

Mateusz A. Babicki*

SYTUACJA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH W PAŃSTWACH EUROPY ŚRODKOWEJ W LATACH 1989–2004 Z PUNKTU WIDZENIA SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ

Wprowadzenie

Po zakończeniu drugiej wojny światowej w Europie Środkowej nastąpiły olbrzymie migracje i wymiany ludności. Na terenie Czechosłowacji, Polski i Węgier dokonała się diametralna zmiana struktury narodowościowej i etnicznej tamtejszych społeczeństw – przyczynami tychże przemian były działania wojenne oraz represje sił okupacyjnych i będące ich wynikiem ofiary śmiertelne, a także podejmowane na szczeblu międzynarodowym decyzje dotyczące przyszłości powojennej Europy¹. Nie bez znaczenia były również decyzje władz państw środkowoeuropejskich, jak choćby wydane w 1945 roku *dekrety Benesa* w Czechosłowacji, na mocy których, decyzją ówczesnego prezydenta w latach 1945–1948 do opuszczenia tego kraju zostało zmuszonych około 3 milionów Niemców i około 125 tys. Węgrów, o których jednak w żaden sposób nie wspominały postanowienia poczdamskie². Na miejsce tych ostatnich, w ramach wymiany ludności, z Węgier

* dr Mateusz A. Babicki, Instytut Politologii, Uniwersytet Gdański, e-mail: m.a.babicki@wp.pl

¹ Podczas konferencji w Poczdamie w dniach 17 lipca – 2 sierpnia 1945 r. zdecydowano o wysiedleniu mniejszości niemieckiej z terenów Czechosłowacji, Polski i Węgier do podzielonych na 4 strefy okupacyjne Niemiec.

² <http://migrationeducation.de/15.1.html?&rid=14&cHash=837b8c7ccb8bacl3c520fab-f4be40622> (7.02.2012).

przyjechało około 73 tys. Słowaków. Władze czechosłowackie prowadziły ponadto swego rodzaju „słowacyzację” mieszkających głównie na terenie Słowacji Węgrów w zamian za przyznawanie im pod pewnymi warunkami obywatelstwa czechosłowackiego. Działania te objęły około 193 tys. osób pochodzenia węgierskiego, których liczebność do 1950 roku, po uwzględnieniu wysiedleńców, zmniejszyła się o 240 tys. osób³.

Wspomniane wcześniej decyzje z Poczdamu skutkowały opuszczeniem w latach 1945–1948 Polski i Węgier przez ludność niemiecką w liczbie odpowiednio ponad 7 mln i około 180–200 tys.⁴ Powojenne Polska i Czechosłowacja były terenami licznych przesiedleń i migracji ludności, po obu stronach granicy polsko-radzieckiej miała miejsce wymiana ludności, której przedmiotem byli Białorusini, Polacy i Ukraińcy, mieszkający od pokoleń na terenach stanowiących do września 1939 roku terytorium II Rzeczypospolitej.

W okresie komunizmu mniejszości narodowe i etniczne we wszystkich trzech krajach formalnie posiadały prawo do zakładania swych organizacji oraz prowadzenia własnych szkół i wydawania gazet, jednak większość tych gwarancji nie była przestrzegana, ponadto władze komunistyczne sprawowały ścisłą kontrolę nad działalnością społeczną mniejszości. W kwestii polityki narodowościowej państwa Europy Środkowej ściśle wzorowały się na rozwiązaniach stosowanych w ZSRR, kulturę i języki mniejszości traktowano jako swego rodzaju regionalny folklor. Ambivalentny, z akcentem na negatywny, był natomiast stosunek społeczeństw i władz w Warszawie, Pradze i Budapeszcie wobec dwóch mniejszości, których członkowie byli podczas wojny obiektem celowej i zaplanowanej nazistowskiej zagłady, a mianowicie Cyganów (Romów) i Żydów. Pierwszych spośród wymienionych traktowano jako grupę społeczną wymagającą wielorakiej pomocy społeczno-ekonomicznej, jednocześnie nie dostrzegano w nich wyraźnej odmienności kulturowej i językowej, nie otrzymali oni tym samym statusu mniejszości etnicznej. Stosunek do Żydów początkowo obojętny, szczególnie w Polsce stopniowo nabierał negatywnego zabarwienia, osiągając swe apogeum pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku, w obliczu poczynań państwa Izrael na arenie międzynarodowej. Żydom również nie przyznano statusu mniejszości, a posiadali oni takowy przed drugą wojną światową.

³ G. Szabomihaly Gramma, *Language Policy and language rights In Slovakia*, „Mercator Working Paper” 2006, no. 23, s. 7.

⁴ <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2599/HEC04-01.pdf;jsessionid=117D7B2B-785712C93B14457897D26E4C?sequence=1> (8.02. 2012).

Przemiany zapoczątkowane w roku 1989

Rozpoczęta w 1989 roku transformacja polityczna, społeczna i gospodarcza w Europie Środkowej oznaczała również konieczność uregulowania statusu mniejszości narodowych i etnicznych w ramach demokratycznego systemu prawnopolitycznego. Przemiany te stwarzały zupełnie nowe warunki do działania organizacji mniejszości, a ponadto dawały obywatelom możliwość oficjalnego deklarowania swej przynależności do poszczególnych grup etnicznych i narodowych. Równocześnie pojawiła się potrzeba odniesienia się do kwestii zadośćuczynienia prawom osób, stanowiących mniejszości przed 1945 rokiem oraz tuż po zakończeniu drugiej wojny światowej (Niemcy, Węgrzy, Żydzi, Ukraińcy). Rozwiązania wymagała wreszcie sprawa pogodzenia przywilejów mniejszości z zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa. Odrębnym zagadnieniem było natomiast zagwarantowanie praw obywatelskich, społecznych oraz kulturalnych społeczności romskiej, stanowiącej znaczący odsetek ogólnej liczby ludności w Czechosłowacji i na Węgrzech.

Spis Powszechny w Czechosłowacji w 1991 roku był pierwszym, który kompleksowo uwzględniał przedstawicieli wszystkich narodowości mieszkających w tym kraju. O ile do roku 1989 w Czechosłowacji istniały jedynie dwie organizacje mniejszości narodowych i etnicznych (*Polski Związek Kulturalno-Edukacyjny oraz Stowarzyszenie Kulturalne Obywateli Narodowości Niemieckiej*), o tyle w roku 1996 w czeskim MSW zarejestrowanych było aż 120 organizacji, zrzeszających różne mniejszości⁵. W latach 1990–1992 władze Czechosłowacji aktywnie uczestniczyły w międzynarodowych mechanizmach ochrony praw człowieka (w tym również mniejszości), które tworzone były przez KBWE (od 1994 r. OBWE) i Radę Europy, a ponadto utrzymywały poprawne, w kontekście sytuacji mniejszości, relacje z krajami sąsiednimi. Władzom w Pradze zależało na uzyskaniu członkostwa w UE i NATO, a stabilna sytuacja narodowościowa miała duże znaczenie dla pozytywnej oceny państw kandydackich⁶. 1 stycznia 1993 roku doszło do rozpadu Czechosłowacji na dwa odrębne państwa: Czechy i Słowację. Jednocześnie rząd w Pradze wprowadził w życie restrykcyjne prawo, dotyczące zasad przyznawania i posiadania obywatelstwa Republiki Czech. W sposób szczególny uderzyło ono w tysiące Romów pochodzących ze Słowacji,

⁵ *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989*, red. J. Kranz, Warszawa 1998, s. 14–30.

⁶ E. Sobotka, *Czech Republic. Exceptionality and conditionality at work*, w: *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, ed. B. Rechel, London–New York 2009, s. 92–93.

a posiadających obywatelstwo nieistniejącej już Czechosłowacji – pomimo długotrwałego zamieszkiwania na terenie Czech wraz z wejściem w życie wspomnianego ustawodawstwa stali się oni bezpaństwowcami⁷.

Sytuacja społeczności romskiej w Czechach była w I połowie lat 90. bardzo trudna, gdyż jako ludność często nieposiadająca wykształcenia i poszukiwanych na rynku pracy kwalifikacji zawodowych w sposób szczególnie bolesny odczuła ona trudy przemian społeczno-gospodarczych prowadzonych w tym kraju. W połączeniu z brakiem wizji działań na rzecz poprawy sytuacji tej mniejszości ze strony ówczesnych rządów i odradzającymi się tendencjami nacjonalistycznymi, podsycanymi często przez czołowych polityków, doprowadziło to do wzrostu napięcia między Romami a znaczną częścią społeczeństwa czeskiego. Fatalna sytuacja czeskich Romów w okresie rządów premiera Vaclava Klausego spotkała się z ostrą krytyką ze strony organizacji międzynarodowych, a także władz poszczególnych państw. Spowodowała również liczną emigrację czeskich Romów do Niemiec, Finlandii, Wielkiej Brytanii oraz Kanady, która trwała w zasadzie do końca lat 90. XX wieku⁸.

Republika Słowacka, powstała jako niepodległe państwo w 1993 roku, od początku swego istnienia stanęła w obliczu konieczności uregulowania praw mniejszości narodowych i etnicznych. Znaczenie problematyki narodowościowej w tym kraju potęgował fakt, iż Słowacja była i jest nadal najbardziej zróżnicowanym pod względem etnicznym państwem Europy Środkowej. Szczególna uwaga koncentrowała się wokół spraw dwóch bardzo licznych grup mniejszości: węgierskiej i romskiej, stanowiących odpowiednio 9,7% i 1,7% ogólnej ludności kraju i liczących po kilkaset tysięcy osób. W połączeniu z nacjonalistycznymi rządami premiera Vladimira Mecziara i ksenofobicznymi, a niekiedy wręcz histerycznymi, postawami znacznej części ludności Słowacji, uregulowanie kwestii narodowościowych napotykało na duże trudności przez większość dekad⁹. Przyczyną były obecne w świadomości Słowaków doświadczenia historyczne, związane z rolą i znaczeniem ludności węgierskiej, a w szczególności państwa węgierskiego. Zaszłości historyczne między Słowakami a Węgrami odrodziły się bowiem w latach 90. XX wieku po okresie zamrożenia w okresie komunizmu i praktycznie przez całą dekadę stanowiły ważną kwestię słowackiej polityki krajowej oraz

⁷ E. Sobotka, *Czech Republic...*, s. 94–95.

⁸ Ł. Kwadrans, *Edukacja Romów. Studium porównawcze na przykładzie Czech, Polski i Słowacji*, Wrocław-Wałbrzych 2008, s. 210–211.

⁹ S. Auer, *Slovakia. From marginalization of ethnic minorities to political participation (and back?)*, w: *Minority Rights...*, s. 196.

zagranicznej. W przypadku Romów problemem było postrzeganie tej licznej grupy społecznej jako zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, które wedle powszechnych opinii miało wynikać z prowadzonego przez nich wędrownego trybu życia oraz przestępstw i wykroczeń z ich udziałem. Słowacka konstytucja przejęła prawo konstytucyjne Czechosłowacji – uchwaloną 9 stycznia 1991 roku Kartę Podstawowych Praw i Wolności, która spotkała się z krytyką, gdyż nie uwzględniała zasad wymiaru ludzkiego OBWE, Zaleceń Rady Europy nr 1134 z dokumentu kopenhaskiego z 1990 roku oraz Karty Paryskiej. Szczególnie ostro krytykowali ją przedstawiciele mniejszości węgierskiej z powodu zawartego w niej, niemożliwego ich zdaniem do zdefiniowania, stwierdzenia „język państwowy”, a także braku zapisu o mniejszościach jako elemencie tworzącym państwo. W kwietniu 1991 roku, rząd słowacki przyjął „Zasady polityki rządowej wobec Romów”, które po raz pierwszy uznawały Romów za mniejszość etniczną.

Obecnie obowiązująca konstytucja Republiki Słowackiej z 1992 roku, o której uprzednio wspomniano, w artykułach 12, 33 i 34 zawiera zapisy dotyczące statusu mniejszości, przyznając im prawo do rozwoju własnej kultury, posługiwania się językiem ojczystym, a także tworzenia organizacji kulturalnych i edukacyjnych. W artykule 3 podkreślono jednocześnie, że korzystanie przez mniejszości z praw im przysługujących nie może stanowić zagrożenia dla suwerenności i integralności terytorialnej Słowacji ani powodować dyskryminacji reszty społeczeństwa¹⁰. W latach 1992–1993 zarejestrowanych zostało kilka organizacji mniejszości węgierskiej i romskiej. Jednocześnie w kolejnych latach władze w Bratysławie, przynajmniej formalnie, podążały w ślad za ogólnoeuropejskimi standardami w zakresie praw mniejszości narodowych i etnicznych, wypracowanymi przez organizacje międzynarodowe, takie jak Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy Unia Europejska¹¹.

Zmiany legislacyjne na Węgrzech na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, a dotyczące statusu mniejszości, były jedynie pierwszym krokiem w kierunku całościowej regulacji praw mniejszości, jaką była przyjęta w 1993 roku ustawa o mniejszościach. Na jej mocy prawnie uznano następujące mniejszości: Bułgarów, Greków, Chorwatów, Niemców, Ormian, Polaków, Romów, Rumunów, Rusinów, Serbów, Słowaków, Słoweńców i Ukraińców. Ustawa ta wprowadzała ponadto wybierane w ramach odrębnych wyborów samorządy lokalne mniejszości. System ten miał na celu maksymalną ochronę interesów kulturalnych mniejszości, jednakże bez łączenia

¹⁰ *Law and Practice of Central European Countries...*, s. 228–229.

¹¹ S. Auer, *Slovakia. From...*, s. 198–199.

ich z autonomią terytorialną¹². Działania na rzecz regulacji praw mniejszości na Węgrzech rząd w Budapeszcie łączył z aktywnym zainteresowaniem sytuacją mniejszości węgierskiej w krajach sąsiednich. Rok wcześniej, we wrześniu 1992 roku, Węgry znalazły się wśród jedenastu pierwszych państw-sygnatariuszy Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych. Liczba języków, będących przedmiotem ochrony wynikającej z Karty odpowiada liczbie uznawanych mniejszości. Interesujący jest fakt, że aż dwa dialekty języka romskiego zostały oficjalnie uznane za języki mniejszości¹³.

W 1990 roku utworzono na Węgrzech Urząd do spraw Mniejszości Narodowych i Etnicznych, który działał pod nadzorem Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁴. Jego zadaniem była ocena sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz nadzór nad przestrzeganiem ich praw, odpowiedzialny był on ponadto za koordynację rządowych programów realizowanych na rzecz mniejszości¹⁵.

Sprawa mniejszości narodowych nie znajdowała się w centrum życia politycznego ani społecznego w pierwszych latach istnienia III RP. Znaczenie tej problematyki wzrosło przy okazji ratyfikacji traktatu z Niemcami w 1991 roku oraz prac nad ustawą o mniejszościach narodowych. Projekty ustawy regulującej status grup narodowych i etnicznych mieszkających na terenie państwa polskiego pojawiły się pod koniec lat osiemdziesiątych w Komitecie Obywatelskim przy Lechu Wałęsie, a następnie w 1993 roku w ramach Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Ten drugi był przedmiotem dyskusji w ramach Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych na przełomie 1993 i 1994 roku. Wprowadzał definicję oraz cechy charakteryzujące mniejszości, a także gwarantował członkom tychże grup równość wobec prawa i prawo wyboru lub braku wyboru przynależności do mniejszości. Projekt ten zobowiązywał ponadto władze publiczne do działań na rzecz podtrzymywania i rozwoju tożsamości osób należących do mniejszości, a także zakazywał podejmowania wobec nich jakichkolwiek działań asymilacyjnych i dyskryminacyjnych. W założeniach do przyszłej ustawy przewidziano utworzenie ogólnopolskiego okręgu wyborczego dla mniejszości

¹² P. Vermeersch, *Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy*, London 2004, s. 9–10.

¹³ *Law and Practice of Central European Countries...*, s. 55–57.

¹⁴ Od 2010 r. urząd ten nosi nazwę Sekretariat do Spraw Wyznań, Narodowości i Ruchów Społecznych i funkcjonuje w strukturach Ministerstwa Administracji Publicznej i Sprawiedliwości, a w jego ramach działa Departament do Spraw Narodowości.

¹⁵ *The national and ethnic minorities in Hungary. Fact Sheets on Hungary No. 3/2000*. Ministry of Foreign Affairs, Budapest 2000, s. 2–3.

oraz urzędu Pełnomocnika do Spraw Mniejszości Narodowych i Etnicznych wraz z Radą, w skład której mieliby wejść przedstawiciele mniejszości¹⁶. Polska jako najbardziej jednolity etnicznie kraj Europy Środkowej, w którym problematyka narodowościowa odgrywała drugorzędną rolę, była w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, w porównaniu z Węgrami bądź też Czechami czy Słowacją, mocno opóźniona w pracach nad ustawodawstwem dotyczącym mniejszości¹⁷. Bardzo istotnym zobowiązaniem władz polskich, z punktu widzenia krajowego i międzynarodowego, był Traktat o Przyjaźni i Dobrym Sąsiedztwie pomiędzy RP a RFN, zawarty 17 czerwca 1991 roku. Artykuł 20 tego traktatu przewidywał wielopłaszczyznową ochronę praw, tożsamości, kultury i języka mniejszości niemieckiej w Polsce oraz polskiej w Niemczech. Był on jednak w rezultacie o wiele bardziej korzystny dla liczącej od 200 do 300 tys. osób mniejszości niemieckiej i osób związanych z niemiecką kulturą oraz językiem, a posiadających obywatelstwo polskie, zaś nie obejmował w analogiczny sposób liczącej około 1,5 mln osób niemieckiej Polonii. Strona niemiecka interpretowała bowiem traktat z punktu prawa międzynarodowego, wskazującego na pojęcie przynależności do określonej mniejszości narodowej, a nie przyznawania się do niej¹⁸.

Organizacje i społeczność międzynarodowa a sytuacja mniejszości

Integracja, a w dalszej kolejności członkostwo, w strukturach organizacji międzynarodowych zrzeszających demokratyczne i suwerenne państwa, były celem nadrzędnym państw Europy Środkowej. W sposób szczególny Polsce, Czechosłowacji, a od 1993 roku Czechom i Słowacji, jak również Węgrom zależało na wejściu w skład Unii Europejskiej jako najbardziej zinstytucjonalizowanej pod względem polityczno-prawnym oraz społeczno-gospodarczym formy integracji suwerennych państw w Europie i na świecie. Szczyt Unii Europejskiej w Kopenhadze w dniach 21–22 czerwca 1993 roku był momentem opracowania i przyjęcia przez Wspólnotę tzw. kryteriów kopenhaskich. Ustanawiały one m.in. wymóg przestrzegania praw mniejszości przez kraje kandydujące do Wspólnoty. Unia opierała swe założenia na promowanym przez Radę Europy

¹⁶ S. Łodziński, *Spory wokół ustawy o ochronie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce okresu transformacji*, w: *Mniejszości narodowe i etniczne w procesach transformacji oraz integracji*, red. E. Michalik, H. Chałupczak, Lublin 2006, s. 287–290.

¹⁷ Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce stanowią według różnych danych od 1,5 do niespełna 1% ludności kraju.

¹⁸ <http://www.agdm.pl/pdf/traktaty.pdf> (21.02.2012).

związku między ochroną praw człowieka, a więc także i mniejszości oraz zasad demokracji, jak również stanowiącej podstawę działania OBWE w tej dziedzinie konieczności przestrzegania ich praw, wynikającej z troski o bezpieczeństwo w Europie. Unia Europejska stworzyła tym samym podwójne standardy, albowiem zażądała od swych przyszłych członków przestrzegania zasad, stosowania których w żaden jasny i precyzyjny sposób nie wymagała od dotychczasowych państw członkowskich¹⁹.

Państwa Europy Środkowej przyjęły w latach dziewięćdziesiątych XX wieku standardy, który zawarte były m.in. w wyżej wymienionych dokumentach. Zarówno Czechy, Polska, Słowacja, jak i Węgry podpisały 1 lutego 1995 r. Europejską Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych i Etnicznych – jej ratyfikacja nastąpiła: w Czechach 18 grudnia 1997 roku, w Polsce 20 grudnia 2000 roku, na Słowacji 14 września 1995 roku oraz na Węgrzech 25 września 1995 roku. Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych została w roku 1992 podpisana, a w roku 1998 przyjęta przez Węgry, w latach 2000 i 2007 proces ten odbył się w Czechach, zaś w latach 2001 oraz 2002 Karta została podpisana, a potem przyjęta przez Słowację. Najpóźniej, bo w latach 2003 i 2009, wcielanie jej do prawa krajowego nastąpiło w Polsce²⁰.

Status mniejszości narodowych związanych historycznie i kulturowo z pobliskimi państwami będącymi ich ojczyznami oprócz dokumentów międzynarodowych był również przedmiotem umów bilateralnych zawartych pomiędzy państwami-ojczyznami a państwami, w których zamieszkiwały poszczególne mniejszości. W przypadku społeczności romskiej, nieposiadającej własnego państwa, sprawa wyglądała nieco inaczej, zwłaszcza w krajach licznie przez nią zamieszkałych, a takimi w latach dziewięćdziesiątych XX wieku były i są nadal Czechy, Słowacja oraz Węgry. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku zdecydowanie bardziej obawiano się w Europie Środkowej potencjalnych roszczeń natury etniczno-narodowej ze strony mniejszości narodowych związanych historycznie oraz kulturowo z konkretnymi obszarami Czech, Polski, Słowacji i Węgier. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku uwagę UE oraz poszczególnych jej członków, a także międzynarodowych mediów i organizacji społecznych zaczęła skupiać sytuacja Romów na obszarze środkowoeuropejskim jako przyszłej części Wspólnoty²¹.

¹⁹ G. Sasse, *Tracing the construction and effects of EU conditionality*, w: *Minority Rights...*, s. 17–20.

²⁰ http://www.ciemen.org/mercator/carta_res.cfm?EST=SK&lg=gb (23.02.2012).

²¹ P. Vermeersch, *Minority Policy...*, s. 7–8.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku największą uwagę organizacji międzynarodowych skupiała polityka narodowościowa w Czechach i na Słowacji. Działania Pragi i Bratysławy były krytykowane z uwagi na niewłaściwy stosunek do praw mniejszości romskiej, a w przypadku Słowacji również licznej mniejszości węgierskiej. Raporty instytucji międzynarodowych oraz zagranicznej prasy dotyczące złego traktowania mniejszości romskiej przez władze Czech, przyczyniającego się do licznej emigracji tych osób do Kanady i Wielkiej Brytanii, wywoływały zakłopotanie wśród rządu w Pradze. Opinia Komisji Europejskiej na temat sytuacji Romów w Czechach z 1997 roku doprowadziła do zmiany tamtejszej polityki wobec wspomnianej społeczności²². W roku 1997 w Czechach opracowano bowiem *Informację o sytuacji społeczności romskiej w Republice Czeskiej*, znaną również jako „Raport Bratinki”. Raport ten wyznaczył obszary wymagające działań, a były nimi: edukacja, opieka zdrowotna, zatrudnienie, jak również walka z dyskryminacją oraz działania służące pobudzeniu romskiej aktywizacji obywatelskiej i integracji Romów ze społeczeństwem czeskim²³. Władze w Pradze zaczęły ponadto wspierać edukację mniejszości romskiej (z uwzględnieniem ich potrzeb) oraz studia na uczelniach poświęcone tej problematyce. Wsparcie dla kultury, edukacji oraz działalności zrzeszeń było udzielane wszystkim mniejszościom (Niemcom, Polakom, Bułgarom, Ukraińcom, Rusinom, Romom, Słowakom) już od początku istnienia samodzielnego państwa czeskiego. W roku 1996 powołana została do życia Rada do Spraw Narodowości²⁴. Pod wpływem międzynarodowej krytyki Czechy zostały w 1999 roku zmuszone do zmiany swego Prawa o Obywatelstwie, którego zapisy uderzały w Romów. W roku 2001 wprowadziły w życie ustawę o prawach osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych. Różnorodnymi działaniami na rzecz wspierania tożsamości, kultury i języka mniejszości narodowych w tym kraju zajmują się Ministerstwa: Spraw Wewnętrznych, Kultury i Administracji²⁵.

Artykuł 6 Konstytucji Słowacji mówiący, iż słowacki jest oficjalnym językiem Republiki Słowacji, stanowił podstawę wprowadzenia w życie w roku 1995 ustawy o języku państwowym. Jej zapis odnosił się do wszystkich sfer życia społecznego w tym kraju, uderzając jednocześnie w sytuację licznej mniejszości węgierskiej i wynikał w pewnym stopniu z obaw o próbę secesji mniejszości

²² E. Sobotka, *Czech Republic...*, s. 96–99.

²³ Ł. Kwadrans, *Edukacja Romów...*, s. 211–213.

²⁴ *Law and Practice of Central European Countries...*, s. 30–32.

²⁵ M. Horakova, P. Bares, *The Aspect of Culture in the Social Inclusion of Ethnic Minorities*, Praga 2006, s. 26–36.

węgierskiej zamieszkującej licznie południowe obszary tego kraju. Władze w Bratysławie uznały bowiem, że język państwowy pełni rolę środka zapewniającego wewnętrzną stabilność w sensie społecznym, kulturalnym i politycznym. Mniejszości na Słowacji są ponadto przedmiotem bilateralnych traktatów zawartych przez Republikę Słowacką z państwami takimi, jak Polska, RFN, Węgry, Ukraina oraz Czechy. Prawa mniejszości węgierskiej oparte są na Traktacie o Dobrym Sąsiedztwie i Przyjaznej Współpracy pomiędzy Republiką Słowacką a Republiką Węgierską podpisanym w 1995 roku, a który wszedł w życie w dwa lata później²⁶. W latach 1994–1997, kiedy premierem był Vladimír Mečiar, Unia Europejska napotykała na rzeczywiste trudności we wprowadzaniu w życie przez Bratysławę jej zaleceń dotyczących praw mniejszości na Słowacji. Doprowadziło to do sformułowania przez Parlament Europejski ostrzejszych w swej retoryce zaleceń. Koniec rządów Mečiarza i koalicyjnej Słowackiej Partii Narodowej (SNS) w 1998 roku dał początek zmianom po obu stronach. Europarlamentarzyści domagali się radykalnej zmiany nastawienia UE wobec Słowacji oraz elastyczności w opiniowaniu sytuacji mniejszości w tym kraju. Partnerstwo Akcesyjne z 1998 roku stwierdzało potrzebę przyjęcia ustawodawstwa dotyczącego używania języka mniejszości oraz stworzenia instytucji i polityki chroniących prawa mniejszości. Komisja Europejska wskazywała na sytuację mniejszości węgierskiej oraz romskiej jako sprawy wymagające uwagi władz słowackich²⁷. Raporty Komisji Europejskiej z okresu po 1999 roku, dotyczące sytuacji narodowościowej na Słowacji, koncentrowały się zwłaszcza na trudnej sytuacji ludności romskiej oraz aktach rasizmu i dyskryminacji skierowanych wobec niej. Władzom w Bratysławie zarzucono naruszenie artykułu 5 Międzynarodowej Konwencji na rzecz Zwalczenia Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej oraz postanowień Europejskiej Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych. Sytuacja mniejszości węgierskiej od wprowadzenia Prawa o Posługiwaniu się Językiem Mniejszości w 1999 roku nie była już przedmiotem troski UE, mimo że Węgrzy nadal protestowali przeciwko ustanowieniu 20% progu wymaganego dla stosowania języka mniejszości na poszczególnych terytoriach²⁸.

Węgry jako swoisty regionalny lider w zakresie ochrony praw mniejszości wprowadziły na swym terytorium w roku 1993 samorządy mniejszości narodowych. Do kwietnia 1995 roku jedenaście mniejszości utworzyło swe samorządy,

²⁶ G. Szabomihály Gramma, *Language Policy...*, s. 13–16.

²⁷ K. Topidi, *The Limits of UE Conditionality: Minority Rights in Slovakia*, "Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe" 2003, issue 1, s. 5–6.

²⁸ Tamże..., s. 12–17.

które tworzą dla mniejszości ramy prawne w postaci szczebla administracji publicznej. Według Urzędu do Spraw Mniejszości Narodowych i Etnicznych założeniem istnienia lokalnych samorządów mniejszości było przejęcie przez nie pełnej odpowiedzialności za instytucje edukacyjne i kulturalne mniejszości. W latach 1993–1995 Węgry podpisały ponadto traktaty graniczne z państwami sąsiadującymi, których głównym celem było zagwarantowanie przestrzegania praw licznej mniejszości węgierskiej w tych krajach. Raport rządu Węgier z wypełniania przez nie zobowiązań wynikających z Europejskiej Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości z 1999 roku stwierdzał, że wszystkie mniejszości zamieszkujące ten kraj, z wyjątkiem Romów, są zintegrowane pod względem społeczno-ekonomicznym²⁹.

Do roku 1997 kwestia społeczności romskiej była luźno formułowana przez polityków na Węgrzech. Pierwszą oznaką zmiany podejścia w tej sprawie było przyjęcie w roku 1995 programu na rzecz integracji Romów. Dwa lata później rozpoczęto realizację pierwszego realnego planu działania na rzecz integracji społecznej mniejszości romskiej, którego celem była ocena i wyznaczenie zadań niezbędnych dla integracji społecznej Romów. Kolejny plan działania – z roku 1999 – jako priorytety traktował edukację i kulturę. Niestety, węgierskie władze nie wyodrębniły oddzielnego budżetu na rzecz programu romskiego, a ponadto nie przewidziały różnicowania między działaniami dotyczącymi Romów, a tymi odnoszącymi się do ogólnego ubóstwa. Co więcej, wydatki na rzecz mniejszości były rozproszone pomiędzy różne departamenty, zatem ich kontrola była mocno utrudniona. Instytucje UE wezwały rząd w Budapeszcie do usunięcia tych przeszkód, te zaś zobowiązały się do przeznaczenia na ten cel w kolejnych dwóch latach znacznej ilości środków własnych oraz otrzymanych w ramach wsparcia ze strony Wspólnoty³⁰.

Polska, jako najbardziej jednolity pod względem narodowościowym kraj spośród omawianej środkowoeuropejskiej „czwórki”, nie poświęcała tej problematyce tak wiele uwagi jak pozostałe trzy kraje, ponadto nie skupiała tak dużego zainteresowania organizacji międzynarodowych czy też innych państw. Niemniej jednak, oprócz prac nad ustawą o mniejszościach narodowych w roku 1997, powołany został Międzyresortowy Zespół do Spraw Mniejszości Narodowych w ramach administracji rządowej. W roku 2000 zaś, w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, utworzono Wydział Mniejszości Narodowych.

²⁹ N. Walsh, *Minority Self-Government in Hungary: Legislation and Practice*, “Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2000, no. 2, s. 16–22.

³⁰ B. Vizi, *Hungary: a model with lasting problems*, w: *Minority Rights...*, s. 128–129.

Pierwszy z nich wprawdzie nie miał w swym składzie przedstawicieli mniejszości, jednak organizował spotkania oraz sesje z udziałem oficjalnie uznawanych organizacji mniejszości. Wydział z kolei był i jest nadal organem ministerialnym, którego urzędnicy są odpowiedzialni za działania rządu w zakresie ochrony mniejszości³¹.

15 lat opóźnienia Polski w kwestii stworzenia prawa o ochronie mniejszości narodowych wynikało z braku woli ugrupowań politycznych w zakresie przerwania tego rodzaju ustawodawstwa, które obejmowało tak niewielką liczbę osób. Punktem spornym była ponadto kwestia używania języka ojczystego mniejszości na terenach przez nie zamieszkałych.

Mimo iż ochrona praw mniejszości nie była kryterium decydującym o członkostwie w UE, m.in. wskutek braku jego oparcia w prawie unijnym, akcesja wymusiła na krajach takich, jak Polska przyjęcie dokumentów międzynarodowych, np. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych czy też Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych Rady Europy. Mając na uwadze znaczenie zasad wspomnianej Konwencji Ramowej dla Komisji Europejskiej, podkreślone przez nią już w roku 1997, można stwierdzić, że Polska ratyfikowała ją w samą porę (20 grudnia 2000 r.) ażeby poprawić swą ocenę w dziedzinie ochrony praw człowieka. Mówiąc o sprawach mniejszości narodowych, etnicznych i językowych w polityce władz polskich na początku XXI wieku, nie sposób pominąć wyników Spisu Powszechnego z maja 2002 roku. Dały one zaskakująco wysoki odsetek deklaracji osób ankietowanych, wskazujących na przynależność do społeczności śląskiej – Ślązaków. Deklaracje tej narodowości zgłosiło 173 tys. osób, głównie na terenie województw śląskiego i opolskiego, co w ogólnych wynikach spisu dało Ślązakom pierwsze miejsce, przed uważaną dotychczas za najliczniejszą i najprężniej działającą, mniejszość niemiecką, do której przynależność wskazało 150 tys. osób³².

Zakończenie

Demokratyzacja życia politycznego i społecznego w krajach Europy Środkowej oznaczała nowe możliwości w zakresie uregulowania statusu mniejszości narodowych, etnicznych i językowych zamieszkujących Polskę,

³¹ W roku 2005 na mocy ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych z 6 stycznia 2005 r. powołana została do życia Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych jako ciało doradcze Rządu do spraw mniejszości, w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności języka regionalnego.

³² <http://www.ceo.org.pl/pl/koss/online/6/mniejszosci-narodowe-w-liczbach> (19.01.2015).

Czechosłowację (od 1 stycznia 1993 r. Czechy i Słowację) oraz Węgry, a tym samym zagwarantowania przestrzegania ich praw w zakresie kultury, tożsamości i języka. Nie bez znaczenia była również kwestia ich praw politycznych na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym, a także działalność prasy, radia i telewizji związanych ze społecznościami mniejszości.

Władze w Bratysławie, Budapeszcie, Pradze i Warszawie od początku swego demokratycznego i wolnorynkowego kursu konsekwentnie dążyły do pełnej integracji z organizacjami międzynarodowymi świata zachodniego, którego uosobieniem były najbardziej zinstytucjonalizowane i posiadające największą moc oddziaływania na świecie związki państw – Unia Europejska oraz Pakt Północnoatlantycki. Rządzący mieli w pamięci krwawe konflikty i napięcia o charakterze zbrojnym z początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w krajach byłej Jugosławii oraz byłego Związku Radzieckiego, których podłożem były wieloletnie, a można by rzec wielowiekowe i w przeszłości nigdy należycie nierozwiązane, podziały etniczne, językowe i religijne.

Wyrazem tejsze troski Brukseli były sformułowane w 1993 roku *kryteria kopenhaskie*, które stanowiły spis warunków niezbędnych dla członkostwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej w UE. Wśród tych wymagań pojawiła się również konieczność zapewnienia przestrzegania praw mniejszości narodowych, etnicznych i językowych oraz skutecznej ich ochrony. Przy całym szacunku dla pełnego troski podejścia Unii wobec mniejszości narodowych oraz grup etnicznych i językowych w Europie Środkowo-Wschodniej nie można nie zauważyć swoistych „podwójnych standardów” stosowanych przez nią wobec swych przyszłych członków. Tego rodzaju wymagania nie były bowiem jakimkolwiek warunkiem przynależności do Wspólnoty dla dotychczasowych krajów członkowskich. To samo dotyczyło przestrzegania standardów w zakresie ochrony praw mniejszości wyznaczanych przez OBWE, a zwłaszcza Radę Europy (Europejska Karta Języków Regionalnych lub Mniejszościowych oraz Europejska Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych).

Wraz z członkostwem Polski, Czech, Słowacji oraz Węgier w UE, które stało się faktem 1 maja 2004 roku, znacznie zmalała moc nacisku ze strony Komisji Europejskiej w kwestii spraw mniejszości w omawianych krajach. Dawne znaczenie odzyskały natomiast prawo wewnątrz krajowe tychże krajów oraz porozumienia bilateralne i multilateralne poszczególnych państw, które zawierają zapisy dotyczące wzajemnej ochrony praw mniejszości. Nie oznacza to jednak, że wszelkie sprawy mniejszości narodowych, etnicznych i językowych zostały trwałe uregulowane w satysfakcjonujący wszystkie zainteresowane strony sposób.

Bibliografia

- Auer Stefan, *Slovakia: from marginalization of ethnic minorities to political participation (and back?)*, w: *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, ed. Bernd Rechel, London–New York 2009.
- Bares Pavel, Horakova Milada, *The Aspect of Culture in the Social Inclusion of Ethnic Minorities*, Prague 2006.
- Kwadrans Łukasz, *Edukacja Romów. Studium porównawcze na przykładzie Czech, Polski i Słowacji*, Wrocław–Wałbrzych 2008.
- Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989*, red. Jerzy Kranz, Warszawa 1998.
- Łodziński Sławomir, *Spory wokół ustawy o ochronie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce okresu transformacji*, w: *Mniejszości narodowe i etniczne w procesach transformacji oraz integracji*, red. Elżbieta Michalik, Henryk Chałupczak, Lublin 2006.
- Sasse Gwendolyn, *Tracing the construction and effects of EU conditionality*, w: *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, ed. Bernd Rechel, London–New York 2009.
- Sobotka Eva, *Czech Republic. Exceptionality and conditionality at work*, w: *Minority Rights in Central Europe*, ed. Bernd Rechel, London–New York 2009.
- Szabomihaly Gramma Gizella, *Language Policy and language rights in Slovakia*, „Mercator. Working Paper” 2006, no. 23,
- The Expulsion of the “German” Communities from Eastern Europe at the End of the Second World War*, ed. Steffen Prauser, Arfon Rees, „EUI Working Paper HEC” 2004, no. 1.
- Topidi Kyriaki, *The Limits of UE Conditionality: Minority Rights in Slovakia*, “Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2003, no. 1.
- The national and ethnic minorities in Hungary. Fact Sheets on Hungary No. 3/2000*, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Budapest 2000.
- Vermeersch Peter, *Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU’s Enlargement Strategy*, “The Global Review of Ethnopolitics” 2004, vol. 3, no. 2.
- Vizi Balazs, *Hungary: a model with lasting problems*, w: *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, ed. Bernd Rechel, London–New York 2009.
- Walsh Niamh, *Minority Self-Government in Hungary: Legislation and Practice*, “Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe”, Flensburg 2000.

Strony internetowe

migrationeducation.de Migration Citizenship Education Netzwerk Migration in Europa e. V. in Berlin.

www.ecmi.de Europejskie Centrum do Spraw Mniejszości z siedzibą we Flensburgu.

www.osce.org/odihr Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z siedzibą w Warszawie.

www.ceo.org Centrum Edukacji Obywatelskiej.

www.csm.org Centrum Stosunków Międzynarodowych z siedzibą w Warszawie.

Streszczenie

Celem tego artykułu jest porównanie polityk państw Europy Środkowej wobec mniejszości narodowych i etnicznych na przestrzeni piętnastu lat (1989–2004). Ponadto Polska, Czechosłowacja (od 1993 r. Czechy i Słowacja) i Węgry są krajami o zróżnicowanej strukturze narodowej i etnicznej. Polska jest wyjątkowym krajem z racji swej niemalże homogenicznej struktury etnicznej ludności w porównaniu do Czech, Słowacji oraz Węgier, krajów z liczną mniejszością romską, a przypadku Słowacji również z mniejszością węgierską.

Okres komunizmu w latach 1945–1989 stał pod znakiem dyktatu Związku Radzieckiego we wszystkich dziedzinach życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Dotyczyło to również spraw mniejszości. Przemiany, które nastąpiły w roku 1989, były wolnym wyborem elit politycznych oraz społeczeństw Czech, Polski, Słowacji oraz Węgier. Jednakże kryteria członkowskie UE (tzw. kryteria kopenhaskie) zawierały m.in. wymóg przestrzegania praw mniejszości narodowych, etnicznych i językowych. Były to swego rodzaju „podwójne standardy” ze strony UE.

Poddano analizie wpływ UE oraz innych aktorów międzynarodowych na politykę Bratysławy, Budapesztu, Pragi i Warszawy w dziedzinie praw mniejszości narodowych w okresie przygotowań do członkostwa. Uległ on znacznemu zmniejszeniu wraz z pełnym członkostwem Czech, Polski, Słowacji oraz Węgier dnia 1 maja 2004 r.

Słowa kluczowe: mniejszości, Europa Środkowa, kryteria kopenhaskie, Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych, Romowie, Węgrzy, OBWE, UE, Rada Europy

**THE SITUATION OF NATIONAL AND ETHNIC MINORITIES
IN THE CENTRAL EUROPE STATES IN THE YEARS 1989–2004
FROM THE INTERNATIONAL COMMUNITY POINT OF VIEW**

Summary

The aim of this text was to compare policy of Central European towards national and ethnic minorities over the period of fifteen years (1989–2004). Besides Poland, Czechoslovakia (since 1993 Czech Republic and Slovakia) and Hungary are countries of quite different ethnic and national structure. Poland is a unique country due to its' almost mono-ethnic population when comparing to Czech, Slovakia and Hungary, countries with a large Romani and in case of Slovakia also Hungarian minority.

The period of communism 1945–1989 in all fields of political, social and economic life was under the dictate of Soviet Union. This applied to minorities issues as well. The changes which started in 1989 was a freely chosen way of political elites and societies of Czech, Hungary, Poland and Slovakia. Although the membership criteria of the EU (so-called Copenhagen Criteria) consisted inter alia of a criterion in favour of respecting the rights of national, ethnic and language minorities. It was a kind of “double standards” by the EU.

The text analyses the impact of EU and other international actors on policies of Prague, Bratislava, Budapest and Warsaw in the field of national minorities rights during the accession preparations. It was significantly reduced after the full membership of Czech, Hungary, Poland and Slovakia after the 1st of May 2004.

Keywords: minorities, Central Europe, Copenhagen Criteria, Framework Convention on Protection National Minorities, Roma, Hungarians, OSCE, EU, Council of Europe