



Tomasz Browarek<sup>1</sup>

## Klauzule o ochronie mniejszości narodowych w Polsce w traktatach dobrosąsiedzkich po 1989 roku

### Streszczenie

W podpisanych przez Polskę w pierwszej połowie lat 90. XX w. umowach o przyjaznej współpracy ze wszystkim jej sąsiadami zamieszczono klauzule dotyczące praw mniejszości. Zapisy tych układów gwarantują prawa Polaków w tych krajach i przedstawicieli tych narodowości (odpowiednich mniejszości narodowych) w Polsce oraz dają prawo do swobodnego kontaktu z rodakami w kraju zamieszkania i za granicą. Zasadą podstawową w analizowanych traktatach jest uznanie, że przynależność do mniejszości jest sprawą indywidualnego wyboru osoby i nie mogą z dokonania takiego wyboru wynikać żadne niekorzystne dla niej następstwa. Klauzule te zawierają przede wszystkim prawa takich osób do uczenia się języka ojczystego i w języku ojczystym oraz posługiwania się tym językiem w życiu prywatnym i publicznie. Zawierają także gwarancje swobody tworzenia własnych organizacji oraz wolność wyznawania i praktykowania swojej religii.

Mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa, w traktatach szczególnie akcentowano sprawę lojalności osób należących do mniejszości narodowych wobec państwa zamieszkania oraz gwarancje ze strony tego państwa zapewnienia takim osobom ochrony ich praw na równi z pozostałymi obywatelami. Podstawą dla wszystkich analizowanych klauzul była ich zgodność ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości. Polska, przyjmując nowy status prawny mniejszości zawarty w analizowanych umowach, podkreślała zerwanie z polityką dyskryminacji i przyjęcie polityki otwartości i akceptacji mniejszości. Prawa mniejszości zawarte w analizowanych w niniejszym artykule traktatach wyznaczały również kierunek zmian w polskim prawie wewnętrznym dostosowujących je do standardów międzynarodowych w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** mniejszości narodowe, Polska, traktaty bilateralne, XX wiek

<sup>1</sup> Dr hab. Tomasz Browarek, Instytut Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, plac Litewski 3, 20-080 Lublin, e-mail: tomasz.browarek@poczta.umcs.lublin.pl, nr ORCID: 0000-0002-9711-9790.

## Wstęp

Po II wojnie światowej w wyniku zmiany granic, wysiedleń i przesiedleń oraz prowadzenia przez władze polityki asymilacji Polska stała się państwem prawie monoetnicznym. W tym czasie władze nie publikowały żadnych danych dotyczących liczebności mniejszości narodowych. Dopiero w maju 1992 r. Zespół Wyznań Religijnych i Narodowości Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ankiety skierowanej do urzędów wszystkich gmin w Polsce zawierającej pytanie o zamieszkujące na terenie gminy skupiska ludności niepolskiej narodowości oszacował liczebność mniejszości na 441 tys. osób. Drugie badanie przeprowadzone przez ten zespół w październiku tego samego roku, którego podstawą były ankiety wysłane do zarządów głównych organizacji mniejszości narodowych z prośbą o podanie szacunkowej liczebności swojej mniejszości, określiło liczebność mniejszości na ok. 964–1073 tys. osób (*Wyznania...* 1993: 141–143). W Narodowych Spisach Powszechnych (NSP) w 2002 i 2011 r. przynależność do mniejszości narodowych i etnicznych zadeklarowało natomiast odpowiednio 253 tys. i 286 tys. obywateli RP. Najliczniejszą mniejszością według wyników NSP 2011 jest mniejszość niemiecka licząca 144 236 osób, następnie białoruska (43 878 członków) i ukraińska (38 795). Większe społeczności tworzą jeszcze Romowie (16 723 osoby), Łemkowie (9640 osób), Rosjanie (8796 osób), Żydzi (7353 osoby) i Litwini (7376 osób). Z pozostałych mniejszości ponad 2 tys. deklaracji zebrali jeszcze jedynie Czesi (2831 osób) i Słowacy (2739 osób). Oprócz skupisk mniejszości niemieckiej w województwie opolskim i południowo-wschodnich gmin i miast w województwie podlaskim, gdzie znaczący procent stanowią przedstawiciele mniejszości białoruskiej, a także gmin Puńsk i Sejny zamieszkałych przez mniejszość litewską pozostałe mniejszości stanowią raczej społeczności rozproszone, głównie na ziemiach zachodniej i północnej Polski (Ukraińcy i Łemkowie).

W polskim prawie w okresie PRL nie było zapisów odnoszących się *stricto* do mniejszości narodowych. Odwoływano się jedynie do ogólnej klauzuli antydystryminacyjnej w konstytucji z 1952 r., która w art. 69 stwierdzała, iż obywatele PRL niezależnie od narodowości, rasy i wyznania mają równe prawa. Polska była co prawda stroną licznych konwencji ONZ dotyczących ochrony praw człowieka, w tym mniejszości narodowych, oraz podpisała Akt końcowy KBWE, ale nie respektowała praw tam zawartych. Do 1989 r. władze w Polsce prowadziły wobec mniejszości narodowych politykę marginalizacji i asymilacji. W ograniczonym zakresie funkcjonowały organizacje mniejszościowe (przyjęto

zasadę – jedna mniejszość, jedna organizacja i jeden tytuł prasowy) i szkoły uczące ich języka ojczystego. Działalność mniejszości pozostawała pod ścisłą kontrolą Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Wraz z demokratyzacją ustroju i zmianą polskiej polityki etnicznej po 1989 roku nastąpił rozwój życia organizacyjnego, kulturalnego i oświatowego mniejszości narodowych. Władze uznały wówczas mniejszości za element wzbogacający swoją kulturą całą wspólnotę państwową i zapewniły wsparcie działań mających na celu umacnianie ich tożsamości narodowej. Mniejszości narodowe zaczęto wówczas postrzegać jako potencjalnych łączników Polski z jej sąsiadami.

W tej nowej sytuacji Polska, dążąc do integracji z NATO i z Unią Europejską, starała się tak ułożyć stosunki z państwami sąsiednimi oraz z mniejszościami narodowymi, aby zabezpieczyć się przed ewentualnym konfliktem etnicznym. W tym celu nawiązała kontakty dyplomatyczne z nowymi wschodnimi sąsiadami – Litwą, Ukrainą i Białorusią. Unormowała również stosunki z Niemcami i Izraelem. Podpisała układy dwustronne o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy ze wszystkimi sąsiadami oraz kilkoma innymi państwami. W traktatach tych zamieszczono klauzule o ochronie mniejszości narodowych.

Celem tego artykułu jest analiza praw mniejszości zagwarantowanych we wspomnianych wyżej umowach bilateralnych podpisanych przez Polskę po 1989 r. Podstawową hipotezą jest założenie, iż władze polskie zdecydowały się na zamieszczenie w analizowanych traktatach klauzul o ochronie mniejszości, aby zaakceptować międzynarodowe standardy ochrony i praw mniejszości oraz by w tej wrażliwej sferze zmanifestować wolę aktywnej zmiany głównego nurtu polityki etnicznej państwa – z polityki dyskryminacji na politykę akceptacji i otwarcia na ich potrzeby. Istotne było także zapewnienie takich samych praw mniejszościom polskim po drugiej stronie granicy. Za główną metodę badań przyjęto analizę instytucjonalno-prawną. W pracy wykorzystano również metodę porównawczą i elementy metody decyzyjnej. Baza źródłowa to przede wszystkim treści traktatów o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zawierające klauzule dotyczące praw mniejszości, podpisane przez Polskę ze wszystkimi sąsiadami w latach 1991–1994.

## Traktat z Niemcami

Momentem przełomowym dla statusu mniejszości niemieckiej w Polsce było podpisanie w czasie listopadowej wizyty kanclerza RFN w Polsce wspólnego oświadczenia kanclerza Helmuta Kohla i premiera

Tadeusza Mazowieckiego. Obie strony zobowiązały się w nim do tego, że umożliwią osobom i grupom ludności polskiego, względnie niemieckiego pochodzenia lub osobom przyznającym się do języka, kultury lub tradycji drugiej strony zachowanie ich tożsamości kulturowej, a także szerszy dostęp do języka i kultury drugiej strony. Potwierdzono również zasadę wolności tworzenia, zgodnie z ustawodawstwem każdej ze stron, stowarzyszeń dla pielęgnowania języka, kultury i tradycji drugiego kraju, które mają mieć równoprawny dostęp do środków przekazu w swoim regionie i mogą utrzymywać kontakty z drugim krajem („Rzeczpospolita”, nr 266 z 16.11.1989; *Wspólne oświadczenie...*). Oświadczenie to było punktem wyjścia do nowego ułożenia stosunków polsko-niemieckich i uregulowania statusu mniejszości niemieckiej w Polsce. Do tego czasu władze polskie nie uznawały istnienia tej mniejszości w Polsce i nie zezwalały na powstanie organizacji ją reprezentujących. Strona polska głosiła, iż wszyscy przedstawiciele mniejszości niemieckiej z Polski wyjechali, a ci, którzy teraz się do niej przyznają, to Polacy, którzy robią to ze względów ekonomicznych (chęci wyjazdu i pracy w RFN). Po wizycie kanclerza i podpisaniu oświadczenia władze polskie zmieniły politykę wobec tej mniejszości i pozwoliły na swobodny rozwój jej życia organizacyjnego i kulturalnego.

Podstawą w zakresie zmiany statusu prawnego tej mniejszości w Polsce było jednak podpisanie przez Polskę i RFN Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 17 czerwca 1991 r., który wszedł w życie 17 stycznia 1992 r. Podkreślając znaczenie tej problematyki, już w artykule 2 tego dokumentu umawiające się strony uznały mniejszości i równorzędne grupy za naturalny pomost między narodami polskim i niemieckim, które wnoszą cenny wkład do życia ich społeczeństw. W dalszej części traktatu, w trzech rozbudowanych artykułach, zawarto obszerne regulacje dotyczące osób należących do mniejszości niemieckiej w Polsce. Punktem wyjścia było tu zdefiniowanie, w art. 20 ust. 1, pojęcia mniejszości niemieckiej, za którą uznano: „osoby posiadające obywatelstwo polskie, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej” (DzU 1992: 14/56). W definicji tej może dziwić wprowadzenie zapisu o osobach z tzw. kręgu kulturowego, który pozwala na bardzo rozciągliwe stosowanie pojęcia „mniejszość niemiecka” w Polsce, tym bardziej że dokumenty międzynarodowe, na które powołuje się traktat w art. 20 ust. 2, posługują się pojęciem mniejszości lub osób należących do danej mniejszości, a nie osób przyznających się do niej, a zwłaszcza przyznających się do języka, kultury lub tradycji (Janusz 2011: 533). Ponadto strona niemiecka, stojąc na stanowisku, iż w RFN nie ma polskiej mniejszości,

zgodziła się jedynie na zapis, iż takie same prawa należą się osobom w RFN posiadającym niemieckie obywatelstwo, ale przyznającym się do języka, kultury lub tradycji polskiej. Brak równoważnego określenia obu grup wskazywał na odmienne ich postrzeganie, co wywołało i wywołuje krytykę w Polsce.

Tak zdefiniowani członkowie mniejszości niemieckiej w Polsce (a także obywatele niemieccy polskiego pochodzenia) mają prawo indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej bez jakichkolwiek prób asymilacji wbrew ich woli. Mogą również w sposób pełny i skuteczny korzystać z praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa, zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości, w szczególności z Powszechną deklaracją praw człowieka Narodów Zjednoczonych z 10 grudnia 1948, Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., Konwencją o zwalczaniu wszelkich form dyskryminacji rasowej z 7 marca 1966 r., Aktem końcowym KBWE z 1 sierpnia 1975 r., Dokumentem kopenhaskiego spotkania w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE z 29 czerwca 1990 r., jak również Paryską kartą dla nowej Europy z 21 listopada 1990 r.

Oprócz tych podstawowych praw, ujętych w art. 20 ust. 1 i 2, RP i RFN zawarły w traktacie także szczegółowe prawa mniejszości (art. 20 ust. 3), do których zaliczono szereg praw językowych, takich jak prawo do swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznie oraz dostępu do informacji w tym języku, jej rozpowszechniania i wymiany, a także do używania swych imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego. Mniejszości otrzymały prawo zakładania i utrzymywania własnych instytucji i organizacji oświatowych, kulturalnych i religijnych, które mogą ubiegać się o pomoc finansową państwa. Zapewniono im również wyznawanie i praktykowanie swojej religii oraz ustanawianie i utrzymywanie niezakłóconych kontaktów między sobą w obrębie kraju, jak również kontaktów z obywatelami innych krajów, z którymi łączą ich wspólne pochodzenie narodowe, dziedzictwo kulturalne lub przekonania religijne. Zagwarantowano także prawo do uczestniczenia przedstawicieli mniejszości w międzynarodowych organizacjach pozarządowych oraz do korzystania na równi z innymi ze skutecznych środków prawnych dla urzeczywistnienia swoich praw, zgodnie z prawem krajowym. Na końcu tego artykułu potwierdzono jeszcze, że przynależność do grup wymienionych w ust. 1 jest sprawą indywidualnego wyboru osoby i że nie mogą z tego powodu wynikać żadne niekorzystne następstwa.

W dalszej części tej klauzuli (art. 21) zamieszczono odpowiednie zobowiązania obu umawiających się stron mające zapewnić realizację przyznanych mniejszościom praw. Zgodnie z tym zapisem obie strony, współpracując ze sobą, mają chronić na swych terytoriach tożsamość etniczną, kulturalną, językową i religijną tych grup oraz tworzyć warunki do wspierania ich tożsamości. Jednocześnie umawiające się strony zobowiązały się do zapewnienia członkom grup wymienionych w art. 1 ust. 1 odpowiednich możliwości nauczania ich języka ojczystego lub w języku ojczystym w publicznych placówkach oświatowych, jak również tam, gdzie jest to możliwe i konieczne, posługiwania się nim wobec władz publicznych, a także uwzględniania ich historii i kultury w związku z nauczaniem historii i kultury w placówkach oświatowych (art. 21 ust. 2). Zapewniono również poszanowanie ich prawa do uczestnictwa w sprawach publicznych, łącznie z udziałem w sprawach dotyczących ochrony i wspierania ich tożsamości oraz podejmowania niezbędnych w tym celu środków po należytej konsultacji, zgodnie z procedurą podejmowania decyzji w danym państwie, łącznie z kontaktami z organizacjami tych grup.

Obie strony zobowiązały się także do przeprowadzania regularnych konsultacji (zgodnie z art. 3) w kwestii spraw określonych w artykułach 20, 21 i 22 (art. 21 ust. 3). Z uwagi na zaszczości historyczne oraz na skrajne postulaty głoszone wówczas przez Związek Wypędzonych w układzie tym umieszczono również klauzulę lojalności oraz zapis mówiący, iż żadnego z omawianych wcześniej zobowiązań nie można wykorzystać w celach sprzecznych z Kartą Narodów Zjednoczonych, prawem międzynarodowym i postanowieniami Aktu końcowego KBWE, łącznie z zasadą integralności terytorialnej państw (art. 22 ust. 1 i 2).

Do traktatu został dołączony list, który wymienili ministrowie Skubiszewski i Genscher. Mając taką samą moc jak traktat, list zawierał cztery oświadczenia. Jedno z nich, przewodniczącego delegacji polskiej, mówiło o powołaniu przez rząd komisji mniejszości narodowych oraz ustanowieniu pełnomocnika do spraw mniejszości w odpowiednich województwach. Była tam też mowa o braku możliwości dopuszczenia na tradycyjnych obszarach osiedlenia mniejszości niemieckiej w Polsce oficjalnych nazw topograficznych także w języku niemieckim i stwierdzenie, że rząd polski rozpatrzy ten problem w stosownym czasie. Zapisy traktatu oraz listu stanowiły wówczas pierwsze tak szczegółowe zobowiązanie prawne państwa polskiego w kwestii statusu mniejszości narodowych i były kolejnym potwierdzeniem zmiany podejścia władz polskich do tej problematyki. Mniejszość niemiecka w Polsce została po raz pierwszy po II wojnie światowej formalnie uznana, a jej prawa za-

bezpieczone. Umowa ta była także wzorcową dla kolejnych zawieranych przez Polskę traktatów dobrosąsiedzkich pod względem uregulowania kwestii praw mniejszości narodowych.

Istotny wpływ na zapisy dotyczące praw mniejszości niemieckiej w Polsce miało to, iż wskutek nalegań strony niemieckiej strona polska zgodziła się przystąpić do rokowań na temat traktatu o współpracy i stosunkach dobrosąsiedzkich, a dopiero po jego podpisaniu poddać procedurze ratyfikacyjnej ten traktat razem z podpisanym 14 listopada 1990 r. traktatem między RFN i RP o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy. Powiązanie to było korzystne dla RFN, która wywarła presję na negocjatorów polskich, aby wyrazili zgodę na tak szczególne zagwarantowanie praw mniejszości niemieckiej w Polsce w przygotowywanym traktacie o współpracy (Kukułka 1998: 77).

## Traktat z Czechami i Słowacją

W kwestii praw mniejszości najważniejszą umową podpisaną z Czechami i Słowacją jest Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federalną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy z dnia 6 października 1991 r. (DzU 1992: 59/296). W traktacie tym prawom mniejszości czeskiej i słowackiej w Polsce oraz polskiej w Czeskiej i Słowackiej Republice poświęcony jest art. 8, w którym obie strony ustalają ogólne uprawnienia i potwierdzają, że osoby należące do tych mniejszości mają prawo, indywidualnie jak też wspólnie z innymi członkami swej grupy, do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej oraz do rozwijania swej kultury, przy jednoczesnym zakazie prób ich asymilacji wbrew ich woli i respektowaniu ich praw zgodnie ze standardami międzynarodowymi (ust. 1). W ust. 2 tegoż artykułu zawarto, podobnie jak w traktacie polsko-niemieckim, konkretyzację przewidzianych dla mniejszości praw, do których zaliczono między innymi prawo do swobodnego posługiwania się swoim językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznie, dostęp do informacji w tym języku, jej rozpowszechniania i wymiany oraz możliwość nauczania języka ojczystego lub w tym języku oraz prawo do zakładania i utrzymywania własnych instytucji i stowarzyszeń. W klauzuli tej znalazł się również zapis mówiący, że przynależność do mniejszości jest sprawą osobistą każdego obywatela, z którego to wyboru nie mogą wynikać żadne niekorzystne następstwa (ust. 3). W ostatniej części tego artykułu (ust. 4) podkreślono kwestie lojalności mniejszości narodowych wobec

państwa zamieszkania oraz obowiązku przestrzegania jego przepisów prawnych i korzystania ze swoich praw zgodnie z prawem krajowym.

## Traktat z Ukrainą

Pierwszym z państw byłego ZSRR, z którym Polska zawarła umowę uwzględniającą klauzulę o ochronie mniejszości, była Ukraina (DzU 1993: 125/573). Uroczyste podpisanie tego dokumentu przez prezydentów Lecha Wałęsę i Leonida Krawczuka miało miejsce 18 maja 1992 r. w Warszawie. W akcie tym już w preambule znalazł się zapis o uznaniu przez obie strony, że na ich terytoriach mieszkają od wieków Polacy i Ukraińcy, wnoszący istotny wkład w rozwój obu państw i kultury obu narodów. Szczegółowe kwestie dotyczące praw mniejszości zostały zawarte w artykule 11, w którym znalazł się, podobnie jak we wcześniejszych traktatach, zapis o tym, iż mniejszość ukraińska w RP i polska na Ukrainie mają prawo do wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości bez dyskryminacji i w warunkach równości wobec prawa. W tym celu uzyskują one prawa do nauczania i uczenia się języka ojczystego i w języku ojczystym oraz do swobodnego posługiwania się nim, a także dostępu, rozpowszechniania i wymiany informacji w tym języku. Otrzymują także prawo do zakładania i utrzymywania własnych instytucji i stowarzyszeń, wyznawania i praktykowania swej religii oraz używania imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego. Mogą również ustanawiać i utrzymywać niezakłócone kontakty między sobą zarówno w kraju zamieszkania, jak i poza nim.

W traktacie (art. 11, ust. 2) znalazło się też potwierdzenie swobody wyboru przynależności do mniejszości oraz zobowiązanie, iż każda ze stron będzie chroniła na swoim terytorium tożsamość narodową mniejszości drugiej strony przed jakimkolwiek działaniem zagrażającym tej tożsamości i tworzyła warunki dla jej umacniania. Klauzulę zamyka nota, iż każda osoba należąca do mniejszości jest zobowiązana, jak każdy obywatel, do lojalności wobec państwa zamieszkania.

## Traktat z Federacją Rosyjską

Najważniejszą umową z Federacją Rosyjską zawierającą klauzulę dotyczącą praw mniejszości narodowych jest traktat o przyjaznej i dobruśdziejkiej współpracy podpisany 22 maja 1992 r. w Moskwie przez prezydentów Lecha Wałęsę i Borysa Jelcyna (DzU 1993: 61/291).



W odróżnieniu jednak od większości analizowanych tu umów traktat polsko-rosyjski zawiera bardzo ograniczone zapisy dotyczące mniejszości. Kwestiom tym poświęcony jest jedynie artykuł 16, w którym obie strony oświadczają, iż będą przestrzegać praw człowieka i praw mniejszości zgodnie ze standardami międzynarodowymi, w szczególności zawartymi w Powszechnej deklaracji praw człowieka, Międzynarodowych paktach praw człowieka oraz w dokumentach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Charakterystyczne dla tego traktatu jest położenie dużego nacisku na ochronę wolności wyznania. Widać to w ust. 2 tegoż artykułu, którego formuła uznaje wolność wyznania za jedno z podstawowych praw człowieka i gwarantuje prawo posiadania i swobodnego dostępu do obiektów i miejsc kultu religijnego, a także do wychowania i edukacji religijnej.

Dopiero w ostatniej części artykułu 16 (ust. 3) zawarto zapewnienie, iż strony będą sprzyjać wymienionym we wcześniejszej części tegoż artykułu podmiotom w zachowaniu i krzewieniu ich tożsamości etnicznej, kultury oraz nauczania języka ojczystego na poziomie przedszkolnym i szkolnym. Nie ma tu jednak szczegółowych unormowań takich aspektów funkcjonowania mniejszości, jak uczestnictwo w życiu publicznym czy używanie języka ojczystego.

Co istotne, w artykule tym, jak i w całym traktacie nie pojawia się pojęcie mniejszości, ale obywatelstwa. Dlatego też podmiotem ochrony są obywatele Rzeczypospolitej Polskiej pochodzący z Rosji i obywatele Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia.

## Traktat z Białorusią

Jedną z bardziej rozbudowanych klauzul mniejszościowych analizowanych w tym artykule zawiera traktat z Białorusią o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 23 czerwca 1992 r. (DzU 1993: 118/527). Już w preambule tej umowy obie strony potwierdziły poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasad demokracji, sprawiedliwości i tolerancji, a także uznały fakt, iż Polacy i Białorusini mieszkający na terytoriach obydwu umawiających się stron wnoszą istotny wkład w rozwój obu państw i kultury obu narodów. Następnie w artykułach od 13 do 17 wprowadzono obszerne postanowienia ochrony mniejszości białoruskiej w Polsce i polskiej w Republice Białorusi. W pierwszym z tych artykułów (13) umawiające się strony zobowiązały się do respektowania standardów międzynarodowych w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych, powołując się tutaj, podobnie jak i we

wcześniejszych traktatach, na Międzynarodowe paktów praw człowieka, Akt końcowy KBWE, Dokument spotkania kopenhaskiego w sprawie ludzkiego wymiaru oraz Paryską kartę dla nowej Europy. W artykule 14 zawarto potwierdzenie, iż osoby należące do mniejszości polskiej w Republice Białoruś oraz mniejszości białoruskiej po polskiej stronie mają prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swojej grupy, do swobody zachowania, rozwijania i wyrażania swojej tożsamości, bez dyskryminacji i w warunkach równości wobec prawa. Uznano też, że przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą indywidualnego wyboru dokonywanego przez osoby i że nie mogą z tego wynikać dla niej żadne negatywne następstwa. W dalszej części tej klauzuli (art. 15) wymieniono zagwarantowane przez traktat prawa szczegółowe mniejszości. Zaliczono do nich w pierwszej kolejności swobodne posługiwanie się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznie, dostęp do informacji w tym języku i jej rozpowszechnianie i wymianę, a także używanie imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego. Dalej wymieniono prawo do tworzenia własnych instytucji i organizacji lub stowarzyszeń oświatowych, kulturalnych i innych, które mogą ubiegać się o pomoc państwową, korzystać z dostępu do środków masowego przekazu, a także uczestniczyć w działalności międzynarodowych organizacji pozarządowych. Zapewniono również wyznawanie i praktykowanie swojej religii, w tym prowadzenie oświatowej działalności religijnej w języku ojczystym. Zagwarantowano także mniejszościom utrzymywanie niezakłóconych kontaktów zarówno między sobą w kraju zamieszkania, jak i kontaktów poza jego granicami z obywatelami innych państw, z którymi łączy ich wspólne pochodzenie etniczne lub narodowe dziedzictwo kulturalne. Jako ostatnie wymieniono prawo do korzystania ze środków prawnych przewidzianych ustawodawstwem wewnętrznym państwa zamieszkania dla urzeczywistnienia i ochrony swych praw.

W traktacie zawarto również zobowiązanie obu stron do rozwoju konstruktywnej współpracy w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych, uwzględniając ich społeczne i ekonomiczne interesy oraz zapewniając im możliwości nauczania ich języka ojczystego lub nauczania w tym języku w placówkach oświatowych, w których będzie uwzględniona ich historia i kultura (art. 16). Postanowiono także, że gdzie jest to możliwe i konieczne, umożliwi się posługiwanie się językiem ojczystym wobec władz publicznych. Zobowiązano się również do szanowania praw mniejszości do uczestnictwa w sprawach publicznych, w szczególności dotyczących ochrony i umacniania ich tożsamości, a w razie potrzeby do przeprowadzenia konsultacji z organizacjami tych mniejszości.

W ostatnim z tych artykułów (17) zamieszczono zapis mówiący, że osoby należące do mniejszości powinny przestrzegać ustawodawstwa państwa swego zamieszkania.

## Traktat z Litwą

Najdłużej negocjowaną z analizowanych w tym artykule umów bilateralnych był traktat z państwem litewskim o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, który został podpisany przez prezydentów Lecha Wałęsę i Algirdasa Brazauskasa w Wilnie 26 kwietnia 1994 r. (DzU 1995: 15/71). Powodem przedłużania się tych negocjacji były wprowadzane przez władze litewskie ograniczenia swobody funkcjonowania mniejszości polskiej na Litwie. Działania tej mniejszości władze litewskie uznały za wymierzone przeciwko państwu litewskiemu. Istotny problem w rozmowach nad traktatem stanowiły również zaszłości historyczne. Obie te kwestie zaciążyły na stosunkach między Warszawą a Wilnem już w pierwszym okresie po proklamowaniu przywrócenia państwa litewskiego. Dlatego też dopiero w styczniu 1992 r. udało się podpisać przez ministrów spraw zagranicznych Polski i Litwy Krzysztofa Skubiszewskiego i Algirdasa Saudargasa w Wilnie deklarację o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, która obok kwestii poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej głosiła między innymi traktowanie przez obie strony mniejszości zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Deklaracja ta zapoczątkowała tworzenie infrastruktury stosunków polsko-litewskich. Nie dawała ona jednak zobowiązań prawnych, gdyż wyrażała tylko intencje stron (Kukułka 1998: 100).

Wspomniane wcześniej zaszłości historyczne oraz resentymenty narodowe spowodowały, iż w traktacie bardzo szczegółowo potraktowano kwestie poszanowania praw mniejszości narodowych (art. 13-16), ochrony historycznych miejsc i dóbr kultury oraz obiektów pamięci (art. 18 i 23), a także oświaty i dostępności do języka i kultury drugiego państwa (art. 19-21). I tak w art. 13 ust. 1 obie strony umowy zobowiązały się do poszanowania międzynarodowych zasad i standardów dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych, a następnie w ust. 2 zdefiniowano pojęcie „mniejszość litewska w Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „mniejszość polska w Republice Litewskiej”. Do pierwszej z tych grup zaliczono „osoby posiadające obywatelstwo polskie, które są litewskiego pochodzenia albo przyznają się do narodowości, kultury lub tradycji litewskiej oraz uznają język litewski za swój język ojczysty...”. W sposób analogiczny i równoważny zdefiniowano również mniejszość polską

na Litwie. W dalszej części tego artykułu potwierdzono swobodę wyboru przynależności do mniejszości narodowej, a także zakazano zmuszania do udowodnienia swej narodowości oraz do jej wyrzeczenia się.

W kolejnym artykule (14) zawarto szczegółowy katalog gwarantowanych mniejszościom praw, do których w pierwszej kolejności zaliczono prawo do swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznie oraz dostępu do informacji w tym języku, jej rozpowszechniania i wymiany, a także posiadania własnych środków masowego przekazu. Dalej wymieniono prawa do uczenia się języka ojczystego i nauki w tym języku, zakładania i utrzymywania własnych instytucji i organizacji, które mogą ubiegać się o dobrowolne wkłady finansowe i inne, z kraju i zagranicy, jak również o pomoc publiczną oraz mają prawo być członkiem międzynarodowych organizacji pozarządowych. W artykule tym zapewniono też prawo do wyznawania i praktykowania swojej religii, łącznie z prowadzeniem oświatowej działalności religijnej w języku ojczystym. Zagwarantowano również zdefiniowanemu wcześniej mniejszościom prawo do utrzymywania niezakłóconych kontaktów zarówno między sobą w kraju zamieszkania, jak i poza jego granicami oraz do używania imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego, a także do uczestniczenia w życiu publicznym bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli na szczeblu władz państwowych i lokalnych. Mniejszości te są także dopuszczone do służby publicznej na równi z innymi obywatelami.

W dalszej części klauzuli mniejszościowej, a dokładnie w artykule 15, zawarto zobowiązania obu stron do ochrony tożsamości narodowej, kulturowej, językowej i religijnej zdefiniowanych w artykule 13 ustęp 2 mniejszości oraz tworzenia warunków jej rozwijania poprzez rozważenie dopuszczenia, tam gdzie stanowią dużą część ludności, używania języków mniejszości przed swymi urzędami oraz zapewnienia im dostępu do publicznych środków masowego przekazu. Strony, w tym celu, miały także zapewnić odpowiednie możliwości nauczania języka mniejszości i pobierania nauki w tym języku, a także uwzględniać ich historię i kulturę w związku z nauczaniem historii i kultury w placówkach oświatowych oraz podejmować niezbędne środki dotyczące ochrony tożsamości mniejszości po konsultacji, łącznie z kontaktami z organizacjami mniejszości. Ostatnim zobowiązaniem było natomiast powstrzymanie się od jakichkolwiek działań asymilacyjnych oraz takich, które prowadziłyby do zmian narodowościowych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości narodowe.

Koniec tej klauzuli (art. 16) to standardowy zapis mówiący, iż przepisów traktatu nie można wykorzystać w celach sprzecznych z Kartą

Narodów Zjednoczonych, zasadami prawa międzynarodowego i dokumentami KBWE, oraz podkreślający, że każda osoba należąca do mniejszości powinna być lojalna wobec państwa zamieszkania i kierować się obowiązkami wynikającymi z ustawodawstwa tego państwa.

## Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, iż zapisy omawianych układów zapewniają ochronę osób związanych pochodzeniem etnicznym z państwami – stronami tych układów oraz dają prawo do swobodnego kontaktu z rodakami w kraju zamieszkania i za granicą. Gwarantują więc prawa mniejszości polskich (Polonii) w tych krajach i przedstawicieli tych narodowości (odpowiednich mniejszości narodowych) w Polsce. Zasadą podstawową w tych traktatach jest uznanie, że przynależność do mniejszości jest sprawą indywidualnego wyboru osoby i nie mogą z dokonania takiego wyboru wynikać żadne niekorzystne dla danej osoby następstwa. Co istotne, tylko traktat z Niemcami i Litwą zawiera definicję mniejszości narodowej. W pozostałych traktatach znajdują się jedynie odpowiednie określenia, bez definiowania podmiotu ochrony, przy czym we wszystkich analizowanych umowach bilateralnych zobowiązania umawiających się stron odnoszą się do osób mających obywatelstwo kraju osiedlenia, a podstawę ochrony mniejszości stanowią w nich prawa indywidualne i grupowe umożliwiające członkom mniejszości zachowanie ich etnicznej, kulturalnej i językowej tożsamości. Klauzule te zawierają przede wszystkim prawa takich osób do uczenia się języka ojczystego i w języku ojczystym oraz posługiwania się tym językiem w życiu prywatnym i publicznie, a także do używania swoich imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego. Gwarantują również swobodę tworzenia własnych organizacji i stowarzyszeń oraz wolność wyznawania i praktykowania swojej religii. We wszystkich analizowanych umowach państwa – strony traktatów, umieszczając w nich zapisy dotyczące ochrony mniejszości narodowych, odnosiły je do wcześniej ratyfikowanych dokumentów międzynarodowych, a zwłaszcza do zobowiązań przyjętych w ramach OBWE. W ten sposób podkreślano, że zapisy tych klauzul to w zasadzie akceptacja standardów międzynarodowych w kwestii ochrony i praw mniejszości. W traktatach tych zwraca się także uwagę na sprawę lojalności osób należących do mniejszości narodowych w stosunku do państwa zamieszkania oraz gwarancje ze strony tego państwa zapewnienia takim osobom ochrony ich praw na równi z pozostałymi obywatelami.

Wspomniane traktaty zawierają również szereg rozwiązań szczegółowych dotyczących kwestii mniejszości narodowych. Większość z nich ma podobną konstrukcję oraz w analogiczny sposób reguluje kwestie praw mniejszości, przy czym pierwsza z tych umów – Traktat polsko-niemiecki o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. miała w tym względzie wzorcowy charakter. Mimo to zakres gwarantowanych praw w analizowanych umowach bilateralnych jest w pewnym stopniu różny. Najbardziej rozbudowane regulacje dotyczące mniejszości narodowych znalazły się w traktatach z Niemcami, Białorusią, Litwą i Ukrainą. Bardziej skąpo potraktowano te kwestie w traktatach z Rosją oraz Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną. Na podstawie tych umów zapewniona została dodatkowa ochrona siedmiu spośród dziewięciu istniejących w Polsce mniejszości narodowych. Poza tego rodzaju ochroną pozostali Ormianie i Żydzi oraz wszystkie mniejszości etniczne, ale w ich przypadku prawa te zostały im zagwarantowane w polskim prawie krajowym.

Polska, przyjmując nowy status prawny mniejszości zawarty w analizowanych umowach, podkreślała zerwanie z polityką dyskryminacji i przyjęcie polityki otwartości i akceptacji mniejszości. Było to bardzo ważne dla wizerunku państwa oskarżanego o ksenofobię, nietolerancję, a nawet prześladowania i antysemityzm. Prawa mniejszości zawarte w analizowanych traktatach wyznaczały również kierunek zmian w polskim prawie wewnętrznym, dostosowując je tym samym do standardów międzynarodowych w tym zakresie. W kolejnych latach Polska podpisała i ratyfikowała większość aktów prawa międzynarodowego określających status mniejszości w ramach ONZ, Rady Europy i OBWE.

Należy zauważyć, iż znaczna część praw zawartych w analizowanych klauzulach była już respektowana przez stronę polską przed podpisaniem traktatów. Zmiana w tym zakresie nastąpiła wraz ze zmianą polityki etnicznej władz polskich w 1989 r. Mimo to zapisy te były bardzo ważne dla mniejszości, gdyż umacniały ich pozycję i tworzyły podstawę ich statusu prawnego w Polsce. Stanowiły także wytyczne dla prawa krajowego, co najlepiej jest widoczne w zapisach ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych uchwalonej przez Sejm RP w styczniu 2005 r. Co istotne, ustawa ta realizowała chyba ostatnie z niezrealizowanych postulatów zawartych w niektórych analizowanych klauzulach, mianowicie prawo do podwójnych nazw miejscowości, obiektów fizjograficznych i ulic oraz do wprowadzenia w urzędach gminnych języka mniejszości jako języka pomocniczego. Pozostałe zapisy tych traktatów w kwestii praw mniejszości zostały już zrealizowane wcześniej. Pojawiały się jednak i w tym zakresie problemy. W niektórych przypadkach

powodem trudności w respektowaniu praw mniejszości była ignorancja władz lokalnych wobec problemów mniejszości oraz nieliczne przypadki demonstracji z ich strony postaw dyskryminujących w stosunku do przedstawicieli mniejszości. Dużo sytuacji konfliktowych wynikało ze zbyt skromnego wsparcia przez państwo polskie działalności kulturalnej i wydawniczej oraz funkcjonowania organizacji mniejszościowych. Przedstawiciele mniejszości często podnosili także kwestie mocno ograniczonego czasu antenowego i zasięgu emisji dla istniejących programów mniejszości lub potrzeby nowych czy nadawania ich cyklicznie. Pojawiały się również problemy z finansowaniem oświaty mniejszościowej oraz dostosowaniem sieci szkolnej do potrzeb mniejszości. Nadal istotnym problemem dla mniejszości są także akty nietolerancji i wandalizmu ze strony polskiej większości, na które często brak było zdecydowanej reakcji ze strony organów państwa.

## Literatura

### Akty prawne

- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, z dnia 22 maja 1992, DzU 1993, nr 61, poz. 291.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 23 czerwca 1992 r. DzU 1993, nr 118, poz. 527.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z dnia 26 kwietnia 1994 r. DzU 1995, nr 15, poz. 71.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z dnia 18 maja 1992 r. DzU 1993, nr 125, poz. 573.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. DzU 1992, nr 14, poz. 56.
- Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federalną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy z dnia 6 października 1991 r. DzU 1992, nr 59, poz. 296.

### Inne źródła i opracowania

- Browarek T., 2018, *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Janusz G., 2011, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Janusz G., Bajda P., 2000, *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Stowarzyszenie Wspólnota Polska, Warszawa.
- Kukułka J., 1998, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Ossolineum, Wrocław.
- Kuźniar R., 2006, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Łodziński S., 1995, *Ochrona praw członków mniejszości narodowych i etnicznych w Europie Środkowej i Wschodniej w świetle standardów międzynarodowych* [w:]

- Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa.
- Malicka A., 2004, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Mniejszości narodowe i etniczne oraz społeczność posługująca się językiem kaszubskim wg Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 – liczebność*, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/wyniki-narodowego-spis/6999,Mniejszosci-narodowe-i-etniczne-oraz-spolesznosc-poslugujaca-sie-jezykiem-kaszub.html#kraj> (dostęp: 16.04.2020).
- Pawlak S., 2001, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, 2006, red. A. Florczak, B. Bolechowa, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Prawa mniejszości narodowych*, 2010, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Wydawnictwo Adam Marszałek: Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, Toruń.
- Wspólne oświadczenie, podpisane 14 listopada 1989 r. przez Premiera PRL Tadeusza Mazowieckiego i Kanclerza Federalnego RFN Helmuta Kohla (1990) [w:] Polska – Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu. Zbiór dokumentów związanych z wizytą Kanclerza Federalnego RFN Helmuta Kohla w Polsce w dniach 9– 4 listopada 1989 r.*, wybór J. Barcz, Instytut Zachodni, Poznań.
- Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce. Informator dokumentacyjno-statystyczny GUS*, 1993, Warszawa.

## The Clause on the Protection of National Minorities in Poland in Good Neighborliness Treaties after 1989

### Abstract

Agreements on friendly cooperation with all neighbors signed by Poland in the first half of the 1990s contain a clause on the rights of minorities. The regulations of these agreements guarantee the rights of Poles residing in these countries and the rights of the representatives of these nationalities (proper national minorities) in Poland and give right to free contact with their compatriots in their country of residence and abroad. The basic principle in these treaties is the recognition that the membership of a minority is an question of the individual choice of a person and from this choice no adverse results may occur. These clauses contain, first of all, the rights of those people to learn their native language and to use their language in private and public life. They also contain the guarantees of the freedom of formation their own organizations and freedom in practicing their religions. Taking into consideration providing security a great attention in the treaties is also put on the issue of the loyalty of people belonging to national minorities in relation to their country of residence and on guarantees from the part of this country for providing such people the protection of their rights in the same way as for other citizens. The basis for all analyzed here clauses was their conformity to the international standards concerning minorities. Poland, in adopting a new legal status of a minority included in the analyzed agreements, emphasized the breaking with the policy of discrimination and adoption of the open access policy and the acceptance of minorities. The rights of minorities included in the analyzed treaties marked also a direction in Polish internal law, adapting it to international standards in this scope.

**Key words:** national minorities, Poland, bilateral system, 20<sup>th</sup> century