



OCHRONA PRAW MAŁYCH LUDÓW RDZENNYCH W FEDERACJI ROSYJSKIEJ

Grzegorz Bonusiak

THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES
IN THE RUSSIAN FEDERATION

— ABSTRACT —

There are about 250 thousand people belonging to 41 ethnic groups recognized as indigenous peoples in the Russian Federation. From the legal point of view, their rights are well protected by the Constitution and a number of federal laws. Unfortunately, their social, economic and political situation is much worse than the standards set by the legislation. The provisions of these acts are violated and some of them are in contradiction with other normative acts. Another problem is the lack of implementing acts. Indigenous peoples in Russia, as it was in the period of the Soviet Union, are “the last among equals”, and their interests are rarely noticed by the regional and central authorities. This is due to their small size (0.2% of the total population), but, first of all, their interests are in contradiction with the needs of the Russian economy.

— KEYWORDS —

the Russian Federation, protection of the rights of ethnic minorities, protection of the rights of indigenous peoples

* Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Historii Prawa i Studiów Europejskich.

Współcześnie w granicach Federacji Rosyjskiej mieszka niezwykle mieszanka narodów i grup etnicznych należących do różnych typów antropologicznych i grup językowych. Przez wieki kolonizacji i asymilacji część z nich zmniejszyła swój stan liczebny i współcześnie wśród grup etnicznych zamieszkujących Rosję spotkać można i takie, których populacja nie przekracza jednego tysiąca¹. Jest to szczególnie widoczne wśród ludów północy, których populacja nigdy nie była duża z uwagi na trudne warunki klimatyczne w obszarach zamieszkania, które w naturalny sposób ograniczały możliwą do utrzymania liczbę ludności. Z drugiej strony peryferyjność tych obszarów i warunki życia utrudniały ich kolonizację przez osadników z dominujących grup kulturowych, ograniczały wpływy rosyjskiej kultury i pozwalały na utrzymanie bliskiego tradycyjnemu stylu życia przez autochtonów. W efekcie, pomimo procesów akulturacji dokonujących się samorzutnie lub będących częścią wewnętrznej polityki Rosji, części tych ludów udało się po dzień dzisiejszy przetrwać i utrzymać swą tożsamość, odrębność kulturową i tradycyjny styl życia. O ile kwestie dotyczące ich kultury były przedmiotem dociekań polskich badaczy², o tyle sprawy związane z położeniem politycznym i prawnym wciąż czekają na całościowe opracowanie³. Celem niniejszego artykułu jest próba zarysowania problemów związanych ze statusem politycznym i prawnym małych ludów rdzennych w Rosji, a przede wszystkim rozbieżności pomiędzy stanem formalnym a faktycznym w zakresie ochrony ich praw. Odpowiednio do niego, tekst podzielono na części przedstawiające historyczne uwarunkowania dzisiejszego statusu, jego kształt formalny oraz problemy z jego stosowaniem w praktyce. Na zakończenie podjęto próbę wskazania głównych przesłanek, które składają się na przedstawione problemy.

¹ W procesie kolonizacji Syberii i północy znaczne straty wśród ludności autochtonicznej wywoływały także choroby roznoszone przez europejskich handlarzy i osadników. Na przykład A. Wood wskazuje, że potrafiły one uśmiercić w niektórych regionach do 80% ludności. Zob. A. Wood, *The History of Siberia: From Russian Conquest to Revolution*, New York 1991, s. 82–83.

² Zob. np. W. Lipiński, *Ludzie tundry. Tożsamość i granice etniczne na północy Syberii*, Warszawa 2011; E. Nowicka, *Wielka Syberia małych narodów*, Kraków 2000.

³ Zarys statusu mało licznych ludów rdzennych przedstawia A. Wierzbicki, *Rosja. Etniczność i polityka*, Warszawa 2011, s. 242–244. Niestety, ogranicza się do przedstawienia regulacji formalnych.

HISTORYCZNE UWARUNKOWANIA STATUSU MAŁYCH LUDÓW RDZENNYCH W ROSJI

Ekspansję na północ i wschód rozpoczął już w XII wieku Nowogród, zajmując przez kolejne trzysta lat tereny północno-wschodniej Europy – od Bałtyku aż po Ural. Jednak dalsze rozszerzanie granic hamowały ordy pozostałe po podbojach Mongołów. W XVI wieku, po załamaniu się potęgi Złotej Ordy, nowo utworzone Cesarstwo Rosyjskie zniszczyło Chanat Kazański, a później Syberyjski i u zarania XVII wieku rozpoczęło ekspansję w głąb Azji, by w dwieście lat później przekroczyć Pacyfik i na pewien czas objąć w posiadanie Alaskę. Stając się największym terytorialnie państwem na świecie, Rosja wchłonęła niezwykle mieszaną ludność, z których część łatwo podporządkowała się nowym władcom, a inne uparcie odmawiały zaakceptowania ich zwierzchności⁴. Wszędzie, gdzie docierały oddziały kozackie, w pierwszym rzędzie uruchamiano handel futrami, wymieniając je na pochodzące z europejskiej części cesarstwa przedmioty. W dalszej kolejności narzucano system składania corocznej daniny (*jasaku*) w postaci futer, w ilości wyznaczonej poszczególnym rodom przez nowe władze. Wreszcie budowano osady obronne, które pełniły funkcje militarne, będąc bazami wypadowymi dla działań zbrojnych przeciw wrogim rodom i plemionom, polityczne i administracyjne oraz handlowe. W nich także przetrzymywano przedstawicieli poszczególnych rodów jako zakładników, w ten sposób wymuszając posłuszeństwo. Jednak w początkowym okresie ekspansji, a na obszarach bardziej oddalonych i o szczególnie trudnym klimacie aż do XIX wieku, nie prowadzono żadnych innych działań ingerujących w dotychczasowy styl życia mieszkańców⁵. Właściwie jedynym wyjątkiem były próby chrystianizacji, które często prowadziły do zmieszania powierzchownego prawosławia z tradycyjnym szamanizmem⁶. Z drugiej strony warto dodać, że wymiar *jasaku* często przewyższał możliwości poszczególnych rodów i zmuszał do przeznaczania znacznych sił i środków na zdobycie wymaganej ilości futer.

⁴ W odniesieniu do małych ludów północy z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku Czukczów. Kolejne wojny w latach 1727–1771 pozwoliły im aż do początków XX w. zachować szeroką samodzielność. Zob. J. Forsyth, *A History of the Peoples of Siberia: Russia's North Asian Colony 1581–1990*, Cambridge 1994, s. 143–150; А.К. Нефёдкин, *Военное дело чукчей (середина XVII–начало XX в.)*, Петербург 2003.

⁵ Zob. np. I.V. Naumov, *The History of Siberia*, Abingdon 2006, s. 69–82.

⁶ Por. opis synkretycznego systemu wierzeń współczesnych mieszkańców północnej części Jakucji (Republiki Sacha): W. Lipiński, op.cit., s. 131–140.

Większe zmiany w życiu ludów Syberii i Północy przyniosły natomiast dwa inne zjawiska związane z napływem znacznych ilości osób o słowiańskim rodowodzie. Pierwszym z nich był proces osiedlania chłopów oraz Kozaków zwalnianych ze służby wojskowej na ziemiach należących wcześniej do ludów tubylczych. Drugim, występującym zwłaszcza w XIX wieku, napływ zesłańców. Jeżeli chodzi o pierwszy z nich, to mógł on się odbywać przede wszystkim w rejonach o odpowiednich warunkach klimatycznych i dotyczył w głównej mierze większych narodów zajmujących bardziej odpowiednie dla rolnictwa czy hodowli ziemie (np. Jakutów, Buriatów). Natomiast w rejonach północnych i dalekowschodnich, choć prowadził do wypychania autochtonów na mniej wydajne obszary, to jednak owocował często przejściem części kultury i stylu życia przez Słowian, którzy by przetrwać w niegościnnych obszarach, musieli naśladować strategię życiowe tubylców⁷. Drugi proces w wyraźny sposób prowadził do podniesienia kultury materialnej i duchowej azjatyckiej części Imperium Rosyjskiego. Wynikało to z faktu, że gros zesłańców wywodziło się z elit intelektualnych i w miejscach zsyłki starało się kultywować swe zainteresowania, stając się pierwszymi etnografami, inżynierami czy oświeconymi badaczami i administratorami tych ziem⁸.

Pierwsze lata istnienia Republiki Rad, pomijając okres zwierzchności białych pod wodzą Korbiejnikowa nad częścią Syberii, przyniosły małym ludom rdzennym wyraźną poprawę sytuacji politycznej i społecznej. Deklarowana wielonarodowość rewolucyjnego państwa pozwoliła im na przynajmniej czasowe uzyskanie podmiotowości i częściowej samorządności. W latach dwudziestych opracowane zostały alfabety i literackie (pisane) wersje języków dużej części ludów rdzennych, a część młodzieży uzyskała dostęp do ośrodków kształcenia⁹. Jednak kolejne lata krzepnięcia nowego ustroju prawa te ograniczały. Najtrudniejszym okresem dla zachowania różnorodności etnicznej Rosji i odrębnej tożsamości poszczególnych ludów były czasy stalinowskie i próby stworzenia

⁷ Ich potomkami są współcześni Starożyłowie często kulturowo bliżsi autochtonom niż Rosjanom.

⁸ Z rozmów autora z Rosjanami (w rozumieniu obywatelstwa, nie etnicznym) wynika dość jednoznaczna konstatacja, że o ile Polska i Polacy nie są zwykle dostrzegani przez władze polityczne czy społeczeństwo europejskiej części Rosji, o tyle na Syberii cieszą się renomą i dobrą pamięcią. Przykładami mogą być choćby Waław Sieroszewski czy Jan Czerski, od którego nazwiska pochodzi nazwa miasta – stolicy obwodu niżniekołymskiego. Warto wiedzieć, że pierwsze zesłania miały miejsce już na przełomie XVI i XVII w, a na szerszą skalę do katalogu kar za różnorakie przestępstwa zsyłkę włączono w połowie XVII w.

⁹ A. Dennis, A.L. Bartels, *When the North Was Red: Aboriginal Education in Soviet Siberia*, Montreal 1995, s. 30–49.

nowego – „radzieckiego człowieka”. Jednakże nawet wówczas zamieszkiwanie w rejonach arktycznych dawało szansę zachowania odrębności dzięki małemu zainteresowaniu ze strony radzieckich władz. W rzeczywistości największym zagrożeniem było dla omawianych ludów włączenie w procesy wzmożonej industrializacji i kolektywizacji, a więc znane z historii Europy XIX wieku procesy tworzenia dużych, nowoczesnych i homogenicznych narodów¹⁰. Należy tu zwrócić uwagę na trzy przebiegające równolegle procesy. Po pierwsze, niszczone były tradycyjne, plemienne systemy władzy i dystrybucji dóbr. W przypadku ludów północy przybierały one specyficzną postać rozkułaczania w formie odbierania stad reniferów czy przysyłania obcych do zarządzania tworzonymi gospodarstwami hodowlanymi i pasterskimi tworzonymi zwykle w oparciu o istniejące wcześniej gospodarstwa rodowe. Po drugie, prowadzono eksterminację dawnych wierzeń i ich kapłanów, ale także prawosławia w ramach szerszej walki o ateizację społeczeństwa. W tym czasie szamani zostali wyeliminowani z życia ludów autochtonicznych, bądź to w wyniku eksterminacji, bądź wysłania do obozów pracy¹¹. Po trzecie, niszczone tradycyjny styl życia i rozrywano więzi społeczne, w efekcie czego nastąpiła fragmentaryzacja rodzin i klanów, a w konsekwencji przemieszanie poszczególnych ludów.

Z drugiej strony, przynajmniej oficjalne, równouprawnienie¹² poszczególnych grup etnicznych w Związku Radzieckim ułatwiło zachowanie części tradycji i umożliwiło wytworzenie odpowiadających współczesności elit owych społeczności, kształconych w kierunku pedagogicznym i kulturoznawczym. Działania te leżały jednak na marginesie działalności naukowo-dydaktycznej w Związku Radzieckim, a jedyną jednostką naukową koncentrującą się na badaniach języków i kultur oraz kształceniu nauczycieli ludów rdzennych był Instytut (obecnie Uniwersytet) Pedagogiczny im. Hercena w Leningradzie (Petersburgu). Na początku lat trzydziestych w jego strukturze wyodrębniony został Instytut Narodów Północy i uruchomione zostały studia dla przyszłych nauczycieli z nauką

¹⁰ Przyjmując koncepcję Ernsta Gellnera o ujednociającej roli uprzemysłowienia, nawet pomimo swojej „niebieskości”, tj. przynależności do innego typu antropologicznego, przedstawiciele ludów północy mogli zatracać odmiennosc przez przyjmowanie obcych stylów życia, edukacji, kariery ułatwiających dostosowanie do zindustrializowanego świata. Por. E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991.

¹¹ Porównaj rozprawa z szamanami wśród Ewenów: P. Vitebsky, *The Reindeer People: Living With Animals And Spirits in Siberia*, Harcourt 2006, s. 231 i dalsze.

¹² Yuri Slezkine słusznie nazywa małe rdzenne ludy mieszkające w ZSRR „ostatnimi wśród równych”. Y. Slezkine, *Arctic Mirrors: Russia and the Small Peoples of the North*, New York 1994, s. 303–336.

literackich języków ludów rdzennych. Instytut kształcił też kadry dla gospodarki i administracji, a jego studenci rekrutowali się w dużej mierze spośród ludów rdzennych. Wracali oni zwykle do miejsc pochodzenia, prowadząc na miejscu badania lub pracując w swych dyscyplinach i zawodach¹³.

W istocie okres istnienia Związku Radzieckiego to dwa przeciwstawne sobie procesy. Z jednej strony wyraźnie widoczna jest tendencja do badania języków i kultur narodów innych niż słowiańskie oraz chęć ich zachowania oraz oficjalne deklaracje o równoprawności wszystkich narodów składających się na mozaikę etniczną Związku Radzieckiego. Z drugiej – coraz wyraźniejszym problemem stawała się dominacja Słowian we wszelkich aspektach życia, a w szczególności w sferze politycznej. Trudno tu przypisywać jednoznacznie złą wolę władzom centralnym, a raczej należy wskazać na społeczne postrzeganie ludów innych niż słowiańskie. To przysyłani z części europejskiej państwa specjaliści zajmowali wyższe stanowiska w gospodarce, polityce i administracji, przez co kultury autochtoniczne postrzegane były jako zaściankowe i nierozwojowe. Podobnie znajomość języka rosyjskiego i przynajmniej podstawowych elementów rosyjskiej kultury symbolicznej stawała się elementem niezbędnym awansu społecznego. Prowadziło to do kształtowania negatywnych stereotypów na temat przedstawicieli etnosów innych niż słowiańskie, a jednocześnie do wzmacniania negatywnych autostereotypów wśród nich samych. O ile większe narody potrafiły w takich warunkach zachować własną kulturę i odrębność, co w szczególny sposób zaważyło na ich wrogich Rosjanom zachowaniach po rozpadzie ZSRR (np. wśród Jakutów czy Tuwińców, a także większości narodów kaukaskich), o tyle wśród małych narodów szczególnie mocno postępował proces stopniowej akulturacji i asymilacji. Warto także pamiętać, że kultura materialna Rosjan traktowana była jako wyższa i poprzez zaawansowanie technologiczne ułatwiająca życie na obszarach o szczególnie trudnych warunkach klimatycznych¹⁴. W rezultacie wybór, przed którym stawał młody Tunguz czy Czukcz, dotyczył całego życia – mógł pozostać w swym zaścianku i żyć zgodnie z tradycją lub przyjąć kulturę narodu dominującego dla awansu społecznego, choć nawet wówczas nie

¹³ Zob. historia Instytutu Narodów Północy na oficjalnej stronie: <http://www.herzen.spb.ru/main/structure/inst/ins/1229086466/1257415326>, odczyt z dn. 20.11.2014.

¹⁴ Nawet współcześnie dobrze wspomniany jest nie tylko centralnie finansowany do końca lat osiemdziesiątych program industrializacji północy, ale także prowadzone do początku lat pięćdziesiątych, działania Dalstroju – przedsiębiorstwa prowadzonego przez NKWD i wykorzystującego przymusową pracę jeńców i więźniów.

stawał się równy Słowianom (pod względem społecznym i politycznym, choć nie prawnym).

Po upadku Związku Radzieckiego w demokratyzującej się w latach dziewięćdziesiątych Federacji Rosyjskiej starano się, przynajmniej formalnie, wzmocnić pozycję mniejszości narodowych, wspomóc procesy odradzania ich języka, kultury i tradycyjnych zawodów. Wynikało to z utrzymywania się wieloetniczności państwa pomimo uzyskania suwerenności przez wiele istniejących wcześniej republik, a pośrednio z chęci wzmocnienia pozycji dużej diaspory rosyjskiej, która nagle znalazła się poza granicami państwa, z którym się utożsamiała. Istotną rolę odegrały także uwarunkowania międzynarodowe, jak choćby konieczność ochrony praw człowieka i praw mniejszości dla uzyskania pomocy międzynarodowej. Na całym świecie zainteresowanie położeniem ludów rdzennych rosło od lat sześćdziesiątych, stając się przedmiotem uwagi Narodów Zjednoczonych oraz innych organizacji, w tym stowarzyszeń organizacji i organów przedstawicielskich ludów autochtonicznych, które zaczęły szukać kontaktu z ludami zamieszkującymi w Rosji. Dużym ułatwieniem było dla części z nich wspólne pochodzenie i przynależność etniczna ułatwiająca ponadgraniczne kontakty na przykład Saamom, Eskimosom czy Aleutom. W tym samym czasie, dzięki transformacji ustrojowej, następowało powolne łączenie działań ludów autochtonicznych w samej Rosji, pojawiły się organizacje postulujące odrodzenie ich kultury, powrót do tradycyjnych religii czy odtworzenie zniszczonych przez kolektywizm więzów rodowych. Pierwszą, i do dziś najważniejszą, było Stowarzyszenie Rdzennych Ludów Północy w Rosji¹⁵ powstałe w 1990 roku na pierwszym kongresie rdzennych ludów północy, które zjednoczyło pod swymi sztandarami 26 różnych grup autochtonicznych. Liczba ta wzrosła w 1993 roku, kiedy jego formuła została poszerzona o rosyjskie ludy Syberii i Dalekiego Wschodu. Obecnie w organizacji reprezentowanych jest 41 grup etnicznych o łącznej populacji około 250 tysięcy osób¹⁶.

¹⁵ Na forum międzynarodowym używana jest nazwa w języku angielskim RAIPON – *Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Siberia and the Far East*. Na forum wewnętrznym zachowany jest skrót RAIPON, lecz pełna nazwa brzmi *Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации* (Stowarzyszenie Rdzennych Małych [Mało Licznych] Narodów Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu). W języku rosyjskim nie występuje rozróżnienie na ludy, narodowości i narody i obejmuje je jedno pojęcie *narod*. Nie można więc oficjalnego rosyjskiego nazewnictwa traktować jako aktu uznania przez Rosję wszystkich ludów rdzennych za narody w rozumieniu prawa międzynarodowego.

¹⁶ Ich liczebność i rozmieszczenie przedstawia: G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011, s. 174–181. Najnowsze dane można odnaleźć w wynikach spisu powszechnego

SYSTEM OCHRONY PRAW MAŁYCH LUDÓW RDZENNYCH

Zmiany w Rosji i wzrost dążeń do emancypacji obecnych na jej terytorium ludów rdzennych spowodowały, że w Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 roku znalazł się art. 69 o treści: „Federacja Rosyjska gwarantuje prawa rdzennych niewielkich liczebnie narodowości, zgodnie z ogólnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego oraz umowami międzynarodowymi zawartymi przez Federację Rosyjską”¹⁷. Na jego podstawie uchwalone zostały trzy ustawy regulujące kwestie związane ze statusem ludów rdzennych w Rosji. Są to:

1. Ustawa z 30 kwietnia 1999 roku o ochronie praw małych narodów rdzennych w Federacji Rosyjskiej¹⁸.
2. Ustawa z 20 lipca 2000 roku o ogólnych zasadach organizacji stowarzyszeń małych narodów rdzennych północy, Syberii i dalekiego wschodu Federacji Rosyjskiej¹⁹.
3. Ustawa z 7 maja 2001 roku o obszarach tradycyjnego korzystania z natury przez rdzenne małe narody północy, Syberii i dalekiego wschodu Federacji Rosyjskiej²⁰.

Pierwsza z nich wskazuje podmioty objęte ochroną, nadaje im szereg praw związanych z ochroną ich języka, kultury i tradycyjnego stylu życia oraz nakłada obowiązki w tym zakresie na organy władz wszystkich szczebli. Zgodnie z ustawą aby lud mógł być określony jako rdzenny, musi jednocześnie spełniać cztery kryteria:

1. liczyć nie więcej niż 50 tysięcy członków²¹,

z 2010 r.: t. 4. *Национальный состав и владение языками, гражданство*, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.html, odczyt z dn. 20.11.2014.

¹⁷ *Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r.* Tekst w języku polskim: *Konstytucja Rosji*, wstęp i tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.

¹⁸ *Федеральный закон О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации з 30 kwietnia 1999 r.*, [w:] *Собрание законодательства Российской Федерации от 1999 г.*, N 18, ст. 2208.

¹⁹ *Федеральный закон Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации з 20 lipca 2000 r.*, [w:] *Собрание законодательства Российской Федерации от 2000 г.*, N 30, ст. 3122.

²⁰ *Федеральный закон О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера*, [w:] *Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации з 7 maja 2001 r.*, *Собрание законодательства Российской Федерации от 2001 г.*, N 20, ст. 1972.

²¹ Odrębną grupę w ustawodawstwie rosyjskim stanowią mniejszości liczące więcej niż 50 tysięcy członków. W tym przypadku nie wprowadza się jednak prawnego rozróżnienia na rdzenne i inne, a ważniejsza jest kwestia „tytularności” – nazwania części składowej Federacji Rosyjskiej nazwą własną

2. utrzymywać tradycyjny styl życia,
3. zamieszkiwać obszary, na których żyli jego przodkowie,
4. uważać się za odrębną wspólnotę etniczną.

Liczba narodowości, które obejmuje ten akt, jest w rezultacie zmienna, gdyż zależy od procesów demograficznych odbywających się w ich łonie i wyodrębniania nowych grup.

Na podstawie omawianej ustawy przysługuje małym ludom rdzennym prawo do zakładania stowarzyszeń o charakterze etnicznym, swobodnego korzystania z ziemi i zasobów naturalnych w miejscach tradycyjnego osadnictwa, w zakresie niezbędnym do utrzymania tradycyjnego stylu życia i wykonywanych zawodów, uczestniczenia w wykonywaniu kontroli nad ich wykorzystaniem przez inne podmioty, a także uczestniczenia w przygotowaniu, wprowadzaniu i kontroli wykonywania programów ochrony przyrody i rozwoju społeczno-gospodarczego w obszarach rdzennych. Ludy rdzenne mają także prawo wyznaczania spośród swych członków osób, które pełnią rolę stałych przedstawicieli przy organach władzy państwowej i samorządowej każdego szczepła, których kompetencje dotyczą ich problemów. Symetrycznie ustawa nakłada na organy władz państwowych, regionalnych i lokalnych obowiązek współpracy przy podejmowaniu decyzji, wprowadzaniu ich w życie i kontroli ich wykonania z przedstawicielami ludów rdzennych, o ile dotyczą one ich interesów oraz współpracy z ludami rdzennymi, ich organizacjami i przedstawicielami w zakresie utrzymania i rozwoju nauczania w języku i języka rdzennego, utrzymania i rozwoju kultury, ochrony przyrody na obszarach tradycyjnie zajmowanych lub wykorzystywanych przez autochtonów. Wyraźnie wskazany jest też nakaz zapewnienia równego traktowania przez organy zajmujące się pomocą społeczną i ochroną zdrowia. Ciekawostką, która wynika zapewne z międzynarodowych regulacji odnoszących się do ludów rdzennych, jest przyznanie ich członkom prawa do odbywania zastępczej służby wojskowej. Dodatkowo w miejscach swego zamieszkania ludy rdzenne mogą tworzyć organy samorządowe z kompetencjami w zakresie utrzymania i rozwoju języka, kultury, tradycyjnego stylu życia oraz rozwoju społeczno-gospodarczego. Nie zastępują one jednak innych lokalnych organów władzy, a działają jedynie jako organy przedstawicielskie społeczności rdzennej w zakresie autonomii kulturowej.

Dруга z ustaw reguluje sprawy z zakresu swobody stowarzyszeń i stowarzyszenia się członków małych ludów rdzennych. Rozróżnia w tym zakresie trzy

takiej narodowości, np. Jukuci (Sacha) – Jakucja (Republika Sacha), Kałmucy – Republika Kałmucji, Karelowie – Republika Karelii etc.

rodzaje stowarzyszeń: stowarzyszenia rodowe członków ludu rdzennego oparte na pokrewieństwie, stowarzyszenia terytorialno-sąsiedzkie oparte na zamieszkiwaniu na obszarze rdzennym i kultywowaniu tradycyjnego stylu życia oraz związki wspomnianych stowarzyszeń, w tym związki związków. Osoby fizyczne należące do omawianych mniejszości mogą swobodnie zakładać pierwsze dwa typy organizacji, wstępować do nich i rezygnować z członkostwa. Nie muszą być to grupy *stricte* inkluzywne, jej członkowie mogą bowiem swobodnie decydować o rozszerzeniu kryteriów członkostwa na przykład na osoby spokrewnione, choć nie należące do danej mniejszości. Członkami organizacji trzeciego typu mogą być wyłącznie istniejące wcześniej stowarzyszenia, przy czym nie ma żadnych ograniczeń, co do rodzaju członków zbiorowych. Wszystkie stowarzyszenia podlegają obowiązkowi rejestracji. W rezultacie w całej Rosji działają związki grupujące się w ramach jednego ludu i/lub obszaru, a większość z nich jest na wyższym poziomie członkami wspomnianego RAIPON.

Działalność stowarzyszeń jest wolna od jakichkolwiek wpływów i nacisków ze strony organów władz dowolnego szczebla, jednakże cele działania muszą być zgodne z przewidzianymi w omawianej ustawie (tj. w zakresie języka, kultury, tradycyjnego stylu życia i rozwoju społeczno-gospodarczego) albo być przewidziane przez inne akty prawne federacji lub jej jednostek składowych. Muszą być organizacjami działającymi na zasadach non-profit, choć wolno im prowadzić działalność gospodarczą w zakresie obrotu towarami wytworzonymi przez swych członków. Natomiast majątek może pochodzić z wkładów członków, mienia przekazanego przez organy władzy różnego szczebla oraz darowizn osób fizycznych i prawnych w tym także mających swą siedzibę (miejsce zamieszkania) poza Federacją Rosyjską. Szczególnie ważna jest możliwość korzystania ze wsparcia zagranicznego, gdyż ludy rdzenne w Rosji cechuje bardzo słaby stopień rozwoju społeczno-gospodarczego²².

Trzecia ze wskazanych ustaw reguluje tryb tworzenia i funkcjonowania specjalnych obszarów, na których małe narody rdzenne mogą kultywować tradycyjny styl życia. W ich skład mogą wchodzić tereny wykorzystywane na ich siedziby stałe i przejściowe oraz tereny niezbędne do kultywowania tradycyjnych zajęć, w tym hodowli reniferów, myślistwa i rybołówstwa. Dodatkowo mogą one obejmować obszary istotne dla ludów rdzennych z przyczyn historycznych, kulturowych i religijnych (np. dawne miejsca pochówku). O ich utworzeniu decydują odpowiednie

²² Warto pamiętać, że wszystkie organizacje w Federacji Rosyjskiej otrzymujące dotacje z zagranicy muszą od 2012 roku rejestrować się jako „organizacje pełniące funkcje zagranicznych agentów”.

terytorialnie organy władzy wykonawczej na wniosek zainteresowanego ludu. Przy podejmowaniu decyzji co do ich granic muszą wziąć pod uwagę szereg czynników wyliczonych w ustawie, w tym zapewnić wielkość wystarczającą dla utrzymania bioróżnorodności, wykonywania wszelkich tradycyjnych zawodów i zajęć przez członków społeczności rdzennych, zachowania więzi pomiędzy ich członkami, zachowania integralności obiektów o znaczeniu historycznym i kulturowym. Swoboda korzystania z zasobów naturalnych na tych obszarach dotyczy nie tylko członków społeczności rdzennych, ale także innych osób wykonujących analogiczne zajęcia i zawody na stałe zamieszkujących dane obszary. Najważniejszym ograniczeniem nałożonym na społeczności rdzenne jest fakt, że mogą one wykorzystywać ziemię i jej zasoby wyłącznie dla podtrzymania tradycyjnego stylu życia, nie mogą natomiast prowadzić gospodarki intensywnej, na przykład wydobywania jakichkolwiek surowców. Ustawa dopuszcza dwa rodzaje ingerencji państwa, władz regionalnych lub lokalnych w istniejące obszary chronione. Po pierwsze, może być na nich ustanowiona służebność gruntowa w celu zapewnienia migracji zwierząt lub budowy i utrzymania linii elektrycznych i energetycznych, szlaków transportowych i rurociągów oraz dla innych celów publicznych. Po drugie, ustawa dopuszcza zajęcie ziemi należącej do obszaru chronionego, a potrzebnej na cele publiczne za rekompensatą w postaci przyznania ziemi o równoważnej wartości dla obszaru chronionego przy jednoczesnym wyrównaniu szkód wynikających z takiego zajęcia. Przepisy omawianego aktu pozostawiają takie decyzje w całości w gestii odpowiednich władz administracyjnych i nie przewidują obowiązku uzyskania zgody zainteresowanej społeczności.

PROBLEMY ZE STOSOWANIEM REGULACJI USTAWOWYCH

Warunkiem podstawowym skutecznej ochrony praw przysługujących grupom mniejszościowym jest obok istnienia formalnych regulacji rzeczywiste ich wprowadzanie w życie i przestrzeganie. W odniesieniu do ludów rdzennych w Rosji omówione wcześniej gwarancje ustawowe mają w dużej części wyłącznie formalny i deklaracyjny charakter. W ostatniej dekadzie były one wielokrotnie nowelizowane, w większej części nie doczekały się wydania aktów wykonawczych i pozostają w sprzeczności z niektórymi innymi przepisami obecnymi w federalnych aktach prawnych.

Za ilustrację pierwszej z wymienionych tendencji służyć może omawiana Ustawa o ochronie praw małych narodów rdzennych w Federacji Rosyjskiej.

Była ona nowelizowana czterokrotnie, w 2004, 2007, 2008 i 2009 roku, przy czym zmiany nie miały charakteru powierzchownego, lecz część z nich istotnie zmieniała zakres ochrony praw omawianych ludów. Dla przykładu, ustawą z 2007 roku²³, która dostosowywała szereg aktów prawnych do nowego Kodeksu ziemskiego FR, zlikwidowana została możliwość posiadania ziemi w obszarach tradycyjnego korzystania przez stowarzyszenia małych narodów rdzennych, a pozostało wyłącznie prawo do korzystania zeń. Jednak najpoważniejsza w skutkach była nowela z 2009 roku²⁴. W jej wyniku omawiane ludy utraciły swobodę prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach tradycyjnego korzystania, a jej zakres został ograniczony wyłącznie do tradycyjnych form (myślistwa, rybołówstwa, zbieractwa, hodowli) w wymiarze ekstensywnym i służącym wyłącznie podtrzymaniu tradycyjnego stylu życia. Zauważmy, że zmiana ta oznaczała zablokowanie możliwości odrębnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Możliwe stało się wyłącznie trwanie w utartych schematach, natomiast zmiana polegająca na dostosowaniu do współczesności mogła być realizowana wyłącznie w oparciu o porzucenie tradycji, a zatem także wyrzeczenie odmienności. W istocie odcinała ona ludy rdzenne od możliwości powolnego dostosowania i narzucała wybór pomiędzy niezmiennym trwaniem a radykalnym zerwaniem.

Na najpoważniejsze problemy związane z brakiem odpowiednich aktów wykonawczych natrafiamy w przypadku trzeciej z omawianych ustaw. Przez ponad dziesięć lat jej obowiązywania do chwili obecnej powstały wyłącznie lokalne obszary tradycyjnego korzystania z ziemi. Pomimo licznych petycji stowarzyszeń grupujących ludy rdzenne żaden taki obszar nie został ustanowiony na szczeblu ogólnopaństwowym (obejmując na przykład części terytoriów dwu lub więcej podmiotów federacji), przy czym argumentem administracji państwowej był brak odpowiednich przepisów wykonawczych, które nawiasem mówiąc, same powinny wydać²⁵. Analogicznie na brak przepisów wykonawczych napotyka problem wypłaty rekompensat dla ludów rdzennych za odebrane im ziemie, co staje się szczególnie istotnym elementem wraz z intensyfikacją

²³ *Федеральный закон О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации* z 26 czerwca 2007, [w:] *Собрание законодательства Российской Федерации* от 2007 г., N 27, ст. 3213.

²⁴ *Федеральный закон О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»* z 19 marca 2009, [w:] *Собрание законодательства Российской Федерации* от 2009 г., N 14, ст. 1575.

²⁵ Por. В.А. Кряжков, *Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы*, „Государство и право” 2012, № 5, s. 31.

wydobycia surowców na Syberii, koniecznością ich przesyłu i przerobu. Dopiero w 2009 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przyjęło projekt stosownego rozporządzenia zawierającego procedurę i zasady tworzenia wyliczeń. Pomimo zapowiedzi, że będzie ona testowana w następnym roku i zgłoszeniu się wielu ludów (z półwyspu Kola, Sachalinu i Jakucji) zainteresowanych jej zastosowaniem do obliczenia przysługujących im rekompensat, do końca 2011 roku nie została ona ani razu użyta²⁶. W ten sam sposób obchodzony jest także wymóg prowadzenia konsultacji w sprawie programów rozwoju regionalnego i innych zagadnień dotyczących interesów ludów rdzennych²⁷.

Przykładem trzeciego ze wskazanych problemów, tj. sprzeczności z innymi aktami prawnymi, może być wprowadzenie nowych regulacji dotyczących myślistwa i rybołówstwa. Odebrały one części autochtonów źródła utrzymania, wprowadzając zasadę, że licencje na wszystkie bez wyjątku rejony łowieckie oraz łowiska udzielane są w drodze przetargu bez uwzględnienia praw małych ludów rdzennych. W rezultacie pochodzący z nich myśliwi i rybacy byli przepędzani przez nowych użytkowników i pozostawali bez źródeł żywności bądź musieli wędrować nawet dziesiątki kilometrów, by dotrzeć do najbliższych niezajętych łowisk.

Wskazane braki i sprzeczności są nieustannie podnoszone przez poszczególne organizacje małych ludów rdzennych. Na ich VI ogólnorosyjskim zjeździe w Moskwie w kwietniu 2009 roku wśród przyjętych dokumentów wydana została między innymi rezolucja, w której delegaci podzielili istniejące problemy na główne kategorie:

- brak zintegrowanego podejścia do problemów rozwoju ludów rdzennych,
- brak skutecznych procedur angażowania ludów rdzennych w proces podejmowania decyzji dotyczących ich problemów,
- niedoskonałe ustawodawstwo, niegwarantujące wszystkich specyficznych praw wynikających z zapisów konstytucji,
- brak możliwości korzystania z ziemi i jej zasobów w związku z dystrybucją licencji w drodze przetargów²⁸.

²⁶ *The Indigenous World 2011*, red. K. Wassendorf, Copenhagen 2011, s. 44.

²⁷ *The Indigenous World 2012*, red. C. Mikkelsen, Copenhagen 2012, s. 37–38.

²⁸ *Resolution of the 6th Congress of the Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East of the Russian Federation*, April 24, 2009 r., Moscow, oficjalna strona RAIPON, <http://raipon.info/en/the-vi-congress.html>, odczyt z dn. 20.11.2014.

Jednocześnie zaproponowano środki zaradcze, kierując zalecenia do najwyższych organów władzy państwowej. Odpowiedzią była przyjęty przez rząd w grudniu 2009 roku „Koncepcja zrównoważonego rozwoju małych ludów rdzennych Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu”. Miała być realizowana do 2025 roku, a pierwsze działania, podzielone na siedem kategorii, planowano na lata 2009–2011. Składały się na nie:

1. opracowanie aktów wykonawczych dla tworzenia obszarów tradycyjnego korzystania z natury,
2. utworzenie pierwszych (modelowych) obszarów,
3. opracowanie regulacji dotyczących współpracy pomiędzy ludami rdzennymi a firmami działającymi na ich rdzennym terytorium wraz z przepisami dotyczącymi kwestii odszkodowań,
4. nowelizacje aktów prawnych dotyczących korzystania z lasów i wód oraz Kodeksu ziemskiego dla umożliwienia korzystania z nich bez konieczności nabywania licencji,
5. opracowanie projektu ustawy o pierwszeństwie autochtonów w korzystaniu z obszarów łowieckich i połowowych na obszarach rdzennych,
6. dopracowanie regulacji pozwalających na otrzymanie statusu małego ludu rdzennego,
7. przygotowanie propozycji regulujących udział przedstawicieli autochtonów w pracach ciał ustawodawczych różnych szczebli.

Jak pokazały kolejne dwa lata, przedstawiony plan pozostał wyłącznie na papierze. Przygotowywane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego propozycje dotyczące działań 1–5 okazywały się niezgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi i były kolejno odrzucane na etapie prac rządowych. Natomiast działania 6–7 nie przyjęły nawet formy wstępnych projektów²⁹.

ZAMIAST ZAKOŃCZENIA

Z formalnoprawnego punktu widzenia wydawać by się mogło, że prawa zbiorowe osób należących do małych ludów rdzennych w FR są dość dobrze chronione. Omówione powyżej ustawy szeroko regulują problemy związane z ich statusem, a konstytucyjne gwarancje mogą być traktowane jako stabilny fundament. W rzeczywistości możemy jednak mówić o głębokim upośledzeniu ludów rdzennych

²⁹ *The Indigenous World 2012*, op.cit., s. 30–32.

w Rosji, które wynikają ze splotu czynników oddziałujących na ich status na różnych płaszczyznach. Wydaje się, że elementem wstępnym jest niewielka liczebność ludów rdzennych. Przyjmowana liczba 250 tysięcy oznacza, że stanowią oni zaledwie 0,2% ogółu rosyjskiej populacji i choć w niektórych regionach ten udział jest większy, to w żaden sposób nie można ich traktować jako na przykład ważnej części elektoratu. Podobnie w skali społecznej specyficzna kultura żyjących tradycyjnie autochtonów nie jest ani dominująca, ani nawet szczególnie widoczna. Rejony ich zamieszkiwania są bardzo odległe od centrów gospodarczych czy dużych miast. Co więcej, ten sam problem można zauważyć w poszczególnych podmiotach Federacji. Daleko większe znaczenie, zwłaszcza w czasach prezydentury Borysa Jelcyna, miało odrodzenie narodów tytularnych, i to one przyćmiły na zamieszkiwanych przez siebie obszarach postulaty formułowane przez rodzące się ruchy ludów rdzennych. Tym bardziej że ich oblicze polityczne przyjmowało często charakter antyrosyjski (antysłowiański)³⁰. Małe narody rdzenne żyjące w niewielkich skupiskach w odległych osadach nie wzbudzały szerszego zainteresowania i pozostawały na uboczu zmieniającej się rosyjskiej rzeczywistości.

Jak wspomniano na początku, poważnym zagrożeniem dla małych grup etnicznych okazały się zachodzące w Związku Radzieckim procesy industrializacji. Jednak obecnie specyfika opartej na wydobywaniu i eksporcie surowców gospodarki rosyjskiej okazuje się równie destrukcyjna. Nie chodzi przy tym o niszczenie więzi społecznych czy przymusową kolektywizację, lecz o absolutny priorytet interesów przemysłu wydobywczego nad postulatami innych podmiotów. Współcześnie, dzięki rozwojowi technologicznemu, eksploatacja surowców może odbywać się w coraz bardziej niedostępnych miejscach, co dla omawianych ludów oznacza przymusowe odbieranie ziem, zniszczenie środowiska, a więc i źródeł utrzymania, a nawet wysiedlanie całych osad. Wszystko to dzieje się zwykle na podstawie arbitralnych decyzji i bez stosownych odszkodowań.

Reasumując, małe narody rdzenne w Federacji Rosyjskiej mają marginalne znaczenie zarówno na płaszczyźnie politycznej i gospodarczej, jak i społecznej, przez co są pomijane w codziennych działaniach, zwłaszcza władz centralnych. Deklaracje mają zwykle charakter symboliczny i pozostają na papierze. Rze-

³⁰ Przykładem takiego zjawiska może być odrodzenie Jakutów: G. Bonusiak, *Ludy rdzenne w Republice Sacha – między tradycją a nowoczesnością*, [w:] *Wschód i Zachód w wymiarze globalnym. Doświadczenia z przeszłości a perspektywy na przyszłość*, red. M. Miłek, G. Wilk-Jakubowski, R.S. Brzoza, Kielce 2012, s. 182–183.

czywistość pokazuje, że ich interesy, o ile dostrzegane, są brane pod uwagę na samym końcu, a w szczególności po uwzględnieniu potrzeb rozwoju rosyjskiej gospodarki. Co więcej, śmiało nazwać możemy relacje między organami władzy a autochtonami paternalizmem. Traktuje ona ludy rdzenne jak zamknięte w swej tradycji, uparcie przy niej trwające, oderwane od współczesności dzieci, za które trzeba podejmować decyzje w ich własnym interesie i których zdanie nie jest przy tym brane pod uwagę. Mają one wybór pomiędzy podążaniem za współczesnością i rozmyciem w grupach większościowych a pozostawaniem w „rezerwach”, bez możliwości sterowania swym rozwojem i bez możliwości zbiorowego podążania za zmieniającym się światem.