

Aleksandra Kuczyńska-Zonik

Ochrona mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w świetle regulacji międzynarodowych

W pierwszych tygodniach 2025 r. obchodzone będą dwie istotne rocznice związane z ochroną mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce: na 6 stycznia przypada 20-lecie *Ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, natomiast 1 lutego mija 30 lat od przygotowania *Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych*, zawartej pod auspicjami Rady Europy (weszła w życie 1 lutego 1998 r.). Mimo niewątpliwych osiągnięć w krajowym i międzynarodowym wymiarze ochrony mniejszości, do których należy uznanie i upodmiotowienie mniejszości oraz określenie standardów dotyczących ich ochrony, nie wszystkie postulaty tych społeczności w Polsce zostały zrealizowane.

Ochrona mniejszości w Europie. Choć nie ma powszechnie uznawanej definicji mniejszości narodowych i etnicznych, gwarancje ich praw i wolności zostały zapisane m.in. w *Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych* (1966) oraz *Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej* (1966) Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także w *Europejskiej Karcie języków regionalnych lub mniejszościowych* (1992) i *Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych* (1995) Rady Europy. W szczególności ta ostatnia zapewnia równość wobec prawa, gwarantuje swobodę wyrażania opinii, udziału w praktykach religijnych, zakładania instytucji oraz używania języka mniejszości. Ponadto nakłada na państwa obowiązek działań w zakresie szerzenia wiedzy o kulturze, historii, języku i religii ich mniejszości narodowych i jest pierwszą wiążącą, wielostronną umową międzynarodową, odnoszącą się w sposób całościowy do ochrony mniejszości narodowych. Warto dodać, że kwestie te regulują także traktaty dwustronne, a dodatkowo stanowią one obszar zainteresowania wysokiego komisarza do spraw mniejszości narodowych w ramach OBWE (1992). Organ ten prowadzi działalność prewencyjną, a jego funkcja opiera się głównie na monitorowaniu sytuacji narodowościowej w państwach członkowskich OBWE, informowaniu o wyzwaniach, a także mediacji i zachęcaniu do dialogu.

Europejskie regulacje w zakresie ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, wywodzące się z międzynarodowych gwarancji praw człowieka, określiły minimum celów i standardów w ramach polityk krajowych. Dodatkowo monitorowanie i raportowanie umożliwiło ukazanie sytuacji tych społeczności w różnych państwach oraz stworzenie zaleceń odnoszących się do sposobów rozwiązywania problemów mniejszości. Jednakże polityczny charakter organizacji takich jak Rada Europy i OBWE – działających w oparciu o tzw. *soft law* – sprawia, że nie posiadają one wystarczających instrumentów sankcyjnych wobec państw nieprzestrzegających praw mniejszości. Dlatego to ustawy krajowe stanowią praktyczny wymiar realizacji zobowiązań państw wobec własnych społeczności mniejszościowych, bowiem dają większą szansę na zachowanie tożsamości i rozwój kulturowy mniejszości. Obecnie ustawy o mniejszościach są normą legislacyjną w wielu państwach Europy, m.in. w Austrii (1976), Czechach (2001), Estonii (1993), krajach związkowych w Niemczech, na Ukrainie (2022) i Węgrzech (2011). W ostatnim czasie ustawę o mniejszościach narodowych, po 14 latach od wygaśnięcia poprzedniej, przyjęła Litwa (2024).

Obecnie wśród najważniejszych wyzwań w zakresie międzynarodowej ochrony mniejszości narodowych i etnicznych w Europie wskazuje się:

- instrumentalizację praw mniejszości w związku z agresją Rosji na Ukrainę, podważającą zasady systemu bezpieczeństwa i współpracy w Europie oraz zaufanie do mniejszości ([„Komentarze IEŚ”, nr 711](#))

- sekurytyzację problematyki mniejszości, oznaczającą przesunięcie problematyki mniejszości z obszaru praw człowieka do polityki bezpieczeństwa państwa ([„Komentarze IEŚ”, nr 551](#))
- polaryzację społeczną, wzrost nietolerancji, rasizmu i ksenofobii wobec mniejszości jako wynik uprzedmiotowienia mniejszości w grze politycznej ([„Komentarze IEŚ”, nr 1251](#))
- wyzwania związane z nierównościami ekonomicznymi, które w nieproporcjonalny sposób dotyczą osoby należące do mniejszości narodowych (zob. mniejszości w pandemii, [„Komentarze IEŚ”, nr 389](#)).

Ochrona mniejszości w Polsce. Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce stanowią mniej niż 2% ogółu ludności (Tab. 1). Ich sytuację regulują zapisy prawa międzynarodowego, a w szczególności wspomniane wyżej akty ONZ i Rady Europy oraz *Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*. Przyjęcie tej ostatniej należy uznać za kompromis środowisk mniejszościowych i partii politycznych, osiągnięty w wyniku transformacji polityczno-społecznej i demokratyzacji przestrzeni publicznej – co umożliwiło podjęcie działalności przez mniejszości narodowe i etniczne w Polsce, a także artykulację ich potrzeb – jak również w efekcie starań Polski o członkostwo w Unii Europejskiej i ratyfikacji dokumentów prawa międzynarodowego, m.in. *Konwencji Ramowej* (2001).

Ustawa regulująca kwestie związane z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, w tym pisowni imion i nazwisk, a także oświaty i kultury, po pierwsze, oznaczała upodmiotowienie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, a także uznanie ich za równoprawnych obywateli państwa. Po drugie, efektem ustawy była implementacja międzynarodowych standardów i włączenie Polski w proces monitorowania międzynarodowej ochrony mniejszości. Po trzecie, sukcesem było powstanie Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych jako organu opiniotwórczo-doradczego prezesa Rady Ministrów. Poprzez Komisję mniejszości narodowe i etniczne stały się częścią procesu decyzyjnego i uzyskały możliwość oddziaływania na sprawy, które ich dotyczą.

W ciągu ostatnich 20 lat kilkakrotnie podejmowano próby nowelizacji ustawy. Dla przykładu, celem zmian w przepisach zainicjowanych w styczniu 2024 r. było nadanie statusu języka regionalnego etnolektowi śląskiemu (taki status obecna ustawa przyznaje językowi kaszubskiemu). Głosowanie nad nowelizacją odbyło się 26 kwietnia – za przyjęciem głosowało 236 posłów, 186 było przeciw, a 5 wstrzymało się od głosu. Ostatecznie prezydent RP zawetował projekt w czerwcu 2024 r., wskazując, że objęcie ochroną etnolektu śląskiego może spowodować podobne oczekiwania u przedstawicieli innych grup regionalnych.

Obecne wyzwania dotyczące ochrony mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce wynikają z następujących kwestii:

- prawnoinstytucjonalnych: różne standardy ochrony dla różnych mniejszości narodowych, etnicznych i językowych; ograniczony dialog mniejszości z instytucjami państwowymi; ograniczona instytucjonalizacja mniejszości będąca efektem m.in. braku stałych instytucji finansowanych z budżetu państwa, a także braku zaplecza eksperckiego i organizacyjnego przy opiniowaniu aktów prawnych dotyczących mniejszości; niewystarczające finansowanie działań mniejszości; nadmierna biurokratyzacja; brak wyraźnego podziału kompetencji instytucji oraz koordynacji ich działań (rządowych i samorządowych) na rzecz mniejszości; niejasne zasady przyznawania dotacji;
- społeczno-kulturowych: ograniczanie edukacji regionalnej i promocji różnorodności językowej; zanikanie języków mniejszości – m.in. karaimskiego i łemkowskiego – oraz brak adekwatnych działań w tym zakresie; ograniczony dostęp do mediów publicznych rekompensowany częściowo przez wykorzystywanie nowych mediów;
- geopolitycznych: upolitycznienie kwestii mniejszości przez partie polityczne; stygmatyzacja w kontekście współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa ze strony Rosji i Białorusi; zróżnicowane prawa do edukacji dla członków mniejszości oraz migrantów/uchodźców.

Wnioski i perspektywy. Dostrzegalnym obecnie trendem w Europie jest spadek zainteresowania ochroną mniejszości narodowych¹, podczas gdy wzrasta znaczenie ochrony praw ludności tubylczej, kobiet, dzieci i mniejszości seksualnych. W niektórych państwach dokumenty Rady Europy nie mają w ogóle zastosowania lub dotyczą tylko niektórych mniejszości. Taka sytuacja pokazuje słabnącą wolę polityczną ochrony praw mniejszości, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Jednocześnie pozytywne przykłady współpracy transgranicznej i respektowanie praw mniejszości narodowych i etnicznych w Szlezwiku-Holsztynie czy Tyrolu Południowym mogą stanowić modele do naśladowania.

W odniesieniu do zapisów krajowych i międzynarodowych regulacji w zakresie ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, w Polsce panuje przekonanie, że przyjęcie ustawy w 2005 r. było słuszne, a jej założenia są dobrze sformułowane i nadal aktualne, jednak interpretacja przepisów i ich implementacja nie zawsze przynosi korzyść mniejszościom. W szczególności praktyka w relacjach z administracją rządową i samorządową wskazuje na istotne bariery w komunikacji, brak adekwatnych instrumentów lub brak woli politycznej do realizacji praw oraz wolności mniejszości narodowych i etnicznych.

Tab. Mniejszości narodowe, etniczne i językowe według Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań 2021

Identyfikacja narodowo-etniczna		Liczba ludności
Mniejszości narodowe		
	niemiecka	144 177
	ukraińska	82 440
	białoruska	56 607
	żydowska	17 156
	rosyjska	15 994
	litewska	10 287
	czeska	7 818
	ormiańska	6 772
	słowacka	5 889
Mniejszości etniczne		
	łemkowska	13 607
	romska	13 303
	tatarska	5 295
	karaimska	3 479
Mniejszości językowe		
	kaszubska	179 685
Ogółem		562 509

¹ *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 14th activity report covering the period from 1 June 2022 to 31 May 2024, <https://rm.coe.int/14th-acfc-biennial-activity-report-final-en-version/1680b1680f12.12.2024>.