

Elżbieta Kuzborska-Pacha

Stowarzyszenie Naukowców Polaków Litwy
ORCID: 0000-0002-2337-2304

Małgorzata Aleksandrowicz

Uniwersytet Warszawski
Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii
ORCID: 0000-0001-8932-1457

Wybrane aspekty wolności wypowiedzi w kontekście praw mniejszości narodowych

Selected aspects of freedom of expression in the context
of the national minorities' rights

Abstrakt: Wolność wypowiedzi stanowi warunek konieczny pełnego rozwoju jednostki i jest podstawą każdego wolnego i demokratycznego społeczeństwa. Wolność wypowiedzi i wyrażania opinii jest również podstawą pełnego korzystania z innych praw człowieka. Dla przykładu, wolność wypowiedzi stanowi integralną część prawa do wolności zrzeszania się i zgromadzeń, jak również prawa do głosowania. Dla przedstawicieli mniejszości narodowych wolność wypowiedzi, jeżeli korzystają z niej w swoim języku ojczystym, posiada dodatkowy wymiar, będąc przejawem ich tożsamości. Na gruncie standardów międzynarodowych ochrona wolności wypowiedzi w zintegrowanym i szanującym różnorodność społeczeństwie zakłada przyjęcie zarówno gwarancji dotyczących zakazu niedyskryminacji ze względu na język czy pochodzenie narodowe, jak również, w celu zabezpieczenia pełniej i rzeczywistej realizacji dostępu do środków przekazu, podjęcie przez władze środków specjalnych ułatwiających taki dostęp. Środki takie mają podwójny cel: ułatwienie dostępu do mediów przedstawicieli mniejszości narodowych oraz promocję tolerancji i pluralizmu kulturowego. Artykuł omawia niektóre aspekty wolności wypowiedzi przedstawicieli mniejszości narodowych, takich jak posiadanie i utrzymywanie mediów mniejszości narodowych oraz używanie języków mniejszości narodowych w sferze publicznej i prywatnej. To ostatnie zagadnienie jest szczególnie istotne z punktu widzenia rozróżnienia tego, co publiczne i tego, co prywatne. W kontekście używania języków mniejszości władze państwowe nierzadko bezpodstawnie regulacje dotyczące ograniczeń rozszerzają też na sferę prywatną.

Słowa kluczowe: wolność wypowiedzi, prawa człowieka mniejszości narodowych, używanie języków mniejszości w sferze publicznej i prywatnej, media mniejszości narodowych.

Abstract: Freedom of expression is a prerequisite for the full development of the individual and the cornerstone of every free and democratic society. Freedom of expression and opinion constitutes the basis for the full enjoyment of other human rights. For example, freedom of expression is an integral part of the right to freedom of association and assembly, as well as the right to vote. For representatives of national minorities, if they use it in their native language, it has an additional dimension, being a manifestation of their identity. According to international standards, the protection of freedom of expression in an integrated and respecting diversity society assumes the adoption of both, non-discrimination guarantees regarding language or national origin, as well as special measures that facilitate such access, to secure full exercise of access to the media. Such measures have a dual purpose: to facilitate access to media for representatives of national minorities and to promote tolerance and cultural pluralism. This article explores different aspects of the freedom of expression of representatives of national minorities, namely: establishment and maintenance of national minority media and the use of national minority languages in the public and private sphere. This last issue is particularly important in terms of distinguishing between what is public and what is private. In the context of the use of minority languages, state authorities also in some cases unreasonably extend restrictions to the private sphere.

Keywords: freedom of expression, human rights of national minorities, use of minority language in public and in private, national minority media.

Wprowadzenie

Rozważania na temat wolności wypowiedzi mniejszości narodowych, ich praw i aspiracji w wielu państwach Europy i poza nią można zacząć od nawiązania do słynnego rozdziału w dziele francuskiego dyplomaty i politologa Alexisa de Tocqueville'a *Demokracja w Ameryce* (1835) zatytułowanego *Tyrania większości*¹. Termin ten autor odnosi do wrodzonej dysfunkcji demokracji, czyli sytuacji, w której większość rządząca przedkłada swoje interesy ponad interesy szeroko rozumianego społeczeństwa albo realizuje je kosztem interesów mniejszości. Rodzi to sytuację ucisku grup mniejszościowych, porównywalną do tyranii czy despotyzmu. W tym samym czasie de Tocqueville daje wytyczne łagodzące skutki tyranii

¹ A. de Tocqueville, *Democracy in America*, tłum. H. Reeve, Pennsylvania 2002.

większości. Są to konsultacje społeczne, jak również inne mechanizmy zwiększające legitymizację decyzji jeszcze przed poddawaniem ich pod głosowanie. W kontekście wolności wypowiedzi powyższe można odnieść do ochrony i promowania języków mniejszości narodowych w sferze publicznej i prywatnej, w tym wspieranie mediów mniejszości.

Analizowana kwestia wolności wypowiedzi w kontekście mniejszości narodowych odnosi się do dwóch zagadnień. Po pierwsze, prawo mniejszości narodowych do wypowiedzi, po drugie, problem mowy nienawiści skierowanej przeciwko przedstawicielom mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych, językowych czy jakichkolwiek innych. Na pierwszy aspekt wolności wypowiedzi przedstawicieli mniejszości narodowych składają się trzy podstawowe komponenty: wolność posiadania własnych opinii oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei w języku mniejszości bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe; brak dyskryminacji w dostępie do środków przekazu oraz – co jest niezwykle istotne – ułatwienie mniejszościom dostępu do środków przekazu w celu wspierania tolerancji i ułatwienia pluralizmu kulturowego; prawo do tworzenia i używania własnych środków przekazu – drukowanych środków przekazu, prywatnych rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych².

Wolność wyrażania opinii lub wolność wypowiedzi (ang. *freedom of expression*) obejmuje proces poszukiwania, otrzymywania, dzielenia się informacjami czy ideami bez względu na użyte medium. Wolność wypowiedzi odnosi się do prawa do wyrażenia własnej opinii czy idei w sposób swobodny poprzez mowę, na piśmie czy w innej formie komunikacji³. W niniejszym artykule uwaga koncentruje się na omówieniu niektórych aspektów wolności wypowiedzi przedstawicieli mniejszości narodowych, a mianowicie: posiadania i utrzymywania mediów mniejszości narodowych oraz

² Konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz.U. 2002, nr 22 poz. 209, art. 9.

³ E. Kuzborska-Pacha, *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019, s. 362.

używanie języków mniejszości narodowych w sferze publicznej i prywatnej⁴. To ostatnie zagadnienie jest szczególnie istotne z punktu widzenia rozróżnienia tego, co publiczne i tego, co prywatne. W kontekście używania języków mniejszości władze państwowe nierzadko (bezpodstawnie) regulacje dotyczące ograniczeń rozszerzają też na sferę prywatną. Temat mowy nienawiści nie zostanie szerzej omówiony w niniejszym artykule⁵.

Częścią wolności wypowiedzi jest wolność słowa (ang. *freedom of speech*). Stanowi ona prawo do publicznego wyrażania własnego zdania oraz poglądów bez obawy o prześladowania czy cenzurę ze strony władz państwowych lub sankcji ze strony społeczeństwa. Artykuł 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP) stanowi o prawie do posiadania własnych poglądów oraz prawie do swobodnego wyrażania opinii⁶, które nie

⁴ *Konwencja ramowa...*, art. 9.

⁵ Rasizm, dyskryminacja ze względu na pochodzenie narodowe i ksenofobia są bezpośrednim pogwałceniem zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności państwa prawnego, na których opiera się ONZ, Rada Europy i Unia Europejska – „mowa nienawiści” zakazana jest na poziomie regulacji międzynarodowych, regionalnych, jak i unijnych. Artykuł 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zakazuje popierania w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiących podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu. Z kolei *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej* zobowiązuje państwa do uznania za przestępstwo rozpowszechnianie idei opartych na wyższości lub nienawiści rasowej, podżeganie do dyskryminacji rasowej, wszelkie akty przemocy lub podżegania do tego rodzaju aktów wobec grupy osób o innym pochodzeniu etnicznym, uznania za nielegalne organizacje mające na celu popieranie dyskryminacji rasowej i podżeganie do niej oraz wprowadzenia zakaz ich działalności. Decyzja Rady UE 2008/913/WSiSW z 28 listopada 2008 r. stanowi o potrzebie zapewnienia karalności następujących popełnionych umyślnie czynów: publicznego nawoływania (jak również rozprowadzania tekstów, obrazów lub innych materiałów) do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób zdefiniowanej według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy; publiczne aprobowanie, negowanie lub rażące pomniejszanie zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych skierowanych przeciwko wspomnianej grupie osób lub przeciwko członkowi takiej grupy, jeśli czyny takie mogą podburzać do przemocy lub wzbudzać nienawiść skierowaną przeciwko tej grupie lub jej członkowi. *Decyzja Rady UE 2008/913/WSiSW z 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych*, OJ L 328, 6.12.2008, s. 55-58.

⁶ „1. Każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów. 2. Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji

jest prawem absolutnym i może podlegać przewidzianym, ustawowo ustanowionym, ograniczeniom. Ograniczenia te powinny być niezbędne dla poszanowania praw i dobrego imienia innych albo ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej. Komitet Praw Człowieka w swoim komentarzu ogólnym dotyczącym art. 19 MPPOiP podkreśla, że państwa, przy powoływaniu się na uzasadniony cel ograniczenia wolności wypowiedzi, muszą w sposób szczegółowy i precyzyjny wykazać naturę zagrożenia, konieczność i proporcjonalność podjętych środków ograniczających wolność wypowiedzi⁷. Z kolei postanowienia art. 27 MPPOiP odnoszą się zasadniczo wyłącznie do sfery życia prywatnego mniejszości, m.in. do prawa do posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy⁸.

Podobnie na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPCz) wolność wyrażania opinii chroni artykuł 10. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Przepis ten nie wyklucza procedur koncesyjnych dotyczących przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych. Korzystanie z wolności wypowiedzi niesie za sobą odpowiedzialność i obowiązki. Na podstawie EKPCz istnieją

i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakiegokolwiek inny sposób według własnego wyboru. 3. Realizacja praw przewidzianych w ustępie 2 niniejszego artykułu pociąga za sobą specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność. Może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu: a) poszanowania praw i dobrego imienia innych; b) ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej”. *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

⁷ UN Human Rights Committee, General Comment no. 34, Article 19, *Freedoms of opinion and expression*, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34, par. 35. Komentarz nakazuje również państwowemu podjęcie efektywnych środków mających na celu ochronę wolności wypowiedzi. *Ibidem*, par. 23.

⁸ Artykuł 27 MPPOiP: „W Państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy”. *Vide*: UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, par. 5.2.

okoliczności, w których państwo może w sposób uprawniony ingerować w korzystanie z wolności wypowiedzi. Ograniczenia te powinny być przewidziane przez ustawę, muszą służyć realizacji uprawnionego celu, jakim jest bezpieczeństwo publiczne lub państwowe, integralność terytorialna, zapobieżenie zakłóceniu porządku lub przestępstwu, ochrona zdrowia i moralności, dobrego imienia i praw innych osób, zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych, zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy państwowej. Ponadto, ograniczenia te powinny być niezbędne w społeczeństwie demokratycznym, proporcjonalne i niedyskryminujące⁹.

Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych (dalej: KROMN) zagadnieniu wolności słowa w kontekście praw mniejszości narodowych poświęca kilka artykułów. Jej art. 7 i 8 gwarantują wolność zgromadzeń, stowarzyszeń, wyrażania opinii, myśli, sumienia i religii. Z kolei art. 10 i 11 zapewniają mniejszościom narodowym ochronę praw językowych – prawo do używania języka mniejszości w sferze prywatnej i publicznej, jak również przed organami administracji. Na gruncie art. 9 KROMN wolność wyrażania opinii obejmuje, po pierwsze, wolność posiadania własnych opinii oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei w języku mniejszości bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe; po drugie, brak dyskryminacji w dostępie do środków przekazu, jak również ułatwienie mniejszościom dostępu do środków przekazu w celu wspierania tolerancji i ułatwienia pluralizmu kulturowego; po trzecie, prawo do tworzenia i używania własnych środków przekazu – drukowanych środków przekazu, prywatnych rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych.

Prawo do posiadania prywatnych środków przekazu

Powszechną praktyką europejską jest ułatwianie mniejszościom narodowym dostępu do publicznych środków masowego przekazu poprzez, dla przykładu, transmitowanie w publicznym

⁹ *Konwencja ramowa...*, art. 10, ust. 2.

radiu i telewizji programów w ich językach narodowych, używaniu napisów w języku mniejszości w transmisjach telewizyjnych, przygotowywaniu telewizyjnych i radiowych programów poświęconych mniejszościom narodowym i ich problemom, udzielanie finansowania prywatnym środkom masowego przekazu ze środków publicznych, zapewnianiu dostępu do zagranicznych kanałów telewizyjnych transmitowanych w języku mniejszości.

Niekiedy władze nakładają na publicznego nadawcę obowiązek odzwierciedlania w swoich programach różnorodności kulturowej i narodowej kraju i poszczególnych regionów, sytuacji i warunków życia mniejszości narodowych na terenach ich zwartego zamieszkania¹⁰. Dla przykładu, polska ustawa o radiofonii i telewizji zobowiązuje nadawcę do tworzenia „pluralistycznych” treści programowych na temat mniejszości narodowych lub etnicznych, celem których byłoby promowanie tolerancji i dialogu międzykulturowego. Komitet Doradczy KROMN w swoich opiniach niejednokrotnie podkreślał, jak istotne jest to, by postęp w digitalizacji mediów nie ograniczał możliwości przedstawicieli mniejszości narodowych odbioru mediów w ich językach¹¹.

Z analizy opinii Komitetu Doradczego KROMN i Komitetu Praw Człowieka wynika, że do głównych problemów, z jakimi spotykają się mniejszości w kontekście realizowania prawa do posiadania prywatnych środków przekazu, należy sprostanie wymogom procedur koncesyjnych. Kolejna obstrukcja związana jest z brakiem wystarczającego finansowania przez państwo zakładanych przez mniejszości prywatnych środków przekazu, szczególnie w sytuacji, gdy dane medium jest jedyną rozgłośnią, telewizją albo dziennikiem mniejszości w danym państwie albo regionie.

¹⁰ Dla przykładu, od 2019 r. duński publiczny nadawca DR i TV2 są zobowiązani do kładzenia nacisku na odzwierciedlenie sytuacji mniejszości narodowych na pograniczu duńsko-niemieckim. *Denmark's fifth report under the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities 2019*, ACFC/SR/V(2019)007, s. 22.

¹¹ Dla przykładu, Piąta Opinia Komitetu Doradczego KROMN nt. Danii, przyjęta 7 listopada 2019 r., ACFC/OP/V(2019)003, par. 100. Vide: Thematic commentary n° 3, *The language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention*, adopted on 24 May 2012, par. 49.

Dla przykładu, na Litwie jedyną możliwością pozyskania przez media mniejszości środków publicznych jest uzyskanie dotacji państwowych. Departament Mniejszości Narodowych przy rządzie RL w 2020 r. na projekty naświetlające w mediach problematykę mniejszości narodowych przeznaczył 30 tys. EUR. Z mediów mniejszości narodowych Radio „Znad Wilii”, jako jedyne medium w języku polskim, języku narodowym największej wspólnoty mniejszościowej w kraju, na swój projekt otrzymało 3 tys. EUR. Z kolei Litewski Fundusz Wspierania Prasy, Radia i Telewizji w roku 2020 z puli 2 mln 578 tys. EUR na projekty mediów polskich na Litwie przeznaczył jedynie 6 tys. EUR¹². Na brak proporcjonalności w finansowaniu mediów mniejszości na Litwie zwrócił uwagę Komitet Doradcy KROMN. W swojej niedawnej rezolucji dotyczącej przestrzegania postanowień KRONM przez Litwę jego eksperci nawołąli państwo do „ustabilizowania wsparcia dla mediów mniejszościowych przekazywanego za pośrednictwem Litewskiego Funduszu Wspierania Prasy, Radia i Telewizji poprzez ustanowienie osobnej linii finansowania przeznaczonej dla mediów mniejszości narodowych”¹³.

Kolejnym problemem jest odmowa nadawania częstotliwości rozgłośniom mniejszości lub szerokości pasm wizji ich telewizjom. Dla przykładu, w maju 2014 r. rząd hiszpański zapowiedział okrojenie o połowę szerokości pasma wizji katalońskiej telewizji TV3, co oznaczało potrzebę zrezygnowania z kilku jej kanałów i znacząco osłabiło stację telewizyjną regionu autonomicznego. Społeczność katalońska podnosiła wówczas, że decyzja rządu nie posiada obiektywnych podstaw, a prawdziwą przyczyną cięć była rosnąca popularność telewizji. Przed tymi działaniami drastycznie okrojony

¹² Inaczej sytuacja wygląda, jeżeli chodzi o finansowanie publiczne mediów litewskich w Polsce. MSWiA RL na finansowanie prasy 8-tysięcznej mniejszości litewskiej w Polsce przeznacza znacznie większe kwoty.

¹³ *Resolution CM/ResCMN(2019)4 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Lithuania*, adopted by the Committee of Ministers on 27 March 2019 at the 1342nd meeting of the Ministers' Deputies, CM/ResCMN(2019)4.

został budżet radia katalońskiego¹⁴. Z kolei w sprawie *Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan* Komitet Praw Człowieka stwierdził, że decyzja władz uzbeckich w sprawie cofnięcia licencji dla jedynego tadżyckiego dziennika w państwie stanowiła naruszenie wolności wyrażania opinii, otrzymywania i rozpowszechniania poglądów drukiem ustanowionej w art. 19 MPPOiP, jak również naruszenie art. 27 MPPOiP w zakresie prawa mniejszości do własnego życia kulturalnego w kontekście zakazu dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe i język¹⁵.

Na gruncie prawa międzynarodowego chronione są również wypowiedzi, które obrażają, oburzają lub niepokoją państwo lub jakąkolwiek część społeczeństwa, z kolei wolność wyrażania opinii przez przedstawicieli mniejszości podlega tym samym ogólnym ograniczeniom – m.in. nie może podlegać do nienawiści. Problem w tym, że często media mniejszości nie mają „przebicia” w społeczeństwie, zaś przedstawiciele mniejszości nie posiadają dostępu do mediów powszechnych, stając się przedmiotem ataków ze strony większości. W lutym 2017 r. nacjonalistyczne chorwackie stowarzyszenie „W imię rodziny” złożyło zawiadomienie o popełnieniu przez dziennikarzy i wydawców mniejszościowego serbskiego tygodnika „Novosti”¹⁶ przestępstwa szerszenia nienawiści i braku tolerancji

¹⁴ A. Gutierrez, *New offensive by Rajoy government against TV3*, artykuł z dn. 20 maja 2014 r., http://m.ara.cat/en/New-offensive-Rajoy-government-V3_0_1142285904.html (dostęp: 31.12.2019).

¹⁵ *Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan*, UN Human Rights Committee, communication No. 1334/2004, 19 March 2009, views, ninety-fifth session, 16 March – 9 April 2009, U.N. Doc.CCPR/C/95/D/1334/2004, par. 9–11. W 2001 r. władze Uzbekistanu cofnęły licencję wydawanemu w języku tadżyckim jednemu dziennikowi tej mniejszości „Oina”. Decyzję uzasadniono skierowanymi przeciwko wydawcy oskarżeniami o podleganie do nienawiści na tle etnicznym – dziennik m.in. krytykował uzbeckich polityków, niskie zarobki nauczycieli języka tadżyckiego oraz niewystarczające finansowanie szkół mniejszości. Przedstawiciele mniejszości tadżyckiej urzymywali, że decyzja władz była upolityczniona.

¹⁶ Serbski tygodnik, jak również portal, kultywują zasadę językowego pluralizmu – prezentują artykuły zarówno w języku serbskim, jak i chorwackim, drukują w alfabecie łacińskim, jak też w cyrylicy. Vide: <http://www.portalnovosti.com/> (dostęp: 31.12.2019); J. Whyall, *Croatia: Petition aims to close down Serb minority publication*, <https://ecpmf.eu/news/threats/croatia-petition-aims-to-close-down-serb-minority-publication> (dostęp: 31.12.2019).

wobec większości w państwie i żądało wstrzymania finansowania publicznego dla wydawnictwa. Dziennikarze i wydawcy „Novosti” oskarżyli chorwacką organizację o ksenofobię i nacjonalizm, próbę prezentowania serbskiej mniejszości jako „wrogów państwa”. W tej sprawie Chorwackie Stowarzyszenie Dziennikarskie poparło stronę mniejszości serbskiej i potępiło chorwackie stowarzyszenie za szerzenie nienawiści na tle narodowościowym.

Prywatne v. publiczne używanie języka mniejszości narodowych

Z wolnością wypowiedzi przedstawiciele mniejszości narodowych ściśle sprzężone jest prawo do używania języka ojczystego prywatnie i publicznie, ustnie i na piśmie, w sposób wolny od ingerencji. Używanie języka mniejszości w sferze publicznej, w kontaktach z władzą lokalną czy centralną, obok praw edukacyjnych jest drugim najważniejszym czynnikiem sprzyjającym zachowaniu i rozwijaniu języka mniejszości¹⁷. Zatrudnienie w sferze usług publicznych pracowników dwujęzycznych czy wielojęzycznych zwiększa zaangażowanie mniejszości narodowych w życie publiczne państwa i jest ważnym czynnikiem integrującym mniejszości w ramach sektora publicznego.

W sprawie *Ballantyne, Davidson i McIntyre p. Kanadzie* Komitet Praw Człowieka ONZ uznał, że wolność wypowiedzi jest tak ściśle powiązana z językiem, że nigdy nie można ich całkowicie rozdzielić. Zatem w większości przypadków starania władz dotyczące zakazu lub ograniczenia prywatnego użycia języka mniejszości, na przykład w sztuce, w handlu, w czasie konferencji, w publikacjach, mediach, stanowią naruszenie fundamentalnych praw człowieka mniejszości narodowych. Państwo może ustanowić jeden albo więcej języków urzędowych, ale nie może wyłączyć, poza sferą życia

¹⁷ E. Kuzborska-Pacha, *Ochrona prawa...*, s. 337.

publicznego, wolności wyrażania się w innym dowolnym języku (ang. *the freedom to express oneself in a language of one's choice*)¹⁸.

Wolność wypowiedzi, przekonań i myśli (art. 9 i 10 EKPCz) nie gwarantuje prawa do używania dowolnego języka w sprawach administracyjnych¹⁹. Z kolei ustawodawstwo ograniczające korzystanie z języków mniejszości w działalności prywatnych przedsiębiorstw, organizacji i instytucji powinno zawierać uzasadniony interes publiczny: powoływać się na bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, ochronę praw konsumenckich i pracowniczych, bezpieczeństwo w miejscu pracy. Każde takie ograniczenie powinno być konieczne i proporcjonalne. Pojęcie uzasadnionego interesu publicznego należy przy tym interpretować wąsko, w duchu tolerancji i wzajemnego zrozumienia w ramach społeczeństwa.

Na gruncie art. 10 KROMN prawo przedstawicieli mniejszości narodowych do swobodnego używania języka bez ingerencji implikuje to, że przepisy dotyczące języka państwowego nie mogą naruszać sfery prywatnej, w tym prywatnego używania języka mniejszości. KROMN ogranicza również ingerencję władz w publiczne używanie języka mniejszości np. w miejscach publicznych lub w obecności innych. Dla przykładu, naruszając powyższą zasadę, w okresie 2009-2011 dyrektor litewskiej spółki państwowej „Lietuvos Geležinkeliai“ za nieużywanie języka państwowego podczas pełnienia obowiązków służbowych ukarał 11 swoich pracowników różnych narodowości²⁰.

¹⁸ *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada*, Communications Nos. 359/1989 and 385/1989, U.N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993), Human Rights Committee, par. 11.4.

¹⁹ *Fryske Nasjonale Partij and Others v. Netherlands*, European Court of Human Rights, decision of 12 December 1985, application no. 11100/84.

²⁰ Na podstawie litewskiej ustawy o języku państwowym oraz art. 91 kodeksu wykroczeń administracyjnych w dn. 20 października 2009 r. kierownictwo spółki wydało zarządzenie uzupełniające tryb wyznaczania części zmiennej wynagrodzenia dla administracji dykcji przewozów ładunków oraz dla pracowników personelu produkcyjnego o punkt 5.13 o treści: „Część zmienna wynagrodzenia za nieużywanie języka państwowego (litewskiego), pełniąc obowiązki służbowe, jest zmniejszana: kierownikom – do 100%, pracownikom – do 50%, osobom w sposób złośliwy nieużywającym języka litewskiego po otrzymaniu upomnienia – do 100%”. *Odezwa do pracowników 'Lietuvos Geležinkeliai'*, <http://wilnoteka.lt/artukul/odezwa-do-pracownikow-ab%E2%80%99Lietuvos-gelezinkeliai%E2%80%9C> (dostęp: 31.12.2019).

Na gruncie międzynarodowych regulacji i standardów, odnoszących się do praw związanych z używaniem języka mniejszości, odróżnia się używanie języka mniejszości przez aparat państwowy od prywatnego używania języka mniejszości. Komitet Praw Człowieka sferę prywatną określił jako „sferę życia osoby, w której może ona swobodnie wyrażać swoją tożsamość, zarówno w pojedynkę, jak i wchodząc w relacje z innymi”²¹. Jest to dość otwarte określenie autonomii indywidualnej, ściśle powiązanej z wolnością wypowiedzi. Ochrona życia prywatnego zawiera w sobie prawo do ochrony tożsamości, imienia, płci, dobrego imienia, godności, wyglądu, orientacji seksualnej, rozszerza się na sferę domu, rodziny, korespondencji. Jak podkreśliła Europejska Komisja Praw Człowieka – „życie prywatne” to prawo do prywatności, prawo do własnego planu życiowego, prawo do nawiązywania i rozwijania relacji z innymi²².

Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) na „życie prywatne” jednostki składają się również niektóre działania związane z aktywnością zawodową i przedsiębiorczością²³. Jakie to może mieć znaczenie w kontekście wolności wypowiedzi przedstawicieli mniejszości? Rozróżnienie dotyczące używania języka mniejszości w sferze prywatnej posiada znaczenie szczególne, ponieważ władze niektórych państw niekiedy utożsamiają sferę prywatną z publiczną, zakazując np. umieszczania opisów towarów w języku mniejszości, nakazując „tłumaczenie” obcych znaków towarowych na język państwowy, zakazując umieszczania prywatnych tabliczek informacyjnych.

Dla przykładu, na Łotwie nie ma możliwości używania języków mniejszości w nazewnictwie topograficznym, włączając w to również oznakowania o charakterze prywatnym widoczne dla osób postronnych, za wyjątkiem języka liwskiego. Kilkakrotnie doszło do sytuacji nałożenia przez sąd krajowy na osoby prywatne kar grzywny

²¹ *Coeriel and Aurik v. Netherlands*, UN Human Rights Committee, Communication No. 453/1991, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/453/1991, 1994, par. 10.2.

²² *X. v. Iceland*, European Commission of Human Rights, 8 December 1981.

²³ *Niemitz v. Germany*, European Court of Human Rights, Application No. 13710/88, Judgement of 16 December 1992.

za umieszczanie prywatnych tablic z dwujęzycznymi nazwami ulic w obrębie własności prywatnej. Łotewskie sądy kwalifikują tego rodzaju informację jako odnoszącą się do porządku publicznego, nie uwzględniając argumentów w kwestii ich charakteru prywatnego²⁴. Za tego rodzaju podejście władze łotewskie zostały skrytykowane zarówno przez Komitet Doradczy KROMN²⁵, jak i w ramach Powszechnego Okresowego Przeglądu Praw na forum ONZ²⁶.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że na używanie języka mniejszości w sferze prywatnej składają się: prawo do używania imion, nazwisk w języku mniejszości pisemnie i ustnie; prawo do oznakowania w języku mniejszości w sferze prywatnej – o charakterze komercyjnym, religijnym, społecznym, kulturowym czy nawet politycznym, w tym oznakowań topograficznych²⁷; omówione powyżej prawo do posiadania prywatnych mediów w języku mniejszości; szkół o charakterze prywatnym; prawo do używania języka w obrzędach religijnych i aktywności kulturowej, prywatnych organizacjach. Egzemplifikując, w sprawie *Ulusoy i inni p. Turcji* ETPCz uznał naruszenie przez władze tureckie wolności

²⁴ W 2016 r. sąd w Liepaji nałożył na właściciela domu karę grzywny w wysokości 75 EUR za umieszczanie trójjęzycznej – łotewsko-angielsko-rosyjskiej tabliczki z nazwą ulicy. Vide: *Liepaja court judgment of April 26, 2016*, case No. 120 0088 16/11.

²⁵ Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Latvia No. CM/ResCMN(2014)9.

²⁶ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Latvia, No. A/HRC/32/15, par. 121.1–121.3.

²⁷ W tym ostatnim przypadku władze mogą żądać używania, obok języka mniejszości, języka państwowego/oficjalnego. Vide: *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*, *op. cit.*, *Singer v. Canada*, UN Human Rights Committee, Communication No. 455/1991, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/455/1991, 1994.

Niekiedy władze państwowe uznają za zasadne ingerowanie w zasady pisowni języka mniejszości narodowej, stosując transliterację zapisu z użyciem znaków diakrytycznych abecadła mniejszości narodowej. Dla przykładu, w latach 90. XX w. na Litwie doszło do powstania sankcjonowanych dziwologów językowych – Soleczniki, po litewsku Šalčininkai, można było zapisać jako Szalczyninkai. Przedstawiciele społeczności polskiej występowali przeciwko takiej nieuzasadnionej ingerencji w zasady pisowni języka polskiego – transliteracja doprowadzała do absurdów gramatycznych – np. „rejon wilniuski” (zamiast „rejon wileński”). Więcej na ten temat: A. Bobryk, *Odrodzenie narodowe Polaków w Republice Litewskiej 1987–1997*, Toruń 2005, s. 455 i n.; A. Bobryk, *Przełamywanie barier. Język polski na Litwie – język litewski w Polsce*, [w:] *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Pogranicza i centra współczesnej Europy. Różnorodność praktyki i teorii*, red. D. Szaban, J. Nyckowiak, T. Kołodziej, Zielona Góra 2015, s. 115-137.

wypowiedzi poprzez zakazanie występów teatrowi wystawiającemu sztuki w języku kurdyjskim. Władze zakaz swój motywowały potrzebą zagwarantowania porządku publicznego, wskazywały również na to, że poszczególni aktorzy teatru mieli wyroki w zawiązku z wspieraniem działań Partii Pracujących Kurdystanu. Trybunał w Strasburgu stwierdził, że wymogi w zakresie ustanawiania ograniczeń dla wolności wypowiedzi, w tym swobody artystycznej i używania języka mniejszości w sztukach teatralnych, nie mogą być uznane za „niezbędne w społeczeństwie demokratycznym”²⁸.

Na prawa związane z używaniem języka mniejszości w sferze publicznej składają się m.in.: używanie języków mniejszości w kontaktach z władzą publiczną (lokalną); edukacja publiczna w języku mniejszości; używanie języka mniejszości w procesie sądowym i administracyjnym; w mediach publicznych; w oficjalnym zapisie imion i nazwisk; w oficjalnych oznakowaniach topograficznych; w aktywności politycznej oraz w procesie wyborczym. Do segmentu używania języka mniejszości w sferze publicznej zaliczyć należy również kwestie związane z wymogami znajomości języka państwowego stawianymi np. w procesie naturalizacji lub ubiegania się o pracę.

Niekiedy rozróżnienie pomiędzy tym, co publiczne a prywatne w kontekście praw mniejszości narodowych bywa skomplikowane. W maju 2010 r. Litewska Inspekcja Języka Państwowego nałożyła na dyrektora zajezdni autobusowej w Solecznikach grzywnę za umieszczanie dwujęzycznych (litewsko-polskich) nazw tras autobusowych. Inspekcja swoją argumentację oparła na postanowieniach ustawy o języku państwowym i nakazie umieszczania napisów publicznych w języku państwowym, podnosząc, że dwujęzyczna informacja w autobusach w odniesieniu do nazwy miejscowości stanowi zagrożenie dla wartości chronionych przez litewską ustawę językową. Naczelny Sąd Administracyjny RL w swoim orzeczeniu z 4 listopada 2011 r.²⁹ odnotował, że „umieszczanie w autobusach

²⁸ *Affaire Ulusoy et Autres c. Turquie. Requête no 34797/03*, Cour européenne des droits de l'homme, arrêt 3 mai 2007, par. 54.

²⁹ LR Aukščiausio Administracinio Teismo 2011 m. lapkričio 4 d. nutarimas Nr M-62-1735-11.

takiej [dwujęzycznej] informacji nie może być uważane za naruszające imperatywne normy prawa i stwarzające zagrożenie dla chronionych przez ustawę [o języku państwowym] wartości”, gdyż ani ustawa o języku państwowym, ani żadne akty poustawowe nie zawierają definicji prawnej „napis publiczny”, stąd nie da się jednoznacznie ocenić, czy informację umieszczoną w autobusach można zakwalifikować jako „napis publiczny” w rozumieniu ustawy językowej³⁰. Z kolei przykład otwartego podejścia władz lokalnych do używania języków mniejszości (i innych obcych języków) w kontaktach z administracją samorządową przedstawiają władze m. Wilna, które nie tylko uruchomiły polskojęzyczną wersję witryny internetowej, ale także stopniowo poszerzają możliwość kontaktu petentów także w języku polskim³¹.

Podsumowanie

Wolność wypowiedzi jest niezbędnym warunkiem pełnego rozwoju jednostki i kamieniem węgielnym każdego wolnego i demokratycznego społeczeństwa³². Wolność wypowiedzi i wyrażania opinii jest podstawą pełnego korzystania z innych praw człowieka. Dla przykładu, wolność wypowiedzi stanowi integralną część prawa do wolności zrzeszania się i zgromadzeń, jak również prawa do głosowania³³. Dla przedstawicieli mniejszości narodowych wolność wypowiedzi, jeżeli korzystają z niej w swoim języku ojczystym, posiada dodatkowy wymiar jako przejaw ich tożsamości.

Zgodnie ze standardami międzynarodowymi państwo może wybrać jeden albo więcej języków oficjalnych, co nie powinno wykluczać możliwości używania, również w ramach wolności wypowiedzi, innych języków, w tym języków mniejszości narodowych w sztuce, w mediach, w sferze prywatnej. Niekiedy władze państwowe informację o charakterze prywatnym widoczną/słyszalną dla osób

³⁰ Ibidem.

³¹ <https://vilnius.lt/pl/samorzad/> (dostęp : 31.12.2019).

³² UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 34, Article 19, *Freedoms of opinion and expression*, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34, par. 2.

³³ Ibidem, par. 4.

postronnych błędnie kwalifikują jako informację o charakterze publicznym. W celu uniknięcia wspomnianej na początku rozważań tyranii większości władze powinny wykazywać otwarte podejście w ochronie i promowaniu wolności wypowiedzi mniejszości narodowych, w tym przekazu medialnego w językach ojczystych.

Z punktu widzenia ochrony wolności wypowiedzi na gruncie międzynarodowym w zintegrowanym i szanującym różnorodność społeczeństwie same gwarancje dotyczące zakazu niedyskryminacji ze względu na język czy pochodzenie narodowe są niewystarczające. W celu zabezpieczenia pełnej i rzeczywistej realizacji prawa mniejszości narodowych do dostępu do środków przekazu władze powinny podjąć środki specjalne ułatwiające taki dostęp. Środki takie mają podwójny cel: ułatwienie dostępu do mediów przedstawicieli mniejszości narodowych oraz promocję tolerancji i pluralizmu kulturowego³⁴.

Komitet Doradczy KROMN niejednokrotnie podkreślał szczególną rolę mediów jako narzędzia służącego promowaniu zrozumienia międzykulturowego oraz poczucia solidarności w społeczeństwie. W jego przekonaniu otwarte i pluralistyczne środowisko medialne wymaga poświęcenia odpowiedniej uwagi kwestiom budzącym niepokój wspólnot mniejszościowych w ramach szerszej debaty w mediach publicznych oraz przedstawianie osób należących do mniejszości narodowych jako integralnych członków społeczeństwa³⁵. W tym celu informacje o mniejszościach narodowych powinny być włączane do głównego nurtu treści programowych³⁶. Co więcej, istnienie mediów mniejszości narodowych, programów publicznych w ich językach ojczystych, używanie języków mniejszości przez władze państwowe i samorządowe w sposób bezpośredni przyczynia się do tworzenia otwartego, tolerancyjnego i pluralistycznego społeczeństwa.

³⁴ ACFC Thematic Commentary No. 4 (2016), *The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights The Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC/56DOC(2016)001, pkt 61-63.

³⁵ Ibidem, pkt 63.

³⁶ *Czwarta opinia Komitetu Doradczego KROMN w sprawie Polski, przyjęta 6 listopada 2019 r.*, ACFC/OP/IV(2019)003, par. 103.

Bibliografia / References

Książki i artykuły:

- Bobryk A., *Odrodzenie narodowe Polaków w Republice Litewskiej 1987-1997*, Toruń 2005.
- Bobryk A., *Przelamywanie barier. Język polski na Litwie – język litewski w Polsce*, [w:] *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Pogranicza i centra współczesnej Europy. Różnorodność praktyki i teorii*, red. D. Szaban, J. Nyckowiak, T. Kołodziej, Zielona Góra 2015.
- Gutierrez A., *New offensive by Rajoy government against TV3*, http://m.ara.cat/en/New-offensive-Rajoy-government-V3_0_1142285904.html (dostęp: 31.12.2019).
- Kuzborska-Pacha E., *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019.
- Odezwa do pracowników 'Lietuvos Geležinkeliai'*, <http://wilnoteka.lt/artukul/odezwa-do-pracownikow-ab-%E2%80%99Lietuvos-gelezinkeliai%E2%80%99C> (dostęp: 31.12.2019).
- Tocqueville A. de, *Democracy in America*, tłum. H. Reeve, Pennsylvania 2002.
- Whyall J., *Croatia: Petition aims to close down Serb minority publication*, <https://ecpmf.eu/news/threats/croatia-petition-aims-to-close-down-serb-minority--publication>.

Akty i dokumenty prawa międzynarodowego,
opinie i raporty organów międzynarodowych:

- ACFC Thematic Commentary No. 4 (2016), *The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights The Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC/56DOC(2016)001.
- Czwarta opinia Komitetu Doradczego KROMN w sprawie Polski, przyjęta 6 listopada 2019 r., ACFC/OP/IV(2019)003.
- Decyzja Rady UE 2008/913/WSiSW z 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych*, OJ L 328, 6.12.2008.
- Denmark's fifth report under the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities 2019*, ACFC/SR/V(2019)007;
- Konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r.*, Dz.U. 2002, nr 22 poz. 209.

- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.
- Piąta Opinia Komitetu Doradczego KROMN nt. Danii, przyjęta 7 listopada 2019 r.*, ACFC/OP/V(2019)003.
- Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Latvia*, No. A/HRC/32/15.
- Resolution CM/ResCMN(2019)4 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Lithuania, adopted by the Committee of Ministers on 27 March 2019 at the 1342nd meeting of the Ministers' Deputies*, CM/ResCMN(2019)4.
- Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Latvia*, No. CM/ResCMN(2014)9.
- Thematic commentary n° 3, *The language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention*, adopted on 24 May 2012.
- UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 34, Article 19, *Freedoms of opinion and expression*, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34.
- UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.
- UN Human Rights Committee, *General Comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression*, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34.

Rozstrzygnięcia sądów i organów międzynarodowych:

- Affaire Ulusoy et Autres c. Turquie*, Requête no 34797/03, Cour européenne des droits de l'homme, arrêt 3 mai 2007.
- Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada*, Communications Nos. 359/1989 and 385/1989, U.N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993), Human Rights Committee.
- Coeriel and Aurik v. Netherlands*, UN Human Rights Committee, Communication No. 453/1991, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/453/1991, 1994.
- Fryske Nasjonale Partij and Others v. Netherlands*, European Court of Human Rights, decision of 12 December 1985, application no. 11100/84.
- Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan*, UN Human Rights Committee, communication No. 1334/2004, 19 March 2009, views, ninety-fifth session, 16 March – 9 April 2009, U.N. Doc. CCPR/C/95/D/1334/2004.

Niemitz v. Germany, European Court of Human Rights, Application No. 13710/88, Judgement of 16 December 1992.

Singer v. Canada, UN Human Rights Committee, Communication No. 455/1991, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/455/1991, 1994.

X. v. Iceland, European Commission of Human Rights, 8 December 1981.

Wyroki i uchwały sądów krajowych:

Liepaja court judgment of April 26, 2016, case No. 120 0088 16/11;

LR Aukščiausio Administracinio Teismo 2011 m. lapkričio 4 d. nutarimas Nr M-62-1735-11.

