

**Elżbieta Kuzborska, *Ochrona prawna
mniejszości narodowych na Litwie,
„Artprint”, Wilno 2011, ss. 239***

Problem ochrony prawnej mniejszości polskiej na Litwie należy do zagadnień niezwykle ważnych w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską, przyczyniając się do zaognienia stosunków dwustronnych między tymi państwami. Dlatego też dobrze się stało, że kwestia ta stała się przedmiotem nie tylko rozważań o charakterze publicystycznym, lecz została ukazana w poważnej rozprawie naukowej, w której autorka stawia sobie za cel rozważenie praw mniejszości narodowych na Litwie w aspekcie prawa wewnętrznego i regulacji międzynarodowych. Godne podkreślenia jest, że Elżbieta Kuzborska, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, referuje problem sytuacji mniejszości polskiej na Litwie na tle ogólnego podejścia władz Litwy do mniejszości, wykazując że wprawdzie Polacy, obok Rosjan, stanowią najważniejszą z mniejszości narodowych, ale przecież nie jedyną. Recenzowana rozprawa pozostaje w nurcie konstytucyjnego prawa porównawczego oraz prawa międzynarodowego zarówno w systemie prawa uniwersalnego, jak i europejskich praw regionalnych (Rady Europy, Unii Europejskiej, KBWE/OBWE). Ważna jest także dla badaczy zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka. W literaturze polskiej nie było jak dotąd tak dokładnej i rzetelnej monografii poświęconej tej problematyce, aczkolwiek odno-

tować wypada istnienie rozpraw T. Białka¹ i G. Janusza².

Autorka podkreśla, że od czasu zakończenia II wojny światowej zauważalna jest tendencja uznawania odpowiedzialności państwa za ochronę praw mniejszości rezydujących w jego granicach. Konstatuje, że jest to wynikiem powiązania na arenie międzynarodowej pojęcia suwerenności państwa z jego zobowiązaniem do przestrzegania i ochrony praw mniejszości narodowych jako szerszej części ochrony praw człowieka. Akcentuje, że w myśl aktów prawa międzynarodowego państwa są zobligowane do zapewnienia każdej osobie znajdującej się w ramach ich jurysdykcji możliwości korzystania z praw człowieka i wolności, w tym także do zagwarantowania praw mniejszościom narodowym. Zdaniem autorki recenzowanej książki ochrona mniejszości narodowych jest przede wszystkim odpowiedzialnością państwa na terytorium, które dana mniejszość zamieszkuje, ale jest także „przedmiotem legitymizowanej troski społeczności międzynarodowej”. Ze stanowiskiem tym trudno polemizować, aczkolwiek wypa-

¹ T. Białek, *Międzynarodowe standardy ochrony praw mniejszości narodowych i ich realizacja na przykładzie Białorusi, Litwy i Ukrainy*, Warszawa 2008, s. 322.

² G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011, s. 764.

da zauważyć, że jednak już przed I wojną światową usiłowano stworzyć mający charakter kompleksowy traktatowy system ochrony mniejszości narodowych, u podstaw którego leżały jednak względnie nie tyle humanitarne, co polityczne³.

³ Podstawowe sformułowania dotyczące ochrony mniejszości zostały zawarte w traktacie wersalskim, szczegółowe kwestie miały być jednak rozwiązane w specjalnych układach, dla których traktat z Polską miał charakter wzorcowy. Problem ochrony mniejszości podjęła Komisja Nowych Państw utworzona 1 maja 1919 r., składająca się z przedstawicieli głównych mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych. Odpowiednie postanowienia dotyczące ochrony mniejszości umieszczono albo w traktatach pokojowych zawartych z państwami zwycięzonymi (z wyjątkiem traktatu wersalskiego), ewentualnie w odrębnych umowach, które musiały przyjąć tzw. nowe państwa. Postanowienia takie znalazły się w: traktacie z St. Germain-en-Laye z 10 września 1919 r. (art. 62–65 dotyczące mniejszości w Austrii, art. 60 dotyczący mniejszości w Rumunii, art. 57 odnoszący się do mniejszości w Czechosłowacji, art. 51 traktujący o mniejszości w Jugosławii); traktacie Trianon z 4 czerwca 1920 r. (art. 49–57 dotyczące mniejszości na Węgrzech, art. 47 traktujący o Rumunii); traktacie Neuilly z 27 października 1919 r. (art. 49–57 odnoszące się do mniejszości w Bułgarii, art. 46 dotyczący Grecji). Zawarto także oddzielne traktaty mniejszościowe: z Czechosłowacją i Jugosławią z 10 września 1919 r. w St. Germain-en-Laye; z Rumunią, 9 grudnia 1919 r. w Paryżu; z Grecją 10 sierpnia 1920 r. w Sévres (na podstawie protokołu z 24 lipca 1923 r. w Lozannie traktat ten miał być ratyfikowany równocześnie z traktatem pokoju w Lozannie z 24 lipca 1923 r.);

Zauważyć należy, że zobowiązania dotyczące ochrony praw mniejszości w systemie traktatowym Ligi Narodów miały charakter nierównoprawny nakładając obowiązki na państwa małe i średnie, w tym nowopowstałe po I wojnie światowej oraz te, których terytorium zostało powiększone w wyniku wojny. Nakładał się na to praktyczny problem definicji pojęcia „mniejszości narodowej”⁴.

z Armenią – 10 sierpnia 1920 r. w Sévres; z Turcją – pierwotnie postanowieniami art. 140–150 traktatu pokoju w Sévres 1920 r., a wobec niedojścia do skutku ratyfikacji tego traktatu – postanowieniami art. 37–45 traktatu pokoju w Lozannie 24 lipca 1923 r., które weszły w życie 28 lipca 1924 r. Zgromadzenie Ligi Narodów w dniu 15 grudnia 1920 r. uchwaliło rezolucję określającą jakie zobowiązania w zakresie praw mniejszości powinny złożyć państwa bałtyckie, kaukaskie i Albania, w przypadku gdyby zapragnęły zostać członkami Ligi. Albania podpisała odpowiednią deklarację 2 października 1921 r., Finlandia złożyła dwa memoriały 16 i 28 czerwca 1921 r. zapewniając o ochronie mniejszości. Stosowne deklaracje złożyły także Estonia, Łotwa i Litwa (ta ostatnia 12 maja 1922 r.), zob. S. Sierpowski, *Dylematy mniejszościowe Ligi Narodów*, „Przeгляд Zachodni” 1984, nr 3, s. 5–6; idem, *Kwestia narodowa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Narodowościowe” 1993, t. II, z. 2–3, s. 9–28.

⁴ Podejmowano próby zdefiniowania tego określenia zarówno w opinii doradczycy całego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 31 lipca 1930 r., jak i w doktrynie. Zob. J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 120–121; W.J. Zaleski, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, Warszawa 1932, s. 8 i n.; V.B. Bouffał, *Ochrona mniejszości*

Autorka zwraca uwagę, że tradycyjne spojrzenie na prawa człowieka nie obejmowało takich grup, jak mniejszości narodowe, jednak standardem międzynarodowym, wypracowanym na gruncie systemu uniwersalnego, zwłaszcza Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 27)⁵, stała się zasada, że osoby należące do mniejszości narodowych mogą korzystać z praw i wolności wynikających z takiej przynależności indywidualnie oraz wspólnie z innymi członkami danej mniejszości.

E. Kuzborska konstatuje, że traktowane niekiedy jako synonimy terminy

w *Prawie Narodów*, Warszawa 1928, s. 10 i n.; E. Cohen, *La question juive devant le Droit international public*, Paris 1922, s. 12 i n.; J. Sułkowski, *The Problem of International Protection of National Minorities*, New York 1944, s. 6; J.F. Duparc, *Le protection des minorités de race, de langue et de religion*, Paris 1922, s. 75–77; por. także: S. Sierpowski, *Wokół znaczenia międzywojennych koncepcji międzynarodowej ochrony mniejszości*, „Sprawy Narodowościowe – Seria Nowa” 1996, t. V, z. 1 (8), s. 91–102. Por. także: C.A. Macartney, *League of Nations’ Protection of Minority Rights*, w: „The Protection of Human Rights”, London 1967, s. 37 i n.; Anioł, *Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie*, Warszawa 1992, s. 18–25; B. Mikołajczyk, *Mniejszości prawa międzynarodowego*, Katowice 1969, s. 15 i n.; C. Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 3, s. 19–23.

⁵ F. Capotori, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, U.N. Sales No. E.78.XIV.1 (1979), s. 1–15 (Reading No. 1).

„ochrona mniejszości” oraz „prawa mniejszości” mają różną konotację i możliwa jest ochrona mniejszości, która nie ma charakteru ochrony prawnej i na odwrót nie zawsze grupy interesu mniejszościowej są chronione prawem. Wykazuje, że „prawa mniejszości” to prawnie uznane interesy mniejszości, natomiast pojęcie „ochrona mniejszości” zawiera w swojej treści sieć prawnych metod i mechanizmów wspierających kulturę mniejszości⁶. Prowadzi to autorkę do wniosku, że wspomniane rozróżnienie między „prawami mniejszości” a „ochroną mniejszości” pozwala na uznanie prawnie niewiążących instrumentów prawa międzynarodowego podjętych w celu ochrony mniejszości prawa międzynarodowego. Pozwoliło to autorce na bardzo szerokie spojrzenie na problem ochrony prawnej mniejszości narodowych zarówno w przyzmacie aktów normatywnych prawa międzynarodowego, jak i niewiążących regulacji politycznych.

Zasadniczym celem pracy było zbadanie, w jakiej mierze międzynarodowe i ponadnarodowe (regionalne) standardy ochrony praw mniejszości narodowych są realizowane na Litwie zarówno w sferze prawnej, jak i w aspekcie praktycznym. Głównym celem jest przy tym analiza prawnej ochrony mniejszości narodowych na Litwie w świetle oddziaływania standardów międzynarodowych na ustawodawstwo wewnętrzne. Taka konstrukcja wydaje się niezmiernie istotna, zważywszy iż 1 stycznia 2010 r. na Litwie przestała obowiązywać ustawa o mniej-

⁶ E. Kuzborska, *Ochrona prawna mniejszości narodowych na Litwie*, Wilno 2011, s. 20.

zościach narodowych. Tak określone pole badawcze implikowało wybór metody dogmatyczno-prawnej jako podstawy dociekań. Autorka nie stroni jednak od podjęcia doktrynalnego, historyczno-prawnego i prawnoporównawczego.

Autorka zgrupowała materiał w sześciu rozdziałach rozbitych na mniejsze części, poprzedzonych warsztatowym wprowadzeniem i zamkniętymi bibliografią. W rozdziale pierwszym, mającym charakter porządkująco-wprowadzający, przedstawiono kluczowe pojęcia i podstawowe problemy dogmatycznoprawne związane z ochroną mniejszości narodowych. W szczególności zajęto się zagrożeniami dla mniejszości, zagrożeniami powodowanymi przez mniejszości narodowych w prawie międzynarodowym i wewnętrznym prawie litewskim. Rozdział drugi poświęcony jest analizie sytuacji społecznej i prawnej różnych grup narodowych na Liwie w XX w., przy czym ukazano przy tej okazji rozwój litewskich regulacji prawnych dotyczących mniejszości narodowych ze szczególnym uwzględnieniem okresu od 1918 r. do 1940 r., referując także przy tej okazji kwestię autonomii kulturowej i praw językowych mniejszości. W kolejnym rozdziale przedstawiono międzynarodowe i „wewnętrzpaństwowe” standardy ochrony mniejszości narodowych, ukazując regulacje przyjęte przez ONZ, Radę Europy, Unię Europejską, KBWE/OBWE oraz ustawodawstwo wewnętrzne Litwy dotyczące praw mniejszości narodowych, wskazując na znaczenie porozumień dwustronnych dla ochrony mniejszości narodowych. Szczegółowo omówiono regulacje praw mniejszości

w umowach z Polską, Białorusią i Ukrainą. Nie zaspokaja jednak autorka ciekawości czytelnika czy takowe umowy bilateralne dotyczące ochrony mniejszości narodowych zawarła Litwa także z Federacją Rosyjską, Republiką Łotewską i Republiką Estońską.

W rozdziale czwartym, poświęconym instytucjonalnej ochronie praw mniejszości narodowych, Elżbieta Kuzborska przedstawiła instytucje oraz środki służące ochronie praw mniejszości w analizowanych systemach prawnych. Dla polskiego czytelnika szczególnie istotne są uwagi dotyczące litewskiej instytucjonalnej ochrony praw mniejszości, którą sprawował Departament Mniejszości Narodowych i Wychodźstwa oraz działająca w jego ramach Rada Społeczności Narodowych. Interesujące jest przy tym to, że wspomniany Departament został zlikwidowany, a od 1 stycznia 2010 r. kwestiami mniejszości narodowych zajmuje się Wydział Spraw Mniejszości Narodowych w Ministerstwie Kultury Republiki Litewskiej oraz istniejąca nadal Rada Społeczności Narodowych, która także podporządkowana została Ministerstwu Kultury. Jest to wyraźny regres w stosunku do okresu międzywojennego, kiedy to sytuacja mniejszości narodowych leżała w gestii dwóch ministrów bez teki. Autorka słusznie wskazuje, że powierzenie spraw mniejszości Ministerstwu Kultury, i to tylko wydziałowi a nie departamentowi, wskazuje na umyślną marginalizację sytuacji mniejszości przez władze litewskie.

Rozdział piąty poświęcony jest możliwościom rzeczywistej realizacji przez mniejszości narodowe praw i wolności, w tym prawa do zachowania i przeja-

wiania tożsamości narodowej, używania języka mniejszości narodowej, zwłaszcza w obrocie prawnym, w urzędach, sądach oraz w nazwach topograficznych (kwestia nazewnictwa miast, wsi, ulic), niezwykle delikatną sprawę realizacji prawa do pisowni imion i nazwisk, prac związanych z oświatą i szkolnictwem, prawo do kultu religijnego, wolności wyrażania opinii, prawo dostępu do publicznych środków społecznego przekazu, realizację prawa do uczestniczenia w życiu politycznym, prawo do zakładania i utrzymywania własnych organizacji i stowarzyszeń, wreszcie prawa własnościowego, w tym sprawę reprivatyzacji. Żałować nieco należy, że przedstawiając te kwestie, będące w dużej mierze zarzewiem konfliktów między Polską a Litwą, autorka nie odwołała się do publicystyki i nie przedstawiła stanowisk zajmowanych w odniesieniu do wspomnianych płaszczyzn stanowisk prezentowanych na Liwie przez różne środowiska, zwłaszcza nacjonalistyczne. Słaba znajomość języka litewskiego w Polsce nie pozwala generalnie śledzić poglądów prezentowanych w tych kwestiach. Zarówno zwykły obywatel, jak i uczoney zajmujący się stosunkami polsko-litewskimi pozbawiony jest przy tym dostępu do większości tytułów prasowych wychodzących na Litwie.

Ostatni z rozdziałów, mylnie nazwany podsumowaniem, gdyż powinien nosić nazwę zakończenia i nie stanowić jednego z rozdziałów książki, przynosi syntetyczne wnioski autorki, która podkreśla, iż koniecznym jest uchwalenie przez ustawodawcę litewskiego ustawy o mniejszościach narodowych, gwarantującej prawa przedstawicielom tych mniejszości zgodnie z obowiązującymi

standardami międzynarodowymi. Autorka słusznie zauważyła, że litewska judykatura sprowadza ochronę mniejszości do ogólnej zasady niedyskryminacji bez zapewnienia ochrony praw należnej przedstawicielom mniejszości. Wydaje się jednak, że należało bardziej stanowczo zaakcentować wyraźną nielojalność władz litewskich wobec mniejszości, polegającą na nieimplementowaniu do prawa wewnętrznego rozwiązań zawartych w Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych przyjętej przez Radę Europy w dniu 1 lutego 1998 r. i hipokryzję sprowadzającą się do tego, że w prawie litewskim ustawodawca zrezygnował w 2010 r. z istnienia odrębnej ustawy o mniejszościach narodowych. Warto zwrócić uwagę na zawartość bibliografii. Wypada odnotować dość niespodziewany jej układ, w którym źródła zepchnięte zostały na koniec tej części pracy i wyeksponowanie „pozycji książkowych” jako pierwszej części bibliografii. Prawidłowa budowa bibliografii powinna sprowadzić się do podziału jej treści na źródła i literaturę. W źródłach należało wyróżnić w kolejności akty prawa międzynarodowego, z podziałem na akty systemu uniwersalnego, Rady Europy, Unii, KBWE/OBWE. Dalej wśród źródeł wypadało zamieścić akty normatywne prawa wewnętrznego, potem dokumenty i materiały, w tym także raporty krajowe i międzynarodowe. W tym miejscu należało także zmieścić przemówienia. Osobną częścią w ramach źródeł winno być orzecznictwo z podziałem na judykaty Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dalej sądów litewskich. W ramach literatury można by oczywi-

ście dokonać podziału na pozycje zwarte, zwane niekiedy książkowymi, oraz artykuły. Podział taki utrudnia nieco korzystanie z bibliografii czytelnikowi, dlatego należy sugerować zbiorcze ujęcie pozycji książkowych i artykułów. Osobną częścią bibliografii w dziale literatura powinna być publicystyka.

Układ bibliografii w książce Elżbiety Kuzborskiej łamie przyjęte w tym względzie standardy, dlatego też w kolejnych wydaniach, przy okazji uzupełnienia wywodów przez odniesienie się do zdarzeń po 2011 r., należałoby poprawić zawartość bibliografii. Mocną cechą książki jest wykorzystanie przez autorkę mało znanej w Polsce naukowej literatury litewskiej oraz litewskich aktów normatywnych.

Recenzowana rozprawa jest dziełem oryginalnym, wyraźnie wzbogacającym dorobek polskiej literatury naukowej. Autorka jej, zarówno w toku wywodów, jak i w końcowej analizie, dowiodła że jest inteligentną, kompetentną badaczką, która w polu swoich dociekań porusza się z dużym znanstwem i swobodą, prezentując dobrą znajomość analizowanej problematyki. Treść pracy jest mimo wykazanych braków i niedociągnięć dość solidnie udokumentowana, przy czym

autorka przyjmuje krytyczne stanowisko zarówno wobec źródeł, jak również wobec opinii innych autorów. Poglądy te konfrontuje, poddaje w wątpliwość, podziela, bądź odrzuca, jeśli nie wytrzymują krytyki. Praca dowodzi dużej wiedzy autorki, wysokiej sprawności intelektualnej i dobrej polszczyzny. Elżbieta Kuzborska podjęła ważne zagadnienia badawcze, jasno przedstawiła swoje stanowisko, przeciwstawiając się częstokroć „obiegowym” ocenom poprzedników. Autorka wykazała się więc umiejętnością postawienia oryginalnego problemu naukowego, dostosowania do jego rozwiązania logicznej konstrukcji, a także konsekwencją badawczą.

Książka Elżbiety Kuzborskiej powinna bezwzględnie znaleźć się w bibliotece każdego badacza zajmującego się prawami człowieka, w tym zwłaszcza kwestiami mniejszości narodowych. Jest ona niezbędna w pracach zarówno konstytucjonalistów, jak i tych, którzy zajmują się prawem międzynarodowym. Uznać ją też należy za pozycję niezwykle potrzebną przedstawicielom władzy ustawodawczej oraz urzędnikom Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Witold Sobczak