

TADEUSZ BIAŁEK
Warszawa

OCHRONA PRAW OSÓB NALEŻĄCYCH DO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W SYSTEMIE PRAWNYM RADY EUROPY

Rada Europy jako organizacja z ponad pięćdziesięcioletnim doświadczeniem posiada zasłużoną opinię głównego promotora praw człowieka w Europie, a poziom ochrony praw człowieka na gruncie jej konwencji oceniany jest przez niektórych znawców przedmiotu jako najwyższy w świecie¹. Rada Europy jest również bezspornie organizacją, która w ostatnich dziesięcioleciach wykazała największą aktywność na polu ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Statut Rady Europy z dnia 5 maja 1949 r.² ustanowił dla tej organizacji obowiązek ochrony praw człowieka (art. 1 ust. 2), a więc także praw osób należących do mniejszości narodowych i nałożył na Zgromadzenie Parlamentarne obowiązek działania na rzecz utrzymania i dalszego rozwoju praw człowieka i podstawowych wolności. Każde państwo członkowskie ma natomiast obowiązek uznawać zasadę praworządności, stosownie do której wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z przysługujących im praw człowieka i podstawowych swobód obywatelskich (art. 3).

Powstanie **Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** (zwanej dalej Konwencją lub EKPC) związane było ściśle z samym procesem powstawania Rady Europy i inspirowane Powszechną Deklaracją Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. Zakres przedmiotowy Konwencji uzupełnionej o dodatkowe protokoły niewiele różni się od katalogu praw zawartych w Powszechnej Deklaracji. Konwencja bezpośrednio nie zawiera żadnych postanowień dotyczących ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, za wyjątkiem odnoszącego się również do mniejszości art. 14 Konwencji dotyczącego zakazu dyskryminacji. Zgodnie z tym artykułem korzystanie z praw i wolności wymienionych w Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne,

¹ R. Szafarz, *Traktaty Rady Europy – status na przełomie 1999/2000*, „Przeгляд Prawa Europejskiego” 2000, nr 1, s. 47.

² ETS 1949, No. 1; tekst polski – ZD 1949, nr 4, s. 425-447.

przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

Zauważyć jednak należy, że w przeciwieństwie do art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP), który ustanowił autonomiczne prawo niedyskryminacji, art. 14 EKPC może być podstawą wniesienia skargi jedynie w powiązaniu z innym merytorycznym artykułem EKPC wskazującym na określony przejaw dyskryminacji. Stanowisko takie potwierdziła Komisja w sprawie X przeciwko Austrii³ stwierdzając, że „Konwencja nie daje żadnych praw mniejszości jako takiej, a ochrona indywidualnych członków takiej mniejszości jest ograniczona do nie bycia dyskryminowanym w korzystaniu z praw zawartych w Konwencji na podstawie przynależności do mniejszości narodowej”. Zarazem Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w sprawie *Belgian Linguistic Case*⁴ wskazał, że zasada równego traktowania (niedyskryminacji) jest naruszona, jeśli stosowane rozróżnienie nie ma obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia. ETPC sprecyzował tę tezę w sprawie *Abdulaziz i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*⁵ wskazując, że aby uznać naruszenie art. 14 nie tylko musi występować różnica w traktowaniu prowadząca do osiągnięcia określonego prawnie celu, ale ponadto musi występować racjonalny związek pomiędzy zastosowanymi środkami a celami, które mają być osiągnięte. Słusznie więc podnosi się w literaturze, że art. 14 nie zabrania każdej różnicy w traktowaniu w określonym zakresie, ponieważ odmienna interpretacja tego artykułu prowadziłyby do irracjonalnych rezultatów⁶. W sprawie *Rasmussen przeciwko Danii*⁷ ETPC dodał, że art. 14 daje państwom stronom pewien margines przyjęty w danym systemie sprawowania władzy, pozwalając np. na określanie kryteriów, od których władze ustalają zróżnicowanie wielu świadczeń.

Nie oznacza to jednak, że ETPC nie posiada generalnej świadomości w zakresie potrzeby szczególnej ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. W sprawie *Young i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*⁸ ETPC dostrzegł, że chociaż indywidualne interesy jednostek muszą być niekiedy podporządkowane grupowym, to demokracja nie oznacza, że punkt widzenia większości musi być zawsze uprzywilejowanym, ponieważ równowaga musi być osiągnięta, aby zapewnić uczciwe i właściwe traktowanie mniejszości i aby ochronić je przed jakimkolwiek nadużywaniem przez większość dominującej pozycji.

Przywołać można w tym miejscu również inne sprawy, w których ETPC rozstrzygał czy nie naruszono określonej w art. 14 zasady niedyskryminacji w odniesieniu do mniejszości narodowych, etnicznych lub religijnych. W sprawie

³ Por. szerzej S. Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa 2001, s. 39.

⁴ *Belgian Linguistic Case* (no. 2) (1968), 1 E.H.R.R. 252.

⁵ *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v United Kingdom* (1987) 7 E.H.R.R. 471-499.

⁶ S. Poulter, *The Rights of Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, „EHRLR” 1997. Issue 3, s. 257.

⁷ *Rasmussen v Denmark* (1985), No 9/183/65/100; Series A, No. 87, par. 40.

⁸ *Young, James and Webster v United Kingdom* (1981) 4 E.H.R.R. 38-57.

Choudhury przeciwko Wielkiej Brytanii⁹, w której powód zarzucał naruszenie art. 14 przez fakt, że angielskie prawo w zakresie ochrony czci religii (dosłownie ochrony przed bluźnierstwem, jak twierdził powód) chroni tylko religię chrześcijańską i dyskryminuje islam, ETPC uznał, że tak określone roszczenie nie mieści się w zakresie art. 9 (wolności wyznania), a art. 14 nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia. W sprawie Gaygusuz przeciwko Austrii¹⁰ ETPC stwierdził natomiast, że odmowa ze strony władz przyznania powodowi nadzwyczajnej pomocy na podstawie ustawy o zabezpieczeniu bezrobocia opierała się wyłącznie na fakcie, że nie miał on obywatelstwa austriackiego, co stanowiło naruszenie art. 14 EKPC w związku z art. 1 Protokołu I.

Oddzielnie wspomnieć należy o szerokim przekroju spraw w grupie orzeczeń ETPC dotyczących art. 14 EKPC w odniesieniu do Romów. W sprawie Buckley przeciwko Wielkiej Brytanii¹¹ ETPC uznał, że powódka, która podnosiła, że jest ofiarą dyskryminacji na podstawie jej romskiego statusu, sprzecznej z art. 14 w związku z art. 8 (prawo do poszanowania prywatnego życia), nie była poddana jakimkolwiek szkodliwemu traktowaniu ze strony władz za próbę prowadzenia tradycyjnego cygańskiego stylu życia. Podobnie naruszenia art. 14 ETPC nie uznał również w sprawie D.H. i inni przeciwko Republice Czeskiej¹², w której obywatele czescy pochodzenia romskiego zarzucali Czechom dyskryminację, w związku z umieszczeniem ich dzieci w klasach dla dzieci z trudnościami w nauce (*zvláštní školy*). ETPC uznał, że organizacja systemu oświaty i podział na różne typy szkół i klas miała na celu dostosowanie potrzeb nauczania do zróżnicowanych możliwości dzieci, a stosowane zasady kwalifikacji nie dyskryminowały żadnej narodowości.

Zwrócić należy jednak uwagę, że w kilku sprawach z udziałem Romów ETPC stwierdził naruszenie art. 14 EKPC. W sprawie Bekos and Koutropoulos przeciwko Grecji¹³, ETPC stwierdził, że w sprawie pobicia na posterunku Policji dwóch obywateli greckich narodowości romskiej podejrzanych o dokonanie kradzieży, pomimo uzasadnionych podejrzeń zaniechano ustalenia przez władze, czy incydent miał miejsce w związku z motywami rasowymi, przez co naruszono treść art. 14 EKPC. Do podobnych wniosków ETPC doszedł również w sprawie Nachova i inni przeciwko Bułgarii¹⁴, która dotyczyła zastrzelenia dwóch rekrutów (poborowych) narodowości romskiej, w trakcie próby ich ujęcia, w związku z ich dezercją i ucieczką. ETPC stwierdził, że okoliczności sprawy wskazywały na kierowanie się przez dowodzącego akcją majora uprzedzeniami rasowymi, a rząd bułgarski nie przedstawił żadnego satysfakcjonującego wyjaśnienia tej sprawy¹⁵.

⁹ Choudhury v United Kingdom (1991) 12 Human Rights L.J. 172.

¹⁰ Gaygusuz v Austria (1996), Reports 1996, s. 11-14.

¹¹ Buckley v United Kingdom, Case No. 23/1995/529/615.

¹² D.H. and Others v The Czech Republic, 7.2.2006; Case no. 57325/00.

¹³ Bekos and Koutropoulos v. Greece, 13.12.2005; Case no. 15250/02.

¹⁴ Nachova and Others v. Bulgaria, Case No. 43577/98, 6 July 2005.

¹⁵ Podobnie orzekł również ETPC w sprawie Moldovan and Others v. Romania (no.2), Application Nos. 41138/98 and 64320/01, 12 July 2005. Sprawa dotyczyła linczu dokonanego na Romach

Zauważyć należy jednocześnie, że orzecznictwo ETPC w zakresie praw osób należących do mniejszości narodowych nie opiera się jedynie na art. 14 Konwencji. W sprawie *G & E przeciwko Norwegii*¹⁶ wskazano, że w zakresie art. 8 EKPC (prawo do poszanowania prywatnego życia), mniejszościowe grupy (nie tylko narodowe) uprawnione są wywodzić prawo do poszanowania ich odmiennego stylu życia jako będącego elementem ich życia prywatnego. W sprawie *Hasan & Chaush przeciwko Bułgarii*¹⁷, ETPC stwierdził natomiast na gruncie art. 9 EKPC (wolność myśli, sumienia i wyznania), że autonomiczna egzystencja wspólnot religijnych jest niezbędnym składnikiem demokratycznego społeczeństwa i zagadnienie powyższe należy do zasadniczej treści art. 9 EKPC¹⁸. W odniesieniu natomiast do zapewnienia określonego w art. 11 EKPC prawa do stowarzyszania się, ETPC w sprawie *Stankom & The United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii*¹⁹ stwierdził, że odmowa organizowania przez władze pokojowych zgromadzeń poświęconych pamięci (*commemorative meetings*) przez skarżące stowarzyszenie, wykracza poza dozwolone prawem ograniczenia prawa stowarzyszania się w demokratycznym społeczeństwie. W innej sprawie mieszkańców *Leeuw – St. Pierre przeciwko Belgii*²⁰ wskazano, że prawo do nauki zagwarantowane w art. 2 Protokołu 1 nie oznacza generalnego prawa do używania języka mniejszościowego, który nie jest oficjalnym językiem państwa w kontaktach z administracyjnymi władzami. Ponadto w sprawie *Skender przeciwko Republice Macedonii*²¹, która również dotyczyła art. 2 Protokołu 1, ETPC stwierdził, że artykuł ten nie gwarantuje edukacji w określonym języku innym niż oficjalny, stosownie do preferencji wyrażonych przez rodziców.

Analizując orzecznictwo Trybunału w zakresie praw osób należących do mniejszości narodowych nie można pominąć głośniejszej w Polsce sprawy *Gorzelik i inni przeciwko Polsce*²². Skarżący po oddaleniu kasacji przez Sąd Najwyższy, który stwierdził, że zarejestrowanie stowarzyszenia o nazwie Związek Ludności Narodowości Śląskiej naruszałoby prawo, gdyż nieistniejąca śląska mniejszość narodowa korzystałaby z nienależnych przywilejów wyborczych, wnieśli skargę do ETPC, w której zarzucili, że sądy polskie odmawiając zarejestrowania Związku

w rumuńskiej wsi w następstwie ataku z użyciem broni dokonanego przez jednego z Romów w trakcie sprzeczki z Rumunem, mieszkańcem tej samej wsi. W wyniku incydentu zabito 3 Romów i zniszczono kilkanaście domostw, a śledztwo dowiodło, że w pogromie uczestniczyła również miejscowa policja. W dodatku wyjątkowo opieszale działania rumuńskich władz w celu ukarania winnych i zadośćuczynienia poszkodowanym przesądziły zdaniem ETPC o naruszeniu art. 14 EKPC.

¹⁶ *G & E v Norway* (1984) 35 D & R 30-35.

¹⁷ *Hasan & Chaush v Bulgaria*, 26.10.2000, Case no. 30985/96.

¹⁸ Por. również sprawa *Metropolitan Church & Others v Moldova*, 13.12.2001, Case no 45701/99.

¹⁹ *Stankom & The United Macedonian Organisation Ilinden v Bulgaria*, 2.10.2001, Case no. 29221/95; 29225/95.

²⁰ *Inhabitants Leeuw – St. Pierre v Belgium* (1965) 8 YBECHR 338.

²¹ *Skender v FYROM*, 22.11.2001, Case no 62059/00.

²² Sprawa *Gorzelik i inni przeciwko Polsce*, 17 luty 2004 r., 44158/98, lex nr 101156.

naruszyły ich prawo do wolności stowarzyszania się, zagwarantowane w art. 11 Europejskiej Konwencji. ETPC w dniu 20 grudnia 2001 r. w składzie 7 sędziów wydał wyrok stwierdzający brak naruszenia EKPC, jednakże przed uprawomocnieniem się tego orzeczenia skarżący skutecznie wystąpili o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby Trybunału. Wielka Izba w dniu 17 lutego 2004 r. w składzie 17 sędziów potwierdziła, że nie nastąpiło naruszenie Konwencji. Trybunał wskazał w uzasadnieniu, że sądy polskie odmawiając rejestracji nie działały arbitralnie, lecz zgodnie z określonymi przepisami, a ponieważ pojęcie mniejszości narodowej nie zostało zdefiniowane w żadnym instrumencie międzynarodowym, to do sądów krajowych należy jego interpretacja oraz ocena, czy w świetle konstytucji danego państwa dana grupa spełnia warunki niezbędne do uznania jej za taką mniejszość. Trybunał zauważył również, że ingerencja władz w prawo do stowarzyszania miała na celu przeciwdziałanie możliwemu nadużyciu ordynacji wyborczej, a nadto służyła ochronie istniejących instytucji i procedur demokratycznych i nie była wymierzona przeciwko kulturalnym czy społecznym celom, które stowarzyszenie zamierzało realizować, a o których mowa w art. 11 EKPC.

Omawiając Europejską Konwencję zwrócić należy uwagę na **protokół dodatkowy nr 12 w sprawie ogólnego zakazu dyskryminacji**, który został otwarty do podpisu w Rzymie dnia 4 listopada 2000 r.²³ Jak podkreślono na wstępie dokumentu, Protokół ma być dalszym krokiem w kierunku urzeczywistnienia zasady równości i niedyskryminacji, zalecając jednocześnie państwom podjęcie adekwatnych kroków w celu ich realizacji. Zgodnie z art. 1 Protokołu generalna zasada niedyskryminacji oznacza możliwość korzystania z wszelkich praw zapewnionych przez prawo, bez żadnej dyskryminacji ze względu na takie cechy jak: rasa, kolor skóry, płeć, religia, język, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe i społeczne, urodzenie lub inny status. Żadna władza publiczna nie powinna nikogo dyskryminować z wymienionych powodów. Generalny charakter ujęcia zasady niedyskryminacji w Protokole polega na rozciągnięciu normy na wszystkie przypadki potencjalnej nierównoprawności i w tym sensie należy to rozumieć jako rozszerzenie zakresu art. 14 Konwencji²⁴. Zasada niedyskryminacji ujęta jest w Protokole zarówno w sposób negatywny (zakaz dyskryminacji), jak i pozytywny (nakaz zapobiegania dyskryminacji). Lista kryteriów nie dyskryminacyjnych jest tożsama z katalogiem określonym w art. 14 Konwencji, ale zgodnie z komentarzem do Protokołu zakres podmiotowy jest rozszerzony także na inne grupy (np. niepełnosprawnych, mniejszości seksualne), przy czym

²³ Polska nie podpisała Protokołu nr 12 (podobnie jak np. Francja, Dania, Litwa). Pozostała większość krajów, które podpisały Protokół, nie dokonały jeszcze jego ratyfikacji (22 kraje). Obecnie wg stanu na dzień 31 maja 2007 r. Protokół nr 12 ratyfikowało 15 członków Rady Europy (m.in. Ukraina). W odniesieniu do Polski, na obecnym etapie w dalszym ciągu nie ma decyzji w sprawie podpisania Protokołu.

²⁴ J. Sozański, *Ochrona mniejszości w systemie uniwersalnym, europejskim i wspólnotowym*, Warszawa 2002, s. 80.

zakres ten jest otwarty²⁵. W literaturze podkreśla się, że rozszerzony przez Protokół 12 zakaz dyskryminacji wzmocnił swoją efektywność w sferze ochrony mniejszości, a wprowadzenie tego Protokołu świadczyć ma m. in. o uznaniu przez Radę Europy faktu, że dotychczasowa ochrona mniejszości i praw człowieka na podstawie art. 14 Konwencji nie była wystarczająca²⁶.

Dokumentem o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych w ramach systemu Rady Europy jest niewątpliwie **Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych**. Na potrzebę stworzenia dokumentu, który określałby standardy prawne dotyczące ochrony praw mniejszości narodowych wskazywano już od początku powstania organizacji. Przez kolejne lata bezskutecznie proponowano uzupełnić zapisy Protokołu nr 2 do Europejskiej Konwencji o postanowienia dotyczące ochrony mniejszości. Sprawa powróciła dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych w rekomendacji Zgromadzenia Parlamentarnego z 1990 r.²⁷, które wskazało listę zasad uznanych za ważne dla ochrony praw mniejszości. Dokument ten stał się podstawą do przyjęcia kolejnej rekomendacji²⁸ w tej kwestii, do której dołączono zalecenie dla Komitetu Ministrów w sprawie kroków, które powinny być podjęte dla jej realizacji. Ostatecznie po rozpatrzeniu prawno-politycznych warunków ochrony praw mniejszości w ramach Rady Europy i po dyskusji, czy najlepszym instrumentem prawnej ochrony mógłby być dodatkowy protokół do EKPC czy też ramowa lub specjalna konwencja w sprawie mniejszości narodowych²⁹, Komitet Ministrów Rady Europy, któremu powierzono zadanie opracowania projektu ramowej konwencji ustanowił w listopadzie 1993 r. Komitet dla Ochrony Mniejszości Narodowych (*CAHMIN*). Komitet ten w październiku 1994 r. ukończył prace nad projektem konwencji przedstawiając go Komitetowi Ministrów, który przyjął tekst Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych (zwana dalej Konwencją) na swoim 95. posiedzeniu w dniu 10 listopada 1994 r. i przedłożył go do podpisu w dniu 1 lutego 1995 r.³⁰ Konwencja Ramowa weszła w życie 1 lutego 1998 r.

Jak podnosi się w literaturze przedmiotu³¹, Konwencja Ramowa jest pierwszą umową wielostronną w skali międzynarodowej, której przedmiot w całości poświęcony jest ochronie osób należących do mniejszości narodowych. W ten sposób za sprawą Rady Europy nałożono na państwa prawnie wiążące zobowiązania

²⁵ www.dhdirh.coe.fr/Prot12, Commentary, s. 6.

²⁶ J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, s. 82 oraz www.dhdirh.coe.fr/Prot12, Commentary, s. 6-9.

²⁷ Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1134/1990.

²⁸ Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1177/1992.

²⁹ Projekt takiej konwencji został opracowany już wówczas przez Europejską Komisję „Demokracja przez Prawo” (zwaną Komisją Wenecką).

³⁰ W tym dniu Konwencję podpisało 21 państw członkowskich Rady Europy, w tym Polska, która ratyfikowała Konwencję ustawą ratyfikacyjną z dnia 27 kwietnia 2000 r. (Dz. U. Nr 50 poz. 579).

³¹ J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, s. 102.

dotyczące ochrony mniejszości narodowych, która to ochrona stała się integralną częścią prawnomiędzynarodowej ochrony praw człowieka i przestała być wyłącznie domeną krajowych systemów prawnych. Jak podkreślono w preambule Konwencji Ramowej „pluralistyczne i prawdziwie demokratyczne społeczeństwo powinno nie tylko szanować etniczną, kulturalną, językową i religijną tożsamość każdej osoby należącej do mniejszości narodowej, ale także tworzyć odpowiednie warunki pozwalające im wyrażać, zachowywać i rozwijać tę tożsamość”³². Konsekwentnie więc, w celu skutecznej ochrony mniejszości narodowych i praw osób należących do tych mniejszości w ramach rządów prawa i przy poszanowaniu integralności terytorialnej i suwerenności państw zdecydowano się na określenie zasad, które powinny być respektowane, a także wynikających z nich zobowiązań. Nadzór nad wykonywaniem postanowień Konwencji powierzony został Komitetowi Ministrów Rady Europy, który wspomagany jest przez Komitet Doradczy.

Zauważyć jednak należy kilka aspektów związanych z przyjęciem Konwencji Ramowej. Po pierwsze, podobnie jak w dotychczasowym prawie międzynarodowym w Konwencji nie wskazano definicji pojęcia mniejszości narodowej. Pomimo licznych propozycji w tym zakresie uznano, że w związku z różnorodnymi próbami określania mniejszości narodowych w poszczególnych krajach formułowanie jednej definicji zdolnej uzyskać jednolite poparcie wśród państw nie byłoby możliwe³³. Jak słusznie podnosi się w doktrynie³⁴, brak definicji mniejszości narodowej w połączeniu z ramowym charakterem konwencji budzi wątpliwość w zakresie przyzwolenia państwom na swobodę w przyznawaniu statusu mniejszości narodowej poszczególnym grupom, co może prowadzić do podważenia sensu funkcjonowania Konwencji. Powstaje więc problem niedokładnego określenia beneficjentów Konwencji, co w połączeniu z zawężającą interpretacją postanowień Konwencji, którą część państw stron jest skłonna dokonywać wiążąc ochronę z obywatelstwem danego kraju, odstaje od standardów wypracowanych w dokumentach ONZ, które w zakresie określania beneficjentów posiłkują się nie tylko kryterium narodowościowym, lecz także etnicznym, językowym i religijnym³⁵. Konsekwentnie część państw ratyfikując Konwencję Ramową złożyła oświadczenie

³² Cytat pochodzi z tłumaczenia Ramowej Konwencji według redakcji przedstawionej prezydentowi RP do ratyfikacji.

³³ Początkowy projekt Konwencji zawierał definicję mniejszości (art. 2., ust. 1.): „Dla celów tej Konwencji termin ‘mniejszość’ będzie oznaczał grupę, która liczebnie jest mniejsza od reszty populacji Państwa, której członkowie, będący obywatelami Państwa, posiadają cechy etniczne, religijne lub językowe różne od odpowiednich cech reszty ludności i którzy kierują się chęcią zachowania swojej kultury, tradycji, religii lub języka”. Szerzej na temat rozbieżności w tym zakresie w: *Explanatory Report to the Framework Convention*, Strasbourg 1995.

³⁴ A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka...*, s. 154.

³⁵ G. Alfredsson, *A Frame an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Systems*, „International Journal on Minority and Group Rights” nr 7/2000, s. 296. Podobnie – G. Pentassuglia, *Minority Protection in International Law: From Standard Setting to Implementation*, „Nordic Journal of International Law”, Vol. 68, No. 2, 1999, s. 131-160.

wskazujące, które mniejszości w ich krajach są klasyfikowane jako mniejszości podlegające ochronie na podstawie Konwencji³⁶, a część państw wskazała takie mniejszości w raportach dotyczących implementacji Konwencji sporządzanych na podstawie art. 25 Konwencji³⁷.

Po drugie wskazać należy, że analizowanemu dokumentowi prawnemu nie nadano wbrew niektórym pierwotnym założeniom formy dodatkowego protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, lecz właśnie mniej obligatoryjną formę ramowej konwencji³⁸, gdzie nie formułuje się konkretnych pozytywnych praw, lecz zasady, do których przestrzegania zobowiązują się państwa. W literaturze przedmiotu część autorów wskazuje, że tylko forma dodatkowego protokołu do EKPC może zapewnić osobom należącym do mniejszości narodowych równe prawa z większością populacji i pełną godność³⁹. W konsekwencji Konwencja zawiera bardziej w większości postanowienia o charakterze programowym i ustanawia cele, których realizacji podjąć mają się państwa, pozostawiając tym samym pewien margines do uznania i możliwość stopniowej implementacji zasad wyrażonych w Konwencji, tak w legislacji, jak i w praktyce. Wprowadzanie w życie postanowień Konwencji powinno odbywać się zarówno za pośrednictwem organów centralnych, jak i lokalnych przystępującego państwa i winno być dokonywane nie tylko w drodze ustawodawstwa, ale także za pomocą realizacji odpowiednich programów rządowych. W tym kontekście podnosi się, że Konwencja nie traktuje żadnego ze swoich postanowień jako normy *ius cogens*, ani jako przytoczenia normy zwyczajowej⁴⁰.

Zakres podmiotowy Konwencji nie wskazuje na uznanie grupowych, kolektywnych praw mniejszości narodowych, ale przemawia za ochroną osób należących do mniejszości narodowych, które zgodnie z art. 3 ust. 2 mogą korzystać z tego prawa indywidualnie lub we wspólnocie z innymi osobami. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu⁴¹, pojęcie „inne osoby” należy rozumieć jak najszerszej, ponieważ obejmuje ono osoby należące do tej samej mniejszości narodowej, do innej mniejszości narodowej, jak i do pozostałej większości. Tak określone ujęcie zakresu podmiotowego występuje również w innych dokumentach międzynarodowych i odpowiada m.in. rozwiązaniu przyjętemu w art. 27 MPPOiP⁴². Każda osoba

³⁶ Polska złożyła oświadczenie wskazujące, że z uwagi na brak definicji mniejszości narodowej w Konwencji Ramowej, Polska uznaje za członków mniejszości narodowych tylko osoby zamieszkałe na jej terytorium, które jednocześnie posiadają polskie obywatelstwo.

³⁷ Oświadczenie takie zostało złożone także m.in. przez Niemcy, które tradycyjnie nie uznają za mniejszości narodowe tzw. mniejszości napływowych. W raportach mniejszości wskazała m.in. Finlandia podając w wykazie Lapończyków (Sami people), Szwedów, Romów, Żydów i Rosjan – informacja za źródłem: M. Pentikainen, *Integration of Minorities into society w: Rethinking non – discrimination and minority rights*, Institute for Human Rights, Turku 2004.

³⁸ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 191.

³⁹ G. Alfredsson, *A Frame...*, s. 291.

⁴⁰ J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, s. 106.

⁴¹ A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka...*, s. 155.

⁴² Odmienne – G. Alfredsson, *A Frame...*, s. 295. Autor wskazuje, że Konwencja w sposób niewłaściwy opiera się tylko na indywidualnych prawach, a nie wskazuje praw grupowych, ponieważ

należąca do mniejszości narodowej ma prawo do swobodnej decyzji o traktowaniu jej jako osoby należącej lub nienależącej do mniejszości narodowej (art. 3 ust. 1). Artykułu tego nie należy jednak rozumieć jako prawa do arbitralnego wyboru przynależności do mniejszości narodowej, ponieważ przynależność ta nie opiera się jedynie na subiektywnym odczuciu, ale musi być oparta również na obiektywnych kryteriach⁴³. Artykuł ten oznacza jedynie możliwość korzystania przez jednostkę z praw przeznaczonych dla osób należących do mniejszości narodowych bez jednoczesnego narażania się na jakiegokolwiek negatywne skutki takiej decyzji.

Cała część druga Konwencji poświęcona jest określeniu zasad, do których państwa strony powinny się stosować w zakresie ochrony praw i wolności osób należących do mniejszości narodowych. Katalog jest obszerny i w sposób wyczerpujący wymienia wszystkie prawa i wolności uznawane za fundamentalne w omawianym zakresie zgodnie z wypracowanymi standardami w ramach wymienionych w Preambule dokumentach. Konwencja odnosi się w tej części również do bardziej ogólnych zasad, takich jak wyrażona na wstępie katalogu zasada niedyskryminacji (art. 4). W zakresie odnoszącym się do osób należących do mniejszości narodowych zasada powyższa powinna oznaczać w świetle postanowień Konwencji przede wszystkim prawo do równości wobec prawa oraz jednakową ochronę prawa, tak aby fakt przynależności do mniejszości narodowej nie stwarzał znamion jakichkolwiek przejawów dyskryminacji. Konwencja konsekwentnie stanowi dalej o zobowiązaniu państw stron do wspierania i tworzenia warunków koniecznych do utrzymywania i rozwijania przez osoby należące do mniejszości narodowych zasadniczych elementów ich tożsamości, to jest ich religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego. Jak wynika z wyjaśnień Komitetu Doradczego wysiłki podejmowane przez państwa strony w celu popierania rozwoju kultury i tożsamości osób należących do mniejszości narodowych powinny być zasadniczym elementem tworzenia społeczeństwa zintegrowanego, przy czym podkreślić należy, że ma to być integracja, a nie asymilacja takich osób⁴⁴. Tak podejmowane wysiłki powinny mieć jednocześnie na celu uczestnictwo przedstawicieli osób należących do mniejszości narodowych w podejmowanych przez państwa strony programach, aby należycie uwzględnić konieczność zachowania własnej tożsamości w procesie integracji⁴⁵. Konsekwentnie państwa strony powinny umacniać tolerancję oraz

jeśli grupowe prawa nie są wskazywane, to dyskryminacyjne wzory mają tendencję do utrzymywania się i możliwość osiągnięcia równych praw dla mniejszości z prawami większości jest utrudniona. Por. również analizę art. 27 MPPOiP dokonaną przez autora niniejszego artykułu – T. Białek, *Interpretacje i znaczenie art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, „Studia Prawnicze” nr 1, 2007, s. 51-65.

⁴³ J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, s. 106.

⁴⁴ Opinion of the Advisory Committee on Estonia, adopted on 14 September 2001, ACFC/INF/OP/I (2002)005, paragraf 37.

⁴⁵ Opinion of the Advisory Committee on Moldova, adopted on 1 March 2002, ACFC/INF/OP/I (2003)002, paragraf 40.

dialog międzykulturowy w celu wspierania wzajemnego poszanowania, zrozumienia i współpracy pomiędzy wszystkimi obywatelami państwa, niezależnie od ich tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej (art. 6). Komitet Doradczy wskazywał, że zakres podmiotowy artykułu 6 jest bardzo szeroki i dotyczy również osób należących do grup, które nie zamieszkiwały tradycyjnie danego państwa, włączając w to imigrantów i uchodźców⁴⁶. Ponadto państwa strony powinny podjąć wysiłki w celu usunięcia jakichkolwiek możliwych trudności, jakie niektóre grupy osób należących do mniejszości narodowych mogą doznawać z uwagi na ich religijne i kulturowe odmienności od większości populacji w danym kraju⁴⁷.

Bardzo istotne znaczenie w zakresie podtrzymywania i rozwijania tożsamości mniejszości narodowych ma zobowiązanie państw stron nie tylko do powstrzymania się od działań lub praktyk mających na celu asymilację osób należących do mniejszości narodowych wbrew ich woli, ale także do zapewnienia ochrony przed jakimikolwiek działaniami mającym na celu taką asymilację (art. 5)⁴⁸. W kontekście przeciwdziałania praktykom asymilacyjnym Konwencja stanowi również nakaz powstrzymania się od stosowania środków zmieniających proporcje narodowościowe ludności w rejonach zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości narodowych, które to środki mogłyby jednocześnie powodować ograniczenie praw i wolności wynikających z zasad zawartych w Konwencji (art. 16).

Konwencja w kolejnych postanowieniach części II szczegółowo wymienia pozostałe prawa i wolności, które państwa strony powinny zapewnić osobom należącym do mniejszości narodowych i w tym celu dzieli je na opisane poniżej grupy praw. Przede wszystkim Konwencja stanowi o prawie do swobodnego i pokojowego gromadzenia się oraz swobodnego stowarzyszania się (także w związku z uzewnętrznianiem religii) i związanej z tym wolności wyrażania opinii, wolności myśli, sumienia i religii (art. 7 i 8). W zakresie praw językowych Konwencja (w art. 10 i 11) w sposób wyraźny zobowiązuje państwa strony do uznania bez jakiegokolwiek ingerencji prawa każdej osoby należące do mniejszości narodowej do swobodnego używania, języka mniejszości, zarówno prywatnie, jak i publicznie, ustnie oraz pisemnie. O ile więc w zakresie samego prawa do używania języka ojczystego Konwencja jest stanowcza, o tyle w zakresie konkretyzacji tego prawa Konwencja pozostawia duże pole swobody dla państw stron. Dotyczy to zwłaszcza prawa do używania języka mniejszości w stosunkach między osobami należącymi do mniejszości a organami administracyjnymi. Konwencja stanowi, że

⁴⁶ Opinion of the Advisory Committee on Austria, adopted on 16 May 2002, ACFC/INF/OP/I (2002)009, paragraf 32.

⁴⁷ Opinion of the Advisory Committee on Liechtenstein, adopted on 30 November 2000, ACFC/INF/OP/I (2001)003, paragraf 15.

⁴⁸ W tym zakresie jednak Konwencja w art. 5 ust. 2 dopuszcza pewne odstępstwo w zakresie „środków podejmowanych stosownie do generalnej polityki integracyjnej” państw stron. Sformułowanie to jest niejasne i może budzić znaczące wątpliwości interpretacyjne pozostawiając pole do niekorzystnej dla mniejszości interpretacji rozszerzającej.

na obszarach zamieszkałych tradycyjnie lub w znaczącej liczbie przez osoby należące do mniejszości narodowej – „o ile osoby te tego sobie zażyczą, i tam, gdzie takie życzenie odpowiada rzeczywistym potrzebom, strony będą starać się zapewnić – na tyle, na ile to możliwe – warunki, które umożliwią używanie języka mniejszości w stosunkach pomiędzy tymi osobami a organami administracyjnymi”. W podobny sposób określona jest też zasada przewidująca umieszczanie również w języku mniejszości tradycyjnych nazw lokalnych, nazw ulic i innych oznakowań topograficznych o charakterze publicznym. W sposób zdecydowanie bardziej stanowczy jest natomiast określona zasada zobowiązująca państwa strony do przyznania prawa każdej osobie należącej do mniejszości narodowej do używania imiona i nazwiska w języku mniejszości oraz ich oficjalnego uznania zgodnie z trybem przyjętym w ich ustawodawstwie. Każda osoba należąca do mniejszości narodowej powinna mieć również zagwarantowane prawo do umieszczenia w języku mniejszości znaków, napisów i innych informacji o charakterze prywatnym w sposób widoczny dla osób postronnych. W zakresie edukacji, oświaty i kultury (art. 12-14), Konwencja stanowi ogólnie, że państwa strony zobowiązują się uznać prawo każdej osoby należącej do mniejszości narodowej do nauki języka mniejszości. Konkretyzacja tego prawa w Konwencji podobnie jak w przypadku praw językowych pozostawia już pewną sferę uznaniowości. Państwa strony mają bowiem starać się zapewnić „na tyle, na ile to możliwe i o ile jest na to wystarczające zapotrzebowanie”, aby w ramach swoich systemów oświatowych stworzyć osobom należącym do tych mniejszości odpowiednie możliwości uczenia się języka mniejszości lub nauki w tym języku⁴⁹. Jednocześnie Komitet Doradczy wyraził nadzieję, że państwa strony zapewnią, że środki podejmowane w celu promowania i ochrony języka urzędowego (oficjalnego), nie będą wprowadzane z uprzedzeniem w stosunku do praw osób należących do mniejszości narodowych⁵⁰. Konieczność nauki przez osoby należące do mniejszości narodowych języka oficjalnego państwa musi być wyważona w taki sposób, aby zapewniać integrację w społeczeństwie takich osób, a nie ich asymilację. Dobra znajomość oficjalnego języka powinna ułatwiać integrację i zapewniać uczestnictwo w życiu publicznym osób należących do mniejszości narodowych⁵¹. Konwencja docenia również wagę kontaktów transgranicznych i międzynarodowych (art. 17-18), stanowiąc dla państw stron zobowiązanie do powstrzymania się od ingerencji w prawo osób należących do mniejszości narodowych do ustanawiania i utrzymywania swobodnych i pokojowych kontaktów poprzez granice z osobami legalnie przebywającymi w innych państwach. Konwencja w sposób wyraźny zobowiązuje państwa strony do

⁴⁹ Konwencja zastrzega jednak dalej, że prawo to ma być realizowane bez uszczerbku dla nauki języka oficjalnego lub nauczania w tym języku.

⁵⁰ Opinion of the Advisory Committee on Lithuania, adopted on 21 February 2003, ACFC/INF/OP/I (2003)008, paragraf 40.

⁵¹ Opinion of the Advisory Committee on Estonia, adopted on 14 September 2001, ACFC/INF/OP/I (2002)005, paragraf 50.

poszanowania i realizacji zasad zawartych w Konwencji i wprowadzania tylko „tam, gdzie jest to konieczne” jedynie takich ograniczeń, restrykcji lub odstępstw w zakresie tych zasad, które są przewidziane w międzynarodowych instrumentach prawnych – w szczególności w EKPC i ponadto tylko w takim zakresie, w jakim odpowiadają one prawom i wolnościom wynikającym z powyższych zasad (art. 19). Z drugiej strony jednak podkreślić należy, że Konwencja ustanawiając powyższe zasady dla państw stron wprowadza jednocześnie bardzo istotne postanowienie, które nakłada na każdą osobę należącą do mniejszości narodowej i korzystającą z praw i wolności wynikających z zasad zawartych w Konwencji zobowiązanie do respektowania ustawodawstwa krajowego oraz prawa innych osób, w szczególności należących do większości lub innych mniejszości narodowych (art. 20). Jak słusznie podnosi się w literaturze⁵², powyższy przepis zwraca uwagę na fakt, że Konwencja nie może być wykonywana w sposób przynoszący uszczerbek dla struktury i integralności terytorialnej państwa, a obowiązek poszanowania praw innych osób, o którym mowa w tym przepisie, dotyczy zwłaszcza sytuacji, w których mniejszość narodowa stanowi większość zamieszkująca dany rejon.

Przedostatnia część IV Konwencji poświęcona jest procesowi nadzoru nad wykonywaniem postanowień Konwencji, który powierzony został Komitetowi Ministrów Rady Europy i który, jak stanowi Konwencja, w ocenie stosowności środków podjętych przez strony w celu wprowadzenia w życie zasad określonych w Konwencji wspomagany jest przez Komitet Doradczy, którego członkowie są uznanymi ekspertami w zakresie ochrony mniejszości narodowych⁵³. Państwa strony są m.in. zobowiązane do przekazywania Sekretarzowi Generalnemu okresowo, i kiedykolwiek Komitet Ministrów o to poprosi, wszelkich informacji związanych z realizacją Konwencji, a Sekretarz Generalny przesyła tak przekazane informacje Komitetowi Ministrów, do którego oceny należy stan przestrzegania postanowień Konwencji i wprowadzenia jej postanowień drogą legislacji krajowej. Mechanizm nadzoru określony w Konwencji ma więc charakter monitorujący, a jego istotę stanowią właśnie przekazywane przez państwa strony informacje dotyczące prawnych środków podejmowanych w celu wprowadzania w życie postanowień Konwencji⁵⁴. Komitet Doradczy opiniuje przedmiotowe informacje,

⁵² A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka...*, s. 156, 157.

⁵³ Szczegółowe regulacje są zawarte w wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 Konwencji Rezolucji nr (97) 10 przyjętej przez Komitet Ministrów oraz w ustanowionym na jej podstawie Regulaminie (Resolution (97) 10 adopted by the Committee of Ministers on the Monitoring Arrangements under Articles 24-26 of the Framework Convention; Rules of Procedure adopted by Advisory Committee, approved by Committee of Ministers on 16 December 1998 at the 653 rd meeting of the Ministers Deputies – www.human-rights.coe.int/minorities.index.htm).

⁵⁴ A. Chablais, *Mechanizmy kontroli i procedury nadzoru zgodnie z Konwencją Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych*, w: *Status prawny mniejszości narodowych w Polsce w świetle Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych*, Materiały z konferencji 23-24 X 2000, Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych Rady Europy, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2001, s. 89-97.

a jego opinia posiadająca ekspercki charakter ma poważne znaczenie dla Komitetu Ministrów, który formułując swoje oceny i wnioski może wydawać także zalecenia.

Podsumowując, Konwencja wpisuje się w istniejący już kanon międzynarodowej ochrony praw człowieka uzupełniając go o swoją tematykę o szczegółowym charakterze. W tym zakresie wskazać należy, że nie bez znaczenia jest fakt, że Konwencja w sposób znaczący nawiązuje do postanowień EKPC⁵⁵, stanowiąc w art. 23, że prawa i wolności wynikające z zasad zawartych w Konwencji – „w takim zakresie, w jakim są one przedmiotem odpowiednich postanowień EKPC lub protokołów dodatkowych do niej, będą rozumiane zgodnie z postanowieniami tej ostatniej”.

Zauważyć też należy, że mechanizm nadzoru nad wykonywaniem postanowień Konwencji rozszerza się, w szczególności dzięki coraz większej roli eksperckiego Komitetu Doradczego, którego członkowie są zasadniczo bezstronni i niezależni. Komitet dokonując ocen wdrożenia i przestrzegania postanowień Konwencji przez państwa, które dokonały jej ratyfikacji, w sposób wielokrotnie dokonywał w swoich opiniach interpretacji i wykładni postanowień mogących budzić wątpliwości lub dowolność interpretacyjną. Również sama konieczność raportowania przez państwa strony nie pozostaje bez wpływu na samoocenę państw w zakresie zapewniania odpowiednich praw osobom należącym do mniejszości narodowych. Ważnym czynnikiem, wśród pozytywnych aspektów mechanizmu nadzoru jest jego jawność i transparentność⁵⁶. Niezależnie od pewnych słabości Konwencji związanych przede wszystkim ze wskazanym powyżej marginesem interpretacyjnym, który jak wskazała praktyka jest często nadużywany przez państwa, które ją ratyfikowały do korzystnej dla siebie interpretacji (lub do opóźniania koniecznych zmian w ustawodawstwie), to jednak znaczenie tego aktu, a zwłaszcza konieczność raportowania i dosyć wnikliwe i faktycznie bezstronne opinie Komitetu Doradczego, wpływają korzystnie na zwiększanie się poziomu ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Wpływ ten jest widoczny zwłaszcza w niektórych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, które pod koniec XX w. przeszły transformację ustrojową (lub ogłosiły niepodległość na skutek upadku ZSRR i Jugosławii).

Przechodząc do analizy drugiego istotnego aktu dotyczącego ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, tj. do **Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych**, wskazać należy, że potrzebę stworzenia dokumentu, który w sposób kompleksowy regulowałby ochronę języków regionalnych i mniejszościowych w ramach Rady Europy dostrzeżono już w latach

⁵⁵ Odmienny pogląd – J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, s. 107. Autor wskazuje, że Konwencja Ramowa jest zbyt mocno powiązana z Konwencją Europejską i normatywnie od niej uzależniona, przez co nie jest dokumentem nowoczesnym i oryginalnym w takim stopniu jak Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych.

⁵⁶ Cały proces kontroli ze wszystkimi jego etapami jest dostępny szczegółowo do wglądu także na oficjalnej stronie internetowej Rady Europy (www.coe.int).

pięćdziesiątych, ale prace zainicjowano dopiero w latach osiemdziesiątych od rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 928 z 1981 r. Ostatecznie tekst Karty został przyjęty przez Komitet Ministrów jako Konwencja Rady Europy w dniu 25 czerwca 1992 r. i Karta została otwarta przez Komitet Ministrów do podpisu w dniu 5 listopada 1992 r. Weszła w życie miesiąc po piątej ratyfikacji, czyli w dniu 1 marca 1998 r. Karta jest pierwszym prawnie wiążącym instrumentem międzynarodowym, którego przedmiot regulacji jest w całości poświęcony ochronie regionalnych i mniejszościowych języków. Ściśle rzecz ujmując, Karta nie jest typowym traktatem ochrony praw człowieka ponieważ była zaprojektowana, aby chronić i promować regionalne i mniejszościowe języki traktowane jako aspekt europejskiego kulturalnego dziedzictwa⁵⁷. Jednakże pomimo tak określonego charakteru Karty zobowiązania, które zgodnie z Kartą powinny być podejmowane przez państwa i krajowe ustawodawstwo, które winno być dostosowane do postanowień Karty, mają niewątpliwy wpływ na sytuację osób należących do mniejszości narodowych, ponieważ pozwalają na zachowanie własnej odrębnej tożsamości, której zasadniczym elementem jest właśnie używanie własnego języka⁵⁸. Ochrona, którą Karta przewiduje powinna polegać na aktywnym wspieraniu tych języków w celu zrekompensowania ich niekorzystnej sytuacji w stosunku do języków oficjalnych i państwowych⁵⁹. Karta nie ustanawia żadnych indywidualnych, czy grupowych praw, lecz tworzy jedynie obowiązki państw w zakresie ochrony języków, które uzyskały status określony w Karcie. Konsekwentnie Karta nie chroni samych mniejszości językowych, ani narodowych, lecz właśnie języki regionalne i mniejszościowe we wszystkich dziedzinach życia⁶⁰. Jedną z głównych cech charakterystycznych Karty jest waga jaką Karta przywiązuje do interkulturowości i wielojęzyczności. Wyraża się to m.in. w tym, że stosunek pomiędzy oficjalnymi językami a językami regionalnymi lub mniejszościowym nie jest określany w ramach swoistej rywalizacji, a decyzja o wyborze własnego języka jest pozostawiona swobodnie każdej osobie z osobna⁶¹.

W Preambule Karta zwraca uwagę, że prawo do używania języków regionalnych lub mniejszościowych w życiu prywatnym i publicznym jest niezbywalnym prawem według zasad zawartych w MPPOiP i zgodnie z duchem EKPC. Karta definiuje w art. 1 języki regionalne lub mniejszościowe jako języki, które są tradycyjnie używane na terytorium danego państwa przez jego obywateli, którzy stanowią grupę liczebnie mniejszą od reszty ludności tego państwa, oraz które różnią się od oficjalnego języka tego państwa, z zastrzeżeniem, że nie obejmuje to

⁵⁷ M. Pentikainen, *Integration of Minorities...*, s. 99.

⁵⁸ M. A. Estebanez, *International organizations and minority protection in Europe*, Turku 1996, s. 61.

⁵⁹ J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, s. 100.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 101.

⁶¹ European Charter for Regional or Minority Languages – Explanatory Report, ETS, No. 148, 5.11.1992 paragraph 14, 29.

ani dialektów języka oficjalnego państwa, ani języków imigrantów. Konieczne jest przy tym założenie, że terytorium, na którym używane są wspomniane języki oznaczać musi obszar geograficzny, na którym dany język jest środkiem komunikowania się takiej liczby ludzi, która usprawiedliwia przyjęcie różnych środków ochronnych i popierających przewidzianych w Karcie. Karta wyróżnia również tzw. języki nie-terytorialne, które oznaczają języki używane przez obywateli danego państwa inne niż język lub języki używane przez resztę ludności, które jednak, chociaż używane tradycyjnie na terytorium tego państwa, nie mogą być identyfikowane z określonym jego obszarem.

Karta stanowi w swojej najważniejszej części merytorycznej, że każde państwo strona zobowiązuje się stosować postanowienia części II Karty, tj. cele i zasady (art. 7), do wszystkich języków regionalnych lub mniejszościowych, którymi mówi się na jej terytorium, a które odpowiadają definicji z art. 1. Część II Karty zobowiązuje państwa strony, aby opierały swoją politykę, ustawodawstwo i praktykę działania na wskazanych celach i zasadach, które opierają się m.in. na potrzebie zdecydowanych działań dla wspierania języków regionalnych lub mniejszościowych w celu ich ochrony; respektowaniu zasięgu geograficznego każdego języka regionalnego i mniejszościowego⁶²; ułatwieniach w posługiwaniu się językami w mowie i piśmie, w życiu publicznym i prywatnym; utrzymywaniu i rozwijaniu związków, w sferze spraw objętych Kartą, między grupami używającymi języka regionalnego lub mniejszościowego i innymi grupami w państwie używającymi tego samego lub podobnego języka, jak również tworzeniu kulturalnych związków z innymi grupami w tym państwie używającymi innych języków; zapewnieniu odpowiednich metod i środków do nauczania i studiów w językach regionalnych lub mniejszościowych na wszystkich stosownych poziomach; wspieraniu studiów i badań nad językami regionalnymi i mniejszościowymi na uniwersytetach lub w instytucjach równorzędnych i wspieraniu odpowiednich rodzajów wymiany międzynarodowej w sferze spraw objętych Kartą. Karta przewiduje ponad zakres „obligatoryjny” określony w opisanej wyżej części II szczegółowy zakres dodatkowych zobowiązań dla państw stron opisany w części III Karty. Wszystkie wymienione w tej części środki są jednocześnie propozycjami służącymi praktycznej promocji mającej na celu utrzymanie i rozwijanie języków regionalnych i mniejszościowych oraz ich popularyzacji możliwie we wszystkich dziedzinach życia⁶³. W zakresie części III Karta najwięcej uwagi poświęca edukacji i oświacie, ale przywiązuje również sporo uwagi do posługiwania się językami regionalnymi i mniejszościowymi w wymiarze sprawiedliwości i przed organami władz administracyjnych i służb publicznych. W zakresie przewidzianego w Karcie mechanizmu kontrolnego nad wprowadzaniem w życie postanowień Karty zauważyć należy, że

⁶² Ze szczególnym uwzględnieniem, aby istniejące lub nowe podziały administracyjne nie stanowiły przeszkody dla wspierania określonego języka regionalnego lub mniejszościowego.

⁶³ J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, s. 101.

opiera się on zasadniczo na okresowych raportach składanych przez państwa strony w określonych odstępach czasu Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy. Raport obejmować powinien informacje o polityce realizowanej zgodnie z treścią części II Karty i o środkach podjętych dla wdrożenia tych przepisów części III, które państwo strona przyjęła. Tak przedstawiony raport, który podlega również publicznemu ogłoszeniu jest badany przez Komitet Ekspertów. System kontroli w ramach Karty, choć podobnie jak w przypadku Konwencji Ramowej opiera się na raportach państw stron, jest bardziej rozbudowany, w szczególności o ceną inicjatywę uwag i opinii organizacji i stowarzyszeń państwa strony⁶⁴.

Podsumowując bez wątpienia należy podkreślić, że rozwiązania przewidziane w Karcie są bardzo wyczerpujące i zawierają niekiedy, zwłaszcza w części III po kilka możliwych sposobów działań w określonej dziedzinie, tak aby państwo strona mogło wybrać rozwiązanie, które może być wprowadzone bez nadmiernych kosztów i wątpliwości. Karta nie została jednak entuzjastycznie przyjęta, w szczególności zdecydowały bowiem obawy państw, że Karta przewiduje zbyt daleko idące rozwiązania, a ponadto wprowadzanie jej postanowień w życie mogłoby generować duże obciążenia dla budżetów⁶⁵. Jak wynika z trzeciego raportu Sekretarza Generalnego Rady Europy sporządzonego dla Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie stosowania Karty⁶⁶, większość krajów, w których w trakcie pierwszego cyklu monitoringu podniesiono kwestie wymagające zwrócenia uwagi podjęła odpowiednie środki w kierunku zapewnienia praw określonych w EKJRM. Wśród konkretnych dowodów raport wymienia m.in. zmianę węgierskiego kodeksu postępowania karnego w kierunku wyraźnego zapewnienia możliwości używania języków regionalnych i mniejszościowych w postępowaniu karnym, uwzględnienie statusu języka retoromańskiego i włoskiego w nowej konstytucji kantonu Graubünden w Szwajcarii, a ponadto: fińskie ustawodawstwo językowe zostało znowelizowane w celu zapewnienia na etapie wczesnego nauczania szkolnego nauki trzech wariantów językowych języka Sami (lapońskiego), holenderska prowincja Fryzja przyjęła plan działania mający na celu zwiększenie liczby godzin nauczania fryzyjskiego języka regionalnego. Wśród niewątpliwie pozytywnych czynników oddziaływania Karty wymienić należy zwiększanie się świadomości państw i rządów w obszarze praw językowych, dialog z zainteresowanymi stronami i większą odpowiedzialność przy podejmowaniu zmian ustawodawczych, które dotyczą choćby pośrednio praw językowych.

Analizując system ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych wspomnieć należy również o działalności **Komisarza Praw Człowieka Rady Europy**, urzędu powołanego do ochrony praw człowieka z dniem 1 stycznia 2000 r.

⁶⁴ M. A. Estebanez, *International organizations...*, s. 66.

⁶⁵ S. Pawlak, *Ochrona mniejszości...*, s. 43.

⁶⁶ 3rd Biennial report by the Secretary General to the Parliamentary Assembly on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages, 3 September 2005 Doc. 10659, www.coe.int.

Głównym zadaniem Komisarza jest promowanie praw człowieka oraz zapewnienie ich efektywnego poszanowania i respektowania, edukacja o prawach człowieka, pomoc w pracy krajowym rzecznikom praw obywatelskich (ombudsmenom) lub innym podobnym instytucjom powołanym w poszczególnych krajach do ochrony praw człowieka⁶⁷. Komisarz ma również za zadanie monitorować i ustalać braki w prawodawstwie państw członkowskich w zakresie ochrony praw obywatelskich. W tym celu Komisarz ma także prawo do przedkładania raportów dotyczących konkretnych kwestii do Komitetu Ministrów lub Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Nie powinien jednak działać w kolizji z już istniejącymi instytucjami Rady Europy, a zwłaszcza nie powinien wkraczać w zakres problemów pozostających w kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W ramach systemu Rady Europy wspomnieć również należy o **innych wybranych aktach prawnych Rady Europy**, które mają również pewne znaczenie dla ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, ale ochrona w nich przewidziana dotyczy praw wszystkich osób, w tym właśnie także osób należących do mniejszości narodowych. W tym kontekście wymienić należy kilka najważniejszych konwencji, zwłaszcza Europejską Kartę Społeczną (Socjalną) z 18 października 1961 r. wraz z protokołem dodatkowym z 5 maja 1988 r. oraz jej całościową nowelizacją (tzw. zrewidowana Karta), która weszła w życie 1 lipca 1999 r. Dla ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych najważniejsze znaczenie ma wprowadzony w zrewidowanej Karcie zakaz dyskryminacji na tle kilkunastu kryteriów od rasy po urodzenie, tak jak w art. 14 EKPC. Podobny zakaz dyskryminacji wprowadzony został również w Konwencji o obywatelstwie z 6 listopada 1997 r., która weszła w życie w 1999 r. W art. 5 Konwencji o obywatelstwie wprowadza zakaz dyskryminacji przy procedurach związanych z uzyskaniem obywatelstwa z uwagi m. in. na rasę, kolor skóry, religię i pochodzenie narodowe.

PODSUMOWANIE

Rola Rady Europy w zakresie ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych jest znacząca. Tak jak wskazano na wstępie, omawiana problematyka była od początku przedmiotem zainteresowania Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, co szczęśliwie znalazło swój wyraz w Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, czyli pierwszym unikalnym w skali międzynarodowej prawnie wiążącym dokumencie, którego przedmiot w całości poświęcony jest ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych. Nie bez znaczenia dla ochrony tych praw jest również Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych traktująca ochronę tych języków jako element dziedzictwa kulturalnego Europy. Uchwalenie tych istotnych instrumentów było odpowiedzią na

⁶⁷ Informacje ze strony www.commissioner.coe.int/html.

niewystarczającą ochronę, jaką dawał zakaz dyskryminacji przewidziany w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, której jednak znaczenia dla ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych nie można nie doceniać, ponieważ jej postanowienia odnoszą się do nich tak jak do wszystkich pozostałych jednostek. Zarówno Konwencja Ramowa, jak i Karta uzupełniają system ochrony stworzony przez Europejską Konwencję. Skuteczność ochrony praw na podstawie Konwencji Ramowej i kształt mechanizmu kontrolnego w niej przewidzianego, który w istocie opiera się przede wszystkim na raportach państw stron rodzi jednak pewne obawy i wątpliwości, czy jego model nie powinien być bardziej skuteczny dla państw stron. Zauważyć też należy w tym kontekście, że pełna implementacja postanowień konwencji Rady Europy napotyka na polityczne przeszkody już na samym etapie ratyfikacji podpisanych konwencji (sytuacja ta dotyczy także niestety Polski), a następnie w zakresie wprowadzania jej postanowień w życie, dlatego też efektywny system kontroli i monitoringu jest bardzo pożądany w tym zakresie.

ABSTRACT

The history of the 20th century made it clear that persons belonging to national minorities are in need of special protection. The aim of the article is to establish whether the mechanism of the Council of Europe, with a variety of approaches and working methods at its disposal, really makes a difference to the protection of national minorities. Framework Convention for the Protection of National Minorities (adopted in 1995) as the primary document guaranteeing protection by the Council of Europe to persons belonging to minorities and The European Charter for Regional or Minority Languages adopted in 1992 to protect and promote historical regional and minority languages in Europe, are precisely analyzed in the article, also within the context of the effectiveness of their control mechanisms. The previous protection, based only on the general rule of non-discrimination (article 14 of the European Convention on Human Rights) was insufficient, although the European Court of Human Rights (ECHR) had an important role to play in clarifying the scope and application of article 14 to persons belonging to national minorities. The author also presents the case-law of the ECHR.

Considering the fact that the Convention and Charter contain mostly programme – type provisions, the article presents the activity of the control bodies – especially Advisory Committee on Minorities, which has put a lot of time into interpreting the provisions as well as providing guidance to States on how to implement them. The author also presents practical and political obstacles to full implementation of the provisions mentioned above.