

Tomasz Browarek*

POLITYKA ETNICZNA PAŃSTWA POLSKIEGO PO 2011 ROKU W OPINIACH KOMITETU DORADCZEGO I KOMITETU EKSPERTÓW RADY EUROPY

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie i zanalizowanie oceny polityki etnicznej państwa polskiego dokonanej na podstawie *Czwartej opinii w sprawie Polski Komitetu Doradczego Rady Europy ds. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych* oraz na podstawie *Trzeciego raportu Komitetu Ekspertów ds. Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych*. Główną tezą pracy jest stwierdzenie, iż mimo że polityka etniczna państwa polskiego w analizowanym okresie nie uległa zmianie, to niektóre działania władz polskich świadczą o ich pewnej nieprzychylności wobec poszerzenia praw mniejszości narodowych, a nawet w niektórych przypadkach chęci uszczerbienia tych praw. W artykule wykorzystano szereg metod badawczych. Najważniejsze z nich to analiza instytucjonalno-prawna, metoda czynnikowa i metoda porównawcza.

Słowa kluczowe: polityka etniczna, mniejszości narodowe, prawa mniejszości narodowych, Polska

Wstęp

Władze polskie, poczynając od 1989 r., prowadziły niezmienną politykę etniczną, opierającą się na trzech podstawowych celach. Pierwszym było podtrzymanie i ugruntowanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, drugim – przeciwdziałanie dyskryminacji etnicznej i upowszechnianie postaw otwartości i tolerancji, natomiast trzecim – integracja mniejszości w ramach społeczeństwa¹. Realizując taką politykę etniczną, państwo polskie przyjmowało standardy europejskie w zakresie praw mniejszości. W ramach tych działań Polska podpisała, a następnie ratyfikowała dwa ważne w tym temacie dokumenty Rady

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: tomasz.browarek@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0002-9711-9790.

¹ T. Browarek, *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, Lublin 2018, s. 74.

Europy (RE): 20 grudnia 2000 r. *Konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych*² oraz 12 lutego 2009 r. *Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych*³. Wraz z ratyfikacją tych dokumentów strona polska została zobowiązana do przygotowywania i przedstawiania RE cyklicznych raportów z ich realizacji. Realizacja zapisów tych dokumentów jest oceniana przez specjalne komitety ekspertów RE, które dokonują tej oceny na podstawie otrzymanych raportów oraz informacji uzyskanych z innych źródeł pisanych i informacji otrzymanych w czasie ich wizyt w Polsce, w tym przede wszystkim ze spotkań z przedstawicielami mniejszości.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie i zanalizowanie oceny polityki etnicznej państwa polskiego dokonanej na podstawie *Czwartej opinii Komitetu Doradczego Rady Europy ds. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych za okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2016 r.* oraz na podstawie *Trzeciego raportu Komitet Ekspertów ds. Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych przygotowanego za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r.* W artykule pojawiają się jednak daty późniejsze. Wynika to z powodu opóźnień w przygotowaniu przez władze polskie stosownych, cyklicznych raportów z realizacji konwencji ramowej i karty języków⁴.

Główną tezą pracy jest stwierdzenie, iż mimo że polityka etniczna państwa polskiego w analizowanym okresie nie uległa zmianie, to niektóre działania władz polskich świadczą o ich pewnej nieprzychylności wobec poszerzenia praw mniejszości, a nawet w niektórych przypadkach chęci uszczuplenia tych praw. Podstawowymi metodami badawczymi wykorzystanymi w artykule była analiza dokumentów źródłowych oraz analiza instytucjonalno-prawna.

Ramy prawne i instytucjonalne

W analizowanym okresie status prawny mniejszości narodowych w Polsce nie uległ zmianie. W dalszym ciągu polskie prawodawstwo zapewnia osobom należącym do mniejszości narodowych i etnicznych dostęp do praw zawartych w obu wspomnianych wyżej dokumentach RE. Najważniejszym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa o mniejszo-

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

³ Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (Dz.U. 2009, nr 137, poz. 1121).

⁴ Czwarta opinia Komitetu Doradczego została przyjęta w dniu 6 listopada 2019 r., a Trzeci raport Komitetu Ekspertów jest datowany na 15 października 2021 r.

ściach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. W 2015 r. podjęto poselską próbę nowelizacji tej ustawy, która zawierała głównie zmiany rozwijające i doprecyzowujące dotychczasowe rozwiązania. Ustawa zmieniająca te zapisy została zatwierdzona przez Sejm i przez Senat⁵. Nowo wybrany prezydent zawetował jednak tę ustawę, uzasadniając swą decyzję zbyt dużymi kosztami rozszerzenia możliwości posługiwania się językami mniejszości narodowych na poziomie powiatów⁶. Zdaniem przedstawicieli mniejszości koszty te nie byłyby wysokie, ponieważ faktycznie takie prawo mogłoby funkcjonować jedynie w przypadku kilku powiatów. Poglądy przedstawicieli mniejszości podzielali również eksperci RE, tym bardziej że odrzucony projekt ustawy stanowił odpowiedź na szereg luk w ochronie mniejszości narodowych w Polsce podkreślanych w ich opiniach. Niepowodzeniami zakończyły się również próby zmian ustawy o mniejszościach dotyczące uznania Ślązaków za mniejszość narodową, a etnolektu śląskiego za język regionalny, oraz uznania etnolektu wilamowskiego za język regionalny, a także uznanie mniejszości greckiej w Polsce⁷.

Zmianie nie uległy również podstawowe instytucje, które kształtują i realizują politykę wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Jedynie wraz z reorganizacją Rady Ministrów Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych powrócił do MSWiA. W analizowanym okresie nastąpiły jednak duże zmiany personalne wśród pracowników tego wydziału zajmujących się kwestiami mniejszości, co skutkowało utratą konkretnej wiedzy eksperckiej w tym zakresie. Podobnie jak w okresie wcześniejszym w każdym z 16 województw wojewodowie wyznaczali pełnomocników ds. mniejszości narodowych i etnicznych. Nie wszyscy jednak członkowie mniejszości byli świadomi ich istnienia, a większość pełnomocników miało szeroki zakres zadań, nie tylko w zakresie tej tematyki. Dlatego też władze powinny bardziej nagłaśniać wśród mniejszości rolę pełnomocników, a sami pełnomocnicy powinni przeprowadzać regularne konsultacje w tych społecznościach⁸.

⁵ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3545, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (27.09.2021).*

⁶ *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (26 października 2015 r.), Uzasadnienie odmowy podpisania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw, Sejm RP, <http://www.sejm.gov.pl> (28.09.2021).*

⁷ *Komitet Doradczy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych. Czwarta opinia w sprawie Polski – przyjęta w dniu 6 listopada 2019 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, s. 8–10, <http://mswia.gov.pl> (27.09.2021).*

⁸ *Ibidem*, s. 12.

Inny bardzo ważny podmiot polityki etnicznej, Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych, nadal stanowiła główny organ doradczy rządu w zakresie krajowej polityki etnicznej. Jednak jak zauważyli eksperci RE, brakuje w tej komisji jasno określonego zakresu konsultacji z przedstawicielami mniejszości. Pojawiały się w związku z tym sytuacje, kiedy władze państwowe nie konsultowały swoich decyzji w kwestiach dotyczących mniejszości albo robiły to zbyt późno⁹.

Jedną z głośniejszych decyzji polskich władz państwowych, przyjętą negatywnie przez społeczność mniejszości narodowych, było włączenie do miasta Opola 11 miejscowości z 4 sąsiednich gmin o znaczącej populacji mniejszości niemieckiej. W gminach tych używany jest język niemiecki jako język pomocniczy oraz funkcjonują nazwy miejscowości i obiektów fizjograficznych w tym języku. Przyłączenie tych miejscowości do Opola wyraźnie ograniczyło dostęp osób należących do mniejszości niemieckiej do praw chronionych konwencją ramową oraz kartą języków¹⁰. Dlatego eksperci RE uznali za niepokojący fakt, iż reformę tę przeprowadzono w dosyć krótkim czasie, i to niezależnie od wyników oficjalnych konsultacji, w których większość tych lokalnych społeczności była przeciwna proponowanym zmianom. Negatywnie przyjęto również fakt, iż w debacie politycznej, która w związku z tym wybuchła, odwoływano się do nastrojów antyniemieckich. Ich zdaniem władze państwowe powinny zminimalizować negatywne skutki dla osób należących do mniejszości niemieckiej zarówno w Opolu, jak i we wspomnianych sąsiednich gminach, a w przyszłości prawa osób należących do mniejszości narodowych powinny być należycie uwzględniane w reformach terytorialnych i administracyjnych. Reformy takie nie mogą być środkiem mającym na celu zmianę proporcji narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości¹¹.

Innym negatywnie przyjętym przejawem działań władz polskich wobec mniejszości były odnoszące się do kilku mniejszości informacje,

⁹ *Trzeci raport Komitetu Ekspertów przedstawiony Komitetowi Ministrów Rady Europy zgodnie z Artykułem 16 Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych*, Strasburg, 15 października 2021 r., s. 10, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl> (27.09.2021).

¹⁰ Na terenie tych miejscowości dwujęzyczne tablice z ich nazwami zamieniono na tablice wyłącznie w języku polskim. Oprócz tego w wyborach samorządowych w 2018 r. przedstawiciele mniejszości niemieckiej z tych byłych miejscowości nie mają swego przedstawiciela w radzie miasta Opola, podczas gdy wcześniej posiadali kilku w gminach, do których należeli. Tak jak reforma ta jest korzystna ekonomicznie dla Opola, tak dla wspomnianych gmin pomniejszonych o tereny przyłączone do Opola jest ona niekorzystna, gdyż pozbawiła je części ich obszarów przemysłowych. *Komitet Doradczy...*, s. 49.

¹¹ *Ibidem*, s. 50.

że na postawę władz względem nich mają wpływ relacje dwustronne z ich państwami macierzystymi. Podstawą były tu wypowiedzi urzędników powołujących się na zasadę wzajemności i uzależniających ochronę praw mniejszości w Polsce od polityki w tym obszarze w Niemczech, na Litwie czy Ukrainie. Czynności takie uznano za niedopuszczalne¹².

Działania w zakresie edukacji

Władze polskie, realizując jeden z podstawowych celów polskiej polityki etnicznej, jakim jest podtrzymanie i ugruntowanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, finansują publiczne szkolnictwo dla mniejszości narodowych i etnicznych¹³. Pewne zmiany w zakresie finansowania nauki języka mniejszości nastąpiły wraz z wprowadzeniem w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 2013 r.¹⁴ Przez cały analizowany okres funkcjonowały zwiększone subwencje na uczenia uczącego się języka mniejszości, nawet o 150% w przypadku małych szkół, a łączna kwota przeznaczona na tę subwencję wzrosła w okresie od 2013 do 2018 r. z 280 mln zł w 2013 r. do 365 mln zł w 2018 r. (czyli o 30%). Wielkość subwencji uzależniono również od tego, czy była to tylko nauka języka mniejszości, czy też lekcje prowadzone w tym języku¹⁵.

W analizowanym okresie znacznie wzrosła liczba uczniów uczących się języków mniejszości. W 2011 r. 58 354 uczniów uczyło się języka mniejszości, a w 2018 r. liczba ta wzrosła do 88 055 uczniów¹⁶. Tak znaczny wzrost mógł wynikać z tego, że zwiększenie subwencji o 150% spowodowało, iż niektóre gminy, chcąc uzyskać wyższe subwencje oświatowe, podawały do MEN liczbę dzieci większą od tej, która faktycznie uczęszczała na zajęcia z języka mniejszości, a uzyskane w ten sposób nadwyżki finansowe mogły być wydawane na inne cele. Z tego powodu zalecono poprawę jasności i przejrzystości sposobów obliczania

¹² *Ibidem*, s. 24.

¹³ W tym zakresie dominują jednak szkoły, w których uczy się języka ojczystego mniejszości jako przedmiotu, funkcjonują także nieliczne szkoły dwujęzyczne, a jedynie w 4 szkołach dla mniejszości litewskiej język mniejszości jest językiem wykładowym. *Trzeci raport...*, s. 11.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 (Dz.U. 2014, poz. 1687).

¹⁵ *Komitet Doradczy...*, s. 40.

¹⁶ Prawie dwukrotnie zwiększyła się liczba uczniów uczących się języka ormiańskiego i białoruskiego, o 50% kaszubskiego oraz o 65% języka niemieckiego. *Ibidem*.

subwencji oświatowej, jak również zasad, którym podlegają samorządy lokalne w zakresie jej wykorzystania¹⁷.

W kwestiach finansowania szkolnictwa dla mniejszości zauważono problem, iż nauka języka mniejszości na poziomie nauczania przedszkolnego nie jest pokrywana przez subwencję oświatową. Ponadto próg utworzenia grupy do prowadzenia nauki w języku mniejszości w przedszkolach ustalono na poziomie 14 dzieci, co stanowi w polskich realiach wartość nadmiernie wysoką. Problem stanowi także nauka języków mniejszości narodowych dla uczniów niemających polskiego obywatelstwa. W niektórych takich przypadkach szkoły zostały poproszone o dokonanie zwrotu subwencji oświatowej na nauczanie tych języków. Zdaniem ekspertów język taki podlega ochronie w ramach karty i wszystkie zainteresowane osoby powinny mieć możliwość skorzystania z jego nauki¹⁸.

Niekorzystną decyzją władz oświatowych dla uczniów uczących się języka niemieckiego jako ojczystego była podjęta w 2016 r. zmiana interpretacji przez MEN przepisów w zakresie nauki tego języka. Zgodnie z tą interpretacją, poczynając od roku szkolnego 2019/20, uczniowie uczący się języka mniejszości nie mogą wybrać tego samego języka jako swojego drugiego języka obcego w klasie 7. Władze oświatowe uznały wcześniejszą praktykę za dyskryminację polskich uczniów, którzy muszą zdawać te same egzaminy, a nie uczestniczą w „dodatkowych” lekcjach języka niemieckiego jako języka mniejszości. Ponadto dzieci należące do mniejszości niemieckiej mogły wybrać tylko jeden język obcy, a dzieci należące do polskiej większości musiały uczyć się dwóch języków obcych. Eksperti RE uznali, że władze polskie powinny wraz z przedstawicielami mniejszości niemieckiej znaleźć rozwiązanie zapewniające uczniom należącym do mniejszości niemieckiej możliwość uzyskania wystarczająco wysokiego poziomu nauczania języka mniejszości, w tym poprzez rozszerzenie nauczania przedmiotów w języku niemieckim¹⁹.

Kolejnym nadal nierozwiązanym w pełni problemem były braki w materiałach do nauczania i uczenia się języków mniejszości oraz procedura ich opracowywania, w której odpowiedzialność za rozpoczęcie ich opracowywania spoczywa w całości na stowarzyszeniach mniejszości narodowych, które otrzymują zwrot kosztów tylko wtedy, gdy MEN zatwierdzi te podręczniki²⁰. Ważną kwestią jest również brak

¹⁷ W reakcji na te zalecenia MEN w 2017 r. przeprowadziło audyt dotyczący prawidłowości wydatkowania tych pieniędzy. *Trzeci raport...*, s. 13, 41.

¹⁸ *Ibidem*, s. 11–12.

¹⁹ *Komitet Doradczy...*, s. 42.

²⁰ *Ibidem*, s. 43–44.

w nowym programie nauczania o wkładzie społeczności mniejszości narodowych i etnicznych w polską historię i społeczeństwo oraz położenie większego nacisku na historię narodu polskiego. W ramach edukacji szkolnej przekazuje się również niewiele informacji dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych. Praktycznie tematyka ta znajduje się jedynie w podstawach programowych przedmiotu wiedza o społeczeństwie nauczanego w ostatniej klasie szkoły podstawowej i w szkole średniej²¹.

Działania w zakresie kultury

Działalność kulturalna mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce jest wspierana finansowo przez władze państwowe. W analizowanym okresie wzrosła nieco ogólna pula środków przekazywanych przez MSWiA stowarzyszeniom mniejszości narodowych na te cele²². Nadal jednak kluczowym problemem jest 12-miesięczny cykl składania w MSWiA wniosków projektowych na tę działalność, co utrudnia funkcjonowanie mniejszych stowarzyszeń mniejszości narodowych oraz tych, które prowadzą stałe instytucje kultury, jak np. muzea czy domy kultury. Wygodniejsze byłoby w tym względzie przejście na wieloletnie plany budżetowe²³.

Ważną zmianą w zakresie procedury przyznawania dotacji na działalność kulturalną mniejszości jest fakt, iż od 2013 r. połowę ekspertów zasiadających w komisji, która ocenia wnioski o dofinansowanie, wybiera Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. W ten sposób przedstawiciele mniejszości zasiadający w tej komisji są zaangażowani pośrednio w podejmowanie decyzji w kwestii przydziału tych środków²⁴.

Władze państwowe, ale również samorządowe, szczególnie licznie współfinansują działania mające na celu ochronę i promowanie żydowskiej kultury i dziedzictwa. Wiele podjętych kroków dotyczyło kwestii zwrotu czy też konserwacji i renowacji żydowskiego majątku gminnego, głównie cmentarzy i budynków kultu religijnego. Przykładem jest tu chociażby, rozpoczęty w 2018 r. przez Narodowy Instytut Dziedzictwa, program „Oznakowanie żydowskich cmentarzy w Polsce”, który objął

²¹ *Ibidem*, s. 7; *Trzeci raport...*, s. 9.

²² W 2013 r. było to 14,4 mln zł, w 2014 r. – 15 mln zł, w 2015 r. – 16,3 mln zł, w 2016 r. i 2017 r. suma ta spadła do 15,6 mln zł, a w 2018 r. nieznacznie wzrosła do 15,8 mln zł. *Komitet Doradczy...*, s. 18.

²³ *Ibidem*, s. 18; *Trzeci raport...*, s. 17.

²⁴ *Komitet Doradczy*, s. 18.

1206 takich miejsc²⁵. Zdaniem Komitetu Ekspertów UE władze polskie nadal nie realizują jednak w odpowiednim stopniu zastosowań karty w przypadku języków ormiańskiego, czeskiego, karaimskiego, romskiego, słowackiego, rosyjskiego, tatarskiego i jidysz²⁶.

Działania w zakresie dostępu do mediów publicznych

W trakcie swoich prac eksperci stwierdzili ogólne upolitycznienie publicznej radiofonii i telewizji w ostatnich latach oraz brak przedstawicieli mniejszości narodowych w radach odpowiedzialnych za treści programowe w oddziałach radiofonii i telewizji publicznej w Polsce²⁷. Mimo tych negatywnych zmian uznano, iż obowiązki nadawców publicznych dotyczące treści programowych w językach mniejszości oraz dotyczące mniejszości narodowych nie uległy zmianie i były realizowane w 7 oddziałach TVP i 12 stacjach Polskiego Radia. Co istotne, odnotowano wzrost godzin transmisji radiowych dla mniejszości z 1153 godzin w 2013 r. do 1854 godzin w 2017 r. W 2018 r. nastąpił już jednak spadek do 1489 godzin takich programów w Polskim Radiu. Jeszcze większe ograniczenia dotknęły transmisje programów dla mniejszości niemieckiej w Radiu Opole (o ponad 50%). Podobna tendencja objęła również oddział telewizji w Opolu, który w 2013 r. nadał 28 godzin takich treści, a w 2018 r. zaledwie 8 godzin. W skali całego kraju i wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych wygląda to już znacznie lepiej. Dane liczbowe wskazują, że transmisje telewizyjne w 2018 r. osiągnęły liczbę 149 godzin, czyli mniej więcej tyle samo, co w 2013 r. Wszystkie te programy były jednak nadawane przez stacje lokalne, brakuje natomiast takich programów na szczeblu krajowym. Wyjątkiem jest tu jedynie comiesięczny program ukraiński „Telenowiny”, tworzony przez sieć regionalną TVP 3, ale dostępny w całym kraju²⁸.

W zakresie mediów drukowanych państwo nadal finansuje je za pomocą dotacji i władze starają się, żeby istniało co najmniej jedno czasopismo w każdym języku uznanych mniejszości. W tym wypadku mniejszości krytykują coroczny proces pozyskiwania dotacji na te cele²⁹.

²⁵ *Ibidem*, s.18–20

²⁶ *Trzeci raport...*, s. 8.

²⁷ *Komitet Doradczy...*, s. 27.

²⁸ Mankamentem programów adresowanych do mniejszości było to, iż programy te były często bardzo krótkie i nadawane wcześniej rano albo późno w nocy. *Ibidem*, s. 30–31.

²⁹ *Ibidem*.

Zwalczanie przejawów nietolerancji i dyskryminacji oraz przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści

Chociaż władze podejmują wysiłki mające na celu eliminację mowy nienawiści i nietolerancję, nadal niepokoi poziom nietolerancji, rasizmu i ksenofobii obecny w Polsce. Na takie zachowania społeczności polskiej ma wpływ między innymi często stosowana polityka historyczna³⁰. Przypadki mowy nienawiści występują szczególnie często w Internecie. Uwagę ekspertów RE w tym względzie zwrócił fakt rosnącej tam fali nienawiści wobec Ukraińców przy jednoczesnym braku postępów w większości dochodzeń dotyczących przypadków mowy nienawiści zgłaszanych policji. Należy jednak zauważyć, iż w 2016 r. w ramach Komendy Głównej Policji utworzono Biuro do Walki z Cyberprzestępczością, a w 2017 r. powołano koordynatorów do zwalczania przestępstw z nienawiści na szczeblu krajowym oraz regionalnym. W lutym 2018 r. utworzono także międzyresortowy zespół ds. przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznanowość³¹.

Ramy prawne dotyczące niedyskryminacji nadal regulowała ustawa z 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania (tzw. ustawa antydyskryminacyjna), która określała także w tym względzie funkcje pełnomocnika rządu ds. równego traktowania oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdaniem przedstawicieli mniejszości pełnomocnik rządu do spraw równego traktowania odgrywał jednak dosyć pasywną rolę w zwalczaniu dyskryminacji i nietolerancji, a wcześniej przyjęty *Krajowy program działań na rzecz równego traktowania na lata 2013–2016* nie został zastąpiony żadnym innym programem. Większą aktywność w tym względzie przejawiał natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich, który w latach 2016–2018 interweniował w 80 sprawach dotyczących naruszenia praw osób należących do mniejszości narodowych, a kolejnych 300 spraw z tego okresu dotyczyło aktów przemocy lub mowy nienawiści na tle narodowościowym lub religijnym³².

Zdaniem mniejszości ogólnie w Polsce panuje postawa tolerancji wobec mniejszości narodowych i etnicznych w życiu codziennym. Istnieje jednak niewielki, ale głośny i aktywny skrajnie prawicowy ruch,

³⁰ *Ibidem*, s. 6.

³¹ *Ibidem*, s. 24–25.

³² *Ibidem*, s. 14.

którego retoryka i zachowania charakteryzują się ksenofobią, antysemityzmem i islamofobią³³. Zaniepokojenie budzi fakt, iż te wypowiedzi, demonstracje i inne działania ze strony grup ekstremistycznych nie spotykają się z odpowiednią reakcją władz. Takie wyczyny są zbyt często co najmniej tolerowane, a niekiedy biernie wspierane przez polityków³⁴.

Zdaniem mniejszości brakuje w Polsce przyjaznej atmosfery sprzyjającej używaniu języków mniejszości. Nadal zdarzają się przypadki niszczenia dwujęzycznych tablic z nazwami miejscowości w języku niemieckim i łemkowskim. Mają też miejsce dewastacje cmentarzy, uszkodzenia grobów i obiektów zabytkowych związanych z mniejszością ukraińską³⁵.

Działania wobec Romów

W 2014 r. władze przyjęły nowy *Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020*, którego większość rocznego finansowania w wysokości ok. 2,5 mln euro przeznaczano na: edukację, mieszkalnictwo, rynek pracy oraz opiekę zdrowotną. Program był sprawnie wdrażany i przyczynił się do poprawy sytuacji Romów. W okresie monitorowania spadła oficjalna stopa bezrobocia wśród Romów i wynosiła 15,5%. Jednak około 1/3 pracujących Romów wykonuje prace doraźne, co świadczy o tym, że nie istnieje w ich przypadku gwarancja stabilności finansowej i nadal są zagrożeni ubóstwem. Romowie zgłaszali także liczne przypadki dyskryminacji pod względem dostępu do zatrudnienia, a same działania w ramach programu mające im pomóc w znalezieniu pracy miały krótkoterminowy zasięg i nie nauczyły ich umiejętności zwiększających ich zdolność do podjęcia i utrzymania pracy³⁶.

Dzięki działaniom podejmowanym w ramach programu pojawiły się oznaki poprawy w zakresie edukacji Romów. Nastąpił w stosunku do 2013 r. wzrost o 9% liczby dzieci romskich spełniających obowiązki szkolny. W ramach programu podjęto finansowanie przedszkoli, wyposażanie dzieci w akcesoria szkolne, podręczniki, pomoce dydak-

³³ Przykłady ich działań to przypadki wandalizmu w Domu Ukraińskim w Przemyślu, w czerwcu 2016 r. atak na uroczystość religijną greckokatolicką w Przemyślu, zajścia antyromskie w Andrychowcu w 2014 r. czy wydarzenia z obchodów Święta Narodowego 11 listopada w Kaliszu w 2021 r. (hasła antysemityczne) i podobne wcześniejsze zajścia na marszach niepodległości.

³⁴ *Komitet Doradczy...*, s. 21.

³⁵ *Trzeci raport...*, s. 10.

³⁶ *Komitet Doradczy...*, s. 5–7, 47.

tyczne oraz produkty higieny osobistej. Nadal jednak problem stanowi nauczanie przedszkolne. Rodzice romscy otrzymują środki finansowe na posyłanie swoich dzieci do przedszkoli. Pojawiły się jednak przykłady niektórych samorządów, w których proces przyznawania tych funduszy był dosyć skomplikowany i zniechęcał Romów do korzystania z nich³⁷.

Poprawa w zakresie edukacji Romów to w znacznym stopniu efekt pracy asystentów romskich, którzy stanowią pomost między rodzinami romskimi a szkołą. Na niektórych terenach jest ich jednak zbyt mało, co powoduje, że nie są oni w stanie zapewnić odpowiednio wysokiego poziomu wsparcia, jakiego potrzebują ci uczniowie. Asystenci romscy narzekają również na niskie wynagrodzenie za swoją pracę. Nadal istotnym problemem jest kwestia edukacji dzieci romskich na poziomie kształcenia ponadpodstawowego. W okresie sprawozdawczym korzystało z niego średnio 72 uczniów romskich, co stanowi od 3 do 4% liczby romskich uczniów objętych kształceniem podstawowym. Ponad 90% dzieci romskich nie kontynuuje edukacji na poziomie kształcenia ponadpodstawowego i, co więcej, liczba tych uczniów spada. W ciągu pięciu lat zmniejszyła się z 3,9 do 2,9%. Nie widać również znaczącej poprawy pod względem osiągnięć romskich uczniów na egzaminach. Wciąż większość tych uczniów nie nadaża za swoimi rówieśnikami spoza ich społeczności. Pozytywną zmianą jest natomiast zmniejszenie się odsetka romskich uczniów uczęszczających do „szkół specjalnych” z 16,8 do 7%. Nadal jest on jednak wyższy niż średnia dla reszty populacji, która wynosi ok. 3%³⁸.

Widoczne są także braki działań na rzecz zwalczania postaw antyromskich w społeczeństwie większościowym. W tym zakresie władze polskie powinny inicjować odpowiednie akcje na rzecz promowania wzajemnego szacunku i zwalczania dyskryminacji. Romowie zgłaszali problemy z uzyskaniem dostępu do mieszkalnictwa socjalnego i dodatków mieszkaniowych z powodu dyskryminacji ze strony władz samorządowych lub ze względu na spiralne zadłużenie, w jakie popada wielu Romów. Romowie napotykają również trudności przy kupnie i wynajmie nieruchomości na wolnym rynku. Ogólnie sytuacja zakwaterowania Romów poprawia się, choć istnieją wyjątki (przykład – osada w Maszkowicach w woj. małopolskim – ok. 300 mieszka w warunkach znacznie poniżej normy)³⁹.

³⁷ *Ibidem*, s. 36–37.

³⁸ *Ibidem*, s. 38–39.

³⁹ *Ibidem*, s. 5, 17.

Zakończenie

W analizowanym okresie zdaniem Komitetu Doradczego i Komitetu Ekspertów Rady Europy polityka etniczna państwa polskiego nie uległa znaczącym zmianom. Nie zmienił się status prawny mniejszości oraz ramy instytucjonalne tej polityki. Nadal władze polskie finansują szkolnictwo i kulturę mniejszości narodowych i etnicznych. Zapewniają im także dostęp do środków masowego przekazu. W analizowanych opiniach zauważalna była jednak pewna niechęć władz do poszerzania praw mniejszości (np. odrzucanie prób zmian ustawy o mniejszościach). Za niepokojące można uznać przypadki odwoływania się do polityki wzajemności oraz niektóre niekorzystne dla mniejszości niemieckiej decyzje w zakresie reformy administracyjnej (przyłączenie do miasta Opola sąsiednich miejscowości), edukacji oraz dostępu do mediów publicznych. Niepokojący jest nadal poziom nietolerancji w Polsce. Potrzebne są bardziej zdecydowane reakcje władz na wypowiedzi, demonstracje i inne działania charakteryzujące się ksenofobią, antysemityzmem i islamofobią. Warto byłoby, zdaniem ekspertów RE, zwiększyć w procesie nauczania ilość treści dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych i ich wkładu w polską historię i społeczeństwo.

Bibliografia

- Browarek T., *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, Lublin 2018.
- Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (Dz.U. 2009, nr 137, poz. 1121).
- Komitet Doradczy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych. *Czwarta opinia w sprawie Polski – przyjęta w dniu 6 listopada 2019 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <http://mswia.gov.pl> (27.09.2021).
- Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. 2002, nr 22, poz. 209).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 3545, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (27.09.2021).
- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (26 października 2015 r.), Uzasadnienie odmowy podpisania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw*, Sejm RP, <http://sejm.gov.pl> (28.09.2021).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014, (Dz.U. 2014, poz. 1687).

Trzeci raport Komitetu Ekspertów przedstawiony Komitetowi Ministrów Rady Europy zgodnie z Artykułem 16 Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych, Strasburg, 15 października 2021 r., Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl> (27.09.2021).

Ethnic policy of the Polish state after 2011 in the opinions of the Advisory Committee and the Committee of Experts of the Council of Europe

Abstract

This article aims to present and analyse the assessment of the ethnic policy of the Polish state made on the basis of the Fourth Opinion on Poland of the Advisory Committee of the Council of Europe on the Framework Convention for the Protection of National Minorities and on the basis of the Third Report of the Committee of Experts on the European Charter for Regional or Minority Languages. The main thesis of the work is the statement that although the ethnic policy of the Polish state has not changed in the analyzed period, some actions of the Polish authorities testify to their certain unfavorability towards the extension of the rights of national minorities, and even in some cases the desire to reduce these rights. The article uses a number of research methods. The most important of them are institutional and legal analysis, factorial method and comparative method.

Keywords: ethnic politics, national and ethnic minorities, rights of national minorities, Poland