

N O W A K O A L I C J A
N E W C O A L I T I O N

Warszawa

wydruk z 1987.03.30

Koszt wydruku wynosi 10 zł za stronę tekstu; liczymy wyłącznie materiały techniczne i amortyzację intensywnie zużywanej drukarki. Chcemy móc kupić w przyszłości następną drukarkę, by kontynuować najszybszy sposób komunikacji z Czytelnikami. Apelujemy więc o odpowiednią wpłatę.

Od redakcji: przedstawiamy nie publikowane dotąd opracowanie, powstałe jesienią 1986 roku w ramach programu badawczego "NK".

Paweł Zachwiej

O PRAWIE MNIEJSZOŚCIOWYM
W POLSCE

ON MINORITY LAW IN POLAND

I. "Prawo mniejszościowe"

Pożytecznym wstępem do poniższych rozważań będzie próba uściślenia pojęcia "prawo mniejszościowe". Jak się przekonamy, nie skłania mnie do tego właściwy prawnikom pociąg do tworzenia podziałów prawa na gałęzie, ich klasyfikowania i definiowania, lecz rzeczywista potrzeba znalezienia kryteriów pozwalających nam stwierdzić, które przepisy zawierają rzeczywiste normy prawa mniejszościowego.

Przyjmijmy na początek, że za prawo mniejszościowe będziemy uważać zespół norm prawnych, których wyłaczny mi adresatami są członkowie mniejszości narodowych lub których celem jest wywarcie wpływu wyłacznie na sytuację członków tych mniejszości. Byłaby to kompleksowa gałąź prawa, w której znalazłyby się normy prawa konstytucyjnego, administracyjnego lub innych gałęzi podstawowych. Czynnikiem kwalifikującym normy prawne do prawa mniejszościowego jest szczególny przedmiot zainteresowania prawodawcy - członkowie mniejszości narodowych. Podkreślony przysłówek "wyłącznie" ma służyć wyeliminowaniu z obszaru naszego zainteresowania przepisów, które dotyczą osób narodowości mniejszościowej z powodu posiadania przez te osoby przymiotów nie pozostających w związku z ich pochodzeniem etnicznym. Nie będzie nas więc interesował regulamin służbowy pracowników PKP, choćby np. Litwini obsadzili wszystkie lokomotywy w PRL. Regulamin dotyczyłby ich bowiem wyłącznie ze względu na wykonywany zawód.

Spełnienie przez normę prawną powyższych warunków, choć konieczne, nie wystarcza jednak, aby uznać ją za rzeczywisty składnik prawa mniejszościowego. Aby to wyjaśnić, musimy w tym miejscu zastanowić się, jakie zadania to prawo winno wypełniać. Ogólnie rzecz ujmując zadaniem prawa mniejszościowego powinna być ochrona mniejszości narodowych przed dyskryminacją. Czy dyskryminacja oznacza tu niższy status prawny czy też w ogóle jakiegokolwiek formy upośledzenia jednostek i grup w życiu społecznym? Opowiadam się za drugą z tych możliwości. Nietrudno zauważyć, że jednakowy status prawny wszystkich obywateli nie wystarcza, aby ich faktyczna sytuacja była jednakowa. Powodów, dla których sytuacja mniejszości narodowych jest uzależniona trudna, nie da się często usunąć w drodze realizacji zasady równości wobec prawa. Konieczne są przywileje, które zrównoważą mniejszą liczebność, większe ubóstwo, brak wykształconych kadr itp. czynniki działające na niekorzyść mniejszości narodowych. Przywileje są również niejednokrotnie niezbędne, aby umożliwić realizację szczególnych potrzeb mniejszości (przetrwanie języka, kultury, zachowanie świadomości narodowej itp.). Uprzywilejowana pozycja

w sferze prawodawstwa służy jako środek osiągnięcia równości w innych dziedzinach.

Za prawo mniejszościowe proponowałbym więc uznać takie regulacje, które sytuację prawną członków mniejszości narodowych czynią odmienną od sytuacji prawnej pozostałych obywateli. Natomiast przepisy, których treść dotyczy co prawda wyłącznie członków mniejszości narodowych, lecz które nie pociągają za sobą różnic w statusie prawnym między grupami obywateli, proponuję uznać jedynie za przepisy przeciwdziałające dyskryminacji (prawo przeciwdyskryminacyjne, antydyskryminacyjne). Tam, gdzie zasada równości wobec prawa wszystkich obywateli znalazła wyraz w ustawodawstwie, praktyczne znaczenie takich pozornych norm prawa mniejszościowego jest niewielkie. Jako nie wnoszące nic nowego do systemu prawnego, przepisy zabraniające np. ograniczania praw politycznych ze względu na narodowość, przy zapisanej w innym miejscu zasadzie pełnej równości obywateli, należy traktować raczej jako deklaracje przychylnego stosunku władz do praw mniejszości narodowych. W istocie swej nie są one niczym więcej.

Wypada poczynić jeszcze kilka uwag, czytelnik wybaczy, jeśli wydadzą się zbyt oczywiste. Prawo, które nazwaliśmy mniejszościowym, może spełniać dwie role. Może posłużyć jako instrument dyskryminacji mniejszości poprzez nadanie jej członkom niższego (czyli też odmiennego) statusu prawnego niż obywatelom tzw. narodowości państwowej. Z drugiej strony, przyznając przywileje członkom mniejszości, może stać się środkiem realizacji faktycznego równouprawnienia obywateli różnych narodowości. Nie jest jego rolą natomiast ochrona mniejszości narodowych przed dyskryminacją w sferze prawodawstwa. Ochronę taką powinien zapewnić cały porządek prawny danego państwa poprzez pełną realizację zasady równości wobec prawa. Dwieście bez mała lat po Wielkiej Rewolucji Francuskiej jest to już podstawowy wymóg praworządności, a jego spełnienie przestało być powodem do zachwytu nad liberalizmem jakichkolwiek władz.

Należy zwrócić uwagę, że brak prawa mniejszościowego w systemie prawnym nie musi oznaczać upośledzenia mniejszości narodowych w jakiegokolwiek dziedzinie. Lepiej jest oczywiście, gdy normy prawne stoją na straży faktycznego równouprawnienia obywateli, lecz można je w tej roli zastąpić. Wzajemnie wysoka zamożność członków mniejszości narodowych wystarcza na przykład, aby mniejszości radziły sobie doskonale z zaspokojeniem swych odrębnych potrzeb. Tym łatwiej im to przyjdzie, im wyższy jest ogólny poziom demokracji w danym państwie. W kraju, w którym każdy obywatel może posyłać dziecko do dowolnie wybranej szkoły a każda organizacja społeczna lub wyznaniowa albo osoba prywatna może prowadzić placówki oświatowe, nie będzie problemu ze szkolnictwem w językach mniejszości narodowych. Należy jednak domagać się, aby to szkolnictwo znalazło się pod szczęśliwą opieką państwa, które mogłoby np. wziąć na siebie obowiązek jego dotowania, zwolnić je od podatków itp.

Podsumowując należy stwierdzić, że warunkiem koniecznym, choć nie zawsze wystarczającym dla ochrony mniejszości narodowych przed jakimkolwiek upośledzeniem jest równość obywateli wobec prawa. Sytuacją pożądaną jest istnienie, obok tego, prawa mniejszościowego niosącego określone przywileje. Obowiązywanie w państwie dyskryminacyjnego prawa mniejszościowego jest sytuacją najgorszą. Brak prawa dyskryminacyjnego nie wyklucza innych form dyskryminacji w sferze prawodawstwa. Mają one jednak wzajemnie małe znaczenie, wskazemy je na przykładzie PRL.

II. Sytuacja prawna mniejszości narodowych w PRL

Po przydługim i mętłym być może wstępie przejdźmy do omówienia sytuacji prawnej mniejszości narodowych w PRL. Najbardziej jest ona zbliżona do pierwszej z możliwości przedstawionych w poprzednim akapicie. Prawo PRL hołduje zasadniczo zasadzie równości obywateli wobec prawa. Artykuł 69 Konstytucji deklaruje równe prawa dla wszystkich obywateli niezależnie (m.in.) od narodowości. Podobne postanowienia zawiera szereg umów międzynarodowych wiążących władzę naszego kraju (np. Karta Narodów Zjednoczonych, Pakty Praw Człowieka, Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, itp.). Status prawny żadnego z obywateli PRL nie jest formalnie związany z jego narodowością i nie są mi znane

żadne obowiązujące w Polsce przepisy dyskryminacyjnego prawa mniejszościowego. Jak zostało wspomniane, nie wyklucza to jednak istnienia norm w sposób zamaskowany (niekiedy niestaramie) dyskryminujących członków mniejszości narodowych. Wskażmy dwa przykłady z różnych dziedzin. Artykuł 10 Ustawy o ustroju sądów powszechnych stanowi: "Osoby nie władające językiem polskim mają prawo występowania przed sądem w języku ojczystym i bezpłatnego korzystania z pomocy tłumacza". Podobną normę zawiera artykuł 62 Kodeksu Postępowania Karnego. Z punktu widzenia członka mniejszości narodowej jest to zakaz używania języka ojczystego w sądownictwie, o ile zna on język polski. Bieżała znajomość języka polskiego przez wszystkich obywateli PRL jest co prawda regułą, lecz niejednym z nich wolaliby używać języka ojczystego, co jest po prostu łatwiejsze, szczególnie w sytuacjach stresowych. Odrebną kwestią jest znajomość języka polskiego przez wszystkich obywateli PRL jest co prawda regułą, lecz niejednym z nich wolaliby używać języka ojczystego, co jest po prostu łatwiejsze, szczególnie w sytuacjach stresowych. Odrebną kwestią jest znajomość języka polskiego przez wszystkich obywateli PRL jest co prawda regułą, lecz niejednym z nich wolaliby używać języka ojczystego, co jest po prostu łatwiejsze, szczególnie w sytuacjach stresowych. Odrebną kwestią jest znajomość języka polskiego przez wszystkich obywateli PRL jest co prawda regułą, lecz niejednym z nich wolaliby używać języka ojczystego, co jest po prostu łatwiejsze, szczególnie w sytuacjach stresowych.

W obu przedstawionych powyżej przypadkach ustawodawca jakby zapomniał, że nie wszyscy obywatele PRL są Polakami. W powojennej historii naszego kraju mieliśmy jednak i sytuacje, w których władze doskonale o tym pamiętając wydawały przepisy sensu stricto dyskryminacyjne. W latach pięćdziesiątych istniał np. zakaz przyjmowania do partii i związków zawodowych obywateli narodowości niemieckiej. Do roku 1950 istniał zakaz nauczania języka niemieckiego w szkołach państwowych oraz istnienia szkół i przedszkoli niemieckojęzycznych. Obecnie jednak dyskryminacyjne prawo mniejszościowe nie odgrywa żadnej roli w systemie prawnym PRL.

Prócz zasygnalizowanych powyżej przypadków ukrytej dyskryminacji sytuacja prawna mniejszości narodowych nie odbiega od sytuacji innych grup naszych współobywateli. Nie znajdujemy żadnych przepisów prawa mniejszościowego w aktach prawnych, w których można by się ich spodziewać. Przede wszystkim brak ich jest w Konstytucji, która nie zawiera zresztą terminu "mniejszości narodowe". Nie występuje on również w skorowidzu obowiązujących aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim. Oznacza to, że szczególne prawa mniejszości narodowych nie zostały zagwarantowane w żadnej ustawie, dekreście, rozporządzeniu i ważniejszych zarządzeniach.

Wszystkie bez mała poczynania członków mniejszości narodowych lub działania ich dotyczące opierają się więc na zasadach ogólnych. Wypada przykładowo wskazać na charakterystyczne sytuacje.

Stowarzyszenia społeczno-kulturalne mniejszości narodowych działają w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy Prawa o stowarzyszeniach z 1932 r. Podlegają w swoich poczynaniach analogicznemu ograniczeniu jak inne organizacje społeczne i jak one znajdują się pod nadzorem MSW. Ich specyfika formalnie nie ma żadnego wpływu na ich pozycję, choć w praktyce żadne z nich nie uzyskało statusu stowarzyszenia wyższej użyteczności publicznej. Stowarzyszeń mniejszości narodowych brak jest w Wykazie organizacji społecznych ludu pracującego upoważnionych do występowania przed sądem na rzecz lub w imieniu obywateli, oraz w Wykazie organizacji społecznych, które mogą złożyć udział swego przedstawiciela w postępowaniu karnym.

Szkoły z niepolskim językiem nauczania nie zostały wspomniane nawet słowem w Ustawie o rozwoju systemu oświaty i wychowania. Nie ma o nich wzmianki w Zarządzeniu Ministra Oświaty w sprawie zasad i warunków prowadzenia niepaństwowych szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych. Oznacza to, że stowarzyszenia mniejszości narodowych mają formalnie takie same szanse uruchomienia szkoły jak osoba prywatna, choć interesy

tych pierwszych przynajmniej w tej dziedzinie powinny być szczególnie chronione.

Nie można jednak twierdzić, że w systemie prawnym PRL w ogóle nie istnieje prawo mniejszościowe. Normy do niego należące dadzą się bowiem tu i ówdzie odnaleźć. Najistotniejsze znaczenie mają postanowienia umów międzynarodowych, które poprzez ratyfikację stały się prawem obowiązującym na terenie naszego kraju. Należy tu wskazać na następujące przepisy:

Artykuł 27 Paktu praw cywilnych i politycznych, obowiązującego w PRL od 5 marca 1977 brzmi: "W tych państwach, w których istnieją etniczne, religijne lub językowe mniejszości, osób przynależnych do takiej mniejszości nie można pozbawiać prawa do korzystania we wspólnocie z innymi członkami tych grup z własnej kultury, nauczania i praktykowania swej religii lub używania własnego języka".

W Akcie Końcowym KBWE czytamy: "Państwa uczestniczące, na których terytorium znajdują się mniejszości narodowe, będą szanować prawo osób należących do takiej mniejszości do równości wobec prawa, dadzą im pełną możliwość rzeczywistego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności i w ten sposób będą chronić ich uzasadnione interesy w tej dziedzinie".

Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, przyjęta przez PRL w 1964 r., w art.5 pkt.1 ust.c stanowi: "Należy przyznać członkom mniejszości narodowych prawo do prowadzenia własnej działalności oświatowej łącznie z kierowaniem szkołami i zgodnie z polityką każdego państwa w dziedzinie oświaty używania albo nauczania swojego własnego języka, pod warunkiem jednak, że: (i) realizowanie tego prawa nie przeszkadza osobom należącym do mniejszości w nauczaniu kultury i języka całej zbiorowości i w uczestniczeniu w jej działalności, oraz że nie podważa suwerenności państwa; (ii) poziom nauczania w tego rodzaju szkołach nie będzie niższy od poziomu ogólnego, ustalonego lub zatwierdzonego przez poszczególne organy; (iii) uczęszczanie do tego rodzaju szkół będzie fakultatywne".

Normy prawa mniejszościowego zawarte w Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej są zbyt ogólnikowe, aby miały praktyczne znaczenie. Konwencja ta stanowi jedynie potencjalnie skuteczną zapórę przeciwko normom jawnie dyskryminacyjnym.

O mniejszościach narodowych nie wspomina natomiast w ogóle Karta NZ ani Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Zainteresowanie obroną praw mniejszości narodowych przez prawo międzynarodowe jest w ogóle niewielkie w porównaniu z okresem istnienia Ligi Narodów. Częściowo wynika to z pochłonięcia problematyki mniejszościowej przez zasadnienia ochrony praw człowieka i obywatela, częściowo z innej sytuacji geopolitycznej. Nie bez znaczenia są również nie najlepsze doświadczenia związane z wykorzystaniem hasła obrony mniejszości narodowych w polityce zagranicznej. Napaść Związku Sowieckiego na Polskę w 1939 roku może służyć jako klasyczny przykład.

Formalne znaczenie cytowanych powyżej przepisów jest bardzo duże. Umowy międzynarodowe uznaje się nawet w doktrynie u nas lansowanej za akty prawne najwyższego rzędu. Ze względu jednak na ich często ogólnikowe sformułowania oraz programowy jedynie charakter postanowień, możliwości praktycznego wykorzystania tych umów w celu ochrony praw jednostki są na ogół znikome. Zresztą nie znane mi są udane próby wykorzystania norm prawa międzynarodowego przed jakimkolwiek organem PRL, nawet jeśli stanowią one podstawę do wysunięcia konkretnych roszczeń wobec władz.

Wynika to między innymi z faktu, że realizacji zobowiązań międzynarodowych PRL w dziedzinie ochrony praw obywatelskich nie zabezpiecza żaden międzynarodowy, formalny system kontroli. Władze naszego kraju nie przyjęły postanowień fakultatywnych ani protokołu fakultatywnego do Paktu praw cywilnych i politycznych ani innych podobnych postanowień. W przypadku Paktu praw cywilnych i politycznych podpisanie postanowień fakultatywnych oznaczałoby uznanie kompetencji Komitetu Praw Człowieka w dziedzinie rozpatrywania doniesień państw obcych lub petycji indywidualnych, dotyczących swałcenia praw człowieka. Rozwiązanie takie jest dla władz komunistycznych oczywiście nie do przyjęcia. Godzą się one jedynie na składanie na ręce Sekretarza Generalnego ONZ corocznych sprawozdań ze swoich dokonań w interesującej nas dziedzinie. Uznają również kompetencje Komitetu d/s likwidacji dyskryminacji rasowej do badania skarg państw

obcych skierowanych przeciwko PRL i do wydawania zaleceń, które jednak nie są w żaden sposób wiążące. To ustępstwo na rzecz zasad międzynarodowej kontroli wynika z braku w PRL przepisów w sposób jawny dyskryminujących jakiejkolwiek grupy ludności. Członkowie mniejszości narodowych zamieszkali w Europie Zachodniej są w znacznie lepszej sytuacji, mając do dyspozycji Trybunał Praw Człowieka i Europejską Komisję Praw Człowieka oprócz wspomnianych już: Komitetu Praw Człowieka i Komitetu d/s likwidacji dyskryminacji rasowej. Charakterystyczne jednak, że są to instytucje o szerokich kompetencjach, obejmujących ochronę wszelkich praw obywatelskich. Nie istnieją a przynajmniej nie są mi znane żadne formy międzynarodowej kontroli przeznaczone wyłącznie do obrony praw mniejszości narodowych. O przyczynach takiej sytuacji była już mowa.

Prawo administracyjne jest drugim obok umów międzynarodowych obszarem, w którym można odnaleźć przepisy prawa mniejszościowego. Będą one respektowały niezliczone ilości sytuacji leżących w domenie prawa administracyjnego a związanych np. z nauczaniem języków mniejszości, wydawnictwami w tych językach, działalnością kulturalną, nadzorem nad stowarzyszeniami itd. Przepisy te wydawane są w najlepszym razie w formie zarządzeń ministrów, poza tym będą to okólniki, instrukcje itp. akty, o których trudno czasem orzec czy zawierają normy prawne czy decyzje administracyjne. Tego rodzaju efekty działalności legislacyjnej lub do niej zbliżonej wypełniają stronicami dzienników urzędowych ministerstw, urzędów centralnych czy rad narodowych, a część z nich w ogóle nie jest publikowana (rozsyła się je po prostu do wiadomości zainteresowanych). Czyni to niezwykle trudnym ustalenie, jakie konkretne normy składają się w obecnej chwili na to, co pozostało z prawa mniejszościowego w naszym kraju. Wymagałoby to wielomiesięcznej żmudnej pracy, a co istotniejsze dostępu do archiwów szeregu instytucji. Nie jest to proste choćby w wypadku MSW, które zajmuje się sprawami mniejszościowymi zapewne nie tylko z racji sprawowania nadzoru nad stowarzyszeniami.

Postępując się jako przykładem dostępnymi przepisami wydawanymi przez Ministerstwo Oświaty i Wychowania (dawniej kolejno: Ministerstwo Oświaty i Ministerstwo Oświaty i Szkolnictwa Wyższego), dotyczącymi wprowadzania języków mniejszości do szkolnictwa, można jednak ustalić podstawowe cechy norm obowiązujących w interesującej nas dziedzinie. Na początek przytoczmy kilka tytułów zaczerpniętych z Dzienników Urzędowych resortu oświaty:

- Zarządzenie Ministra Oświaty z 17.06.1949 w sprawie organizacji szkół ogólnokształcących z żydowskim językiem nauczania;
- Komunikat w sprawie otwarcia szkół publicznych włącznie państwowych z żydowskim językiem nauczania;
- Zarządzenie Ministra Oświaty z 13.09.1951 w sprawie wprowadzenia języka słowackiego jako przedmiotu nauczania w Państwowym Liceum Pedagogicznym w Zakopanem;
- Okólnik z 04.12.1956 w sprawie organizowania nauki języka ukraińskiego dla dzieci narodowości ukraińskiej w szkołach podstawowych i liceach.

Powyższy wybór nie jest w żadnym razie tendencyjny, a wymienione akty prawne mają te same cechy, którymi charakteryzują się inne znane mi przepisy dotyczące ochrony praw mniejszości narodowych w szkolnictwie PRL.

Wszystkie takie przepisy wydawane są w ramach ogólnych uprawnień ministra do tworzenia szkół i placówek oświatowo-wychowawczych oraz określania obowiązującego w nich programu nauczania. Obowiązek ministra uwzględniania przy tym interesów mniejszości narodowych wynika jedynie z umów międzynarodowych, co, jak już powiedziano, nie stwarza praktycznie możliwości formalnego dochodzenia czyichkolwiek uprawnień. Jedyną drogą byłoby wniesienie spraw przed Trybunał Konstytucyjny i to wyłącznie w wypadkach drastycznych, które stanowiłyby jawne poswałcenie dość ogólnych, ubrew pozorom, postanowień Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty. Minister Oświaty ma więc prawo do dość swobodnego kształtowania przepisów. W każdej chwili gdy uzna on to za stosowne może ilec zmianie (również na gorsze) sytuacja mniejszości narodowych w dziedzinie szkolnictwa. Nie pociąga to sobą angażowania centralnych organów władzy, pozostając w obrębie kompetencji administracji realizującej sobie znaną politykę. Ewentualne próby bliższego określenia kierunków tejże polityki utrudnia znaczna ilość wydawanych aktów,

co wynika z bardzo wąskiego kręgu spraw, jakich każdy z nich dotyczy. Na ogół znacznie węższego niż przedstawione przykładowo zarządzenia, komunikat czy okólnik. W tej sytuacji bardziej celowe wydaje się badanie efektów działania prawa mniejszościowego poprzez np. analizę publikowanych przez GUS danych dotyczących ilości młodych ludzi pobierających nauki w językach mniejszości narodowych, niż przedziewanie się przez szereg przepisów centralnych, uchwał rad narodowych czy okólników kuratoriów oświaty.

Sytuacja prawna mniejszości narodowych w dziedzinie oświaty jest doskonałą ilustracją podstawowych przymiotów prawa mniejszościowego w PRL. Jego normy skupiają się w prawie między narodowym i administracyjnym. W tym pierwszym wypadku są bardzo ogólne, w drugim dotyczą wyłącznie kwestii szczegółowych. W obu wypadkach możliwości formalnej egzekucji ich przestrzegania są znikome (Trybunał Konstytucyjny, Naczelny Sąd Administracyjny). Wiele kwestii o dużym praktycznym znaczeniu pozostawia się do rozstrzygnięcia organom administracji. Porządek prawny ogranicza możliwości jawnej dyskryminacji mniejszości narodowych nie nakładając jednak na konkretne organy jasno sformułowanego obowiązku dbałości o faktyczną równość praw obywateli różnej narodowości. Przyczyną tego stanu rzeczy i jednocześnie główną chyba cechą prawa mniejszościowego PRL jest brak konstytucyjnych i ustawowych gwarancji ochrony praw mniejszości narodowych.

III. W czasach II Rzeczypospolitej

Z diametralnie inną sytuacją spotkamy się społadając na prawo polskie lat 1919-1939. W czasach II Rzeczypospolitej prawo mniejszościowe należało do istotniejszych działów ustawodawstwa. Jego wysoka ranga wynikała głównie z wagi zaciągniętych przez Polskę zobowiązań, które można uznać za elementy Systemu Wersalskiego. W artykule 93 Traktatu Wersalskiego Polska zobowiązała się do wyrażania zgody na zamieszczenie "... w Traktacie z Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi postanowień, które mocarstwa uznają za konieczne dla ochrony w Polsce interesów mieszkańców różniących się od większości ludności rasą, językiem lub religią". Polska wywiązała się z tego zobowiązania podpisując 28 czerwca 1919 roku tzw. Mały Traktat Wersalski, którego drugą stroną były Stany Zjednoczone Ameryki, Imperium Brytanii, Francja, Włochy i Japonia. Postanowienia tego dokumentu dotyczyły poszanowania praw mniejszości narodowych w życiu politycznym, gospodarczym, kulturalnym i religijnym. Dwa artykuły poświęcono szczegółowym uprawnieniom ludności żydowskiej przyznając jej prawo do samorządu w dziedzinie oświaty oraz wprowadzając ochronę szabasu.

Mały Traktat Wersalski służył za wzór przy zaciąganiu zobowiązań mniejszościowych przez inne państwa. Dotyczyło to państw zwyciężonych, nowopowstałych i znacznie powiększonych w wyniku I Wojny Światowej, a także państw bałtyckich, kaukaskich oraz Albanii. W chwili czynienia powyższych ustaleń nie wiadano jeszcze jaki los spotka Armenię, stąd mowa o państwach kaukaskich. Do przyjęcia zobowiązań mniejszościowych nie zmuszono natomiast Niemiec, co wynikało z braku przezorności przedstawicieli państw zwyciężonych. Uznali oni za wystarczające przyjęcie do wiadomości oświadczenia złożonego przez delegację niemiecką na Konferencję Pokojową, w którym Rzesza Niemiecka deklarowała (w jednym zresztą zdaniu) wolę traktowania mniejszości narodowych na swoim terytorium zgodnie z zasadami traktatów mniejszościowych przyjętych przez inne państwa. Niemcy nie czuli się później formalnie związane powyższym oświadczeniem. W dziedzinie prawa mniejszościowego na terenie Niemiec obowiązywała jedynie Polsko-Niemiecka Konwencja Górnośląska z 15.05.1922 (zwana Konwencją Geneeską) dotycząca wzajemnej ochrony praw mniejszości narodowych na byłych obszarach plebiscytowych. Postanowienia tej Konwencji były zbliżone do postanowień Małego Traktatu Wersalskiego.

Mały Traktat Wersalski wywarł wyraźny wpływ na prawo wewnętrzne II Rzeczypospolitej. Wypada przytoczyć w tym miejscu dwa artykuły Konstytucji z 1921 roku, stanowiące doskonałą tego ilustrację. "Art. 109 Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swej mowy i właściwości narodowych. Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszość-

ciom w Państwie Polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego. Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych. Art.110 Obywatele polscy należący do mniejszości narodowych, wyznaniowych i językowych mają równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religii."

Oprócz powyższych przepisów obowiązywały podówczas następujące ustawy zawierające słowne normy prawa mniejszościowego:

Ustawa z dnia 31.07.1924 roku o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych, która nakładała na władze obowiązek używania w niektórych częściach państwa języka ojczystego petenta;

Ustawa z dnia 31.07.1924 roku o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notariatu, zawierająca podobne do powyższych postanowienia; oraz

Ustawa z dnia 31.07.1924 roku: Niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa, wprowadzająca szkolnictwo z nauczaniem w językach mniejszości narodowych. Nie weszła natomiast w życie ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 22.09.1922 roku, specjalnie uwzględniająca samorząd województw tarnopolskiego, lwowskiego i stanisławowskiego.

Oczywiście ani ilość ani jakość powyższych aktów prawnych nie gwarantowała właściwego podejścia władz do problematyki mniejszościowej. Polityka nie zawsze chadzała w parze z duchem i literą prawa. Ocenę tej polityki należy jednak pozostawić kompetentnym historykom, nas zajmuje wyłącznie ustawodawstwo.

Prawa mniejszości narodowych w krajach objętych zobowiązaniami mniejszościowymi były dodatkowo chronione przez system kontroli międzynarodowej sorawowanej przez Ligę Narodów. Wyształcona stopniowo procedura pozwalała na zbadanie przez Radę Ligi każdej, również pochodzącej od osób prywatnych skargi i (prócz wywarcia nacisku politycznego) na skierowanie sprawy przed Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze. Wyrok Trybunału wiązał państwo, którego dotyczył, w taki sam sposób, jak zawarta dobrowolnie umowa międzynarodowa.

Stosunek polskich polityków i uczonych do powyższego systemu kontroli był na ogół niechętny. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę, że umożliwiał on państwu nie mającym zobowiązań mniejszościowych prowadzenie z wysodnej pozycji walki propagandowej z Polską. Głównie chodziło oczywiście o Niemcy, które w znany sposób wykorzystywały problematykę mniejszościową w swej polityce zagranicznej.

Polska domagała się rozciągnięcia zobowiązań mniejszościowych na wszystkie państwa członkowskie Ligi Narodów. Gdy nie odnosiło to rezultatów, a dodatkowo również Związek Sowiecki miał stać się członkiem Ligi bez przyjęcia traktatu mniejszościowego, Józef Beck oświadczył we wrześniu 1934 roku, że Polska nie będzie brała udziału w międzynarodowych poczynaniach służących ochronie mniejszości narodowych. Nie pociągało to jednak za sobą uchylenia wymienionych powyżej ustaw zawierających normy prawa mniejszościowego. Trzeba jednakże zaznaczyć, że Konstytucja kwietniowa nie zawierała już słowa o poszanowaniu praw mniejszości, ograniczając się do ogólnego zakazu dyskryminacji na jakimkolwiek tle.

IV. Inne państwa europejskie

Trudno jest ocenić prawo mniejszościowe PRL na ogólnym tle innych państw europejskich. Sytuacja w tej dziedzinie jest na tyle zróżnicowana, że trudno mówić o jakimkolwiek standardzie czy nawet dwóch standardach: zachodnio- i wschodnioeuropejskim. Różnice są widoczne jedynie w formach międzynarodowej kontroli przyjętych na obu obszarach, o czym była już mowa.

Często w państwach, w których sytuacja mniejszości narodowych jest bardzo dobra (np. w państwach skandynawskich), prawa mniejszościowego nie znajdziemy w konstytucjach i słownych ustawach. Z jednej strony wynika to z faktu, że prawa mniejszości są chronione dzięki wysoce demo-

ratycznym sposobom sprawowania władzy w poszczególnych krajach, z drugiej z przekonania, że pełna realizacja potrzeb mniejszości jest bardziej pożądana niż mnożenie przepisów dotyczących tych zasadnień. Ponieważ jednak interesuje nas prawo, wskażmy na przykłady wykorzystania prawnych instrumentów w dziedzinie obrony interesów mniejszości narodowych.

W krajach sąsiadujących z PRL mniejszości narodowe znajdują się w lepszej niż u nas sytuacji. (Pomijam ZSRR, gdzie problemy narodowościowe są w osłone szczęśliwej natury). Konstytucja NRD wyraźnie podkreśla prawo Serbołużyczan do pielęgnowania ojczystego języka i kultury, a co istotniejsze, nakłada na państwo obowiązek popierania tego prawa. Obowiązek ten jest, o ile mi wiadomo, wykonywany należycie i Serbołużyczanie są w każdym razie w nie gorszej sytuacji niż inni obywatele NRD. Wynika to oczywiście z konieczności podkreślania przez władzę tego kraju swej sympatii w stosunku do ludów słowiańskich.

W Czechosłowacji, choć z innych powodów, pozycja prawna mniejszości została określona również w aktach najwyższego rzędu. Obowiązuje tam Ustawa Konstytucyjna z 27.10.1968 r. o statusie narodowości w CSRS, traktująca m.in. o Polakach. Gwarantuje ona udział przedstawicieli mniejszości w organach władzy czy prawo używania własnego języka w kontaktach oficjalnych w miejscu zamieszkania. Prawo polskie pozostaje tu wyraźnie w tyle.

Prawo mniejszościowe ma wysoką rangę w Austrii, gdzie jego przepisy znalazły się w Traktacie Państwowym. Przewidują one specjalne uprawnienia w dziedzinie oświaty, kultury i swobody używania języka ojczystego przez Słowaków i Chorwatów. Szczególnie warto zwrócić uwagę na jeden z przepisów obowiązujących w prawie RFN. Przewiduje on zniesienie w stosunku do kandydatów narodowości duńskiej klauzuli wymagającej uzyskania co najmniej 5% głosów w wyborach do Parlamentu Krajowego na terenach zamieszkałych w dużym stopniu przez Duńczyków. Jest to klasyczny przykład nadania niezwyklego przywileju (przekreślono jedną z podstawowych zasad prawa wyborczego) w celu faktycznego zrównania praw obywateli różnej narodowości. O wspomnianym zróżnicowaniu praw mniejszości w Europie niech zaświadczy w tym miejscu fakt, że inne narodowości nie mają w RFN odrębnego statusu prawnego. Nie słychać jednak stamtąd o prześladowaniach na tle etnicznym. We Francji, mimo znanego przywiązania Francuzów do swego języka (a może dzięki niemu), przepisy Ustawy Szkolnej przewidują nauczanie i pielęgnowanie w niektórych szkołach języków grup mniejszościowych.

W 1967 roku działająca na Zachodzie Europejska Federacja Wspólnot Narodowościowych uchwaliła w trakcie XVII Kongresu Podstawowe Zasady Prawa Mniejszościowego. Jest to dokument o wyłącznie programowym charakterze. Prócz propozycji ogólnych norm zapobiegających dyskryminacji znalazły się w nim postulaty przyznania prawa do używania języka ojczystego w kontaktach oficjalnych w miejscu urodzenia, udostępnienia czasu na antenach radio i telewizji, utworzenia samorządów terenowych oraz uchwalenia ustawodawstwa lokalnego. W kolejnych punktach wymienia się prawo do reprezentacji w parlamentach i innych instytucjach, również ponadnarodowych, oraz prawo do ochrony przez sądy i trybunały międzynarodowe. Wreszcie postuluje się wprowadzenie zakazu wykorzystywania mechanizmów gospodarczych w celu asymilacji lub przesiedlania członków mniejszości narodowych. W ostatnim punkcie chodzi m.in. o zapobieżenie sytuacji, w której wielkie inwestycje przemysłowe na obszarach zamieszkałych przez narodowości mniejszościowe spowodowałyby duży napływ ludności obcej etnicznie na danym terytorium.

V. O reformę prawa mniejszościowego

Całość powyższych rozważań wskazuje, że reforma prawa mniejszościowego w naszym kraju jest pożądana, niezależnie od tego, jak będzie się w przyszłości przedstawiał ustrój społeczno-polityczny Polski. Podstawowym warunkiem, który należałoby spełnić, jest w miarę szczegółowe określenie statusu mniejszości narodowych w aktach prawnych najwyższego rzędu. Byłoby pożądanym wydanie ustawy lub umieszczenie w kilku ustawach odpowiednich przepisów w celu uprzywilejowania członków mniejszości narodowych w wybranych dziedzinach.

Należałoby zapewnić im prawo używania własnego języka we wszystkich kontaktach oficjalnych w miejscu urodzenia, a w sądownictwie na terenie całego państwa. Prócz przyznania prawa do prowadzenia szkół wszelkiego typu przez organizacje oświatowe mniejszości narodowych, państwo powinno wziąć na siebie obowiązek dotowania tych szkół w stopniu wyższym (w stosunku do liczby uczniów) niż pozostałych placówek, przeznaczonych dla obywateli narodowości tzw. państwowej. Mniejszościowe organizacje kulturalne i naukowe powinny otrzymywać specjalne dotacje na cele wydawnicze, kinematografie, prowadzenie muzeów itp. kosztowną działalność nie przynoszącą dochodów przy stosunkowo niewielkim kręgu odbiorców. To samo dotyczy również prowadzenia rozgłośni radiowych czy stacji telewizyjnych. Spełnienie powyższych warunków zapewniłoby faktyczne równouprawnienie wszystkich obywateli w dziedzinach o podstawowym znaczeniu dla mniejszości narodowych.

Specjalny status prawny mniejszości narodowych nie jest konieczny w innych dziedzinach. Udział ich przedstawicieli w organach władzy powinna zapewnić np. ordynacja wyborcza nie dyskryminująca nielicznych grup wyborców. Nie byłyby wówczas niezbędne przywileje podobne do tych, jakie przysługują Duńczykom w RFN. Nie wydaje się celowe tworzenie odrębnych, międzynarodowych lub wewnętrznych systemów ochrony praw mniejszości narodowych. Członkowie mniejszości powinni korzystać z takich samych dróg obrony przed niesprawiedliwością, jakie mają do dyspozycji ich współobywatele. Naruszenie praw i wolności przez władze jest równie dotkliwie dla wszystkich obywateli i zwiększona ochrona jakiegokolwiek ich grupy nie powinna mieć miejsca, choćby po to, aby nie stwarzać groźnych precedensów.

W sytuacji, w jakiej znajduje się Polska, złym rozwiązaniem byłoby zawieranie bilateralnych umów z państwami ościennymi o wzajemnej ochronie praw mniejszości narodowych. Biorąc pod uwagę demograficzny i gospodarczy potencjał ewentualnych partnerów nie należy otwierać im dróg do wpływania na sprawy Polski. Międzynarodowa kontrola przestrzegania szczerólnych praw mniejszości narodowych powinna być realizowana wyłącznie poprzez organizacje ponadpaństwowe w ramach ogólnych systemów obrony praw człowieka i obywatela.

Wykaz wykorzystanej literatury

- Byczkowski J. Niektóre problemy mniejszości narodowych w Europie po II Wojnie światowej, Biuletyn Naukowy Zakładu Stosunków Międzynarodowych 1972 nr 2-3
- Byczkowski J. Z działalności organizacyjnej mniejszości narodowych i grup narodowościowych w Zachodniej Europie, Biuletyn Naukowy Zakładu Stosunków Międzynarodowych 1973 nr 3
- Byczkowski J. Mniejszości narodowe w Europie 1945-1974, Opole 1976
- Byczkowski J. Rozwiązanie kwestii narodowej w państwach socjalistycznych Europy, Prześlad Stosunków Międzynarodowych 1978 nr 2
- Kuźniar R. Międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka, Sprawy Międzynarodowe 1984 nr 6
- Kwilecki A. Mniejszości narodowe w PRL, Kultura i Społeczeństwo 1963 zeszyt 4
- Michowicz M. Walka dyplomacji polskiej przeciwko traktatowi mniejszościowemu w Lidze Narodów w 1934 roku, Łódź 1963
- Resich Z. Międzynarodowa ochrona praw człowieka, Warszawa 1981
- Zaleski Wł.J. Międzynarodowa ochrona mniejszości, Warszawa 1932

POPZEDNI WYDRUK: Piotr Chmura EUROPA ŚRODKOWA I ROSJA

W PRZYGOTOWANIU: rzady Gorbaczowa a Europa Środkowo-Wschodnia

W numerach 3, 4 i 5 "Nowej Koalicji" zamieszczone będą pierwodruki i pierwsze polskie tłumaczenia tekstów o Czechosłowacji, Białorusi, Węgrzech, Ukrainie i krajach bałtyckich.