

JAN BARCZ
Warszawa-Wiedeń

KLAUZULE DOTYCZĄCE OCHRONY MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W NOWYCH DWUSTRONNYCH TRAKTATACH POLSKI Z PAŃSTWAMI SĄSIEDZKIMI*

WPROWADZENIE

W pierwszych latach po przełomie politycznym Polska zawarła traktaty o przyjaznej współpracy ze wszystkimi sąsiadami (w latach 1990-1994)¹ oraz z niektórymi innymi państwami regionu Europy Środkowo-Wschodniej². Bez wątpienia Polska odegrała kluczową rolę w rozwoju sieci dwustronnych porozumień w tym regionie oraz kształtowaniu pewnych rozwiązań modelowych. Jest to niezmiernie istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i otwarcia drogi dla zbliżenia z integracyjnymi strukturami Europy Zachodniej. Należy bowiem zważyć, że u progu zmian politycznych w Polsce istniało szereg istotnych potencjalnych problemów konfliktogennych:

* Artykuł niniejszy stanowi znacznie zmienioną i rozszerzoną wersję opracowania *Poland and its Bilateral Treaties*, przygotowaną dla Foundation on Inter-Ethnic Relations w Hadze.

¹ Z Niemcami o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (podpisany 17 czerwca 1991 r.), z Czechą i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy (podpisany 6 października 1991 r.), z Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy (podpisany 18 maja 1992 r.), z Rosją o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy (podpisany 22 maja 1992 r.), z Białorusią o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (podpisany 23 czerwca 1992 r.) i z Litwą o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy (podpisany 26 kwietnia 1994 r.). Por. *Republic of Poland. Synopsis of provisions for respect of frontiers and territorial integrity and the rights of national minorities contained in the treaties concluded by the Republic of Poland with its neighbours*. Presented to the Inaugural Conference for the Pact on Stability in Europe. Paris, 26-27 May 1994.

² M.in. z Węgrami o przyjacielskiej i dobrosąsiedzkiej współpracy (podpisany 6 października 1991 r.), z Lotwą o przyjaźni i współpracy (podpisany 1 lipca 1992 r.), z Estonią o przyjaznej współpracy i bałtyckim dobrosąsiedztwie (podpisany 2 lipca 1992 r.), z Rumunią o przyjaznych stosunkach i współpracy (podpisany 25 stycznia 1993 r.). Por. *Synopsis of the bilateral treaties prepared by the Foundation on Inter-Ethnic Relations for the expert consultations on the role of bilateral treaties in regulating minority rights*. Vienna, 29 October 1994. Z traktatów dwustronnych zawartych z państwami Europy Zachodniej wskazać należy na traktat z Francją o przyjaźni i solidarności (podpisany 9 kwietnia 1991 r.) i z Włochami o przyjaźni i współpracy (podpisany w październiku 1991 r.).

– w latach 1990-1993 zmienili się wszyscy sąsiedzi państwa polskiego: zniknęła NRD, a Polska zyskała potężnego sąsiada w postaci zjednoczonych Niemiec, na południu Czechosłowacja rozpadła się na dwa niezależne państwa – Czechy i Słowację, na Wschodzie – w wyniku rozpadu ZSRR – Polska sąsiaduje z Ukrainą, Białorusią, Litwą oraz ma niewielki odcinek granicy z Rosją;

– potencjalnie istniały poważne problemy co do statusu prawnego granic Polski. Chodziło nie tylko o tzw. pozycję prawną RFN kwestionującą prawnomiędzynarodowy status granicy polsko-niemieckiej, lecz również o polską granicę wschodnią, która *de facto* ustalona została w następstwie paktu Mołotow–Ribbentrop z 1939 r.;

– w Polsce zamieszkują mniejszości związane węzłem etnicznym z państwami sąsiedzkimi – i na odwrót: w państwach sąsiadujących z Polską zamieszkują duże mniejszości polskie³.

Dla ochrony mniejszości fundamentalne znaczenie miał fakt, iż problemy z tym związane rozstrzygnięte zostały w szerokim kontekście. Traktaty dwustronne z państwami sąsiedzkimi z jednej strony potwierdziły – bez żadnych zastrzeżeń – terytorialne *status quo*, z drugiej zaś strony stworzyły podstawę prawną dla porozumienia właściwie we wszystkich dziedzinach współpracy i pojednania społeczeństw. Tym samym „sprawa mniejszości” pozbawiona została swego politycznego charakteru konfliktogenego.

Słusznie podkreśla się modelowy charakter traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisanego 17 czerwca 1991 r. Poprzedzony on został zamknięciem – po stronie niemieckiej – wszelkich wątpliwości podnoszonych do tej pory co do prawnomiędzynarodowego statusu granicy z Polską (traktat „2+4” z 12 września 1990 r. oraz traktat dwustronny między Polską a Niemcami „o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy” podpisany 14 listopada 1990 r.), co było warunkiem ustanowienia solidnej stabilności politycznej w stosunkach dwustronnych. Traktat zawierał nową filozofię uregulowania problemów związanych z ochroną mniejszości narodowych: zamiast podejmować próbę znalezienia „rozwiązań specjalnych”, co z pewnością doprowadziłoby do skomplikowanych negocjacji o niepewnym wyniku, sięgnięto do standardów międzynarodowych (ustalonych głównie w ramach Rady Europy i ówczesnej KBWE). W ten sposób standard międzynarodowy stworzył dobry punkt wyjścia dla określenia ochrony mniejszości narodowych w stosunkach dwustronnych, problemu obciążonego poważnymi zaszłościami historycznymi i politycznymi⁴. Znako-mita większość traktatów dwustronnych zawartych w regionie Europy Środkowo-Wschodniej zasadza się – jeśli chodzi o formułę ochrony mniejszości – na tym modelu.

³ Por. P. Madajczyk, *Nationale Minderheiten in Polen: Kulturen und Verbände. W: Anerkannt als Minderheit. Vergangenheit und Zukunft der Deutschen in Polen*. Red. H. van der Meulen, Baden-Baden 1994, s. 211 i nast.

⁴ Por. J. Barcz, *Der polnisch-deutsche Vertrag vom 17. Juni 1991 und der Schutz der Minderheiten*. W: *Anerkannt als Minderheit...*, s. 87 i nast.

2. PROBLEM OPISU/DEFINICJI MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

2.1. POSTANOWIENIA TRAKTATÓW

Znane są trudności w ustaleniu definicji czy opisu mniejszości. Od prób wypracowania takiej definicji odstąpiono w zasadzie podczas prac ONZ nad projektami deklaracji o ochronie mniejszości, usiłowania podejmowane w ramach KBWE/OBWE nie przyniosły rezultatów (podczas spotkania ekspertów państw KBWE w Genewie w 1991 r. problem ten został w ogóle wyłączony z dyskusji). Również ramowa konwencja o ochronie mniejszości przyjęta w listopadzie 1994 r. w ramach Rady Europy nie zawiera definicji terminu „mniejszość narodowa”⁵.

Traktaty zawarte przez Polskę odzwierciedlają te trudności. Przy uważnej analizie można ustalić aż pięć sposobów, opisu mniejszości narodowych:

Pierwsza grupa obejmuje takie postanowienia traktatów, które jedynie zwięźle odwołują się do „członków mniejszości”⁶ lub „osób należących do mniejszości”⁷.

Druga grupa obejmuje postanowienia, które wyraźnie mówią o mniejszościach w obu państwach, opisując je szczegółowo. Jedynie traktat między Polską i Litwą zawiera tego rodzaju postanowienia⁸.

Trzecia grupa obejmuje traktaty zawierające postanowienia nierównoważne jeśli chodzi o opis/definicję, to znaczy grupę w jednym państwie określa się jako „mniejszość narodowa” a w drugim nie, opisując je jednak stosunkowo szczegółowo. Do grupy tej należy traktat polsko-niemiecki⁹.

⁵ W „raporcie wyjaśniającym” dotyczącym konwencji stwierdzono: „It should also be pointed out that the framework Convention contains no definition of the notion of ‘national minority’. It was decided to adopt a pragmatic approach, based on the recognition that at this stage it is impossible to arrive at a definition capable of mustering general support of all Council of Europe member States”, Council of Europe, Strasbourg, November 1994, H(94)10, p. 13.

⁶ Por. art. 11 ust. 1 traktatu z Ukrainą i art. 15 ust. 1 traktatu z Łotwą.

⁷ Por. art. 8 ust. 1 traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną i art. 14 ust. 1 traktatu z Białorusią.

⁸ Art. 13 ust. 2 tego traktatu mówi o „Osobach należących do mniejszości polskiej w Republice Litewskiej, czyli osobach posiadających obywatelstwo litewskie, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do narodowości, kultury lub tradycji polskiej oraz uznają język polski za swój język ojczysty, a także osobach należących do mniejszości litewskiej w Rzeczypospolitej Polskiej, czyli osobach posiadających polskie obywatelstwo, które są litewskiego pochodzenia albo przyznają się do narodowości, kultury lub tradycji litewskiej, oraz uznają język litewski za swój język ojczysty”.

⁹ Art. 20 ust. 1 traktatu polsko-niemieckiego stwierdza: „Członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia, albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej”.

Czwarta grupa obejmuje traktaty, które zawierają postanowienia nierównoważne, to znaczy grupę w jednym państwie określają jako „mniejszości narodowe” a w drugim nie, jednocześnie jednak nie opisują bliżej tych grup. Do takiej kategorii należy traktat z Rumunią¹⁰ oraz traktat z Estonią¹¹.

W końcu piąta grupa obejmuje traktaty, które zawierają postanowienia nie mieszczące się w pierwszych czterech grupach. Wskazać tu można na traktat z Węgrami¹² i na traktat z Rosją¹³.

2.2. OCENA

Oceniając powyższe postanowienia należy brać pod uwagę zarówno uwarunkowania polityczne, jak i rozwój faktyczny.

a) Uwarunkowania polityczne

Jeśli chodzi o uwarunkowania polityczne, to wskazać należy na następujące problemy¹⁴:

– zmiany demokratyczne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej stworzyły warunki dla rozwoju i urzeczywistnienia ochrony mniejszości. Niemniej nowe demokracje są szczególnie wrażliwe na punkcie odzyskanej suwerenności, rozpad dotychczasowych struktur politycznych doprowadził do uwolnienia głębokich konfliktów narodowościowych, odżyły resentymenty historyczne, zaostriął się konfliktogenny charakter kwestii związanych z mniejszościami narodowymi.

– przed nowymi problemami stanęły też państwa zachodnioeuropejskie. Dotychczas sprawa ochrony mniejszości narodowych w tych państwach rozumiana była przede wszystkim jako jeden z aspektów działań na rzecz ochrony praw człowieka w państwach komunistycznych. Jednocześnie zakładano, że zakres ochrony praw zasadniczych „u nich samych” jest tak

¹⁰ Art. 15 ust. 1 tego traktatu mówi o „Polskich obywatelach pochodzenia rumuńskiego stale zamieszkujących w Rzeczypospolitej Polskiej” oraz o „rumuńskich obywatelach pochodzenia polskiego (członkach mniejszości polskiej w Rumunii)”.

¹¹ Art. 15 ust. 3 nawiązuje do „obywateli Rzeczypospolitej Polskiej estońskiego pochodzenia i obywateli Republiki Estońskiej polskiego pochodzenia, w tym mniejszości polskiej w Estonii”.

¹² Traktat ten w art. 6 ust. 1 i w art. 6 ust. 2 zdanie 1 nawiązuje generalnie do „mniejszości narodowych”, a następnie konkretyzuje w art. 6 ust. 2 zdanie 2, iż każda z „umawiających się stron” będzie udzielała pomocy „zamieszkałej na jej terytorium grupie etnicznej drugiej Umawiającej się Strony”.

¹³ Również traktat z Rosją w art. 16 ust. 1 nawiązuje generalnie do ochrony „mniejszości narodowych”, w art. 16 ust. 2 i 3 mówi o „obywatelach Rzeczypospolitej Polskiej pochodzących z Rosji” i o „obywatelach Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia”.

¹⁴ Por. J. Barcz, *European Standards for the Protection of National Minorities with Special Regard to the CSCE – Present State and Conditions of Development. W: Legal aspects of a new European Infrastructure*. Pod red. A. Bloeda i W. de Jonge, Utrecht 1992, s. 87 i nast.

znaczący, iż gwarantuje także wszelką ochronę mniejszościom narodowym. Otwartość nowych demokracji wobec tego problemu sprawia, że państwa Europy Zachodniej konfrontowane są z jakościowo nowym podejściem do ochrony mniejszości „u siebie”. Siłą rzeczy zaczęły więc bardziej restryktywnie podchodzić do możliwości rozwoju odnośnych standardów.

– powyższy dylemat wiąże się również ze statusem emigrantów i problemami, jakie powstają w związku z postulatem zapewnienia takim grupom (często bardzo licznym) przynajmniej pewnej ochrony tożsamości kulturowej. Z tą kwestią konfrontowane są coraz częściej również nowe demokracje – takie jak Polska – w związku z napływem mas emigrantów od wschodnich sąsiadów.

– trudności związane z definicją czy opisem mniejszości narodowej nie mogą w końcu budzić zdziwienia, kwestia ta łączy się bowiem m.in. z problemem „uznania” istnienia mniejszości przez dane państwo i w ten sposób – z możliwością arbitralnej decyzji co do ograniczenia względnie w ogóle wyłączenia stosownej ochrony. Państwa bardzo niechętnie zgadzają się na ograniczenie takiej możliwości.

b) Uwarunkowania „faktyczne”

Z drugiej strony uwzględniać również należy stan faktyczny, wyrażający się w bardzo znacznym zróżnicowaniu wchodzących w grę grup i osób. I tak, w stosunkach między niektórymi państwami fakt istnienia mniejszości i związane z tym okoliczności nie budziły większych problemów. Stąd odnośne traktaty nawiązują jedynie zwięźle do „mniejszości narodowych” w obu państwach. Chodzi tu o traktaty objęte grupą pierwszą. W przypadkach występowania większych kontrowersji, jak na przykład w stosunkach polsko-litewskich, w traktacie podjęto próbę szczegółowego opisanie mniejszości (druga grupa). W przypadku trudności w ustaleniu ekwiwalentności opisu, jak to ma na przykład miejsce w stosunkach polsko-niemieckich, gdzie między grupą niemiecką i grupą polską występują znaczne różnice pod względem statusu prawnego (osób do tych grup należących) i rozwoju faktycznego (oraz uwzględniając bardzo wstrzemięźliwe stanowisko Niemiec co do „uznania” mniejszości u „siebie”), obie grupy zostały szczegółowo opisane, przy zachowaniu równoważności ochrony (trzecia grupa traktatów)¹⁵. W przypadku traktatu z państwami, w których nierównoważność co do istnienia mniejszości w jednym państwie a w drugim nie, nie budzi wątpliwości, ograniczono się do stwierdzenia tego faktu (grupa czwarta). W końcu grupa piąta obejmuje

¹⁵ „Opisy” te (w grupie drugiej i trzeciej) nawiązywały do dokumentów przygotowywanych w ramach Rady Europy, przede wszystkim do punktu czwartego „spisu zasad dotyczących mniejszości narodowych” przygotowanego przez komisję Democracy through Law, punktu 11 rekomendacji 1134 oraz artykułu 2 ust. 1 projektu konwencji ramowej z 8 lutego 1991 r. (który w ostatecznej wersji konwencji nie znalazł się).

traktaty odzwierciedlające specyficzne interesy i problemy. Artykuł 6 traktatu polsko-węgierskiego wyraża raczej poparcie obu państw dla ochrony mniejszości narodowych generalnie oraz specyficzne węgierskie interesy w tej dziedzinie. Postanowienia zawarte w art. 6 ust. 2, iż każda z „Umawiających się Stron” udzieli „pomocy zamieszkałej na jej terytorium grupie etnicznej drugiej Umawiającej się Strony” dotyczy stosunkowo niewielkich grup emigrantów i osób wywodzących się z mieszanych małżeństw. W stosunkach polsko-rosyjskich sama kwestia istnienia dużej liczebnie mniejszości polskiej w Rosji nie budzi kontrowersji. Różnorodność i niejasności terminologiczne są wynikiem – z jednej strony – wstrzemięźliwego podejścia strony rosyjskiej (traktat podpisany został 22 maja 1992 r.) w odniesieniu do szerszych uregulowań dotyczących ochrony mniejszości, przy akceptowaniu jednak istniejących standardów międzynarodowych w tej dziedzinie (por. art. 12 ust. 1 traktatu). Z drugiej strony dla mniejszości polskiej w Rosji zasadnicze znaczenie miało zagwarantowanie wolności religii (art. 16 ust. 2), ponieważ stanowi to punkt wyjścia dla zachowania tożsamości kulturowej. Wymieniona w art. 16 ust. 3 kategoria „obywateli Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia” oraz „obywateli Rzeczypospolitej Polskiej pochodzących z Rosji” dotyczy *de facto* członków mniejszości polskiej w Rosji oraz emigrantów i osób wywodzących się z małżeństw mieszanych „pochodzących z Rosji” (a więc w zasadzie bez jasnego określenia narodowości – może chodzić o osoby o różnej narodowości wywodzące się z Rosji). Przepis ten – obecnie bez większego znaczenia dla Polski – może z czasem, wraz z napływem coraz większych grup emigrantów ze Wschodu i po uzyskaniu przez część z nich obywatelstwa polskiego nabrać istotnego znaczenia.

23. PROBLEMY ZWIĄZANE Z DEFINICJĄ MNIEJSZOŚCI

a) Zasada opcji indywidualnej

Traktaty potwierdzają tzw. zasadę opcji indywidualnej w brzmieniu punktu 32 Deklaracji kopenhaskiej, stosownie do którego „Przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą indywidualnego wyboru osoby. Z dokonania takiego wyboru nie może wynikać żadne upośledzenie”¹⁶. Większość traktatów powtarza powyższe sformułowanie. Traktat polsko-białoruski stwierdza na przykład w art. 14 ust. 2: „Umawiające się Strony potwierdzają, że przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą indywidualnego wyboru dokonywanego przez osoby i że nie mogą z tego wynikać dla niej żadne negatywne następstwa”. Podobne postanowienia zawiera art. 8 ust. 3 traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, art. 11 ust. 2 z Ukrainą, art. 15 ust.

¹⁶ Punkt 32 zdanie pierwsze Dokumentu spotkania kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE z 29 czerwca 1990 r. Tłumaczenie na język polski według: PISM, Warszawa 1991, s. 24.

3 traktatu z Łotwą, art. 13 ust. 3 traktatu z Litwą i art. 20 ust. 4 traktatu z Niemcami. Traktaty z Niemcami i z Litwą potwierdzają „opcję indywidualną” również w samym opisie/definicji mniejszości, podkreślając, że chodzi o osoby, które m.in. „przyznają się do języka, kultury lub tradycji”. Pozostałe traktaty nie odwołują się *expressis verbis* do zasady opcji indywidualnej. Potwierdzają one jednak wolę przestrzegania zobowiązań dotyczących ochrony mniejszości, w tym w szczególności zawartych w dokumencie KBWE/OBWE¹⁷.

Potwierdzenie zasady opcji indywidualnej w traktatach przemawia na rzecz poglądu, że wymóg zapewnienia ochrony mniejszościom narodowym jest niezależny od ich uznania (uznania ich istnienia) ze strony państwa, w którym zamieszkują. Już w 1930 r. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej słusznie stwierdził, iż istnienie mniejszości jest *a matter of fact and not a question of law*¹⁸. Sprawa istnienia mniejszości nie powinna być zasadniczo przedmiotem regulacji prawnej. Zawarte w traktach opisy/definicje koncentrują się na kryteriach faktycznych, rozstrzygających o istnieniu mniejszości. Dla wymogu ochrony zasadnicze znaczenie ma fakt istnienia danej grupy i wola do zachowania tożsamości¹⁹. Zasada opcji indywidualnej wyrażona w dokumentach KBWE/OBWE jako standard polityczny i potwierdzona m.in. w traktatach dwustronnych Polski jako standard prawny jednoznacznie taki nowoczesny pogląd potwierdza. Trudności w określeniu definicji mniejszości narodowych wynikają przede wszystkim z faktu, że część państw dąży do „zachowania kontroli” nad zobowiązaniami do ochrony mniejszości narodowych trzymając się nadal koncepcji „mniejszości uznanych”²⁰. W istocie rzeczy

¹⁷ Patrz: *Republic of Poland. Synopsis of Provisions...*, s. 8-9.

¹⁸ „Advisory opinion” 31 July 1930, PCU Series B, No. 17, p. 21.

¹⁹ Interpretacja taka jest charakterystyczna dla stanowiska grupy roboczej, która przygotowała deklaracje NZ o ochronie mniejszości: „The view was expressed that the present Declaration did not necessarily have to contain a definition of the term ‘minority’, as such a definition was absent in other human rights instruments. It was pointed out that the draft, by the use of the adjectives national, ethnic, religious and linguistic in front of the term, already specified what scope it would have and whom it was intended to benefit. ... It was also stated that the Declaration could function perfectly well without precisely defining the term as it was clear ... to which groups the term referred to in concrete terms”.

²⁰ Podczas spotkania genewskiego w lipcu 1991 r. dyskusję wzbudziła na przykład propozycja delegacji francuskiej – wprowadzona notabene do raportu końcowego (por. ostatni akapit działu II), w myśl której „nie wszystkie różnice etniczne, kulturowe, językowe i religijne muszą prowadzić do utworzenia mniejszości narodowej”. W związku z tymi postanowieniami delegacje siedmiu państw (Polski, Austrii, Republiki Czeskiej i Słowackiej, Węgier, Norwegii, Szwecji i Jugosławii) wniosły tzw. zastrzeżenie interpretacyjne, stwierdzające, że postanowienia te „nie mogą ograniczać praw jednostki do wyboru przynależenia lub nieprzynależenia do mniejszości narodowej, jak to określono w punkcie 32 Dokumentu spotkania kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE”. „CSC Meeting of Experts on National Minorities”. Geneva 1991, Journal No. 15/7.c.

zasada opcji indywidualnej oznacza natomiast, iż obowiązek do ochrony mniejszości jest niezależny od tego czy dane państwo uznaje wchodzącą w grę mniejszość narodową. Jeśli mniejszość w tym państwie istnieje, to objęta jest *ipso facto* stosowną międzynarodową ochroną prawną. Państwo nie może bowiem odmówić ochrony mniejszości narodowej powołując się na to, że istniejąca i artykułująca swoją tożsamość grupa nie jest przez nie „uznawana” za mniejszość narodową.

W tym rozumieniu zasada opcji indywidualnej została skonkretyzowana w konwencji ramowej Rady Europy (art. 3 ust. 1) oraz w deklaracji NZ (art. 3 ust. 2). Dotychczasowa formuła KBWE/OBWE jest o tyle nieostra, iż w ujęciu dosłownym „każda osoba” (niezależnie od spełnienia wymogów faktycznych) mogłaby zgłosić akces do mniejszości narodowej. Z tego też względu w traktatach odwoływano się również do przesłanek faktycznych – narodowości, powiązania z językiem, kulturą, tradycją. W myśl nowego ujęcia tej zasady, „każda osoba należąca do mniejszości”, a więc spełniająca kryteria faktyczne, ma prawo swobodnego wyboru co do tego czy ma być traktowana czy nie jako członek mniejszości, a żadne następstwa negatywne nie mogą dla niej wynikać z dokonanego wyboru lub z powołania się na związane z tym wyborem prawa²¹. Naturalnie, również z takiego ujęcia wynikają określone niebezpieczeństwa interpretacyjne. Kto bowiem stwierdza, iż w danym państwie istnieje „mniejszość narodowa”, do której dana osoba „należy”? Nie są to obawy bezpodstawne, co wynika jasno ze sposobu przystępowania do konwencji ramowej Rady Europy. Niektóre państwa (na przykład Niemcy) przystąpiły do tej konwencji z zastrzeżeniem, iż określona w niej ochrona dotyczy jedynie mniejszości „uznanych” za takowe przez dane państwo. W sumie jest to powrót do podejścia restryktywnego, któremu kres położyć miała zasada opcji indywidualnej. Podejście takie cofa stan ochrony mniejszości narodowych w podstawowej kwestii do okresu przed przyjęciem deklaracji kopenhaskiej.

b) Wymóg obywatelstwa

Wymóg obywatelstwa przy definicji/opisie mniejszości narodowej jest związany przede wszystkim z tzw. klauzulami bezpieczeństwa²². Jest on dla państwa tym bardziej istotny, że zgodnie z zasadą opcji indywidualnej kwestia przynależności do mniejszości (a tym samym zobowiązanie państwa do odnośnej ochrony) stała się zależna od decyzji jednostki. Z tego też względu w zasadzie we wszystkich propozycjach definicji mniejszości wskazuje się na

²¹ W myśl art. 3 ust. 1 konwencji ramowej „Every person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice”. Podobnie art. 3 ust. 2 w powiązaniu z art. 4 ust. 1 deklaracji NZ.

²² Patrz: punkt 4.

„obywateli danego państwa”, którzy od innych obywateli tego państwa odróżniają się określonymi cechami – narodowością, językiem, kulturą, tradycjami, religią. W traktatach zawartych przez Polskę wymóg taki figuruje w traktacie z Niemcami (art. 20 ust. 1), Litwą (art. 13 ust. 2), Estonią (art. 15 ust. 3), Rumunią (art. 15. ust. 1) i Rosją (art. 16 ust. 2). Traktaty z Białorusią, z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, Ukrainą i Łotwą nie zawierają tego rodzaju wymogu, do obywatelstwa odsyłają jednak w tzw. klauzulach bezpieczeństwa (klauzula lojalności obywatelskiej). Jedyne traktat z Węgrami nie odnosi się do tej kwestii.

W literaturze²³ oraz opiniach niektórych organów międzynarodowych²⁴ pojawił się uzasadniony postulat, aby z takiego wymogu zrezygnować. Ochrona powinna bowiem przysługiwać mniejszościom żyjącym w danym państwie niezależnie od tego czy osoby do niej należące mają obywatelstwo tego państwa czy też nie. Państwa nie bez przyczyny jednak łączą wymóg obywatelstwa z definicją mniejszości. Z jednej bowiem strony status osób nie posiadających obywatelstwa regulowany jest prawem dotyczącym cudzoziemców. Rozważenia wymaga więc problem stosunków między statusem cudzoziemca a prawami wynikającymi dla jednostki z faktu należenia do mniejszości. Z drugiej strony wymóg obywatelstwa łączony jest przez państwa z tzw. klauzulami bezpieczeństwa i zapewne będą one trwać przy takim stanowisku tak długo, dopóki w stosunku do państwa sąsiedzkiego połączonego z mniejszością węzłem etnicznym istnieć będą nieuregulowane kwestie polityczne, szczególnie jeśli państwo takie manipulować będzie kwestią obywatelstwa i łączyć ją z ochroną mniejszości. Sytuacja taka zachodzi nadal na przykład w stosunkach polsko-niemieckich. Prawo niemieckie utożsamia etniczne pojęcie „Niemca” z „niemieckim obywatelem” (art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej). Związek między możliwością podjęcia pracy w Niemczech, osiedlenia się na pewien czas a liczbą osób z województwa opolskiego „zgłaszających się do mniejszości” jest jednoznaczny. Jeśli jeszcze wziąć pod uwagę, że „niemiecka przynależność państwowa” w stosunku do zamieszkałych na Ziemiach Zachodnich i Północnych obywateli polskich jest wywodzona z koncepcji, które w przeszłości kwestionowały suwerenność Polski na tych obszarach, to implikacje polityczne są wyraźne. Stąd dla strony polskiej traktatowe potwierdzenie ochrony mniejszości niemieckiej warunkowane było potwierdzeniem obowiązku lojalności

²³ Por. A. Michalska, *Komisji Konstytucyjnej pod rozprawę. Prawa mniejszości „Rzeczpospolita”* z 15 III 1995, s. 13.

²⁴ W uwagach do art. 27 Paktu praw obywatelskich i politycznych Komitet Praw Człowieka stwierdził (1994), że „w tych państwach, w których istnieją mniejszości etniczno-religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do posiadania, wraz z innymi członkami danej grupy, życia kulturalnego i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem”. W tłumaczeniu A. Michalskiej, *op.cit.*

obywatelskiej w stosunku do osób należących do tej mniejszości²⁵. W ostatnim czasie do instytucji obywatelstwa w kontekście ochrony mniejszości i swoich interesów za granicą sięga Rosja, utrzymując lub nadając obywatelstwo rosyjskie całym grupom Rosjan pozostałym poza granicami kraju²⁶. Tło polityczne takich działań (podtrzymanie swoich wpływów politycznych w bezpośrednim sąsiedztwie) jest jednoznaczne.

Sięganie przez „państwo pochodzenia” do instytucji obywatelstwa w kontekście ochrony „swojej mniejszości” za granicą może rozsadzić koncepcję nowoczesnego standardu ochrony mniejszości, a w każdym razie bardzo utrudni rozwój tego standardu. Z jednej strony – tego rodzaju „podwójne obywatelstwo” znacznie utrudni lub wręcz uniemożliwi udział przedstawicieli mniejszości w jednostkach administracyjnych i samorządowych – wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi status urzędnika – posiadanie drugiego obywatelstwa jest barierą (warto przypomnieć, że w wielu krajach również nauczyciele mają taki status). Z drugiej strony – obywatelstwo jest związane bezpośrednio z suwerennością państwa. Reakcją na stanowisko „państw pochodzenia” będzie więc (i jest) siłą rzeczy trwanie przy wymogu „obywatelstwa” przy definicji/opisie mniejszości narodowej, co w sumie nie odpowiada nowoczesnemu kierunkowi rozwoju standardu ochrony mniejszości narodowych.

c) Niektóre problemy szczegółowe

Znaczne kontrowersje wzbudził problem braku ekwiwalentności w traktacie polsko-niemieckim²⁷. W myśl art. 20 ust. 1 tego traktatu zamieszkałe w Polsce „osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej” zakwalifikowane zostały jako „mniejszość niemiecka”, natomiast w odniesieniu do „osób w Republice Federalnej Niemiec, posiadających niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia, albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej” takiego określenia brak. Jest to przedmiotem krytyki tak po stronie polskiej, jak i po stronie niemieckiej. Po stronie polskiej zarzuca się, że brak terminu „mniejszość polska” ograniczy ochronę Polaków w Niemczech i w zasadzie uzależni jej zakres wyłącznie od uznania Niemiec. Po stronie

²⁵ Por. J. Barcz, *Der polnisch-deutsche Vertrag...*

²⁶ Por. Heather F. Hurlburt, A. Rosas, *Russian Bilateral Treaties and Minority Policy. Consultations on the role of bilateral treaties in regulating minority rights organized by the Foundation on Inter-Ethnic Relations. Vienna, 8-9 Mars 1995.*

²⁷ Szerzej: R. Jasica, *Polish-German Treaties of 1990 and 1991 on the Confirmation of their Mutual Border and on good Neighbourliness and Friedly Co-operation.* „Polish Yearbook of International Law” 1991-1992 XIX, s. 81 i nast.; J. Barcz, *Sytuacja prawna Polaków w Niemczech w świetle Traktatu z 17 czerwca 1991 r. i prawa krajowego RFN.* „Państwo i Prawo” nr 5/1995, s. 36 i nast.

niemieckiej zaś podnosi się, że zrównanie w traktacie zakresu ochrony mniejszości niemieckiej w Polsce z ochroną „osób pochodzenia polskiego” w Niemczech może być wykorzystane dla ograniczenia ochrony mniejszości niemieckiej²⁸.

Powyższe ujęcie „opisu” mniejszości w traktacie polsko-niemieckim jest wynikiem – z jednej strony – bardzo ostrożnego (żeby nie powiedzieć restryktywnego) podejścia państw Europy Zachodniej, w tym również Niemiec, do ochrony mniejszości „u siebie”. Wiąże się to m.in. z problemem emigrantów, którzy w dużych grupach zamieszkują te państwa. Państwa te dążą więc do formalnego oddzielenia kwestii ochrony mniejszości od ochrony tożsamości kulturowej emigrantów, ograniczając tę pierwszą do tzw. mniejszości uznanych (*anerkannte Minderheiten*). Z drugiej strony – jeśli chodzi o Polaków w Niemczech – chodziło o objęcie w traktacie ochroną możliwie całej grupy, która jest bardzo zróżnicowana tak pod względem faktycznym, jak i statusu prawnego. Wprowadzenie do traktatu terminu „mniejszość polska” nie rozwiązałyby automatycznie problemu ochrony grupy polskiej w Niemczech. Jeśli uwzględnić stan prawny w RFN, to można dojść do wniosku, iż w takim przypadku ochrona ograniczona zostałaby do tzw. *Ruhr-Polen*, pozostawiając na boku pozostałe liczniejsze grupy polskie w Niemczech. Z tego punktu widzenia istotne jest, że traktat konkretyzuje faktyczne kryteria określające istnienie mniejszości (art. 20 ust. 1) i obejmuje ochroną wszystkie osoby należące do grupy polskiej w Niemczech mające obywatelstwo niemieckie. Punkt pierwszy listów ministrów spraw zagranicznych, wymienionych przy podpisywaniu traktatu zapewnia ponadto pewną ochronę zamieszkałych w Niemczech Polaków nie mających obywatelstwa niemieckiego. Traktat stwarza więc ramy prawne dla zachowania tożsamości kulturowej Polaków w Niemczech. Rozstrzygające znaczenie będzie miał faktyczny rozwój tej grupy, tzn. zdolność do artykułowania swoich interesów i wola zachowania tożsamości²⁹. Państwo nie może bowiem odmawiać ochrony, powołując się na to, że istniejąca i artykułująca swoją tożsamość grupa nie jest przez nie uznawana za mniejszość narodową.

W związku z powyższym problemem, art. 20 ust. 1 traktatu polsko-niemieckiego wiązany jest niekiedy z art. 2 ust. 7, w którym mowa jest o „mniejszościach” i „równorzędnych grupach” (*gleichgestellte Gruppen*). W powiązaniu takim widzi się z kolei usankcjonowanie niekorzystnego statusu grupy polskiej w Niemczech w stosunku do mniejszości niemieckiej w Polsce³⁰. Należy w związku z tym zaznaczyć, że art. 2 traktatu formułuje generalne zasady, jakimi oba państwa kierują się m.in. w „kształtowaniu swych stosunków”. Pojęcie „równorzędnych grup” należy więc interpretować szeroko,

²⁸ Por. D. Blumenwitz, *Minderheiten und Volksgruppenrecht. Aktuelle Entwicklung*. Bonn 1992, ss. 82 i 83.

²⁹ Szerzej: J. Barcz, *Sytuacja prawna Polaków w Niemczech...*

³⁰ R. Jasica, *Polish-German Treaties...*

z uwzględnieniem z jednej strony zasłóci historycznych w stosunkach polsko-niemieckich, z drugiej zaś strony z uwzględnieniem nowoczesnych nurtów, rozszerzających ochronę na grupy, które dotychczas nie były objęte pojęciem „mniejszości uznanej”. Art. 2 ust. 7 mówi ogólnie o „mniejszościach” w liczbie mnogiej, nie konkretyzując bliżej o jakie mniejszości chodzi. W grę wchodzić więc może zarówno mniejszość niemiecka w Polsce, jak i te grupy polskie w Niemczech, które z powodzeniem zakwalifikować można do kategorii mniejszości narodowej czy językowej. Ewentualne zakwalifikowanie innych grup (na przykład osób nie mających obywatelstwa niemieckiego) do kategorii „grupy równorzędnej” (z mniejszościami), z pewnością nie oznacza ograniczenia ochrony takiej grupy. Z jednej bowiem strony traktat wyraźnie zapewnia równość ochrony i praw, z drugiej zaś strony zakwalifikowanie do tej kategorii osób nie mających obywatelstwa niemieckiego jednoznacznie wzmocniałoby ochronę tej części grupy polskiej w Niemczech.

W końcu pewien problem interpretacyjny związany jest z art. 20 ust. 2 traktatu polsko-niemieckiego – „Umawiające się Strony realizują prawa i obowiązki zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości, w szczególności zgodnie z ...” (tu następuje wyliczenie podstawowych dokumentów międzynarodowych). Z postanowień tych wyprowadzany jest niekiedy wniosek, iż jedynie Polska związana jest wymienionymi „standardami międzynarodowymi” w odniesieniu do mniejszości niemieckiej, natomiast Niemcy są związane w stosunku do grupy polskiej jedynie postanowieniami traktatu³¹. Interpretacja taka nie ma uzasadnienia. Wręcz przeciwnie, postanowienia powyższe wzmocniają ochronę grupy polskiej w Niemczech, bowiem „prawa i obowiązki”, o których mowa w art. 20 ust. 2, dotyczą jednoznacznie tak członków mniejszości niemieckiej w Polsce, jak i członków grupy polskiej w Niemczech. Zróznicowana grupa polska ma podlegać ochronie stosownie do „standardów międzynarodowych dotyczących mniejszości”. Niemniej zauważyć należy, że postanowienia art. 20 ust. 2 nie są jednoznaczne. Tekst polski mówi o „realizowaniu praw i obowiązków zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości”, a tekst niemiecki mówi o „realizowaniu praw i obowiązków standardu międzynarodowego dotyczącego mniejszości”³². W tym węższym ujęciu art. 20 ust. 2 miałby jedynie deklaratoryjne znaczenie; oba państwa i tak zobowiązane są do realizacji wiążących je dokumentów międzynarodowych. W każdym razie, stosownie do art. 38 ust. 3, akapit 3 traktatu obydwaj teksty, polski i niemiecki „mają jednakową moc”. Artykuł ten żadnych barier dla ochrony grupy polskiej w Niemczech nie stwarza.

³¹ Tamże.

³² „Die Vertragsparteien verwirklichen die Rechte und Verpflichtung des internationalen Standards für Minderheiten”.

d) Emigranci

Jak już wyżej zostało podkreślone, problem emigrantów – którzy w dużych grupach często już w drugim lub trzecim pokoleniu zamieszkują w państwach Europy Zachodniej – ma bezpośredni wpływ na rozwój standardu międzynarodowego ochrony mniejszości. Zainteresowane państwa obawiają się rozszerzenia ochrony przyznawanej mniejszościom na emigrantów. Dążą w związku z tym do rozdzielenia tych dwóch kwestii: z jednej strony ochrony mniejszości narodowych, która miałaby dotyczyć jedynie tzw. mniejszości uznanych. Z drugiej strony ochrony tożsamości etnicznej emigrantów. Stanowisko takie jest obecnie jednym z najpoważniejszych czynników ograniczających możliwość rozwoju międzynarodowego standardu ochrony mniejszości. Wydaje się, że będzie ono trudne do utrzymania w przyszłości. Nowoczesny trend, stosownie do którego ochrona mniejszości obejmuje wszystkie grupy (chcące naturalnie za mniejszość uchodzić) na terytorium danego państwa, znajduje pewne potwierdzenie również w traktach zawartych przez Polskę. Już traktat z Włochami, podpisany w październiku 1991 r., stwierdza w art. 12 „Każda z Wysokich Umawiających się Stron, zgodnie z jej systemem prawnym i porozumieniem międzynarodowym w tej dziedzinie, zapewni ochronę praw, włącznie z prawem do opieki społecznej, legalnie przebywającym i zatrudnionym na jej terytorium obywatelom drugiej Strony”. Znacznie dalej idzie traktat polsko-niemiecki. Niezależnie od tego, że ta część emigrantów, która uzyskała obywatelstwo niemieckie, podlega ochronie właściwej dla mniejszości narodowych na podstawie art. 20-22 traktatu, szczególna ochrona przewidziana jest we wspomnianych już listach ministrów spraw zagranicznych, wymienionych przy podpisywaniu traktatu³³. W punkcie pierwszym listów zawarte jest oświadczenie rządu RFN, „iż podejmie starania celem stworzenia możliwości, aby także żyjące w RFN osoby polskiego pochodzenia lub przyznające się do języka, kultury lub tradycji polskiej nie objęte postanowieniami artykułu 20 ust. 1, mogły korzystać w daleko idącym zakresie z praw wymienionych w artykule 20 i z możliwości wymienionych w artykule 21”. Niezależnie od ograniczenia powyższych zobowiązań, wynikających ze zwrotu, iż rząd RFN „podejmie starania” (*Bemühungsklausel*), oraz że korzystanie ze stosowanych praw będzie zapewnione „w daleko idącym zakresie” (*weitgehend*), oświadczenie to zawiera konkretne zobowiązanie do ochrony zamieszkałych w RFN osób polskiego pochodzenia nie mających obywatelstwa niemieckiego oraz gwarantuje takim osobom ochronę w daleko idącym zakresie – *per analogiam* – jak osobom należącym do mniejszości narodowej.

Niektóre pozostałe traktaty również zawierają w tej dziedzinie interesujące postanowienia. Ma to znaczenie szczególne, ponieważ także nowe demokracje

³³ Stosownie do art. 31 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów listy te mają znaczenie Prawnomiędzynarodowe przy interpretacji traktatu.

Europy Środkowej w coraz większym stopniu konfrontowane są z napływem dużych grup emigrantów z Europy Wschodniej.

I tak część traktatów ogranicza ochronę do emigrantów, którzy uzyskali obywatelstwo kraju zamieszkania. Art. 15 ust. 3 traktatu z Estonią stwierdza na przykład: „Strony będą sprzyjać obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej estońskiego pochodzenia, i obywatelom Republiki Estońskiej polskiego pochodzenia, w tym mniejszości polskiej w Estonii, w zachowaniu i krzewieniu tożsamości etnicznej, własnej kultury”. Art. 15 ust. 1 traktatu z Rumunią zawiera podobne postanowienia. W obu przypadkach Polska zagwarantowała estońskim i rumuńskim emigrantom, co prawda tylko tym, którzy nabyli polskie obywatelstwo, ochronę analogiczną do ochrony osób należących do mniejszości narodowych, a w każdym razie sprawy te potraktowano łącznie. Podobnie powinien być interpretowany art. 16 ust. 2 traktatu z Rosją, w myśl którego: „Strony będą sprzyjać obywatelom Rzeczypospolitej pochodzącym z Rosji i obywatelom Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia w zachowaniu i krzewieniu tożsamości etnicznej, własnej kultury oraz nauczaniu języka ojczystego na poziomie przedszkolnym i szkolnym”. Rosja nie kwestionuje bowiem istnienia mniejszości polskiej, a w traktacie brak odrębnego artykułu na ten temat³⁴.

Dwa inne traktaty idą dalej, gwarantując *expressis verbis* ochronę emigrantom nie mającym obywatelstwa państwa zamieszkania. Traktat z Litwą stanowi w art. 17: „Układające się Strony gwarantują osobom stale zamieszkującym na ich terytorium a posiadającym obywatelstwo drugiej Strony wszystkie prawa człowieka, które są przyznawane takim osobom zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami i szczegółowymi normami prawa międzynarodowego oraz prawami państwa, w którym osoby te stale zamieszkują”. Bardziej interesujący jest traktat z Węgrami, nie zawiera on bowiem żadnej klauzuli ograniczającej (wymóg zgodności z „powszechnie uznanymi zasadami” czy też normami szczegółowymi). Art. 6 ust. 2, zdanie drugie traktatu stwierdza: „Umawiające się Strony potwierdzają, że każda z nich będzie udzielała pomocy zamieszkałej na jej terytorium grupie etnicznej drugiej Umawiającej się Strony w pielęgnowaniu kultury, języka i szkolnictwa oraz w utrzymywaniu związków z krajem macierzystym, jak również umożliwi tej grupie korzystanie z pomocy udzielonej przez drugą Umawiającą się Stronę w powyższej działalności”.

Jak się wydaje, traktaty zawarte przez Polskę potwierdzają stosunkowo jasny trend w rozwoju ochrony tożsamości emigrantów. O ile państwo

³⁴ Art. 16 ust. 1 mówi generalnie o przestrzeganiu przez oba państwa „praw mniejszości narodowych” (i powołuje niektóre ważniejsze dokumenty międzynarodowe w tej mierze), a art. 16 ust. 2 koncentruje się na wolności wyznania „obywateli Rzeczypospolitej Polskiej pochodzących z Rosji i obywateli Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia”.

dopuszcza do osiedlenia na swoim terytorium znacznych grup emigrantów i czerpie z tego określone korzyści, to zobowiązane jest do zapewnienia takim osobom pewnej podstawowej ochrony tożsamości etnicznej, językowej, kulturowej i religijnej. Relacja między ochroną mniejszości narodowej a ochroną tożsamości osób zamieszkałych w danym państwie i nie uznawanych przez to państwo za mniejszość, nie może być wykorzystywana do wyłączenia czy ograniczenia ochrony tych ostatnich oraz do ograniczenia możliwości artykułowania przez takie osoby swej tożsamości. Wskazane jest raczej podejście elastyczne³⁵: tak jeśli chodzi o zakres ochrony, który powinien odpowiadać specyfice każdej grupy, jak i samej kwalifikacji – trudno bowiem określić, w którym dokładnie momencie grupa emigrantów „przekształci się” w mniejszość językową, etniczną czy religijną i dopiero od „tego momentu” gwarantować jej ochronę. Rozwój praktyki zacierać będzie w coraz większym stopniu różnice między „mniejszościami” a „emigrantami”. Termin „mniejszość narodowa” nabywa generalnego znaczenia, obejmując różne grupy ludności w danym państwie różniące się określonymi cechami od pozostałej ludności (narodowością, językiem, tradycjami, religią). Zakres związanej z kwalifikacją „jako mniejszość” ochrony uzależniona powinna być od stopnia koncentracji zamieszkania, intensywności artykułowania woli do zachowania tożsamości itp., a nie od formalnego uznania przez państwo „za mniejszość”.

3. PRAWA OSÓB NALEŻĄCYCH DO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I OBOWIĄZEK PAŃSTW DO OCHRONY MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

3.1. PRAWA OSÓB NALEŻĄCYCH DO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

a) Zasady

Niezależnie od omówionej wyżej, istotnej zasady opcji indywidualnej, traktaty potwierdzają:

- zasadę zakazu asymilacji wbrew woli zainteresowanych osób,
- zasadę równości,
- zasadę niedyskryminacji.

³⁵ Dokumenty KBWE, które początkowo bardzo ostrożnie nawiązywały do tego problemu (zob. pkt. 38 dokumentu moskiewskiego spotkania konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE z 4 października 1991 r.) coraz wyraźniej wskazują na konieczność zapewnienia „także praw kulturalnych dla legalnie zamieszkujących i pracujących migrantów”. Zob. punkty 36-38 rozdziału IV „Ludzki wymiar” dokumentu trzeciego spotkania szefów państw i rządów państw KBWE – „Wyznania czasu przemian”, przyjętego w Helsinkach 10 lipca 1992 r.

(aa) Zasada zakazu asymilacji wbrew woli zainteresowanych osób

W myśl punktu 32 zdanie drugie Deklaracji kopenhaskiej – „Osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej lub religijnej oraz utrzymania i rozwijania swej kultury we wszystkich jej aspektach, bez jakichkolwiek prób asymilacji wbrew ich woli”. Analogiczne postanowienia zawiera traktat z Niemcami w art. 20 ust. 1. Stosownie do tych postanowień osoby należące do obu grup wymienionych w art. 20 ust. 1 mają prawo do „swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek próby asymilacji wbrew ich woli”. Pośród pozostałych traktatów jedynie traktat z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną potwierdza *expressis verbis* w art. 8 ust. 1 tę zasadę.

(ab) Zasada równości i zasada niedyskryminacji

Zasady te potwierdza punkt 31 Deklaracji kopenhaskiej, w myśl którego „Osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równowagi wobec prawa”. W tym brzmieniu zasada równości i zasada zakazu dyskryminacji zostały potwierdzone w traktacie z Niemcami (art. 20 ust. 1 zdanie ostatnie). W niektórych traktatach, przy formułowaniu tych zasad sięgnięto do postanowień punktu 32 zdanie drugie Deklaracji kopenhaskiej³⁶. Tak na przykład art. 11 ust. 1 traktatu z Ukrainą podkreśla prawo osób należących do mniejszości narodowych „do zachowania, wyrażania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa”³⁷. Traktaty z Czeską i Słowacką Republiką Federacyj-

³⁶ Jest ewidentne, iż w przypadku niektórych traktatów negocjatorzy połączyli postanowienia punktu 31 i punktu 32 zdania drugiego Deklaracji kopenhaskiej.

³⁷ Również: art. 13 ust. 2 traktatu z Litwą [„Osoby (należące do obu mniejszości) mają prawo ... do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości narodowej, kulturowej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji i przy zachowaniu pełnej równowagi wobec prawa”]; art. 14 ust. 1 traktatu z Białorusią [„...osoby (należące do obu mniejszości) mają prawo ... do swobodnego zachowania, rozwijania i wyrażania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równowagi wobec prawa”]; art. 15 ust. 1 traktatu z Rumunią (osoby należące do obu grup wymienionych w traktacie mają prawo do „swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa”) i art. 15 ust. 1 traktatu z Łotwą (osoby należące do obu mniejszości mają prawo do „zachowania, wyrażania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa”).

ną, Estonią, Rosją i Węgrami nie zawierają wyraźnego potwierdzenia tych zasad. Tym niemniej w traktatach tych mówi się generalnie, że ich strony będą kierować się „powszechnie uznanymi standardami międzynarodowymi”.

b) Poszczególne prawa osób należących do mniejszości narodowych

Również w tym kontekście traktat z Niemcami może być traktowany jako modelowy. Formuluje on katalog praw osób należących do mniejszości w nawiązaniu do punktu 32 Deklaracji kopenhaskiej. Stosownie do art. 20 ust. 3 traktatu osoby określone w jego ust. 1 mają „w szczególności” prawo do:

- swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym, dostępu do informacji w tym języku, jej rozpowszechniania i wymiany,

- zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji lub stowarzyszeń oświatowych, kulturalnych i religijnych, które mogą się ubiegać o dobrowolne wkłady finansowe i inne, jak również o pomoc publiczną, zgodnie z prawem krajowym, oraz które posiadają równoprawny dostęp do środków przekazu swojego regionu,

- wyznawania i praktykowania swej religii, w tym nabywania, posiadania i wykorzystania materiałów religijnych oraz prowadzenie oświatowej działalności religijnej w języku ojczystym,

- ustanawiania i utrzymywania niezakłóconych kontaktów między sobą w obrębie swego kraju, jak również kontaktów poprzez granice z obywatelami innych państw, z którymi łączą ich wspólne pochodzenie etniczne lub narodowe, dziedzictwo kulturowe lub przekonania religijne,

- używanie swych imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego,

- zakładania i utrzymywania organizacji lub stowarzyszeń w obrębie swojego kraju oraz uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach pozarządowych,

- korzystania na równi z innymi ze skutecznych środków prawnych dla urzeczywistnienia swoich praw, zgodnie z prawem krajowym.

Traktat z Ukrainą (art. 11 ust. 1), z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną (art. 8 ust. 1), z Litwą (art. 14), z Łotwą (art. 15 ust. 2) i Białorusią (art. 15) zawierają różne warianty wyżej omówionych postanowień³⁸. Jest charakterystyczne, iż jedynie traktat z Litwą zawiera nawiązanie do pewnych aspektów związanych z postulatem autonomii. Art. 14 akapit ostatni zapewnia osobom należącym do obu mniejszości prawo do „uczestniczenia w życiu publicznym bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli na szczeblu władz

³⁸ Por. *Synopsis of the bilateral treaties...*

państwowych i lokalnych i dopuszczenia do służby publicznej na równi z innymi obywatelami". Wskazuje to na znaczną wstrzeźliwość co do traktatowego regulowania sprawy jakiegokolwiek formy autonomii w odniesieniu do mniejszości narodowych. Znaczna wstrzeźliwość występuje również w odniesieniu do nazewnictwa miejscowości i nazw topograficznych³⁹.

Jeśli chodzi o kontrowersję dotyczącą praw grupowych i praw indywidualnych, to większość traktatów zawartych przez Polskę posługuje się formułą zawartą w punkcie 32 Deklaracji kopenhaskiej. W myśl tej formuły – „Osoby należące do mniejszości narodowych mogą korzystać ze swych praw indywidualnie, jak też wespół z innymi członkami swej grupy” (punkt 32 zdanie pierwsze ostatniego akapitu). Formuła ta powtórzona jest *expressis verbis* w art. 15 traktatu z Białorusią, art. 8 ust. 2 traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, art. 13 ust. 2 traktatu z Litwą, art. 20 ust. 3 traktatu z Niemcami, art. 11 ust. 1 traktatu z Ukrainą, art. 15 ust. 1 traktatu z Łotwą, art. 15 ust. 1 traktatu z Rumunią i art. 6 ust. 2 traktatu z Węgrami. W traktatach zawartych przez Polskę konsekwentnie podkreśla się indywidualny charakter praw w ramach ochrony mniejszości w nawiązaniu do formuły Deklaracji kopenhaskiej. Znajduje to swój wyraz również w konsekwentnym stosowaniu zwrotów: „członkowie mniejszości ... mają prawo”, „osoby wymienione ... mają prawo do”, „osoby należące do mniejszości mają prawo”. W niektórych traktatach można znaleźć sformułowania: „prawa mniejszości narodowych”⁴⁰, „ochrona praw mniejszości narodowych”⁴¹, czy „realizacja praw mniejszości narodowych”⁴². Sformułowania te powiązane są z odesłaniem do powszechnych standardów ochrony mniejszości, muszą więc być interpretowane w kontekście formuły zawartej w Deklaracji kopenhaskiej. W tym kontekście jedynie sformułowanie zawarte w art. 15 ust. 2 traktatu z Łotwą nie znajduje objaśnienia. Stosownie do postanowień tego artykułu „Umawiające się Strony” mają podjąć działania niezbędne „w celu realizacji praw mniejszości”, przy czym w dalszej części tego artykułu wymienione są „prawa” przypisane w innych traktatach oraz w deklaracji kopenhaskiej jednoznacznie do „osób należących do mniejszości”. Można to wytłumaczyć jedynie niefrasobliwością terminologiczną negocjatorów tego traktatu.

³⁹ W listach wymienionych między ministrami spraw zagranicznych przy podpisywaniu traktatu z Niemcami zawarte jest oświadczenie rządu polskiego, iż nie widzi on obecnie „żadnej możliwości dopuszczenia na tradycyjnych obszarach osiedlenia mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej oficjalnych nazw topograficznych także w języku niemieckim”, gotów jest jednak „rozpatrzyć tę sprawę w stosownym czasie”.

⁴⁰ Art. 6 ust. 1 traktatu z Węgrami i art. 16 ust. 1 traktatu z Rosją.

⁴¹ Art. 13 ust. 1 traktatu z Litwą.

⁴² Art. 15 ust. 2 traktatu z Łotwą.

3.2. OBOWIĄZEK PAŃSTW DO OCHRONY MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

W tej dziedzinie traktaty można podzielić na dwie grupy. Jedną stanowią traktaty, które stosunkowo szczegółowo ustanawiają tzw. *affirmative actions*, druga grupa, to traktaty, które dodatkowo formułują zasadę współpracy w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych.

a) Affirmative actions

Wszystkie traktaty, z wyjątkiem traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną i traktatu z Rumunią, zawierają generalne zobowiązanie państw do „chronienia” na swych terytoriach „tożsamości narodowej, kulturowej, językowej i religijnej” osób należących do mniejszości oraz „tworzenia warunków jej rozwijania”⁴³, do „sprzyjania osobom należącym do mniejszości w zachowaniu tożsamości etnicznej, własnej kultury”⁴⁴ lub do „ochrony” na swym terytorium tożsamości narodowej mniejszości Drugiej Strony przed jakimkolwiek działaniem zagrażającym jej tożsamości” i do „tworzenia” „warunków dla jej umacniania”⁴⁵.

W nawiązaniu do postanowień Deklaracji kopenhaskiej traktaty z Niemcami, Litwą i Białorusią zawierają stosunkowo szczegółowe postanowienia konkretyzujące odpowiednie zobowiązania państw. I tak traktat z Niemcami zobowiązuje oba państwa „w szczególności”:

– w ramach obowiązujących ustaw wzajemnie umożliwiać i ułatwiać podejmowanie działań na rzecz wspierania członków grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 lub ich organizacji,

– mimo konieczności uczenia się oficjalnego języka odnośnego państwa, dążyć zgodnie z właściwymi przepisami prawa krajowego do zapewnienia członkom grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 odpowiednich możliwości nauczania ich języka ojczystego lub w języku ojczystym, w publicznych placówkach oświatowych, jak również tam, gdzie jest to możliwe i konieczne, posługiwania się nim wobec władz publicznych,

– uwzględniać historię i kulturę grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 w związku z nauczaniem historii i kultury w placówkach oświatowych,

– szanować prawo członków grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 do skutecznego uczestnictwa w sprawach publicznych, łącznie z udziałem w sprawach dotyczących ochrony i wspierania ich tożsamości,

⁴³ Art. 15 traktatu z Litwą i art. 21 ust. 1 traktatu z Niemcami.

⁴⁴ Art. 15 ust. 3 traktatu z Estonią.

⁴⁵ Art. 11 ust. 2 traktatu z Ukrainą, art. 15 ust. 3 traktatu z Łotwą. Porównaj: art. 16 ust. 1 traktatu z Białorusią, art. 16 ust. 3 traktatu z Rosją i art. 6 ust. 2 traktatu z Węgrami. Synopsis of the bilateral treaties prepared by the Foundation on Inter-Ethnic Relations..., s. 31-32.

– podejmować niezbędne środki w tym celu po należytej konsultacji, zgodnie z procedurą podejmowania decyzji w danym państwie, łącznie z kontaktami z organizacjami lub stowarzyszeniami grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1⁴⁶.

Powyższe zobowiązania uzupełniane są zwykle w innych częściach traktatów (dotyczących współpracy kulturalnej) szczegółowymi postanowieniami dotyczącymi wspierania i dostępu do języka „drugiej Strony”⁴⁷.

Pozostałe traktaty zawierają jedną ze wskazanych wyżej formuł ogólnego zobowiązania do wspierania tożsamości mniejszości narodowych. Traktat z Rosją (art. 16 ust. 2) i z Estonią (art. 15 ust. 2) potwierdzają dodatkowo wolność religii w kontekście ochrony mniejszości.

b) Zasada współpracy w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych

Dwa traktaty – z Niemcami i z Białorusią – formułują, w nawiązaniu do postanowień Deklaracji kopenhaskiej⁴⁸, przesłanki współpracy między państwami w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych. Stosownie do art. 21 ust. 1 zdanie drugie i trzecie traktatu z Niemcami oba państwa „doceniają szczególnie znaczenie wzmożonej konstruktywnej współpracy w tej dziedzinie. Współpraca ta powinna umacniać pokojowe współzycie i dobre sąsiedztwo Narodów polskiego i niemieckiego oraz przyczyniać się do porozumienia między nimi”. Podobne postanowienia zawiera traktat z Białorusią w art. 16 ust. 1: „Umawiające się Strony będą rozwijać konstruktywną współpracę w zakresie ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, traktując je jako czynnik wzmocnienia wzajemnego zrozumienia i dobrosąsiedzkich stosunków między narodami polskim i białoruskim”.

3.3. ZASADA WZAJEMNOŚCI?

Zawarta w traktatach zasada parytetu stosownych praw osób należących do mniejszości w obu odnośnych państwach i zobowiązań do ich ochrony po stronie tych państw interpretowana bywa jako zagrożenie dla ochrony mniejszości⁴⁹. Podnosi się, iż w związku z częstą nieadekwatnością stanów

⁴⁶ Por. art. 15 traktatu z Litwą i art. 16 traktatu z Białorusią.

⁴⁷ Por. art. 25 traktatu z Niemcami, art. 22 traktatu z Białorusią, art. 20 i 21 traktatu z Litwą. Patrz również: art. 13 i 14 traktatu z Estonią, art. 13 traktatu z Łotwą, art. 15 traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, art. 15 traktatu z Ukrainą, art. 13 traktatu z Rosją.

⁴⁸ Punkt 36 Deklaracji kopenhaskiej.

⁴⁹ Głosy takie pojawiły się przede wszystkim w literaturze niemieckiej (por. D. Blumenwitz, *Minderheiten und Volksgruppenrecht ...*, s. 83). Wskazuje się, że strona polska mogłaby odwołać się do braku pewnych praw dla osób pochodzenia polskiego żyjących w Niemczech, które „i tak w rachubę nie wchodzi”, aby ograniczyć stosowanie traktatu w odniesieniu do mniejszości niemieckiej w Polsce.

faktycznych i stopnia zorganizowania mniejszości, ochrona będzie ograniczana do najniższego standardu. Obawy takie nie uwzględniają jednak, że zasada równości standardu nie może być pojmowana w znaczeniu absolutnym. Istnieje olbrzymia różnorodność wśród mniejszości narodowych i jest rzeczą oczywistą, że zakres ochrony i praw osób należących do mniejszości powinien być realizowany adekwatnie do faktycznego stanu rozwoju danej grupy i specyficznych warunków w jakich ona żyje. Także w tej dziedzinie praktyka wykazuje daleko idącą elastyczność. Obawy powyższe nie uwzględniają również, że w odniesieniu do praw człowieka, w tym też praw osób należących do mniejszości narodowych, nie obowiązuje klasyczna zasada do *ut des*. Żadne państwo nie może ograniczać ochrony mniejszości „u siebie”, powołując się na fakt, iż w innym państwie położenie mniejszości – nawet jeśli chodzi o mniejszość powiązaną węzłem etnicznym z tym państwem – jest gorsze, czy też w ogóle odmawia się uznania danej grupy jako mniejszość. W takim negatywnym ujęciu zasada wzajemności nie ma prawnomiędzynarodowego uzasadnienia w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych. Bez wątpienia natomiast traktaty dwustronne wnoszą nowe wartości do ochrony mniejszości. Z jednej strony osadzają ochronę mniejszości w szerokim kontekście unormowania stosunków politycznych i społecznych między danymi państwami i tym samym „odpolityczniają” sprawę ochrony mniejszości w stosunkach bilateralnych. Z drugiej strony – określają zasady współpracy między tymi państwami również w dziedzinie ochrony mniejszości. W stosunkach dwustronnych między państwami, w których żyją mniejszości narodowe powiązane węzłem etnicznym z drugim państwem, jest to materia nadzwyczaj delikatna i często konfliktogenna. Stąd określenie traktatowych zasad współpracy ma istotne znaczenie. Traktaty bilateralne sprawiają, że ochrona mniejszości staje się przedmiotem kooperacji a nie konfrontacji. Z traktatów tych można wywieść zasadę kooperatywnej wzajemności, w myśl której państwa zobowiązane byłyby do wspólnego rozpatrywania problemów pojawiających się w związku z ochroną mniejszości, w tym również dotyczących rozszerzenia ochrony. W żadnym zaś razie traktaty nie stwarzają podstawy prawnej dla działań restryktywnych.

4. TZW. KLAUZULE BEZPIECZEŃSTWA

Tzw. klauzule bezpieczeństwa obejmują dwie zasadnicze kwestie:

– zagwarantowanie, aby korzystanie przez osoby należące do mniejszości narodowych z należnych im praw odbywało się zgodnie z prawem międzynarodowym,

– zagwarantowanie lojalności obywatelskiej osób należących do mniejszości narodowych w stosunku do państwa, w którym zamieszkują.

Na obecnym etapie stosunków międzynarodowych, jest to jeden z zasadniczych czynników warunkujących rozwój międzynarodowego standardu

ochrony mniejszości. Państwa bowiem nie zgodzą się na dalszy rozwój tego standardu, o ile nie będą miały gwarancji, iż tym samym nie wzrośnie zagrożenie dla ich niepodległości politycznej i integralności terytorialnej. Widać to wyraźnie na przykładzie stosunków polsko-niemieckich. Naturalnie, zmiany demokratyczne w Polsce są najistotniejszym czynnikiem, który przyczynił się do polepszenia sytuacji żyjących w Polsce mniejszości narodowych. Istotnym warunkiem traktatowego uregulowania i zagwarantowania ochrony mniejszości niemieckiej w Polsce było jednak również położenie kresu wszelkim wątpliwościom, jakie do tego czasu wysuwane były w RFN co do statusu prawnomiędzynarodowego granicy polsko-niemieckiej i suwerenności Polski na jej ziemiach zachodnich i północnych (dawnych wschodnich obszarach Rzeszy Niemieckiej), co nastąpiło w traktacie „2+4” z 12 września 1990 r. oraz w dwustronnym traktacie „o potwierdzeniu istniejącej granicy” polsko-niemieckiej, podpisanym 14 listopada 1990 r.⁵⁰ Wszystkie pozostałe traktaty zawarte przez Polskę z państwami sąsiedzkimi – z jednej strony – potwierdzają zasady nienaruszalności granic, integralności terytorialnej i suwerennej równości⁵¹, z drugiej zaś strony zawierają wyraźne „potwierdzenie” lub „uznanie” wspólnych granic⁵². Traktaty zawarte z innymi państwami zawierają ogólną klauzulę w odniesieniu do szanowania suwerenności, nienaruszalności granic i integralności terytorialnej⁵³.

⁵⁰ Por. J. Barcz, *Der polnisch-deutsche Vertrag...*, s. 87 i nast.

⁵¹ Art. 1 traktatu z Białorusią, art. 2 ust. 1 traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, art. 1 traktatu z Ukrainą, art. 1 traktatu z Litwą i art. 1 traktatu z Rosją.

⁵² Art. 2 traktatu z Białorusią („Umawiające się Strony potwierdzają istniejącą między nimi granicę, uważają tę granicę za nienaruszalną i stwierdzają, że nie mają i nie będą mieć w przyszłości wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych”), art. 2 ust. 2 traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną („Umawiające się Strony potwierdzają określoną w układach międzynarodowych wspólną granicę państwową i jej nienaruszalność. Umawiające się Strony nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i również w przyszłości nie będą występować z takimi roszczeniami”), art. 2 traktatu z Ukrainą („Strony uważają za nienaruszalną istniejącą i wytyczoną w terenie granicę między nimi i potwierdzają, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych oraz nie będą takich roszczeń wysuwać w przyszłości”), art. 2 traktatu z Rosją („Strony uznają za nienaruszalną istniejącą między nimi granicę i potwierdzają, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych, jak również nie będą występować z takimi roszczeniami w przyszłości”) oraz preambuła traktatu z Litwą („Rzeczpospolita Polska i Republika Litewska... uroczystie potwierdzają wzajemnie integralność – dziś i w przyszłości – swoich aktualnych terytoriów ze stolicami w Warszawie i w Wilnie niezależnie od procesu kształtowania się ich granic w przeszłości... 2) i art. 2 traktatu („1. Układające się Strony uznają istniejącą między nimi i wytyczoną w terenie granicę za nienaruszalną oraz zobowiązują się wzajemnie do bezwzględного poszanowania ich suwerenności i integralności terytorialnej. 2. Strony potwierdzają, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i roszczeń takich nie będą miały również w przyszłości”). Na temat stosunków polsko-litewskich por. W. Czaplinski, *International Legal Aspects of Polish-Lithuanian Relations*. „Polish Yearbook of International Law” 1991-1992 XIX, s. 31 i nast.

⁵³ Patrz: art. 1 traktatu z Estonią, art. 1 traktatu z Łotwą, art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 3 traktatu z Węgrami i art. 1 traktatu z Rumunią.

Sformułowania dotyczące wymogu zgodności ochrony mniejszości narodowych z prawem międzynarodowym w traktatach zawartych przez Polskę nawiązują do punktu 37 Deklaracji kopenhaskiej. W myśl tego punktu, żadnego ze zobowiązań dotyczących ochrony mniejszości „nie można interpretować jako pociągającego za sobą prawo do angażowania się w jakąkolwiek działalność lub prowadzenie jakichkolwiek działań wbrew celom i zasadom Karty Narodów Zjednoczonych, innym zobowiązaniom wynikającym z prawa międzynarodowego lub postanowieniom Aktu Końcowego, łącznie z zasadą integralności terytorialnej państwa”⁵⁴. Wszystkie traktaty zawarte przez Polskę – z jednej strony – potwierdzają zasadę nienaruszalności granic i integralności terytorialnej, z drugiej zaś (w kontekście ochrony mniejszości) odpowiedni standard międzynarodowy, łącznie z Deklaracją kopenhaską i jej punktem 37. Dwa traktaty – z Niemcami i z Litwą – potwierdzają prawie dosłownie postanowienia punktu 37 Deklaracji kopenhaskiej⁵⁵, co znajduje uzasadnienie w specyfice stosunków Polski z obu tymi państwami w przeszłości.

Klauzula lojalności obywatelskiej nie jest co prawda zawarta w Deklaracji kopenhaskiej, została ona natomiast wprowadzona do Raportu ze spotkania genewskiego ekspertów państw KBWE nt. ochrony mniejszości narodowych, należy więc do standardu OBWE⁵⁶. Dla wprowadzenia tej klauzuli do traktatów zawartych przez Polskę zasadnicze znaczenie miał traktat z Niemcami. Specyficzna koncepcja obywatelstwa niemieckiego (*deutsche Staatsangehörigkeit*) w powiązaniu z art. 116 ust. 1 UZ RFN sprawiła⁵⁷, że dla strony polskiej *conditio sine qua non* zastosowanie wobec mniejszości niemieckiej w Polsce międzynarodowego standardu ochrony było jednoznaczne z zagwarantowaniem lojalności obywatelskiej osób należących do tej mniejszości. W art. 22 ust. 2 traktatu z Niemcami stwierdzono, że osoby należące do obu grup określonych w art. 20 ust. 1 są zobowiązane „jak każdy obywatel, lojalnie postępować wobec odnośnego Państwa, kierując się obowiązkami wynikającymi z ustawodawstwa tego Państwa”. Podobne postanowienia wprowadzone zostały następnie do traktatów z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną⁵⁸,

⁵⁴ Por. art. 21 konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych. W komentarzu do tej konwencji (paragraf 90) podkreślono w związku z art. 21: „This provision stresses the importance of the fundamental principles of international law and specifies that the protection of persons belonging to national minorities must be in accordance with these principles”, Strasbourg, November 1994.

⁵⁵ Patrz: art. 22 ust. 1 traktatu z Niemcami i art. 16 ust. 1 traktatu z Litwą.

⁵⁶ „The participating States affirm that persons belonging to a national minority will enjoy the same rights and have the same duties of citizenship as the rest of the population”. Rozdział IV *Raport of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities*. Geneva 1991.

⁵⁷ Por. R. Jasica, *Polish-German Treaties...*, s. 71 i nast.

⁵⁸ Art. 8 ust. 4 – „Przynależność do mniejszości narodowej nie zwalnia obywatela z obowiązku lojalnego postępowania wobec swego Państwa, przestrzegania jego przepisów prawnych i korzystania ze swych praw zgodnie z prawem krajowym”.

z Ukrainą⁵⁹, Białorusią⁶⁰, Łotwą⁶¹ i Litwą⁶². Traktaty z Rosją, Węgrami, Estonią i Rumunią nie zawierają tego rodzaju klauzuli.

Jak już wspomniano, klauzula lojalności obywatelskiej jest ściśle powiązana z włączeniem do definicji/opisu mniejszości narodowej kryterium obywatelstwa państwa zamieszkania. W tej dziedzinie widać wyraźne odchodzenie od klauzuli nawiązującej *stricte* do obywatelstwa na rzecz klauzuli wskazującej na konieczność przestrzegania przez osoby należące do mniejszości narodowej prawa krajowego państwa zamieszkania. Cytowane wyżej postanowienia traktatów zawartych przez Polskę też nie są w tej mierze jednorodne – odwołują się raz do lojalności obywatelskiej (z Niemcami, Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, Ukrainą, Litwą) raz do konieczności przestrzegania ogólnie prawa krajowego (z Białorusią, z Łotwą). Rozwój standardu międzynarodowego, szczególnie w ramach Rady Europy, zmierza do odesłania do ogólnego kryterium (wymogu przestrzegania prawa krajowego). O ile propozycje z początku lat dziewięćdziesiątych zawierały jednoznaczną klauzulę lojalności obywatelskiej⁶³, to art. 20 konwencji ramowej zawiera zobowiązanie do przestrzegania prawa krajowego przez osoby należące do mniejszości narodowych oraz do szanowania „praw innych osób”, w szczególności należących do większości oraz do innych mniejszości. Obiektywnie biorąc jest to rozwój idący w korzystnym dla ochrony mniejszości kierunku i uwzględniający elastyczne podejście do ochrony mniejszości. Tym niemniej klauzula odwołująca się do lojalności obywatelskiej spełnia istotną rolę w początkowej fazie normowania stosunków między państwami (dając danemu państwu poczucie bezpieczeństwa), z drugiej strony pozostanie aktualna tak długo, jak długo państwa pochodzenia odwoływać się będą również do obywatelstwa w kontekście ochrony mniejszości⁶⁴.

5. PODSUMOWANIE

1) Zagwarantowanie odpowiedniej ochrony mniejszościom narodowym warunkowane jest przede wszystkim:

– istnieniem systemu demokratycznego realizującego zasadę państwa prawa w kraju zamieszkiwania danej mniejszości narodowej,

⁵⁹ Art. 11 ust. 3 – „Każda osoba należąca do mniejszości polskiej na Ukrainie oraz ukraińskiej w Rzeczypospolitej Polskiej jest zobowiązana jak każdy obywatel do lojalności wobec Państwa swego zamieszkania, kierując się ustawodawstwem tego Państwa”.

⁶⁰ Art. 17 – „Umawiające się Strony są zgodne co do tego, że osoby, o których mowa w artykule 14, powinny przestrzegać ustawodawstwa państwa swego zamieszkania”.

⁶¹ Art. 15 ust. 4 – „Umawiające się Strony są zgodne co do tego, że osoby, o których mowa w ustępie 1 i 2, powinny przestrzegać ustawodawstwa państwa swego zamieszkania”.

⁶² Art. 16 ust. 2 – „Każda osoba należąca do mniejszości narodowej polskiej w Republice Litewskiej oraz litewskiej w Rzeczypospolitej Polskiej, powinna być jak każdy obywatel lojalna wobec państwa swego zamieszkania, kierując się obowiązkami wynikającymi z ustawodawstwa tego państwa”.

⁶³ Por. J. Barcz, *European Standards...*, s. 96/97.

⁶⁴ Patrz punkt 2.3. b) niniejszego artykułu.

– stabilnymi i dobrymi stosunkami, polityczną kooperacją i pojednaniem między społeczeństwami państwa zamieszkania mniejszości i państwa, z którym mniejszość powiązana jest węzłem etnicznym, szczególnie jeśli w grę wchodzi państwa sąsiedzkie.

Traktaty dwustronne zawarte przez Polskę w latach 1990 - 1994 wykazują, iż poszukiwanie przede wszystkim rozwiązań dwustronnych w powiązaniu z osiągnięciem porozumienia politycznego i społecznego pojednania stanowi najbardziej efektywny mechanizm pozbawienia mniejszości narodowych ich konfliktogenego charakteru, z drugiej zaś strony zapewnienia warunków dla właściwej ochrony.

Tego rodzaju model ochrony mniejszości, różni się zasadniczo od modelu zastosowanego w tzw. traktatach mniejszościowych okresu międzywojennego. Podjęto wówczas próbę „uregulowania” ochrony mniejszości, narzucając ogólnie specyficzne mechanizmy i abstrahując od stanu stosunków dwustronnych między zainteresowanymi państwami. Z tego też powodu mniejszości narodowe nie przestały być elementem politycznych rozgrywek i konfrontacji.

2) Szczególnie interesujące jest metodologiczne podejście do ochrony mniejszości w zawartych przez Polskę traktatach. Zrezygnowano w nich bowiem z poszukiwania jakichś „specjalnych rozwiązań” i sięgnięto do standardów wypracowanych w ramach KBWE/OBWE i Rady Europy. Standardy te stały się podstawą do uregulowania ochrony mniejszości w stosunkach dwustronnych, tworząc obiektywne kryteria dla rozwiązania często niezmiernie skomplikowanych problemów i przewyciężenia zaszłości historycznych. W tym kontekście konieczne są dwie zasadnicze uwagi:

– zakres międzynarodowego standardu ochrony mniejszości narodowych (szczególnie w prawie międzynarodowym) jest skromny. W traktatach dwustronnych Polski odwołano się przede wszystkim do standardu politycznego, zawartego w dokumentach KBWE/OBWE i projektach Rady Europy. W związku z tym może być postawione pytanie, czy w ten sposób standard polityczny KBWE/OBWE nie staje się regionalnym międzynarodowym prawem zwyczajowym. Z jednej bowiem strony wszystkie państwa KBWE/OBWE akceptują standardy tej organizacji i wprowadzają je do swego prawa krajowego (w każdym razie nikt tych standardów wyraźnie nie kwestionuje). Powstaje tym samym powszechna (w regionie) praktyka. Z drugiej zaś strony przejście tych standardów do traktatów dwustronnych świadczy o tym, że państwa nie wahają się nadać im charakteru prawnie wiążącego. Traktaty wyrażają więc *opinio iuris sive necessitatis* (warto zważyć, że w regionie Europy Środkowej zawarto około 50 tego rodzaju traktatów dwustronnych). Tym samym przesłanki wykształcenia się regionalnego zwyczajowego prawa międzynarodowego byłyby spełnione. Tego rodzaju rozwój miałby zasadnicze znaczenie dla ochrony mniejszości.

– przyjęcie założenia, że rozwój standardu międzynarodowego pozwoli rozwiązać wszelkie problemy ochrony mniejszości narodowych, jest błędne.

Zbyt duża panuje różnorodność sytuacji faktycznych w poszczególnych państwach, zbyt różnorodne są same mniejszości. Standard międzynarodowy powinien być pojmowany jako standard minimum. Stanowi on punkt wyjścia dla rozwoju ochrony mniejszości – w zależności od konkretnej sytuacji – w prawie krajowym. Uwaga ta znajduje swoje uzasadnienie również w traktatach dwustronnych zawartych przez Polskę. Ze względu na nieadekwatność sytuacji faktycznych i konieczność przewyciężenia zaszłości politycznych i historycznych, skoncentrowały się one na zasadniczych zobowiązaniach państw do ochrony mniejszości narodowych i określeniu (potwierdzeniu) podstawowych praw osób należących do mniejszości. W połączeniu z dokonanym porozumieniem politycznym w podstawowych sprawach statusowych i stworzeniem podstaw dla pojednania między społeczeństwami, traktaty otworzyły drogę dla dalej idących, specyficznych regulacji krajowych. Rozwój ochrony mniejszości w polskim prawie krajowym, w wielu dziedzinach znacznie już wykraczający poza standard międzynarodowy (w tym określony w traktatach dwustronnych), potwierdza słuszność takiego stwierdzenia. Ochrona mniejszości jest wynikiem interakcji czynników międzynarodowych i krajowych. Znaczenie rozwoju standardu krajowego dla ochrony mniejszości stale rośnie.

3) Traktaty wskazują na nowy sposób podejścia do problemu definicji czy opisu mniejszości narodowych. Wynika z nich konieczność zachowania większej elastyczności w tej dziedzinie. Koncepcja „uznanej mniejszości”, siłą rzeczy związana z dążeniem do sformułowania „definicji” mniejszości jest w sumie podejściem restryktywnym, służącym przede wszystkim ograniczeniu ochrony mniejszości, a w każdym razie uniezależnieniu jej zakresu od „uznania” ze strony państwa. Nowoczesne podejście zmierza do uzależnienia sprawy „uznania” mniejszości przez państwo zamieszkania od przysługującej mniejszości ochrony. W traktatach zawartych przez Polskę takie podejście jest wyraźne: sięgnięto po różne elementy istniejących „definicji” aby „opisać” wchodzące w grę grupy, w zależności od konkretnej sytuacji. Tego rodzaju podejście uwzględnia istnienie różnorodnych grup obejmowanych zbiorczym terminem „mniejszości narodowej” oraz fakt, że każdej z tych grup powinna być zapewniona ochrona w zależności od faktycznego jej rozwoju. Kryterium rozstrzygającym jest fakt istnienia grupy i wola zachowania swej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej czy religijnej. Państwo nie może odmawiać ochrony takiej grupie, powołując się na to, że nie jest ona przez nie „uznawana” za mniejszość narodową.

4) Traktaty zawarte przez Polskę wskazują również na możliwość rozwiązania tradycyjnego sporu pomiędzy zwolennikami praw indywidualnych i praw zbiorowych. Przede wszystkim wskazują one na konieczność zachowania – również w tym względzie – znacznie większej elastyczności niż dotychczas. Z postanowień traktatów wynikają dwie konkluzje: po pierwsze, że

akceptację znajduje formuła Deklaracji kopenhaskiej, w myśl której „Osoby należące do mniejszości narodowych mogą korzystać ze swych praw indywidualnie, jak też wspólnie z innymi członkami swej grupy”. Ujmuje ona prawa przysługujące osobom należącym do mniejszości indywidualnie, lecz jednocześnie wskazuje na możliwość ich wspólnej realizacji. Po drugie – z traktatów wynika, że nie ma jednej drogi – praw zbiorowych, która w sposób absolutny gwarantowałaby mniejszościom jedną i wystarczającą ochronę. W literaturze wskazuje się również na inne metody zapewnienia mniejszościom skutecznej ochrony⁶⁵. Traktaty, niezależnie od potwierdzenia praw indywidualnych, sięgają do zobowiązań państw (*affirmative matters*) do zapewnienia mniejszościom właściwej ochrony. Rozwój tych zobowiązań może być dobrą drogą dla ominięcia nieproduktywnego sporu „między prawami indywidualnymi i zbiorowymi”. Naturalnie wymaga to równoczesnego rozszerzenia zobowiązań państw oraz zapewnienia wymagalności odpowiednich roszczeń – tak w prawie krajowym⁶⁶ jak też poprzez międzynarodowy monitoring.

5) Tzw. klauzule bezpieczeństwa mają na obecnym etapie stosunków międzynarodowych podstawowe znaczenie dla rozwoju międzynarodowego standardu ochrony mniejszości. Z politycznego punktu widzenia państwa będą skłonne do rozszerzenia standardu ochrony mniejszości narodowych, o ile:

- nie zostanie w wyniku tego zagrożona ich integralność terytorialna i suwerenność,
- ich stosunki polityczne z państwami sąsiednimi, powiązаныmi etnicznie z mniejszościami zamieszkałymi na ich terytorium będą miały strategicznie stabilny charakter.

Traktaty zawarte przez Polskę spełniają – w odniesieniu do państw sąsiedzkich – oba te warunki. Z jednej strony potwierdzają strategiczną stabilność stosunków dwustronnych i akceptację terytorialnego *status quo*, z drugiej tworzą podstawy dla rozwoju ochrony mniejszości narodowych. Tzw. klauzule bezpieczeństwa potwierdzają ten stan rzeczy.

Nie ulega wątpliwości, że rozwój standardu międzynarodowego ochrony mniejszości wymagać będzie jaśniejszego określenia w prawie międzynarodowym granicy między ochroną mniejszości narodowych a prawem do samostanowienia, w szczególności prawem do secesji.

⁶⁵ Patrz interesujące rozważania G. Brunnera o „autonomii personalnej”. *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas*. Gütersloh 1993, s. 75 i nast.

⁶⁶ Na przykład poprzez ustanowienie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozpatrywania skarg przeciwko organom państwowym o zaniechanie działań, do których są zobowiązani na mocy prawa krajowego i międzynarodowego.

ZJEDNOCZENIE NIEMIEC

STUDIA POLITOLOGICZNO-EKONOMICZNO-
-PRAWNE

Praca zbiorowa

pod red. Lecha Janickiego, Bogdana Koszela,
Wacława Wilczyńskiego

Ark. wyd. 34, 469 ss.

W 1993 r. w Instytucie Zachodnim powołany został interdyscyplinarny zespół badawczy, którego zadaniem było gruntowne prześledzenie przyczyn, przebiegu i konsekwencji procesu zjednoczenia Niemiec.

Akt zjednoczenia obu państw niemieckich dokonany formalnie 3 października 1990 r. rozpoczął nowy etap w dziejach kontynentu europejskiego u progu XXI w. To doniosłe wydarzenie znalazło wyraz na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i prawnej i one zatem wyznaczają zasadniczy podział prezentowanej publikacji.

Książka stanowi zbiór specjalistycznych studiów podzielonych na trzy powiązane ze sobą tematycznie części. Znalazły się tu analizy dotyczące czynników i mechanizmów sprawczych zjednoczenia, systemu politycznego nowych Niemiec, kosztów ekonomicznych procesu integracyjnego, a także omówienie ważniejszych problemów ustawodawczych i judykacyjnych związanych z połączeniem obu państw oraz kwestii wynikających z włączenia b. NRD w „europejski” system prawny.

Autorzy publikacji podjęli również próbę odpowiedzi na pytanie o rolę nowych Niemiec w Europie i świecie. Fakt, że Niemcy po raz pierwszy w dziejach stały się mocarstwem w sposób pokojowy, pozwala żywić nadzieję, iż będą one czynnikiem stabilizującym sytuację nie tylko na naszym kontynencie.

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)

