97.

³³ Prezydent Republiki József Antall stwierdził był, że czuje się prezydentem 15 milionów Węgrów, a więc także wszystkich tych, którzy mieszkają za granicą. Za: K. Burnetko, A. Sporniak, *Słowacja*. „Tygodnik Powszechny” nr 39/1995, s. 7. Zresztą również Federacja Rosyjska miała sobie zastrzec prawo do obrony mniejszości rosyjskiej na terytorium postradzieckim. Tak A. Romanowski, *Oś Wilno-Warszawa-Praga*. „Tygodnik Powszechny” nr 40/1995, s. 4.

³⁴ ROW nr 2/1990, s. 115.

³⁵ „Monitorul Oficial” nr 233 z 21 XI 1991. Tekst niemiecki „Jahrbuch für Ostrecht” 1992, s. 217.

niona została również zasada reprezentacji mniejszości w parlamencie (art. 34 i 35).

Prawa „mniejszościowe” mają też w Rumunii raczej charakter jednostkowy, a nie grupowy, co zresztą sprawiło, że mniejszość węgierska nie zaakceptowała tej części przepisów konstytucyjnych, zarzucając im generalnie tendencje narodowe, czy też „centroprawicowe”³⁶. Niemniej działa tam Rada Mniejszości Narodowych, uprawniona m.in. do oceny projektów ustaw, tychże mniejszości dotyczących³⁷.

W sposób bardziej jeszcze zawężony (niejako syntetyczny) uregulowana została interesująca nas tu problematyka w Bułgarii. Konstytucja bułgarska z 12 sierpnia 1991 r.³⁸ stanęła na gruncie nienaruszalności terytorialnej państwa i (podobnej poniekąd do rozwiązań francuskich) zasady jedności narodu, czyli jednolitego narodowo państwa oraz obowiązku (także obywatelskiego) ochrony tegoż bułgarskiego narodu i państwa i jego niepodzielnego bytu (preambuła, art. 2). W literaturze bułgarskiej podkreślono nawet, że w konsekwencji zabronione jest przyznawanie osobnych praw politycznych grupom wyznaniowym, etnicznym i językowym. Prawa te zależą od narodowego konsensu i rozwoju gospodarczego oraz winny być rozpatrywane w aspekcie bezpieczeństwa zewnętrznego, tj. zagrożenia z zewnątrz. Konstytucja zabrania w konsekwencji tworzenia jakiegokolwiek autonomii terytorialnej w ramach państwa. Wyklucza ona też przyznawanie grupom etnicznym praw zbiorowych (kolektywnych). I tak (w myśl art. 11) nie zezwala na tworzenie partii politycznych na bazie etnicznej, rasowej lub wyznaniowej. Gwarantuje im natomiast, obok ogólnych podstawowych (czyli poręczonych wszystkim obywatelom) praw człowieka, swobodę członkostwa w partiach ogólnobułgarskich, tworzenia własnych apolitycznych organizacji, służących ich ochronie i interesom (art. 12). Odnosi się to także do wspólnot wyznaniowych (art. 13 ust. 4). W konsekwencji grupy etniczne, które zresztą nie są tam określone *expressis verbis* jako mniejszości, lecz jako „Bułgarzy innego pochodzenia”, mogą być i są reprezentowane w państwowych organach przedstawicielskich praktycznie jedynie poprzez partie polityczne.

Językiem urzędowym jest oczywiście bułgarski, z tym że ludność – jak się tam określa – pochodzenia tureckiego, żydowskiego, ormiańskiego i cygańskiego może uczyć się także swego języka i go potocznie używać. Z kolei stosownie do art. 54 konstytucji każdy obywatel ma prawo do korzystania z dóbr (wartości) kulturowych tak narodowych, jaki ogólnoludzkich.

³⁶ D. W. Bricke, *op. cit.*, s. 50.

³⁷ Zob. F. Böhmer, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Rumänien*. W: *Das Minderheitenrecht...*, s. 216 i nast.

³⁸ Jej szersze omówienie – zob. E. Konstatinow, *Die neue bulgarische Verfassung vom 1991*. ROW nr 2/1993, s. 35 i nast. Także: K. Schrameyer, *Die neue bulgarische Verfassung von 12 VII 1991*. „Osteuropa-Recht” nr 2-3/1992. Zob. też ROW nr 11/1991, s. 341.

Odnotować tu wreszcie należy, że również Republika Albanii w ustawie z 29 kwietnia 1991 r. o głównych przepisach konstytucji zagwarantowała mniejszościom narodowym podstawowe prawa i wolności, wynikające z powszechnie uznanych aktów międzynarodowych³⁹.

Do podstawowych (powszechnych) zasad prawa międzynarodowego lub do ratyfikowanych traktatów jako aktów mających pierwszeństwo przed ustawodawstwem wewnętrznym nawiązują również z reguły inne omówione tu państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie w swych nowych konstytucjach lub deklaracjach o charakterze konstytucyjnym.

Wszystkie one zawierają też mniej lub bardziej obszernie sformułowaną zasadę demokratycznego państwa prawa oraz równości wszystkich obywateli wobec prawa i to bez względu na rasę, narodowość lub pochodzenie oraz wyznanie.

Również Rzeczpospolita Polska w swym swoistym prowizorium konstytucyjnym z 17 października 1992 r.⁴⁰ przejęła przepisy konstytucji z okresu Polski Ludowej, gwarantujące obywatelom szeroko ujętą konstytucyjną zasadę równości bez względu m.in. na narodowość, rasę, wyznanie i pochodzenie i to we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego, z równoczesnym wykluczeniem zarówno jakiegokolwiek uprzywilejowania, jak i szerzenia nienawiści i pogardy (artykuły 67 i 81 w wersji tekstu jednolitego z 16 lutego 1976 r.)

W przeciwieństwie do obu konstytucji polskich okresu międzywojennego (z 17 marca 1921 r. i z 23 kwietnia 1935 r.)⁴¹ konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r.⁴² nie ustanowiła osobnych przepisów o mniejszościach narodowych. Nie była przy tym odosobniona w tej mierze na tle konstytucji niektórych państw zachodnioeuropejskich (np. Francji i RFN). Szerzej i niekiedy szczegółowo regulacje takie miały natomiast miejsce w traktatach o przyjaźni i współpracy z innymi państwami, zwłaszcza ościennymi, przy czym na czoło wysuwa się tu traktat z 17 czerwca 1991 r. z Niemcami. Dotyczy to także przepisów aktów normatywnych niższego rzędu. I tak np. ustawa wyborcza zwalnia mniejszości od rygoru tzw. progów wyborczych, czyli tego co np. w RFN zwie się klauzulą zaporową. Istnieje m.in. osobna Komisja dla mniejszości narodowych, złożona z przedstawicieli władz państwowych, która działa niezależnie od sejmowej komisji ds. mniejszości i to jako organ opiniodawczy, także w stosunku do

³⁹ Zob. M. Cebulla, N. Cebulla, *Das albanische Gesetz über die Hauptvorschriften der Verfassung vom 29 IV 1991*, (art. 4).

⁴⁰ Ustawa konstytucyjna z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 38, poz. 184), art. 77.

⁴¹ Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267, artykuły 109-110, oraz Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227, art. 81 ust. 2.

⁴² Tekst jednolity z 16 II 1976, Dz. U., nr 7, poz. 36 (z późn. zmianami).

organów państwowych. W jej ramach funkcjonuje podkomisja doradcza, składająca się z pełnomocników mniejszości, działających w województwach, w których zamieszkują mniejszości.

Sama komisja pełni funkcje doradcze, informacyjne i po części kontrolne. Ma ona też prawo opracowywać i przedstawiać władzom centralnym projekty odnośnych programów rządowych⁴³.

Trzeba z kolei wskazać pokrótce na problematykę obywatelstwa państwowego, z którym ściśle i niejako *ex definitione* związana jest instytucja prawna mniejszości narodowych. Tylko bowiem obywatele państwa, którzy uważają się za osoby innej narodowości (obcego pochodzenia etnicznego) mogą tworzyć (stanowiąc) w tymże państwie mniejszość narodową.

Na tej zasadzie opierają się wszystkie omówione tu państwa. Wychodzą one zarazem na ogół z założenia swoistego monizmu instytucji obywatelstwa, wykluczającego posiadanie równocześnie innej jeszcze przynależności państwowej. Nie akceptują po prostu obywatelstwa dwu- lub wielokrotnego, w świetle dotychczasowych doświadczeń mniej lub bardziej konfliktownego. Wymienić tu można Litwę, Łotwę i Estonię, Rosję, Białoruś, Słowenię i Bułgarię, a poniekąd także Węgry i Rumunię. W innych państwach (Chorwacja, Czechy, Ukraina) przepisy konstytucyjne nie poruszają tej, skądinąd drażliwej, kwestii.

Odmierna sytuacja istnieje – jak wiadomo – w Polsce, gdzie członkowie mniejszości niemieckiej mogą (obok warunkującego charakter mniejszości obywatelstwa polskiego) posiadać i posiadają w szerokim zakresie także niemiecką przynależność państwową (*deutsche Staatsangehörigkeit*) i tym samym status „Niemca” w rozumieniu (zawsze jeszcze obowiązującego) artykułu 116 ust. 1 ustawy zasadniczej RFN. Owe szczególne (specyficzne) przepisy konstytucyjne i ustawowe Republiki Federalnej Niemiec nie są przez Polskę – jak dotąd – uznawane ze względów zasadniczych⁴⁴.

Nie można na koniec nie zauważyć, że wszelkie konstytucyjne regulacje prawne, także i te, które dotyczą mniejszości narodowych, zależą zazwyczaj w swych efektywnych skutkach od czynnika politycznego. W konsekwencji tzw. rzeczywistość konstytucyjna poszczególnych państw nie zawsze pokrywa się z obowiązującymi w nich przepisami konstytucyjnymi.

⁴³ Uchwała nr 142 Rady Ministrów z 7 IX 1990 r. w sprawie powołania Komisji do Spraw Mniejszości Narodowych (MP nr 34, poz. 274). Zob. także rozp. Ministra Edukacji Narodowej z 24 III 1992 r. w sprawie organizacji kształcenia umożliwiającego podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych (Dz.U. nr 34, poz. 150).

⁴⁴ Szerzej – L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*. Poznań 1986, rozdział IX; tenże, *Die Rechtslage Deutschlands nach 1945 und die deutsch-polnischen Verträge*. W: Knut Ipsen, Walter Poeggel (Hrsg.), *Das Verhältnis des vereinigten Deutschlands zu den osteuropäischen Nachbarn – zu den historischen, völkerrechtlichen und politikwissenschaftlichen Aspekten der neuen Situation*. Bochum 1993, s. 133 i nast.

JANUSZ RUSZKOWSKI

KOŚCIÓŁ EWANGELICKI W NRD

**GENEZA I ROZWÓJ AKTYWNOŚCI OPOZYCYJNEJ
W LATACH 1971 - 1989**

Stron 333

Praca młodego politologa ze Szczecina poświęcona nowatorskiej w polskim piśmiennictwie tematyce związanej z dziejami politycznymi byłej NRD. Autor oparł się na nielicznych opracowaniach naukowych powstałych przede wszystkim w RFN oraz na bogatym materiale obejmującym dokumenty kościelne i państwowe (publikowane i niepublikowane), prasę i druki ulotne wschodnio- i zachodniemieckie oraz polskie.

Na tej podstawie podjęta została próba przedstawienia opozycyjnej roli Kościoła ewangelickiego w NRD i wyjaśnienia jego funkcji w socjalistycznym państwie niemieckim pod rządami E. Honeckera (1971 - 1989). Pogląd, że Kościół ewangelicki w NRD był uległy i dyspozycyjny wobec władzy partyjno-państwowej, a jego działalność koncentrowała się wokół przystosowania do wschodniemieckiego socjalizmu i utrzymania dobrych stosunków z panującym reżimem jest nazbyt schematyczny.

Kościół ten był największą i do 1989 r. jedyną siłą zdolną do przeciwstawienia się władzy partyjno-państwowej. Jego baza stała się na początku lat osiemdziesiątych głównym inspiratorem opozycyjnych poczynań, najpierw wobec kierownictwa kościelnego, a potem wobec władzy politycznej. Można powiedzieć, że jesienna rewolucja pokojowa w NRD wyloniła się z Kościoła. Pamiętać jednak należy, że opozycja kościelna miała charakter elitarny i ograniczony.

Uwagę zwraca dojrzały i wyważony charakter wniosków i opinii zaprezentowanych w pracy, dotyczy to m.in. szeroko potraktowanego problemu współpracy duchownych i świeckich ze *Stasi*.

DO NABYCIA:

- w księgarniach naukowych
- w Instytucie Zachodnim, 61 - 772 Poznań, Stary Rynek 78/79 (także za zaliczeniem pocztowym)
- w księgarni „Pod ratuszem”, Poznań Ratuszowa 25/27 (domki budnicze)

