Doctrina
Studia Społeczno-Polityczne 17/2020
PL ISSN 1730-0274

Artykuły / Articles

Veronika Illés
ORCID: 0000-0003-1235-9259
veronika.illes@hotmail.com

Katolicki Uniwersytet Pétera Pázmánya
Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych
Węgry

Mniejszości narodowe i ich ochrona w prawie międzynarodowym w XX w. Kwestie definicyjne na przykładzie Polaków i Węgrów na Ukrainie

National minorities and their protection in international law in the 20th century. Definition issues on the example of the Poles and Hungarians in Ukraine

DOI: 10.34739/doc.2020.17.03

Abstrakt: Problematyka mniejszości narodowych analizowana jest już od wielu lat. Pomimo uwzględniania różnorodnych podejść nie wypracowano jednak dotychczas jednolitej, powszechnie obowiązującej definicji. Występuje bowiem szereg czynników, które skłaniają ustawodawców do ochrony określonych cech danych grup społecznych. W artykule przeanalizowano czynniki umożliwiające uzyskanie kompleksowego obrazu tego, co oznacza status mniejszości, ochrona mniejszości, a także zakres rozwoju ich praw w XX w. Współczesny kształt międzynarodowego prawa ochrony mniejszości ukształtował się po I wojnie światowej. W wyniku powstania nowych państw, przesunięcia granic zaistniało szereg nowych mniejszości. Dlatego też nieuniknione było uporządkowanie ich sytuacji w ramach uregulowań międzynarodowych. Niewątpliwie doświadczenie I wojny światowej zmieniło stosunek do mniejszości. Po II wojnie światowej dokonana została swoista ewolucja tego podejścia. Akcenty przesunięte zostały z praw zbiorowych na prawa jednostki i prawa człowieka, a prawa mniejszości znalazły się na dalszym planie. Problem ten został omówiony na przykładzie sytuacji w Europie Środkowo-Wschodniej, przede wszystkim mniejszości polskiej i węgierskiej mieszkających na Ukrainie.
Słowa kluczowe: mniejszości narodowe, prawo międzynarodowe, Polacy i Węgrzy na Ukrainie, XX wiek

© UPH 2020

Abstract: The issue of national minorities already has a rich historiography, but so far no uniform definition of the concept of minority has been formulated. It is no coincidence, because it depends on a number of factors which features of a particular social group the legislator wishes to protect or along which features it grants them additional rights. I attempt to analyze these factors in order to provide a comprehensive picture of who we mean by minorities, what minority protection means, and how their rights developed in the 20th century. Modern international minority protection law developed after the First World War. As a result of the border arrangements after the Great War, a number of new minorities were born, so it was inevitable to place their situation within the international framework. The experience of World War I changed attitudes towards minorities. However, after World War II, the emphasis shifted from collective rights to individual, human rights, and minority rights were relegated to the background. I would like to support this issue with examples from the situation in Central and Eastern Europe, including the Polish and Hungarian minorities living in Ukraine.
Keywords: national minority, international law, Poles and Hungarians in Ukraine, 20th century

Podejście koncepcyjne, klasyfikacja

Mniejszości i potrzeba ich ochrony to zagadnienia nie nowe, ale zakorzenione w prawie międzynarodowym w pierwszej połowie XX w. Podjęto już wiele prób ich zdefiniowania. Aby prawo międzynarodowe mogło tworzyć reguły normatywne, konieczne jest określenie, kogo zaliczamy do mniejszości oraz co należy do wartości, które chcemy chronić mocą prawa. Jak dotąd nie ma jednolitej definicji pojęcia mniejszości. Nieprzypadkowo, albowiem to, które cechy danej grupy społecznej ustawodawca uzna za tak istotne, żeby ją chronić i przyznać jej dodatkowe uprawnienia, zależy od szeregu czynników. Jednym z problematycznych aspektów definicji jest fakt, że traktowanie relacji między wszystkimi państwami i ich mniejszościami jednakowo nastręcza pewnych trudności. Ponadto kwestie, które mają wpływ na suwerenność państwa, każde może traktować jako swoją wewnętrzną sprawę. W związku z tym trudno jest przyjąć definicję, która ograniczałaby państwa do kwestii merytorycznych. Biorąc pod uwagę liczbę konwencji międzynarodowych, możemy dojść do wniosku, że zasada *res ipsa loquitur* („rzecz mówi sama za siebie") jest dostateczna, ale biorąc pod uwagę różnorodność i elastyczność definicji, uważam jednak za konieczne stworzenie spójnej definicji, aby

wspomóc jednolitą interpretację i kodyfikację oraz w celu uniknięcia tego, żeby procesy kodyfikacyjne kończyły się jałową dyskusją (przy czym nie twierdzę, że definicja jest ważniejsza od kodyfikacji). Poniżej pragnę przeanalizować pojęcie mniejszości, nie ignorując obecnie stosowanych interpretacji[1].

Najważniejsze pytanie, jakie musimy zadać, definiując pojęcie mniejszości, zawiera się w ustaleniu, które cechy uważamy za charakterystyczne dla niej. Idąc tym tropem, musimy zwrócić uwagę zarówno na czynniki subiektywne, jak i obiektywne. Najpowszechniejszą definicją pojęcia mniejszości jest definicja Francesco Capotortiego z 1979 r., która brzmi następująco: „Mniejszość jest grupą liczebnie ustępującą wobec reszty ludności państwa, nieodgrywającą dominującej pozycji, której członkowie, będąc obywatelami danego państwa, posiadają etniczne, religijne lub językowe cechy różniące ich od reszty ludności i wskazujące na poczucie solidarności ukierunkowane na zachowanie kultury, tradycji, religii lub języka”[2]. Punktem wyjściowym niniejszej analizy będzie ta definicja, w której jak widać, również można znaleźć elementy obiektywne i subiektywne. Te pierwsze obejmują *cechy etniczne, religijne lub językowe*.

W powyższej definicji występuje pojęcie *etnikum*, oprócz którego powtarzają się określenia „rasowy, kulturowy lub narodowy”. W ich zastosowaniu często występują niespójności. Zgodnie z biologiczną interpretacją rasy, każdy człowiek należy do jednego gatunku, a w przypadku międzynarodowego podejścia prawno-społecznego mamy na myśli kategoryzację na podstawie różnic fizycznych wynikających z określonego pochodzenia. Zgodnie z unijną dyrektywą kwalifikacyjną, która została transponowana do prawa węgierskiego przez art. 64 ust. 1 ustawy nr LXXX z 2007 roku, „pojęcie rasy obejmuje w szczególności aspekty koloru skóry, pochodzenia i przynależności do określonej grupy etnicznej”[3]. Przy czym Rudolf Andorka dodaje, że chociaż wszystko to jest poprawne, to ważnym aspektem dyferencji rasowej jest fakt, że skoro nie ma znaczącej biologicznej

[1] P. Kovács, *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Pro minoritate könyvek*, Budapest 1996, s. 36-40.
[2] F. Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York 1979, s. 96.
[3] *2007. évi LXXX. Törvény a menedékjogról*, https://net.jogtar.hu/jogszabaly? docid=a0700080.tv, (data dostępu: 22.04.2020).

różnicy między rasami, jest to jeszcze jedna kategoria utworzona przez społeczeństwo i ostatecznie „samo społeczeństwo – większość i mniejszość – określa, kto do jakiego gatunku (rasy) należy”[4].

Powracającym elementem istoty grup etnicznych jest wspólna tożsamość kulturowa, charakterystyczna dla grup etnicznych o historycznie utrwalonym poczuciu przynależności, które stanowią liczebną mniejszość w danym państwie. Zwykle grupa etniczna różni się od mniejszości narodowej tym, że przedstawiciele tej ostatniej posiadają państwo macierzyste, ojczyznę zewnętrzną, i uważają się za członka tego państwa lub przynajmniej mają poczucie przynależności transgranicznej do danego narodu. Specyfika tych wspólnot polega na tym, że mają taką samą historię, kulturę, język jak osoby mieszkające w państwie macierzystym i, w konkretnych przypadkach, stały się mniejszościami po secesji niektórych obszarów, więc odległość geograficzna nie jest znacząca, a ich struktura społeczna jest zazwyczaj kompletna (w zależności od tego, czy nie została okaleczona po tym, jak stały się mniejszością). Koncepcja ta opisuje charakterystykę zjawiska Europy Środkowo-Wschodniej[5].

Jeśli, w zgodzie z francuskim poglądem, *naród* ma być uważany za wspólnotę obywateli (w broszurze Sieyès ze stycznia 1789 r. czytamy, że naród to nic innego jak „grupa obywateli żyjących na podstawie wspólnych praw i reprezentowanych przez tę samą legislaturę”[6]), *ad absurdum* nie możemy też mówić o mniejszości narodowej. Opierając się na definicji Anthony'ego D. Smitha[7], zgodnie z którą naród opiera się między innymi na wspólnym dziedzictwie historycznym i kulturowym, i zwracając szczególną uwagę na państwa Europy Środkowo-Wschodniej, widzimy, że spójność językowa i kulturowa odgrywa silną rolę w budowaniu narodu, a granice państwa i narodu nie pokrywają się. W interpretacji anglosaskiej i francuskiej narody są jednoznaczne z państwami, a więc narodowości definiuje się jako grupy etniczne, ponieważ jednak mniejszości podawane jako przykłady w tym opracowaniu nie mogą być wykluczone z procesu stawania się narodem ani w Polsce, ani na Węgrzech,

[4] R. Andorka, *Bevezetés a szociológiába*, Budapest 2006, s. 256-259.
[5] Cs. Gy. Kiss, *Vázlat a nemzeti kisebbségről*, „Educatio” 1993, nr 2, s. 173-178.
[6] M. Bihari, *Politológia. Nemzedékek Tudása*, Budapest 2013, s. 195.
[7] A.D. Smith, *A nemzetek eredete*, [w:] *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*, red. Z. Kántor, Budapest 2004, s. 206-209.

i moim zdaniem, sam naród nie ogranicza się do swoich obecnych obywateli, więc w niniejszej pracy nie stronię od użycia terminu *mniejszości narodowe*[8].

U Capotortiego i prawie we wszystkich definicjach prawa międzynarodowego znajduje się pojęcie *mniejszości religijnej*, która jest być może najstarszym rodzajem mniejszości, biorąc pod uwagę, jak silna była w przeszłości identyfikacyjna rola religii. Głównymi elementami źródła dyferencji w tym przypadku jest wiara, udział w ceremoniach religijnych lub jego odmowa czy też inne czynności, wyrażanie opinii i forma zachowania wymagane przez religijność. Równie powszechne określenie: *mniejszość językowa* dotyczy mniej więcej tych, którzy nie mówią językiem urzędowym, jednak zwykle temu ugrupowaniu towarzyszą dodatkowe specyficzne cechy, które prowadzą nas z powrotem do pojęcia mniejszości etnicznych i narodowych.

Te obiektywne czynniki uzupełniane są czynnikiem subiektywnym, a mianowicie wolnością wyboru tożsamości. Decydujące znaczenie ma tu poczucie przynależności lub jego brak. Z tej przyczyny mniejszość potrzebuje ochrony, ponieważ chce zachować swoje cechy wyróżniające je od społeczeństwa większościowego. W definicji autorstwa Capotortiego wyraża to fragment: „poczucie solidarności ukierunkowane na przechowanie". Dlatego nie wystarczy sama obecność powyższych faktycznych elementów, czyli ilościowo mniejsza grupa niepełniąca dominującej roli (klauzula ta jest istotna, ponieważ nie wszystkie grupy mniejszościowe pełnią rolę podrzędną, jak na przykład w Republice Południowej Afryki, gdzie ochrony potrzebują podmioty stanowiące większość) i że mają cechy odróżniające je od innych mieszkańców. Wracając do pojęcia mniejszości narodowych, jego *sine qua non* polega właśnie na poczuciu przynależności.

Mniejszości możemy podzielić również według innych kryteriów niż wymienione wcześniej. Uprawnione jest podejście do badania pod kątem ich wielkości, położenia geograficznego i tożsamości. Analizując ich liczebność, możemy przeanalizować zagadnienie z dwóch perspektyw. Z jednej strony zasadne jest mówić o wielkości absolutnej, z drugiej zaś o wielkości relatywnej. Pierwsza z nich

[8] Cs. Gy. Kiss, *Nemzet, függetlenség, Közép-Európa*, „Hitel" 2015, nr 2, s. 110-115.

przedstawia liczebność narodowości obecnej w danym kraju, druga zaś rzuca światło na to, jaką część całkowitej liczby ludności tego kraju stanowi. W przypadku Polaków na Ukrainie pierwszy spis ludności z 1959 r. wykazał obecność 363,3 tys. Polaków[9], podczas gdy w przypadku Węgrów liczba ta przekroczyła nieznacznie 146 tys.[10] Kolejny spis powszechny w 1970 r. wykazał, że populacja Polaków liczyła 295,1 tys., w 1979 r. – 258,3 tys., zaś ostatnie dane z czasów ustroju radzieckiego wykazują już tylko 219,2 tys.[11] W przypadku narodowości węgierskiej wręcz przeciwnie, można zaobserwować wzrost populacji, która według spisu ludności z 1970 r. wzrosła do 151,9 tys. osób, osiągając maksimum: 158,4 tys. w 1979 r., przy znikomym spadku w 1989 r., o czym świadczy obecność 155,7 tys. Węgrów na Zakarpaciu.

Warto zauważyć również, że relatywna wielkość narodowości – czyli jaki odsetek ukraińskiego społeczeństwa stanowi – w przypadku obu mniejszości spadła. Jest to zrozumiałe w przypadku Polaków, biorąc pod uwagę stały spadek liczebności, natomiast w sytuacji Węgrów stało się tak pomimo tendencji wzrostowej[12]. O ile w 1959 r. Polacy stanowili 0,87%, a Węgrzy 0,35% całej, liczącej 41 669 tys. osób, ludności Ukrainy, o tyle w 1989 r. ci pierwsi stanowili już tylko 0,42%, a ci drudzy 0,3% mieszkańców. W niepodległej Ukrainie, powstałej po zmianie ustroju, pierwszy spis powszechny odbył się w 2001 r. Polacy wiele się po nim spodziewali, wierzyli bowiem, że za czasów władzy radzieckiej dane były zmanipulowane i faktyczna liczba Polaków jest co najmniej dwukrotnie wyższa. Jednak spis powszechny z 2001 r. wykazał drastyczny spadek polskiej populacji. Należy dodać, że kryzys demograficzny dotknął całą Ukrainę.

Od 1959 r. liczba Polaków zmniejszyła się o ponad połowę i spadła do 144,1 tys. Z perspektywy prawie 20 lat nie możemy stwierdzić, że trend spadkowy zmienił się wraz z upadkiem dyktatury i renesansem polskości kresowej. Dziś widzimy, że ich asymilacja na

[9] P. Eberhardt, *Ludność Polska na Białorusi, Litwie i Ukrainie według ostatnich spisów powszechnych*, „Roczniki Nauk Społecznych" 2005, t. XXXIII, z. 1, s. 145-163.
[10] I.D. Molnár, *Perifériáról perifériára. Kárpátalja népessége 1869-től napjainkig*, Budapest 2018, s. 109.
[11] P. Eberhardt, *Ludność Polska…*, s. 145-163.
[12] I.D. Molnár, *Perifériáról perifériára…*, s. 73-115.

Ukrainie poszła w nieodwracalnym kierunku[13]. O ile systematyczny spadek liczebności Polaków spowodowany był procesem asymilacyjnym i rozproszeniem społeczności, o tyle w przypadku Węgrów większe znaczenie miała niska reprodukcja i emigracja. Liczba Węgrów na Zakarpaciu w 2001 r. wynosiła 151,5 tys., a kolejne 5,1 tys. osób mieszkało w rozproszeniu na wschód od tego regionu. Chociaż Węgrom rokowano wyższe tempo spadku liczebności, nie było ono jednak tak drastyczne jak w przypadku Polaków. Wpłynął na to również fakt, że na skutek zmian ustrojowych i przyniesionych przez nie pewnych korzyści, podczas spisu powszechnego narodowość węgierską zadeklarowały osoby o niepewnej tożsamości lub takie, które wcześniej ze strachu deklarowały przynależność do innej narodowości, jak również duża liczba Cyganów (czego konsekwencją jest wykazane w statystyce zmniejszenie populacji Romów, znanych skądinąd z wysokiej dzietności)[14].

Era radziecko-ukraińska odcisnęła jednak odmienne piętno na obu narodowościach, na co wpłynęło ich położenie geograficzne, język ojczysty i inne czynniki. Ażeby to zrozumieć, musimy przejść do analizy kolejnego aspektu, który dzieli mniejszości według ich położenia geograficznego. Za kryterium klasyfikacji można przyjąć, czy są to mniejszości zwarte, czy rozproszone; decydująca może być też odległość, jaka dzieli daną narodowość od jej ojczyzny zewnętrznej. Przy badaniu omawianych mniejszości widzimy doskonałe odwzorowanie tych dwóch wariantów. Podczas gdy rozmieszczenie Polaków na Ukrainie jest rozproszone, tworząc mniejszość w prawie wszystkich powiatach, większość Węgrów mieszka w zwartych skupiskach na Zakarpaciu. Ponadto, badając historię Polski, trzeba również dodać, że po II wojnie światowej większość Polaków mieszkała na Ukrainie nie na tych obszarach, które trafiły poza granice Polski po upadku II Rzeczypospolitej, tylko stała się mniejszością już na skutek wcześniejszych rozbiorów Polski, więc w odróżnieniu od Węgrów ich asymilacja rozpoczęła się znacznie wcześniej (przyczyn rozproszenia zaś można doszukiwać się w ludobójstwie podczas II wojny światowej i późniejszych wysiedleniach).

---

[13] P. Eberhardt, *Ludność Polska…*, s. 158-163.
[14] I.D. Molnár, *Perifériáról perifériára…*, s. 109-127.

Podczas gdy Polacy zamieszkują w większości położone dalej od macierzy regiony żytomierski i chmielnicki, Węgrzy na Ukrainie są typową mniejszością pograniczną. Jednocześnie w przypadku Polaków podobieństwo języków słowiańskich również ułatwiało przenikanie, skąd już prosta droga do asymilacji. Dodatkowo, badając identyfikację etniczno-językową, można zauważyć, że podczas gdy w przypadku Polaków tylko 19% osób deklarujących w 1959 r. narodowość polską uważało język polski za język ojczysty, to w 1989 r. skurczyło się do 12,5%. Natomiast liczba Węgrów i osób posługujących się węgierskim jako językiem ojczystym była prawie identyczna, zarówno przed, jak i po upadku ustroju radzieckiego[15]. Na Zakarpaciu trudności językowe nie zwiększyły też liczby małżeństw mieszanych, w przeciwieństwie do Polaków, u których takich problemów nie było. W dodatku większość dzieci urodzonych w mieszanych etnicznie rodzinach posługiwała się językiem narodu dominującego[16]. W czasie reżimu komunistycznego asymilację i poczucie osamotnienia pogłębiał brak więzi między macierzą a jej mniejszością, ponieważ „opiekuńcze" zachowanie ze strony Węgier i Polski, jako zewnętrznej ojczyzny, było nie do pogodzenia z socjalistycznym internacjonalizmem.

Ważną rolę w szansach przetrwania mniejszości narodowej odgrywa *tożsamość*, będąca jednocześnie kolejną kwestią naszej analizy. Oceniając stopień poczucia tożsamości, można podzielić mniejszości na grupy o silnej tożsamości i grupy o niepewnej tożsamości[17]. Biorąc pod lupę narodowość polską i węgierską, możemy stwierdzić, że od Ukraińców, należących zazwyczaj do Kościoła prawosławnego czy grekokatolickiego, odróżnia ich przynależność do obrządku zachodniego. W omawianym przypadku dostrzec można również przenikanie się tożsamości narodowej i religijnej. Dotyczy to zwłaszcza Polaków, u których religijność odgrywa szczególnie istotną rolę.

Klasyfikując mniejszości według stopnia poczucia tożsamości, natrafiamy na pewną prawidłowość, a mianowicie, że mniej-

[15] P. Eberhardt, *Ludność Polska...*, s. 158-163.
[16] S. Stępień, *Przedmowa*, http://www.pwin.pl/Publikacje/pnu32przedmowa.pdf, (data dostępu: 30.11.2020).
[17] Cs. Gy. Kiss, *Vázlat a nemzeti...*, s. 17-178.

szości, które pojawiły się po utworzeniu nowoczesnych państw narodowych, mają zwykle silniejsze poczucie tożsamości. Z pewnością sprawdza się to w przypadku Węgrów zakarpackich, którzy stali się mniejszością w XX w., a którzy posiadają również silną świadomość regionalną. Mniejszości te mają specyficzny obraz swojej ojczyzny i rozwinęły zazwyczaj pewien rodzaj przywiązania do swego ścisłego miejsca pobytu, który urasta niejako do rangi odprysku prawdziwej, starej ziemi ojczystej, a „praojczyzna" nabiera charakteru symbolicznego. Czyli „ojczyzną nie jest kraj, tylko odprysk niegdysiejszej prawdziwej ojczyzny, wąski region: ziemia rodzinna, miejsce, gdzie żyje się według własnych tradycji, posługuje się językiem ojczystym, tworzy wspólnotę ze swoimi rodakami"[18].

Działania organizacji międzynarodowych na rzecz ochrony mniejszości

Jak już wcześniej zaznaczono, w Europie Środkowej i Wschodniej rozwój narodów przebiegał inaczej niż na Zachodzie. Sytuacja mniejszości narodowych jest nierozerwalnie związana z rozwojem państwa, w którym zamieszkują, jak również z relacjami między państwami, dlatego aby zrozumieć relacje warto omówić kształtowanie się międzynarodowych praw mniejszości. Kwestia mniejszości jest dla krajów zazwyczaj delikatną sprawą, ponieważ przez przedstawicieli większości społeczeństwa często postrzegana jest jako zagrożenie dla suwerenności i jedności[19]. W przypadku niektórych krajów (zwłaszcza Ukrainy) związana jest również z trudnością stawania się narodem, sporami terytorialnymi i niepewnością egzystencji. W tym kontekście Péter Kovács mówi o podwójnej lub wzajemnej frustracji między większością a mniejszością[20].

W przypadku niektórych mniejszości może to wynikać z utraty ich chlubnej przeszłości i dominującej pozycji, zepchnięcia do pozycji drugorzędnego obywatelstwa, poniesienia niekorzystnych konsekwencji i braku rekompensaty. Odwrotność tej frustracji można dostrzec w zachowaniu członków większości społeczeństwa,

[18] E. Kovács, *Így látjuk mi. A kárpátaljai magyarság értékrendje*, „Kárpátaljai Szemle" 1996, nr IV/6, s. 18-19.
[19] Cs. Gy. Kiss, *Vázlat a nemzeti…*, s. 173-178.
[20] P. Kovács, *Nemzetközi jog…*, Budapest 1996, s. 36-40.

którzy po wyjściu z roli uciskanego narodu wspominanie przez mniejszości ich własnej, chlubnej przeszłości mogą odczuwać jako obrazę, a nawet jako kwestionowanie podstaw czy deprecjonowanie swego istnienia. Błędne koło zaś powstaje w ten sposób, że ze wspomnianego powyżej względu grupa dominująca lub część tej grupy może dostrzegać zagrożenie swojej jedności terytorialnej i dlatego, z obawy przed separatyzmem, odrzuca wszelki partykularyzm.

Ta niemożność pojednania może być spowodowana tym, że większość społeczeństwa dostrzega ciągłe niezadowolenie mniejszości, które czasami nie wynika być może z braku uznania małych kroków, ale z ich marginalnego znaczenia lub wręcz nieważkości[21]. Odrzucenie, brak ochrony przed ekstremizmem i poniesione (rzekomo lub w rzeczywistości) krzywdy, mogą skłaniać mniejszości do radykalizacji, ponieważ – jak powiada Oszkár Jászi – stały konflikt „gromadzi w duszach narodowości duże pokłady zgorzknienia i złości. Niemniej jednak stan umysłu znacznej części narodowości odzwierciedla raczej bierną rezygnację niż wojowniczą nienawiść”[22].

Chociaż dzieło Oszkára Jászaiego z 1912 r. traktowało o ówczesnych mniejszościach na Węgrzech, równie dobrze może się odnosić do mniejszości będących przedmiotem mojej pracy. Ochrona mniejszości i polityka organizacji międzynarodowych zmierzają do przerwania łańcucha tych generujących się wzajemnie emocji, przy czym działania ponadnarodowej wspólnoty na rzecz ochrony mniejszości możemy potraktować też jako próbę złagodzenia poczucia winy. Podstawę tego poczucia winy, o ile takowe w ogóle istnieje, stanowi to, że wspólnoty ponadnarodowe uświadomiły sobie pewne dysfunkcje i ograniczenia w działaniu państw narodowych, na które nic nie mogą poradzić, właśnie dlatego, że w relacjach między mniejszością a państwem narody widzą kwestię suwerenności.

Kwestia lojalności jest również decydującym czynnikiem w relacjach mniejszość – większość, ponieważ państwo oczekuje takiego samego oddania od wszystkich swoich obywateli, także członków mniejszości. Jednak prymat lojalności wobec narodu ma swoją cenę: jest nią stworzenie takich warunków, aby mniejszości mogły czuć się

[21] Ibidem.
[22] O. Jászi, *A nemzeti államok kialakulása, és a nemzetisági kérdés*, Budapest 1912, s. 480.

bezpiecznie (choć nawet mając tego świadomość, ich lojalność pozostaje domniemana i, co więcej, żądanie dowodów wierności nie licuje dziś z duchem prawa międzynarodowego).

Podsumowując dotychczasowe przemyślenia, należy stwierdzić, iż najistotniejsze znaczenie dla relacji między mniejszościami a państwem ma to, czy mniejszości mają poczucie bezpieczeństwa i czy ich podstawowe potrzeby są aktualnie zaspokajane[23]. Podkreślał to już Oszkár Jászi w swojej pracy z początku XX wieku, w której następująco sformułował oczekiwania mniejszości narodowych: „Kwestia narodowości w oczach ludu to po prostu dobra administracja i szkoła, posługująca się jego językiem. Urzędnikiem i nauczycielem ma być »swój«. Niech nikt nie krzywdzi jego języka i obyczajów. Niech go nie tyranizuje żaden obcy"[24]. To, że ponad sto lat później te żądania nie straciły na aktualności, nadaje im szczególną wagę.

Dziś, w pierwszych dekadach XXI w., wciąż jeszcze zadziwia nas, jak trudno jest zamienić podstawowe prawa i wartości człowieka w normatywy, a zwłaszcza wprowadzić je potem w życie. W zakresie praw człowieka możemy rozróżnić prawa indywidualne i zbiorowe. Podczas gdy te pierwsze regulowane są przez liczne konwencje międzynarodowe, drugie zostały zmarginalizowane przez ustawodawców, prawdopodobnie ze względu na przekonanie, że już sama gwarancja indywidualnych praw człowieka zdolna jest rozwiązać wszelkie konflikty. Wartości, które mają być objęte ochroną, w prawie międzynarodowym obłożone są zwykle szeregiem gwarancji i sankcji, co pozwala uniknąć problemów wynikających z *lex imperfecta*[25]. Jednak w przypadku wielu międzynarodowych aktów prawnych możemy być świadkami braku podobnych regulacji, nie są one bowiem absolutnie konieczne wobec zasad głoszących wyższość ponad narodowości, obowiązują *ipso facto*.

W związku z powyższym narodziły się dwie najważniejsze szkoły, woluntarystyczna i normatywistyczna. Według wybitnego przedstawiciela tej pierwszej – Georga Jellineka prawo międzynarodowe jest konsekwencją samoograniczenia się państw. Heinrich Triepel zaś widział w nim scalanie się woli państw. Istotą szkoły

[23] P. Kovács, *Nemzetközi jog...*, s. 36-40.
[24] Ibidem.
[25] Idem, *A kisebbségi jogok nemzetközi garanciái*, „Magyar Kisebbség" 1995, nr 1/1.

normatywistycznej, której jednym z najwybitniejszych przedstawicieli był Hans Kelsen, jest to, że prawo międzynarodowe znajduje się na szczycie tzw. „piramidy norm", dominuje więc nad wszystkimi innymi przepisami, a swoją moc obowiązującą czerpie z faktu, że akceptujemy jego istnienie. I tak dotarliśmy do zasady *pacta sunt servanda*.

Mając za sobą aspekty formalne, możemy zająć się argumentacją merytoryczną. Według koncepcji prawa naturalnego, moc obowiązująca tych norm wynika z tego, że państwa przyjmują przepisy konieczne, zgodne z prawem i niepodważalne, gdyż bez nich zapanowałaby anarchia (jak sama nazwa wskazuje, źródłem praw naturalnych jest Bóg lub sama natura). Teoria socjologiczna twierdzi, że tam, gdzie istnieje społeczność, niewątpliwie są też zasady. Na koniec w jednym zdaniu odniosę się również do aspektów ideologii marksistowskiej, która za główne źródło uznaje stosunki gospodarcze, wskazując na wagę wpływu krajów rozwiniętych w procesie legislacji międzynarodowej. Należy jednak zauważyć, że wbrew podstawom teoretycznym, przepisy prawa międzynarodowego były i do dziś są ignorowane z zadziwiającą łatwością[26]. Niemniej jednak waga i konieczność prawa międzynarodowego w dziedzinie praw mniejszości wynika z faktu, że reguły normatywne mogą zostać wprowadzone do takiego środowiska, którego państwa nie mogą zmieniać na życzenie, tylko za zgodą członków społeczności międzynarodowej. Za pomocą tej broni można kształtować ogólne zasady postępowania, które potrafią przynieść rzeczywiste rezultaty, ale kwestia omówiona powyżej pokazuje, że w praktyce wyniki te zależą od stopnia, w jakim państwa przestrzegają zasad prawa międzynarodowego. W związku z tym chciałabym naświetlić, jak wygląda ta kwestia w zakresie ochrony mniejszości. Przede wszystkim warto podkreślić, że odrębna ochrona mniejszości jest niezbędna, ponieważ naturalne i niezbywalne prawa człowieka, stojące w centrum zainteresowania XX w., nie zapewniają mniejszościom wystarczającej ochrony. Nie oznacza to, jakoby „równouprawnienie" było niewystarczające, jednak jego realizacja wymaga specjalnych środków pozytywnej dyskryminacji.

Nowoczesne międzynarodowe prawo ochrony mniejszości powstało po pierwszej wojnie światowej. W wyniku ustaleń granicznych

[26] Idem, *Nemzetközi közjog*, Budapest 2011, s. 57-61.

po wojnie ujawniło się wiele nowych mniejszości. W okresie międzywojennym ich ochrona opierała się na traktatach pokojowych i konwencjach ochrony mniejszości, które były kontrolowane przez Ligę Narodów. Działaniami na rzecz ochrony mniejszości wielkie mocarstwa dążyły do zapewnienia pokoju i zadośćuczynienia dla narodów, które nie mogły skorzystać z prawa do samostanowienia. Jednym z najważniejszych pytań rodzącego się systemu ochrony mniejszości było to, czy w imię tolerancji zdoła forsować interesy mniejszości narodowych i zapobiegać ich dyskryminacji w pielęgnującej idee państw narodowych Europie Środkowo-Wschodniej. System ten opierał się zasadniczo na konwencjach dwustronnych i wielostronnych, które nie miały ogólnego zastosowania, tylko odnosiły się do określonej grupy krajów i, jak już wspomniałam, podlegał kontroli Ligi Narodów. Podstawowe źródła prawne tego systemu stanowiły traktaty międzypaństwowe, a wymogi formalne znajdziemy wśród decyzji podejmowanych przez Ligę Narodów, które miały na celu wyegzekwowanie tych układów. Najważniejszymi źródłami prawa materialnego były tzw. traktaty mniejszościowe, a także niektóre rozdziały porozumień pokojowych. Nie miały one ogólnego zastosowania. W przypadku traktatów mniejszościowych stronami układu były mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone oraz z reguły państwa, które uzyskały nowe terytoria, przez co w ich granicach znalazła się liczna mniejszość.

Jednym z takich źródeł był traktat z II Rzeczypospolitą zawarty 28 czerwca 1919 r. Traktat składał się z dwóch rozdziałów, z których pierwsza część dotyczyła praw podstawowych, których państwo musi przestrzegać i z którymi żaden przepis prawny na żadnym poziomie nie może być sprzeczny. Zostało to szczegółowo wyjaśnione w pierwszych 12 artykułach wspomnianej umowy. Pierwsza część gwarantuje prawa podstawowe, takie jak ochrona życia i wolności, prawo do wolnego praktykowania religii. Polska miała je zapewnić dla swoich obywateli, niezależnie od urodzenia, narodowości, języka, rasy czy religii. Musiała zagwarantować, że narodowości w nowych granicach staną się *ipso facto* pełnoprawnymi obywatelami, jeśli wybiorą obywatelstwo polskie. W traktacie deklarowno równość w zakresie podstawowych praw obywatelskich i politycznych, ale w celu egzekwowania niektórych praw, (np. edukacja

w języku ojczystym) stawiał wymagania. Określano je z użyciem słów „znacząca" lub „liczna" (np. w obecności znacznej liczby mniejszości)[27]. Dokumenty te, tak zwane *soft law*, czyli miękkiego prawa, miały słaby charakter normatywny.

Traktaty pokojowe z państwami pokonanymi w wojnie również zawierały postanowienia dotyczące ochrony mniejszości. Niektóre z nich znajdowały się również pod ochroną Ligi Narodów, a ponadto zawierały postanowienia, w których okrojone kraje otrzymały gwarancję, że państwa zobowiązują się do przestrzegania prawa międzynarodowego w celu ochrony ich mniejszości narodowych. W wyniku tych postanowień podmioty traktatu pokojowego też mogły się powoływać na podjęte w danej umowie zobowiązania w zakresie ochrony mniejszości. Analizując te traktaty, widzimy, że wspólnie były w stanie zagwarantować mniejszościom ochronę. Poza wspomnianymi powyżej istniały specjalne porozumienia o ochronie mniejszości, które zostały zawarte w celu uzupełnienia traktatów mniejszościowych oraz pokojowych[28]. Ponadto poszczególne kraje składały też przed Ligą Narodów jednostronne deklaracje. Deklaracje, chociażby domyślnie, były często postrzegane jako warunek przyjęcia do Ligi Narodów. Cechą wspólną wszystkich deklaracji prawnych jest to, że państwa dobrowolnie ograniczają swoją suwerenność.

Nieuniknione jest pytanie, co tak naprawdę oznacza protektorat Ligi Narodów? Protektorat ten przekładał się na trzy różne sposoby ukierunkowane na ten sam cel. Po pierwsze, omówionych powyżej rozporządzeń prawa międzynarodowego nie można było zmienić bez zgody Rady Ligi Narodów. Po drugie, każdy członek Rady mógł zwrócić uwagę na naruszenie przepisów, w ślad za czym Rada miała prawo podjąć odpowiednie środki zaradcze, żeby naprawić sytuację. I wreszcie, w tym miejscu pojawia się trzeci poziom protektoratu. Jeśli Rada i dane państwo miały odmienne zdanie odnośnie określonego faktu lub kwestii prawnej, każda ze stron mogła skierować sprawę do Stałego Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, którego decyzja była wiążąca i nieodwołalna. Chociaż decyzje

[27] *Traktat między głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzeszonemi a polską, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r.*, Dz.U. 1920, nr 110, poz. 728.

[28] Np. umowy dotyczące Wysp Alandzkich między Szwecją a Finlandią, zatwierdzone przez Radę Ligi Narodów 27 czerwca 1921 r.

Trybunału były wiążące, nie przewidziano sankcji za ich nieprzestrzeganie, jedynym środkiem nacisku było wykluczenie z Ligi Narodów[29].

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że mniejszości nie miały międzynarodowej osobowości prawnej, stanowiły zatem wyłącznie podmiot analizowanych powyżej, dotyczących ich klauzuli. W związku z tym nie miały też zdolności sądowej, a więc ich petycje miały charakter nieformalny i celem ich było zwrócenie uwagi Rady na naruszenia przepisów. Jako przykład posłużyć może protest Ukraińskiego Zjednoczenia Narodowo-Demokratycznego (UNDO) przeciwko polskim akcjom pacyfikacyjnym w 1930 r., który nie doczekał się konkretnej odpowiedzi (pacyfikację potępiono, ale w obronie polskiego rządu wskazywano, że motywowana była wcześniejszymi akcjami sabotażowymi). Przyczyny tego stanu rzeczy należy szukać w tym, że decyzje Ligi dyktowane były nie tylko samym prawem, ale też polityką. Ponieważ Lidze brakowało środków do wyegzekwowania swoich decyzji, te opierały się często na kompromisie. W latach 30. XX w. Liga Narodów coraz bardziej traciła na znaczeniu, więc kurczył się także jej wpływ na sytuację mniejszości. System ochrony mniejszości opracowany pod egidą Ligi Narodów był szeroko krytykowany.

Należy jednak dodać, że podmioty traktatów o ochronie mniejszości nie wykazywały nadmiernego entuzjazmu. Podczas gdy wielkie mocarstwa postrzegały wojnę światową jako nauczkę skłaniającą do ograniczenia panującego dotąd absolutnego charakteru suwerenności, państwa zainteresowane kwestiami mniejszościowymi postrzegały prawa mniejszościowe, które zresztą dla decydentów nie były wiążące w stosunku do ich własnych mniejszości, jako uszczuplanie ich świeżo uzyskanej niepodległości. Celem zwycięskich mocarstw było osiągnięcie stabilności politycznej, a nie faktyczna ochrona mniejszości, ponieważ jednak w miejsce dawnych imperiów powstawały państwa wielonarodowe, mocarstwa zmuszone były udzielać im gwarancji[30].

---

[29] E. Szalayné Sándor, *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, Budapest 2003, s. 79-175.
[30] Ibidem.

Pierwszy system prawny w obronie mniejszości stworzyła Liga Narodów. W drugiej połowie XX w. następczynią Ligi została ONZ. Jednak pod egidą Organizacji powstały jedynie postanowienia dotykające lub uwzględniające w jakiejś formie ochronę mniejszości, natomiast interesy tych mniejszości nie zostały ujęte w odrębnym porozumieniu. Kodyfikatorzy Karty Narodów Zjednoczonych również stali na stanowisku, że ochrona podstawowych praw człowieka w zupełności wystarczy do zapewnienia mniejszościom bezpieczeństwa. Wychodząc z tego założenia, 10 grudnia 1948 r. uchwalono Powszechną Deklarację Praw Człowieka[31]. O ponadczasowości proklamowanego katalogu praw człowieka stanowi właśnie jego uniwersalny charakter.

Na pewnych etapach opracowywania Deklaracji istniała szansa, że znajdzie się w niej również klauzula mniejszościowa, która ostatecznie jednak nie została wprowadzona, po części z powodu braku zaangażowania mocarstw zachodnich, a po części z powodu protestu zainteresowanych państw[32]. Pozostając ściśle w kręgu indywidualnych praw człowieka, ONZ opracowała szereg dokumentów, które miały wpływ również na ochronę mniejszości. W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje „Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa uchwalona dnia 9 grudnia 1948 r.". Konwencja ta, jak wynika z jej tytułu, nie koncentrowała się na ochronie mniejszości, możemy jednak odnieść ją do tej kwestii o tyle, że jej przedmiotami, określonymi w artykule II, są grupy narodowe, etniczne, rasowe lub religijne[33]. Na zakaz dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, narodowość lub pochodzenie społeczne, majątek lub urodzenie w podobnym kontekście zwraca uwagę „Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z 1964 r."[34].

---

[31] Nie było głosów przeciw, wstrzymało się osiem krajów: Związek Radziecki, Białoruś, Czechosłowacja, Jugosławia, Polska, Ukraina, RPA oraz Arabia Saudyjska.
[32] E. Szalayné Sándor, *A kisebbségvédelem…*, s. 149.
[33] *1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás bűntettének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről*, „Magyar Közlöny. A Magyar Népköztársaság hivatalos lapja" 1955, nr 54, s. 341-343.
[34] *1964. évi 11. törvényerejű rendelet az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről*, „Magyar Közlöny. A Magyar Népköztársaság hivatalos lapja" 1964, nr 33, s. 229-234.

Najbliższym tematyce ochrony praw mniejszości dokumentem jest chyba „Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, przyjęta 21 grudnia 1965 r."[35]. Zgodnie z pierwszym artykułem zakaz dyskryminacji oparty jest na następujących atrybutach: rasa, kolor skóry, pochodzenie, narodowość lub pochodzenie etniczne. Podobnie do poprzednich aktów, „Konwencja" na rok 1966 zawiera zobowiązanie zapewnienia praw ekonomicznych, społecznych i kulturowych, podkreślając, że wszystkie Państwa Strony mają obowiązek je realizować niezależnie od rasy, koloru skóry, płci, języka, poglądów politycznych lub innych, narodowości lub pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia czy innej sytuacji.

O wszystkich tych konwencjach można powiedzieć, że jednomyślnie zakazują dyskryminacji: nikt nie może być dyskryminowany ze względu na swoiste cechy. Jednak, jak już powyżej wyjaśniałam, prawa te nie służyły wyraźnej ochronie mniejszości, a ponieważ między innymi ten ostatni akt dotyczy zapewnienia praw tzw. pozytywnych, które zwykle nie należą do podstawowych praw człowieka, jak na przykład prawo do pracy, nie można zatem dochodzić ich drogą sądową[36]. Konwencje te zawierają postanowienia, które zapewniały ochronę jednostek, nie były jednak wystarczające do ochrony społeczności, mimo że wymienione cechy odgrywają kluczową rolę również w definiowaniu mniejszości. Ponadto dla ochrony mniejszości zakaz dyskryminacji jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym.

Chociaż klauzula ochrony mniejszości, wówczas już sformułowana, nie znalazła się jeszcze w tekście Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, zawarte w niej prawa zostały zarejestrowane w Artykule 27 „Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych" z prawie niezmienioną treścią. Traktat uchwalony został 16 grudnia 1966 r., ale na jego wejście w życie, które nastąpiło ostatecznie w 1976 r., trzeba było czekać dziesięć lat. Artykuł 27 rozporządzał: „W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne,

---

[35] *1969. évi 8. törvényerejű rendelet A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New York-ban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről*, „Magyar Közlöny. A Magyar Népköztársaság hivatalos lapja" 1969, nr 31, s. 298-308.

[36] B. Majtényi, *Az ENSZ és a kisebbségek védelme*, „Kisebbségkutatás" 2003, 12 évf., 1, s. 167-177.

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”[37].

Ogólnie rzecz biorąc, pod auspicjami ONZ nie udało się ustanowić jednolitego, wiążącego i roztrzygalnego w drodze sądowej standardu. Normy prawne, jakkolwiek szerokie, pozostają na poziomie politycznej sfery władzy, jeśli nie ma ona środków, aby wyegzekwować wykonanie. Częściowo wynikało to z faktu, że członkowie Organizacji, która w większości składa się z krajów rozwijających się, nie wyszli jeszcze poza koncepcję państwa narodowego, a w ten sposób trudno jest dojść do porozumienia. Najważniejsze jednak, że Organizacja wyznaczyła minimalne standardy, więc jej rola przewodnia nie ulega żadnej wątpliwości.

Możliwości ONZ były ograniczone właśnie ze względu na jej ogólnoświatowy charakter. Nie można było oczekiwać, żeby Organizacja wprowadziła zasady, które będą miały taką samą wartość dla każdej mniejszości. Jednak już od takiej instytucji jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie można domagać się przepisów dostosowanych do mniejszości europejskich. Początkowo OBWE nosiła nazwę Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (tak naprawdę nie była organizacją międzynarodową[38]). W trakcie przypadającej na drugą połowę XX w. działalności KBWE/OBWE wydała szereg dokumentów, które pod względem merytorycznym stanowiły krok naprzód w kierunku perspektywicznego rozwiązania problemu mniejszości. Słaba strona tych aktów – a być może nawet ich odważna nowatorskość – leżała w braku mocy prawnej. Takimi dokumentami były „Akt Końcowy z Helsinek, Akt Końcowy Konferencji Wiedeńskiej w 1989 r. lub, oprócz wielu innych, Dokument końcowy spotkania z Kopenhagi z 1990 r.”[39].

---

[37] *1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről*, „Magyar Közlöny. A Magyar Népköztársaság hivatalos lapja” 1976, nr 32, s. 393-403.

[38] Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie służyła jako forum wielostronnych negocjacji między Wschodem a Zachodem. *Az EBESZ története*, http://vienna.io.gov.hu/ebesz-tortenete, (data dostępu: 30.11.2020).

[39] B. Majtényi, B. Vizi, *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*, Budapest 2003, s. 188-210.

W latach 90. XX w., wraz z upadkiem Związku Radzieckiego problem mniejszości stał się jeszcze bardziej palący w świecie *ius gentium*. Polityczne zmiany zmotywowały Radę Europy do uchwalenia wielu ważnych konwencji w zakresie ochrony mniejszości, a mianowicie „Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych" (1993) i „Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych" (1995). Podczas analizy wymienionych tu dokumentów pojawiają się dwa problemy. Po pierwsze, nie istniał jednolity dokument regulujący prawa mniejszości, po drugie, poprzednie istniały tylko jako dokumenty i rekomendacje *soft law*, nie były monitorowane. W porównaniu z tym jedną z głównych zalet dokumentów przygotowanych przez Radę Europy jest to, że posiadają mechanizm kontrolny, który umożliwia monitorowanie przestrzegania przepisów. W tym kontekście Państwa Strony zobowiązane były do składania komitetowi monitorującemu regularnych sprawozdań z dotychczasowych postępów. Dużą zaletą jest to, że również organizacje pozarządowe mogą przesyłać kontrsprawozdania, zawierające ewentualnie przemilczane przez dane państwo fakty.

Powstanie Karty Języków zainspirowane było tym, że w większości krajów tzw. językom regionalnym zagroziło niebezpieczeństwo, dlatego w przeciwieństwie do poprzednich dokumentów chroniących prawa językowe ta Karta chroni nie mniejszości, ale ich język. Celem Karty jest zatem zachowanie danego języka we własnym środowisku kulturowym, a więc jego ochrona, a nie stawanie do walki z językiem większości[40]. Pierwsza wersja Karty została przyjęta przez RE w 1988 r., wtedy jednak nie została jeszcze otwarta do podpisu. Zwiększająca się po zmianie ustroju liczba aktów nietolerancji wobec mniejszości narodowych przyspieszyła finalizację Karty, która została przyjęta 5 listopada 1992 r., ponieważ jednak liczba podpisów nie osiągnęła pięciu, Karta weszła w życie dopiero w 1998 r.[41] Do chwili obecnej Konwencję ratyfikowało 25 krajów[42].

---

[40] P. Kovács, *A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*, „Acta humana: emberi jogi közlemények" 1993, 4/10, s. 64-71.

[41] B. Vizi, *Az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Jogok Európai Chartája*, Létünk 2013, s. 126-133.

[42] Państwa ratyfikujące do 2020 r.: *Chart of signatures and ratifications of Treaty 148*, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures, (data dostępu: 31.12.2020).

Oprócz przestrzegania prawa Komisja uważa za istotne, żeby państwa ratyfikujące składały mniejszościom również „oferty" w celu zapewnienia im możliwości zachowania języka ojczystego. Transpozycja norm musi wykroczyć poza ustawodawstwo, a Państwa Strony winny zachęcać wręcz narodowości do ratowania ich języka. Tekst Karty głosi, że ze strony państw potrzebne są zdecydowane działania wspierające. Istotą Karty nie jest jej formalne przestrzeganie, tylko praktyczne wdrażanie. Taki zamysł mógłby zostać wzmocniony możliwością wnoszenia skarg indywidualnych i zbiorowych, jednak z braku woli politycznej koncepcja ta nie mogła być urzeczywistniona i jest mało prawdopodobne, żeby taki mechanizm pojawił się w najbliższej przyszłości[43].

Pod auspicjami Rady Europy powstała również Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, przyjęta w 1994 r. i podpisana wkrótce przez 20 państw[44]. Konwencja głównie nakłada obowiązki na państwa, a nie nadaje prawa mniejszościom narodowym. Sytuacja mniejszości w każdym kraju jest inna, dlatego sporządzenie tak kompleksowej umowy jest konieczne pod kątem wszystkich państw. Właśnie w imię elastyczności Konwencja ramowa posługuje się często ogólnymi pojęciami, chociaż z punktu widzenia ustawodawcy nie ogranicza to, a raczej zwiększa skuteczność Konwencji, albowiem każde państwo może jak najlepiej dopasować realizację celów do wizerunku swojego kraju[45].

Nawet niniejsza Konwencja w sprawie mniejszości nie zawiera ogólnej definicji wskazującej na zakres desygnatów, jednak jej tekst podkreśla, że w tym przypadku możemy mówić tylko o mniej-szościach narodowych: pozostałych grup (religijnych, etnicznych itp.) Konwencja nie obejmuje[46]. Należy wspomnieć, że Konwencję można interpretować razem ze wszystkimi, uzupełniającymi ją traktatami międzynarodowymi, a nie zamiast nich. Często zdarza się, że

---

[43] G. Kardoss, *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa*, [w:] *Tévesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*, red. K. Eplényi, Z. Kántor, Budapest 2012, s. 66-79.
[44] D. Hegedűs, *A nemzeti és etnikai kisebbségek nemzetközi védelme a XX. században*, http://www.europeer.hu/eu/eutanulmany_hegedus.html, (data dostępu: 31.12.2020).
[45] J. Böszörményi, *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*, Budapest 2004, s. 107-119.
[46] Ibidem.

mniejszości są wykluczane z egzekwowania przysługujących każdemu praw człowieka[47].

Konwencja nakłada obowiązek prawny w celu ograniczenia dyskryminacji, państwo jest więc zobowiązane w pierwszej kolejności do realizacji podstawowych zasad poprzez podjęcie specjalnych środków, powstrzymanie się od pewnych ustalonych działań i zagwarantowanie praw[48]. W dalszej części artykuły Konwencji ramowej regulują najważniejsze aspekty mniejszościowego bytu, takie jak edukacja, używanie języka w administracji, ochrona tożsamości, ochrona przed przymusową asymilacją, a także możliwość uczestniczenia w sprawach publicznych[49]. Karta została ratyfikowana przez niepodległą Ukrainę 5 listopada 1992 r. i wprowadzona w życie 1 marca 1998 r., a Konwencja Ramowa została przez nią ratyfikowana 1 lutego 1995 r. i wprowadzona w życie dokładnie trzy lata później[50].

Obserwując rozwój międzynarodowego prawa mniejszości w XX w., byliśmy świadkami szeregu eksperymentów i konstelacji, które odnosiły mniejszy lub większy sukces, jednak prawdziwym dopingiem w tym zakresie okazała się zmiana ustroju (koncentrując się tu ściśle na Europie). Wydaje się jednak, że dziś ten rozmach traci swój impet, podczas gdy kroki niezbędne do ochrony mniejszości są dalekie od zadowalających, ponieważ najważniejsze, a mianowicie prawo do skargi indywidualnej i zbiorowej oraz związany z nim system przymusu, w dalszym ciągu nie przysługuje wszystkim mniejszościom w Europie.

Pozostając na arenie międzynarodowej, nie wolno też zapominać o dwustronnych umowach między państwami. Zarówno Polska, jak i Węgry jako jedne z pierwszych zawarły z Ukrainą Traktaty o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy. Polska podpisała Traktat 18 maja 1992 r. w Warszawie, a Republika Węgierska 6 grudnia 1991 r. w Kijowie. Po ogłoszeniu niepodległości priorytetem Ukrainy było nawiązanie pokojowych stosunków z sąsiednimi

---

47 A. Bloed, *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény: útmutató nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) számára,* [w:] *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek,* red. N. Bárdi, Budapest 2002, s. 140-154.

48 Ibidem.

49 P. Kovács, *Nemzetközi közjog*, Budapest 2016, s. 395-400.

50 *Treaty list for a specific State*, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/country/U?p_auth=37UzDnyk, (data dostępu: 31.12.2020).

państwami oraz doprowadzenie do uznania nowo uzyskanej niepodległości i granic. Zawarte z Rzeczypospolitą Polską i Republiką Węgier Traktaty o dobrym sąsiedstwie są podobne do siebie zarówno pod względem struktury, jak i treści. Na wstępie powołują się na prymat prawa międzynarodowego i opierają się na prawie tych samych dokumentach, a mianowicie Karcie Narodów Zjednoczonych, Akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Paryskiej Karcie Nowej Europy i innych dokumentach OBWE, których nie będę tu szczegółowo wymieniać. Zaraz potem, w pierwszych artykułach, państwa deklarują nienaruszalność granic i oświadczają, że „nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych oraz nie będą takich roszczeń wysuwać w przyszłości".

Wprowadzenie tego artykułu było szeroko krytykowane, wywołując u wielu osób niechęć. W przypadku Polski ochronie mniejszości narodowych poświęcony jest artykuł 11 Traktatu, zaś w przypadku Węgrów artykuł 17. Oba dokumenty znacznie się różnią, jednak przyjrzyjmy się najpierw ich podobieństwom. Traktaty nie definiują, co strony rozumieją przez mniejszości i generalnie są sformułowane w sposób ogólnikowy, zgodnie z międzynarodowymi konwencjami. Deklarują, że zapewnią wzajemną ochronę swoim mniejszościom narodowym i ustanowią zakaz dyskryminacji. Traktat z Polską wymienia również istotne elementy, o które należy zadbać, ale sposób ich realizacji nie jest objęty traktatem podstawowym, tak więc dotyka sytuacji mniejszości w tak ogólnych zarysach (wspominając np. o potrzebie nauczania języka ojczystego, możliwości zakładania organizacji, swobodnym praktykowaniu religii itp.), że trudno oczekiwać od tych norm rzeczywistego skutku prawnego, chociaż jest też jasne, że nie był to główny cel traktatu.

Natomiast w umowie podstawowej z Republiką Węgier takiej listy nie ma: strony po prostu nawiązują do realizacji wcześniejszej deklaracji i zobowiązują się jedynie do podjęcia działań promujących zadeklarowane w niej zobowiązania. Odnośnym dokumentem jest Deklaracja o zasadach współpracy między Republiką Węgierską a Ukraińską Socjalistyczną Republiką Radziecką w dziedzinie zapewniania praw mniejszości narodowych podpisana 31 maja 1991 r. Deklaracja ta zawierała formuły typowe dla najważniejszych ówczesnych traktatów międzynarodowych oraz katalog praw mniejszości.

Znaczenie jej polega między innymi na tym, że wyraża chęć zapewnienia swoim mniejszościom ochrony i wsparcia, jakich wymaga prawo międzynarodowe.

Musimy jednak zdawać sobie sprawę, że jest to raczej deklaracja wyłącznie polityczna, mająca zaczenie ideologiczne, a nie rzeczywistą moc prawną. Strony zadbały o ustanowienie mechanizmu kontrolnego, którego ucieleśnieniem stała się Wspólna Komisja. Zadaniem tej Komisji jest kontrola funkcjonowania praw zawartych w deklaracji oraz realizacji podjętych zobowiązań. Zgodnie z artykułem 16. w skład Wspólnej Komisji weszły instytucje państwowe i przedstawiciele mniejszości narodowych obu krajów. Załączony do deklaracji protokół określał dokładnie, kim mogą być członkowie Wspólnej Komisji i ustalał spotkania Komisji na dwa razy w roku, jeśli tylko to możliwe, w celu omówienia wszelkich ewentualnych problemów. Jest to istotne, ponieważ powstało forum, które daje okazję do skupiającej się wyłącznie na prawach mniejszości komunikacji między państwami. Na posiedzeniach komisji można było ustalać zalecenia, przekazywane później władzom państwowym. Na tym etapie jednak proces utyka w martwym punkcie, albowiem jak już kilkakrotnie podkreślałam, podjęcie dalszych, praktycznych kroków zależy tylko od woli państwa[51]. Dzięki tym dwustronnym traktatom Ukraina pozostawiła za sobą epokę komunizmu i teraz, pod koniec XX w., po odzyskaniu niepodległości miała okazję udowodnić, że jest demokratycznym państwem prawa, w którym prawa mniejszości przestrzegane są na równi z podstawowymi prawami człowieka.

Konkluzja

Dla utrzymania pokoju po I wojnie światowej i utrwalenia terytorialnego *status quo* konieczne było uregulowanie

[51] *1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről*, „Magyar Közlöny. A Magyar Köztársaság hivatalos lapja" 1995, nr 45, s. 2038-2043; Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r., Dz.U. 1993, nr 125, poz. 573; *Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén*, http://www.regione.taa.it/biblioteca/normativa/bilaterali/Ungheria%20Ucraina1.pdf, (data dostępu: 31.12.2020).

dotychczasowych relacji mniejszości i większości. Wymaga to od państw egzekwowania praw mniejszości tak samo istotnych jak ich własna suwerenność. Dopóki są to sprawy wewnętrzne, a międzynarodowe plenum stoi za *zasadą nieinterwencji*, istnienie narodowości jest zagrożone, co wynika ze statystyk dotyczących populacji Polaków i Węgrów na Ukrainie. Jednak sytuacja jest daleka od ideału, biorąc pod uwagę, że nawet w najbardziej oczywistych kwestiach – jak sama definicja – brak konsensusu między państwami.

Kroki podjęte na początku XX w. uruchomiły proces, który wyniósł ochronę mniejszości na poziom międzynarodowy. Po raz pierwszy w systemie ponadnarodowym stworzono reguły normatywne dotyczące kwestii mniejszości. Chociaż nowatorski charakter Ligi Narodów, i przez to jego znaczenie, jest niepodważalne, to ogólnie rzecz biorąc, do tego, żeby ten zasadniczo pozytywny system instytucjonalny zdolny był do wywoływania skutków prawnych, zabrakło woli państw. Po drugiej wojnie światowej zmieniły się priorytety i skupiono się na prawach człowieka i ochronie jednostek. To usunęło społeczności mniejszościowe z centrum uwagi. Choć idea, że *lex imperfecta* nie zalicza się do norm prawnych, należy już do przeszłości, widać wyraźnie, że podstawowa teza traktatów międzynarodowych, a mianowicie zasada *pacta sunt servanda*, nie osiąga pożądanego skutku bez konsekwencji prawnych. Kwestia mniejszości pozostaje do dziś nierozwiązana, pomimo szeregu inicjatyw, które miały na celu ogarnięcie i zwrócenie uwagi organizacji międzynarodowych na problematyczną sytuację mniejszości. Kwestia ta jest szczególnie aktualna na Ukrainie, która ze względu na niestabilną pozycję i tudności wewnętrzne tożsamość mieszkających tam osób coraz silniej przesuwa się w kierunku nacjonalistycznym, tym samym degradując mniejszości. Właśnie dlatego obecne zagadnienia nie tracą na aktualności, a w świetle historycznych wyników należy przemyśleć cele do osiągnięcia i zadania do wykonania.

Bibliografia / References

Andorka R., *Bevezetés a szociológiába*, Budapest 2006.
Az EBESZ története, http://vienna.io.gov.hu/ebesz-tortenete, (data dostępu: 30.11.2020).
Bihari M., *Politológia. Nemzedékek Tudása*, Budapest 2013.

Bloed A., *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény: útmutató nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) számára*, [w:] *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*, red. N. Bárdi, Budapest 2002.

Böszörményi J., *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*, Budapest 2004.

Capotorti F., *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities,* New York: United Nations 1979 https://undocs.org/en/E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, (data dostępu: 31.12.2020).

Chart of signatures and ratifications of Treaty 148, https://www.coe.int /en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/ signatures, (data dostępu: 31.12.2020).

Kovács P., *A kisebbségi jogok nemzetközi garanciái*, „Magyar Kisebbség" 1995, nr 1/1.

Kovács P., *A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*, „Acta humana: emberi jogi közlemények"1993, nr 4/10.

Kovács P., *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Budapest 1996.

Kovács P., *Nemzetközi közjog*, Budapest 2011.

Kovács P., *Nemzetközi közjog*, Budapest 2016.

Eberhardt P., *Ludność Polska na Białorusi, Litwie i Ukrainie według ostatnich spisów powszechnych*, „Roczniki Nauk Społecznych" 2005, t. XXXIII, z. 1.

Hegedűs D., *A nemzeti és etnikai kisebbségek nemzetközi védelme a XX. században*, http://www.europeer.hu/eu/eutanulmany_ hegedus.html, (data dostępu: 31.12.2020).

Jászi O., *A nemzeti államok kialakulása, és a nemzetisági kérdés*, Budapest 1912.

Kardoss G., *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa*, [w:] *Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*, red. K. Eplényi, Z. Kántor, Budapest 2012.

Kiss Gy. Cs., *Nemzet, függetlenség, Közép-Európa*, „Hitel" 2015, nr 2.

Kiss Gy. Cs., *Vázlat a nemzeti kisebbségről*, „Educatio" 1993, nr 2.

Kovács E., *Így látjuk mi. A kárpátaljai magyarság értékrendje*, „Kárpátaljai Szemle" 1996, nr IV/6.

Majtényi B., Vizi B., *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*, Budapest 2003.

Majtényi B., *Az ENSZ és a kisebbségek védelme*, „Kisebbségkutatás" 2003, 12. évf. 1.

Molnár D.I., *Perifériáról perifériára. Kárpátalja népessége 1869-től napjainkig*, Budapest 2018.

Smith A.D., *A nemzetek eredete,* [w:] *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*, red. Z. Kántor, Budapest 2004.
Stępień S., *Przedmowa*, http://www.pwin.pl/Publikacje/pnu32 przedmowa.pdf, (data dostępu: 30.11.2020).
Szalayné S.E., *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, Budapest 2003.
Treaty list for a specific State, https://www.coe.int/en/web/ conventions/full-list/-/conventions/treaty/country/U?p_auth=37UzDnyk, (data dostępu: 31.12.2020).
Vizi B., *Az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Jogok Európai Chartája*, Létünk 2013.

Akty prawne i dokumenty

1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás bűntettének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről, „Magyar Közlöny. A Magyar Népköztársaság hivatalos lapja" 1955, nr 54.
1964. évi 11. törvényerejű rendelet az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihir-detéséről, „Magyar Közlöny. A Magyar Népköztársaság hivatalos lapja" 1964, nr 33.
1969. évi 8. törvényerejű rendelet A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New York-ban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről, „Magyar Közlöny. A Magyar Népköztársaság hivatalos lapja" 1969, nr 31.
1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, „Magyar Közlöny. A Magyar Népköztársaság hivatalos lapja" 1976, nr 32.
1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről, „Magyar Közlöny. A Magyar Köztársaság hivatalos lapja" 1995, nr 45.
2007. évi LXXX. Törvény a menedékjogról, https://net.jogtar.hu/ jogszabaly?docid=a0700080.tv, (data dostępu: 22.04.2020).
Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén, http://www.regione.taa.it/ biblioteca/ normativa/bilaterali/Ungheria%20Ucraina1.pdf, (data dostępu: 31.12.2020).

Traktat między głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzeszonemi a Polską, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., Dz.U. 1920, nr 110, poz. 728.

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r., Dz.U. 1993, nr 125, poz. 573.