

MAREK BIELECKI

WOLNOŚĆ RELIGIJNA NA TLE INNYCH PRAW I WOLNOŚCI PRZYSŁUGUJĄCYCH MNIEJSZOŚCIOM NARODOWYM I ETNICZNYM W POLSCE

WSTĘP

Charakteryzując zagadnienie nakreślone tematem niniejszego opracowania, należy na wstępie sprecyzować pojawiające się w nim pojęcia. Badania będą dotyczyły praw mniejszości narodowych i etnicznych, związanych głównie ze sferą religijności, które zostaną zaprezentowane na tle innych uprawnień. Terminologia dotycząca mniejszości została zaczerpnięta z ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (u.o.m.)¹. W dokumencie tym po raz pierwszy w systemie prawa polskiego zostały sprecyzowane pojęcia mniejszości narodowych i etnicznych. Według prawodawcy (art. 2 ust. 1 p. 1-5, art. 2 ust. 3 p. 1-5 u.o.m.) obie mniejszości mają następujące wspólne cechy: są mniej liczebne od pozostałej ludności Rzeczypospolitej Polskiej: 1) w sposób istotny odróżniają się od pozostałych obywateli językiem, kulturą i tradycją, 2) dążą do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji, 3) przodkowie osób należących do mniejszości zamieszkują terytorium RP co najmniej od 100 lat. Cechą odróżniającą obydwie zbiorowości jest utożsamianie się z narodem zorganizowanym we własnym państwie. O ile mniejszość narodowa wedle prawodawcy pozytywnie odnosi się do powyższej kwestii, o tyle mniejszość etnicz-

¹ Dz. U. z 2005 r., nr 17, poz. 141 z późn. zm.

na już nie. Różnicę stanowi również to, że mniejszości narodowe mają świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej, a mniejszości etniczne wspólnoty etnicznej, chociaż rozróżnienie wynika raczej ze specyfiki obydwu wspólnot.

Problematyka dotycząca mniejszości narodowych obecna była również w orzecznictwie polskich sądów powszechnych, które rozstrzygały, jak zbiorowość ową należy pojmować, gdy nie obowiązywała jeszcze definicja ustawowa².

Wśród mniejszości narodowych ustawodawca wymienia m.in. mniejszość białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską i żydowską (art. 2 ust. 2 u.o.m.), za mniejszości etniczne zaś uznaje mniejszość karaimską, łemkowską, romską i tatarską (art. 2 ust. 4 u.o.m.). W dalszej części opracowania na określenie tak mniejszości narodowej, jak i etnicznej zgodnie z art. 3 ust. 1 charakteryzowanej ustawy używać będziemy terminu „mniejszości”.

Ze sferą religijną łączą się zagadnienia związane z wolnością religijną zarówno w znaczeniu pozytywnym, jak i negatywnym, a także kwestia, w której religia wyznawana przez mniejszości staje się przesłanką do ich odmiennego traktowania. W grę będą wchodzić głównie uregulowania zapobiegające dyskryminacji interesujących nas społeczności.

² Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 1997 r. mniejszość narodowa, do której dana osoba chce przynależać i z którą chce się utożsamiać, musi obiektywnie istnieć. Musi bowiem istnieć jakieś społeczeństwo wyróżnione na podstawie obiektywnych kryteriów, z którymi ta osoba chce się identyfikować. Nie można bowiem, zdaniem sądu, określać swojej tożsamości narodowej w oderwaniu od podstawowej przesłanki, jaką jest istnienie określonego narodu, a naród istnieje wówczas, gdy nie ma wątpliwości co do praw do jego istnienia. Ponadto mniejszość narodowa to ta grupa etniczna, która ma wsparcie w większości poza granicami kraju (Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 24 września 1997 r., I ACa 493/97, OSA 1998/10, poz. 43, s. 32). Rzeczone orzeczenie w sposób wyraźny podkreśla ścisły związek mniejszości z narodem, który musi istnieć, a ponadto jego istnienie musi mieć prawne umocowanie. Ponadto Sąd Apelacyjny utożsamiał mniejszość narodową z grupą etniczną, co może nasuwać pewne wątpliwości w świetle ustawy o mniejszościach, która w sposób wyraźny odróżnia te dwie zbiorowości.

Na temat pojęcia wolności religijnej powiedziano i napisano już bardzo wiele, na użytek zaś artykułu przyjmujemy, że w sensie pozytywnym oznaczać będzie ona uprawnienie woli osoby ludzkiej, nieograniczonej żadnym przymusem do samookreślenia siebie w sprawach religijnych, w ramach celów religijnych i według norm religijnych. W znaczeniu negatywnym jest to wolność od jakiegokolwiek przymusu ze strony innych jednostek, grup społecznych czy jakiegokolwiek władzy³.

Poniżej zostaną zaprezentowane rozwiązania zawarte w standardach prawa międzynarodowego i w prawie krajowym, jak również instytucje powołane do ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych. Badania zostaną uzupełnione wynikami raportu Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI)⁴, który analizuje zarówno sytuację faktyczną, jak i prawną mniejszości narodowych i etnicznych.

1. GWARANCJE NORMATYWNE

Akty normatywne, regulujące w sposób kompleksowy sytuację mniejszości, pojawiły się w polskim systemie prawnym stosunkowo niedawno, bo w 2002 r. Wtedy to ratyfikowano Europejską Konwencję o Ochronie Mniejszości z 1 lutego 1995 r.⁵ oraz przyjęto ustawę z 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Nie można jednakże stwierdzić, że do tego czasu problematyka ta była obca polskiemu prawodawcy, ponieważ w aktach różnej rangi można odnaleźć regulacje dotyczące praw i wolności mniejszości.

³ H. Misztal, *Polskie prawo wyznaniowe*, t. 1: *Zagadnienia wstępne. Rys historyczny*, Lublin 1996, s. 41-60.

⁴ ECRI została utworzona przez Radę Europy jako niezależna instytucja monitoringu w dziedzinie praw człowieka. Głównym obszarem badań są kwestie związane z zapobieganiem rasizmowi i nietolerancji. Składa się z niezależnych i bezstronnych ekspertów powoływanych na podstawie moralnego autorytetu oraz uznanych kompetencji w dziedzinie rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji.

⁵ Dz. U. z 2002 r., nr 22, poz. 209.

Polska, będąc pełnoprawnym członkiem społeczności międzynarodowej, poddała się również procesowi weryfikacji swych poczynań na płaszczyźnie ochrony praw człowieka przez instytucje międzynarodowe. Zagadnienie praw mniejszości narodowych i etnicznych co pewien czas jest przedmiotem oceny ECRI, która w swoich raportach analizuje zarówno sytuację faktyczną, jak i prawną⁶.

Ogólny wydźwięk ostatniego raportu dotyczącego Polski jest w zasadzie pozytywny⁷. ECRI z zadowoleniem przejęła zmiany, jakie nastąpiły w Polsce od momentu wydania drugiego raportu w 2002 r. (podjęto środki wyczulające policję i organy sądowe na przestępstwa o podłożu rasistowskim; opracowano w 2003 r. Program dla Społeczności Romów w Polsce; w 2004 r. przyjęto Narodowy Program Walki z Dyskryminacją Rasową, Ksenofobią i Nietolerancją; przepisy kodeksu pracy zawierają nowe przepisy, zakazujące dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej; kompetencje Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn⁸ zostały rozszerzone na dyskryminację rasową, podjęto pewne kroki, mające na celu ochronę praw kulturalnych i językowych mniejszości narodowych i etnicznych, podjęto walkę z antysemityzmem szczególnie w szkołach). Oprócz pozytywnych zmian w dalszym ciągu można zaobserwować pewne niedociągnięcia, które powinny zostać wyeliminowane (policja i prokuratura nie przywiązują należytej uwagi do zwalczania przestępstw na tle rasowym; przypadki nienawiści rasowej bardzo rzadko stanowią przedmiot śledztwa; publikacje zawierające elementy rasistowskie są w wolnej sprzedaży; stwarza się trudności uchodźcom starającym się o azyl w Polsce; nie istnieje cywilny i administracyjny zbiór ustawodawstwa zabraniającego dyskryminacji rasowej we wszystkich

⁶ W każdym raporcie można wyróżnić cztery zasadnicze elementy. Pierwsza część dotyczy zrealizowania zaleceń zawartych w poprzednich raportach, druga skupia się na przedstawieniu sytuacji faktycznej i prawnej mniejszości, w trzeciej ECRI formułuje zalecenia, jakie państwo powinno zrealizować w najbliższej przyszłości, czwarta zawiera wyjaśnienia władz kraju, którego dotyczy dany raport.

⁷ Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, Trzeci Raport dotyczący w Polsce. Przyjęty 17 grudnia 2004, Strasburg 2005.

⁸ Rząd premiera Kazimierza Marcinkiewicza 3 listopada 2005 r. zlikwidował ten urząd.

dziedzinach życia). Widać więc, że pozostaje jeszcze wiele do zrobienia na płaszczyźnie normatywnej, ale przede wszystkim w sferze mentalności ludzi, którzy muszą zacząć dostrzegać w osobie inaczej wyglądającej bądź mającej inne poglądy drugiego człowieka.

1.1. POLSKIE TRADYCJE KONSTYTUCYJNE

W polskim konstytucjonalizmie problematyka ochrony praw mniejszości obecna jest od momentu uchwalenia Konstytucji 3 maja. Wprawdzie w dokumencie tym zapewniono prymat religii rzymskokatolickiej i jej wyznawcom, ale jednocześnie zadeklarowano ochronę praw religijnych wszystkim ludziom⁹. W konstytucji tej zapewniono wprost ochronę mniejszościom religijnym, ale nie wspomniano o prawach mniejszości narodowych i etnicznych. Polska była wówczas krajem, gdzie żyło obok siebie wiele nacji, a religia była tym czynnikiem, który decydował o ich tożsamości. Kolejna konstytucja z 17 marca 1921 r.¹⁰, uchwalona już po odzyskaniu niepodległości, zawierała normy, które dotyczą sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych¹¹. Zgodnie z art. 109 Rzeczpospolita zapewniała na swoim obszarze zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy, niezależnie od pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii. Na podstawie powyższego unormowania wyraźnie możemy wyodrębnić zakres praw przysługujących mniejszościom narodowym (kryterium narodu i języka), etnicznym (kryterium rasy i języka) i religijnym (kryterium religii). W konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.¹² (art. 7 ust. 2) prawodawca postanowił, że ani pochodzenie, ani wyznanie, ani płeć, ani narodowość nie mogą być powodem ograniczenia uprawnień obywateli co do wpływania na sprawy publiczne. W porównaniu z regulacjami zawartymi w Konstytucji marcowej

⁹ Zob. art. 1 Konstytucji 3 maja, za: *Konstytucja 3 maja 1791. Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*, oprac. J. Kowecki, Warszawa 1991, s. 94.

¹⁰ Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

¹¹ Zob. H. Zięba-Załuca, *Konstytucja RP wobec problemu mniejszości narodowych i etnicznych*, „Annales UMCS” 2000, s. 97.

¹² Dz. U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.

możemy zauważyć pewne rozbieżności. Konstytucja kwietniowa pomija kategorię mniejszości etnicznych. Świadczyć o tym może fakt niezamieszczenia kryterium rasy jako czynnika, który nie może decydować o odmiennym traktowaniu. Kolejną różnicą może wydawać się okoliczność, że Konstytucja marcowa przyznaje wyodrębniony katalog praw wszystkim ludziom, Konstytucja kwietniowa zaś tylko obywatelom. Jeżeli przyjrzymy się bliżej obu normom, to stwierdzimy jednak, że nie jest to niedopatrzanie, ale celowy zabieg. O ile bowiem Konstytucja marcowa wymienia prawa do ochrony życia i mienia, które przynależą się wszystkim ludziom bez względu na fakt bycia obywatelem konkretnego państwa, o tyle już prawo do wpływania na sprawy publiczne w sposób oczywisty przynależy na mocy Konstytucji kwietniowej jedynie obywatelom.

Konstytucja z 22 lipca 1952 r.¹³ nie zawierała norm odnoszących się do interesującej nas materii, a wolność sumienia i wyznania przysługiwała jedynie obywatelom Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art. 81 ust. 1).

1.2. OBOWIĄZUJĄCE PRAWO POLSKIE

W przepisach konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.¹⁴ można wyodrębnić regulacje odnoszące się wprost do mniejszości, jak również przepisy, które dotyczą ich jedynie pośrednio. Odnosnie do przepisów należących do pierwszej grupy należy wskazać przede wszystkim art. 35 i 27. Wedle pierwszego z nich Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim, należącym do mniejszości narodowych i etnicznych, wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Zasadność zamieszczenia powyższego unormowania w kontekście praw związanych ze sferą religijną wynika z przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez szkoły i placówki publiczne

¹³ Dz. U. z 1952 r., nr 7, poz. 36 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej uczniów należących do mniejszości narodowych i grup etnicznych¹⁵, gdzie zgodnie z § 1 szkoły i placówki publiczne umożliwiają uczniom należącym do mniejszości narodowych i grup etnicznych podtrzymywanie i rozwijanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej oraz własnej historii i kultury poprzez:

- naukę języka mniejszości narodowej lub grupy etnicznej,
- naukę historii, geografii i kultury kraju pochodzenia mniejszości narodowej,
- prowadzenie zajęć artystycznych lub innych dodatkowych zajęć.

Z powyższego zestawienia wynika więc, że zarówno język, jak i kultura zaliczane są przez prawodawcę do czynników, które sprzyjają utrzymywaniu przez uczniów ich tożsamości religijnej.

Prawodawca wprost stanowi, że mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Zapewnia się tu możliwość tworzenia bazy instytucjonalnej, która ułatwić ma realizowanie praw przysługujących mniejszościom.

Art. 27 konstytucji porusza kwestię języka mniejszości, który, jak ustaliliśmy, stanowi czynnik decydujący m.in. o tożsamości religijnej. Zgodnie z jego treścią w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza jednak praw mniejszości wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych¹⁶. O ile kwestia używania języka w kontaktach międzyludzkich nie wywołuje żadnych wątpliwości, o tyle możliwość wprowadzenia go

¹⁵ Dz. U. z 2002 r., nr 220, poz. 1853.

¹⁶ Jako przykład takiej umowy może posłużyć Europejska Konwencja o Ochronie Mniejszości z 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002, nr 22, poz. 209), gdzie w art. 10 ust. 2 znalazło się stwierdzenie, że na „obszarach zamieszkałych tradycyjnie lub w znaczącej ilości przez osoby należące do mniejszości narodowej, o ile osoby te tego sobie zażyczą, i tam, gdzie takie życzenie odpowiada rzeczywistym potrzebom, Strony będą starać się zapewnić, na tyle, na ile to możliwe, warunki, które umożliwią używanie języka mniejszości w stosunkach pomiędzy tymi osobami a organami administracyjnymi”.

do instytucji wydaje się niektórym przedstawicielom doktryny zabiegiem sprzecznym z unormowaniami konstytucyjnymi¹⁷.

Jeżeli chodzi o katalog praw i wolności przynależnych członkom mniejszości jako obywatelom RP, należy wymienić przede wszystkim wolność sumienia i religii (art. 53), wolność sumienia, wyznania i przekonań dziecka w sposób odpowiadający stopniowi dojrzałości dziecka (art. 48 ust. 2)¹⁸, prawo rodziców do wychowania dziecka zgodnie z ich przekonaniami (art. 48 ust. 1), wolność zrzeszania się (art. 58), wolność pokojowych zgromadzeń (art. 57), wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54) czy wreszcie zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1). Oczywiście powyższe przykłady nie wyczerpują pełnego zakresu uprawnień przynależnych mniejszościom na mocy konstytucji, niemniej ukazują, że polska konstytucja zawiera dość obszerny zbiór gwarancji formalnych, które pozwalają mniejszościom łatwiej odnaleźć się w otaczającej rzeczywistości.

Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 3 grudnia 2002 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, języko-

¹⁷ Tak uważa, jak się wydaje, cytowana już H. Zięba-Załucka, która w swoim artykule przytacza opinię J. Trzcinińskiego, zarzucającego polskiej ustawie o mniejszościach niezgodność powyższej kwestii z konstytucją. Zob. J. Trzciniński, *Język urzędowy – art. 27 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, pod red. I. Dąbrowskiej-Romanowskiej, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.

¹⁸ Dziwić może fakt pewnego niedopatrzenia przez twórców ustawy zasadniczej, którzy na określenie tego samego rodzaju uprawnień używają różnych pojęć, raz jest to „wolność sumienia i religii”, raz „wolność sumienia i wyznania” czy wreszcie „wolność przekonań”. Należy więc postulować, by ustrojodawca, zmieniając przepisy konstytucji, zastosował jednolitą terminologię. Najwłaściwsze wydaje się pojęcie „wolność sumienia i religii”, chociaż niektórzy przedstawiciele doktryny uważają, że należało pozostać przy terminologii „wolność sumienia i wyznania”, która ugruntowana jest w polskiej tradycji prawnej. Zob. m.in. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2003, s. 19; zob. też: M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 280.

wej i religijnej uczniów, podtrzymywanie poczucia tożsamości religijnej uczniów regulują przepisy o warunkach i sposobie organizowania nauki religii w publicznych szkołach i przedszkolach. Jako podstawową normę należy wskazać rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach¹⁹, jak również normy określające możliwość korzystania przez dzieci z nauczania religii i innych praktyk religijnych w razie przebywania z różnych przyczyn poza domem²⁰.

W systemie prawa polskiego obok przepisów gwarantujących wolność religijną w aspekcie pozytywnym i negatywnym można wyodrębnić również regulacje dotyczące problematyki ochrony owego uprawnienia. W niniejszym opracowaniu skupimy się głównie na normach, które *stricte* odnoszą się do mniejszości. Należy jednak pamiętać, że mogą one powoływać się także na gwarancje przysługujące wszystkim osobom podlegającym prawu polskiemu²¹.

Interesujące nas zagadnienia dotyczą głównie możliwości bronienia swoich praw przed organami wymiaru sprawiedliwości. Niedogodności dotyczą głównie bariery językowej, jaką napotykają członkowie mniejszości narodowych czy też etnicznych.

Aby usprawnić tok toczącego się postępowania, prawodawca uwzględnił możliwość nieznamomości języka polskiego przez osobę występującą przed sądami i organami administracji publicznej. Zgodnie z ustawą z 17 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych²² (art. 5 § 2) osoba, która nie włada w wystarczającym stopniu językiem polskim, ma prawo do występowania przed sądem w znanym przez nią języku i bezpłatnego korzystania z pomocy tłumacza. Na gruncie prawa procesowego prawodawca przewiduje obowiązkową i fakultatywną formę korzystania z pomocy tłumacza. Z pierwszą z tych form mamy do czynienia na mocy przepisów kodeksu postępowania ad-

¹⁹ Dz. U. z 1992 r., nr 36, poz. 155 z późn. zm.

²⁰ Zob. M. Bielecki, *Wolność religijna dziecka w prawie polskim*, Lublin 2005 (mps BU KUL), s. 57-61.

²¹ Zob. G. Jędrejek, T. Szymański, *Prawna ochrona uczuć religijnych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 5(2002), s. 171-202.

²² Dz. U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

ministracyjnego z 14 czerwca 1960 r.²³ (k.p.a.) i kodeksu postępowania karnego z 6 czerwca 1997 r.²⁴ (k.p.k.). Zgodnie z art. 69 § 2 k.p.a. w protokołach przesłuchania osoby, która złożyła zeznanie w języku obcym, należy podać w przekładzie na język polski treść złożonego zeznania oraz wskazać tłumacza i podać jego adres, a tłumacz powinien podpisać protokół z przesłuchania. Z kolei k.p.k. (art. 204 § 1 p. 2 i art. 204 § 2) poleca, by wezwać tłumacza, jeżeli zachodzi potrzeba przełożenia na język polski pisma sporządzonego w języku obcym lub odwrotnie, lub zapoznania oskarżonego z treścią przeprowadzonego dowodu.

Fakultatywna forma skorzystania z pomocy tłumacza została przewidziana przez kodeks postępowania cywilnego z 17 listopada 1964 r.²⁵, gdzie prawodawca stanowi (art. 256 i 265 § 1), że sąd może zażądać, aby dokument w języku obcym był przełożony przez tłumacza przysięgłego, a do przesłuchania świadka niewładającego dostatecznie językiem polskim przybrać tłumacza. Wobec powyższych ustaleń należy postulować ujednolicenie ustawodawstwa w tym zakresie, ustanawiając obligatoryjną formę korzystania z pomocy tłumacza w przypadku osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych i nieznających języka polskiego.

1.3. UMOWY MIĘDZYNARODOWE

Zgodnie z unormowaniami obecnie obowiązującej konstytucji (art. 87 i 91 ust. 1) umowy międzynarodowe po ich ratyfikacji stanowią integralną część prawa polskiego, a ich usytuowanie w systemie źródeł prawa bezpośrednio po konstytucji sprawia, że posiadają moc prawną wyższą od ustaw zwykłych. W preambule Konwencji o Mniejszościach Narodowych czytamy, że „pluralistyczne i prawdziwe demokratyczne społeczeństwo powinno nie tylko szanować etniczną, kulturalną, językową i religijną tożsamość każdej osoby należącej

²³ Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

²⁴ Dz. U. z 1997 r., nr 89, poz. 555 z późn. zm.

²⁵ Dz. U. z 1964 r., nr 43, poz. 296 z późn. zm.

do mniejszości narodowej, lecz także tworzyć odpowiednie warunki, pozwalające im wyrażać, zachowywać i rozwijać tę tożsamość”. Zawarty tu postulat skierowany jest do państw-stron konwencji, aby tworzyły zarówno formalne (akty normatywne), jak i materialne (instytucje) gwarancje, służące do przestrzegania praw mniejszości narodowych.

W konwencji strony zapewniają poszanowanie praw każdej osoby należącej do mniejszości narodowej do swobodnego, pokojowego gromadzenia się, stowarzyszania się, wolności wyrażania opinii, wolności myśli, sumienia i religii (art. 7). Jeżeli przyrzeć się bliżej powyższemu katalogowi, należy stwierdzić, że wszystkie wymienione tu uprawnienia składają się na gwarancje wolności religijnej w aspekcie pozytywnym. Nie można bowiem suwerennie korzystać z tego prawa bez możliwości wyrażania własnych poglądów indywidualnie czy też na forum publicznym, w imieniu własnym czy jakiejś zorganizowanej społeczności. Zdaje się, że prawodawca celowo umieścił te charakterystyczne uprawnienia w jednym artykule, widząc między nimi ścisłą korelację²⁶. W dalszej części dokumentu następuje sprecyzowanie powyższych gwarancji. Obok praw wymienionych w art. 7 strony zobowiązują się zapewnić mniejszościom narodowym prawo do uzewnętrzniania własnej religii lub przekonań, jak również prawo do zakładania instytucji, organizacji i stowarzyszeń religijnych (art. 8)²⁷. Ponadto strony zobowiązują się uznać, że prawo do wyrażania własnej opinii przez osobę należącą do mniejszości oznacza wolność posiadania własnych opinii oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez względu na granice państwowe, a także sze-

²⁶ Odnośnie do umieszczenia w jednym artykule gwarancji dotyczących tworzenia stowarzyszeń i wolności sumienia i religii zob. J. Matwiejuk, *Pozycja prawna organizacji i stowarzyszeń religijnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 6(2003), s. 9. Autor wyraża wątpliwość, czy polski ustrojodawca słusznie postąpił, zamieszczając w dwu odrębnych artykułach gwarancje dotyczące wolności religijnej i wolności zrzeszania się.

²⁷ Na temat tworzenia tego typu organizacji zob.: J. Matwiejuk, *Pozycja prawna organizacji; Prawo wyznaniowe*, red. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, Warszawa 2006, s. 94-104; W. Bar, *Wolność zrzeszania się osób wierzących*, w: *Prawo wyznaniowe*, pod red. H. Misztala, Lublin 2000, s. 416-427.

roki dostęp do środków przekazu (art. 9). Dokumentem odnoszącym się do ściśle określonej grupy osób jest Konwencja o Prawach Dziecka z 20 listopada 1989 r.²⁸ W świetle art. 30 w tych państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe bądź osoby pochodzenia rdzennego, dziecku należącemu do takiej mniejszości lub dziecku pochodzenia rdzennego nie można odmówić prawa do posiadania i korzystania z własnej kultury, wyznawania i praktykowania swojej religii, używania własnego języka, łącznie z innymi członkami jego grupy. Gwarancje wyznawania i praktykowania własnej religii, które stanowią przejaw wolności religijnej dziecka, zostały zamieszczone obok innych praw, tj. posiadania własnej kultury i języka, decydujących o tożsamości grup mniejszościowych. Konwencja określa także, pod jakimi warunkami dzieci mogą korzystać z owej wolności. Po pierwsze, chodzi o uprawnienia rodziców, którzy mają prawo wychowywać dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami w sposób zgodny z rozwijającymi się zdolnościami dziecka. Po drugie, swoboda wyrażanej religii nie może naruszać bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego, zdrowia, moralności społecznej oraz podstawowych praw i wolności innych osób (art. 14 ust. 2 i 3)²⁹. Konwencja przyznaje ponadto dziecku prawo do swobodnego zrzeszania się, wolność pokojowych zgromadzeń (art. 15), prawo do wyrażania własnych opinii, jak również prawo do swobodnej wypowiedzi (art. 12 i 13). Na marginesie można stwierdzić, że twórcy konwencji wykazali się pewną niekonsekwencją, zapewniając raz „prawo zrzeszania się”, raz „wolność pokojowych zgromadzeń”. Zakres obu pojęć jest różny. O ile więc przy zapewnieniu wolności ustawodawca nie jest uprawniony do ustalania sposobu zachowania się podmiotu uprawnionego, a jedynie do formułowania pewnych ram, których nie wolno przekraczać (porządek, moralność itp.), o tyle przy kon-

²⁸ Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526.

²⁹ Por. J. Krukowski, *Ochrona wolności myśli sumienia i religii dziecka*, „Roczniki Nauk Prawnych” 13(2003), s. 15, gdzie autor, analizując granice wolności religijnej w kontekście unormowań Konstytucji RP z 1997 r., stwierdza, że przesłanka ochrony bezpieczeństwa narodowego jest w stosunku do osoby dziecka zwrotem niewłaściwym i stanowi relikwyt totalitaryzmu, stawia bowiem interes państwa ponad dobrem człowieka. Zdaniem autora można mówić jedynie o naruszeniu bezpieczeństwa publicznego.

struowaniu praw jest władny do wyczerpującego ich ukształtowania³⁰. Jeżeli chodzi o zagadnienie zrzeszania się i zgromadzeń, należałoby ujedlinić terminologię, zwracając się zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r. ku pojęciu „wolności”.

Zgodnie z art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r.³¹ 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.

Obok wielostronnych konwencji Rzeczpospolita zawarła również dwustronne umowy międzynarodowe, w których pojawiają się normy, odnoszące się do sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych. Ramy opracowania nie pozwalają na analizę wszystkich dokumentów, niemniej analiza jednego z nich pozwoli zorientować się w ich treści, wszystkie bowiem zawierają bardzo zbliżone regulacje.

Dla przykładu posłużymy się unormowaniami traktatu z Federacją Rosyjską z 22 maja 1992 r. o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy³². Wolność religijna została potraktowana tu jako bardzo istotne uprawnienie, przysługujące mniejszościom wywodzącym się z obu krajów. Świadczy o tym unormowanie, wedle którego obie strony umowy uznają wolność wyznania za jedno z podstawowych praw człowieka i będą kierować się tą zasadą, gwarantując ją, zgodnie ze swoim ustawodawstwem, obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej pochodzącym z Rosji i obywatelom Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia, niezależnie od ich narodowości i wyznania. Wolność ta ma wyrażać się posiadaniem obiektów i miejsc kultu, jak również możliwością ich odwiedzania w celu sprawowania praktyk religijnych. Zapewniono także prawo do wychowania i edukacji religijnej (art. 16 ust. 2). Jak należy domniemywać, prawo do wychowania przysługuje rodzicom i opiekunom prawnym, którzy mogą decydo-

³⁰ Zob. P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 25. Autor analizuje, co prawda, wolności i prawa konstytucyjne, jednakże poczynione uwagi można zastosować do przepisów konwencji.

³¹ Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

³² Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 291.

wać o treściach przekazywanych ich dzieciom. Wiąże się z tym również możliwość posyłania dzieci do szkół, które uznają za najbardziej odpowiednie. Prawo do edukacji religijnej przysługuje głównie dzieciom i wyraża się w możliwości zapoznawania się w procesie kształcenia z treściami wyznawanej przez nich wiary.

Specyficznym rodzajem bilateralnej umowy międzynarodowej jest konkordat zawarty między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską w 1993 r.³³ Jego normy odnoszą się wyłącznie do wiernych (również należących do mniejszości narodowych i etnicznych), będących członkami Kościoła katolickiego. Zgodnie z art. 18 stosownie do potrzeby zapewnienia opieki duszpasterskiej nad członkami mniejszości narodowych biskupi diecezjalni decydują o zorganizowaniu posługi duszpasterskiej i katechizacji w języku właściwej mniejszości.

Przedstawione powyżej unormowania mają charakter gwarancji formalnych.

2. OCHRONA INSTYTUCJONALNA

Obok norm prawnych gwarantujących prawa mniejszościom można wyróżnić instytucje, które mają wcielać owe normy w życie. Wśród nich znajdują się instytucje o charakterze ogólnym, tj. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka, jak również te, które swoją działalność *stricte* ukierunkowują w stronę praw mniejszości. W grę wchodzi tu m.in. Zespół do Spraw Mniejszości Narodowych, Wydział Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Zespół do Spraw Kultury Mniejszości Narodowych i Etnicznych, a także Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Ponadto ustawodawca określił katalog uprawnień przysługujących Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz wojewodzie. Nie są to oczywiście wszystkie instytucje powołane do strzeżenia praw mniej-

³³ Na temat natury umów konkordatowych zob. J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna. Teksty (1964-1994)*, Warszawa 1995; J. Krukowski, *Konkordat dla Polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999.

szości (warto chociażby wymienić organy wymiaru sprawiedliwości), jednakże wyczerpująca analiza przekroczyłaby ramy opracowania.

Zarówno przepisy ustawy o RPO, jak i ustawy o RPD nie zawierają w swej treści norm, które odnoszą się wprost do praw i wolności mniejszości, ale ich analiza pozwala stwierdzić, że owe zbiorowości podlegają ich zakresowi. W ustawie z dnia z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich³⁴ (art. 1 ust. 2) prawodawca stwierdza, że Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych. Powyższy zwrot został zaczerpnięty wprost z art. 208 ust. 1 obecnie obowiązującej konstytucji. Ustawa z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka³⁵ (art. 1 ust. 2) stanowi, że Rzecznik stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o Prawach Dziecka i innych przepisach prawa. Zarówno konstytucja, jak i konwencja chronią w swej treści prawa i wolności mniejszości narodowych i etnicznych. Jeżeli chodzi o korelację kompetencji obu organów, to zgodnie z treścią przepisów RPO podejmuje sprawy skierowane przez RPD bez możliwości odmowy (art. 10 ust. 2 RPD i art. 1 ust. 2a RPO).

Organ, który wprost powołany jest do ochrony praw mniejszości, to Zespół do Spraw Mniejszości Narodowych utworzony w dniu 6 lutego 2002 r. jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. Kontynuuje on zadania istniejącego w latach 1997-2001 Międzyresortowego Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych³⁶. Do jego głównych zadań należy m.in.: opracowywanie działań rządu, które mają stwarzać odpowiednie warunki dla mniejszości narodowych, ocena i propozycje rozwiązań zmierzających do zapewnienia praw i zaspokojenia potrzeb, przeciwdziałanie zjawiskom naruszania ich praw oraz inicjowanie badań nad sytuacją mniejszości narodowych w Polsce³⁷.

³⁴ Dz. U. z 1987 r., nr 21, poz 123 z późn. zm.

³⁵ Dz. U. z 2000 r., nr 6, poz. 69 z późn. zm.

³⁶ Zob. www.mswia.gov.pl.

³⁷ Tamże.

Wydział Mniejszości Narodowych i Etnicznych wchodzi w skład Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA. Powołany został w styczniu 2000 r. Do zakresu jego działań należy prowadzenie spraw mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, w tym przygotowywanie materiałów dotyczących respektowania praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych, jak również podejmowanie działań, mających na celu przeciwdziałanie zjawiskom naruszania praw osób należących do mniejszości³⁸.

W skład Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA wchodzi również Zespół do Spraw Kultury Mniejszości Narodowych i Etnicznych, który rozpoczął swe działanie w styczniu 2005 r. na podstawie art. 41 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Do zakresu działań Zespołu należy zachowanie i rozwój kultury oraz języka regionalnego mniejszości narodowych i etnicznych³⁹.

Ustawa o mniejszościach zawiera rozdział poświęcony organom do spraw mniejszości narodowych, gdzie wymienia się m.in. ministra właściwego do spraw wyznań religijnych i mniejszości (obecnie jest to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji), wojewodę oraz Komisję Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Minister ma m.in. sprzyjać realizacji prawa i potrzeb mniejszości, dbać o zachowanie i rozwój tożsamości, kultury i języka mniejszości, jak również realizować zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne.

Do zadań wojewody należy głównie koordynacja na obszarze województwa działań organów administracji rządowej na rzecz mniejszości, jak również podejmowanie działań w zakresie respektowania praw mniejszości i rozwiązywania ich problemów. Ponadto wojewoda może ustanowić pełnomocnika do spraw mniejszości narodowych i etnicznych (art. 21 ust. 1-3 u.o.m.).

Ustawa przewidziała także organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów w postaci Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże.

Narodowych i Etnicznych. Do jej zadań należy m.in. wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, opiniowanie projektów aktów prawnych i programów dotyczących mniejszości oraz podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób należących do mniejszości. W celu realizacji powyższych zadań Komisja współpracuje z organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi. Może też zwracać się do różnych instytucji oraz środowisk naukowych i innych placówek o wszelkiego rodzaju opinie i ekspertyzy (art. 23).

Z powyższego zestawienia instytucji widać, że prawodawca w dostateczny sposób zadbał o ochronę praw mniejszości. Niemniej ich stosunkowo duża liczba wymusza postulat szerokiej koordynacji działań, by mogły efektywnie wykonywać spoczywające na nich zadania.

PODSUMOWANIE

W społeczeństwie, w którym żyją obok siebie ludzie różnych nacji i kultur, istnieje potrzeba zapewnienia im możliwości podtrzymywania własnej tożsamości i kultury. Od momentu wstąpienia do UE Polska staje się miejscem coraz bardziej atrakcyjnym, z którym wiele osób zamierza związać przyszłość swoją i swoich rodzin. Dlatego też problem ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych nie będzie tracił na aktualności.

W niniejszym opracowaniu staraliśmy się wykazać poprzez pryzmat ochrony wolności religijnej na tle innych praw przysługujących mniejszościom, jak kwestia ta funkcjonuje w ujęciu normatywnym. Po analizie obowiązujących regulacji prawnych należy stwierdzić, że prawodawca przez ratyfikację standardów międzynarodowych i własne ustawodawstwo w dostateczny sposób zadbał o ochronę interesów mniejszości. Dlatego też od stosujących prawo i całego społeczeństwa zależy, czy istniejące przepisy nie pozostaną jedynie martwą literą prawa.

