

Ryszard Chruściak*

Prace parlamentarne nad ustawą z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym

Wprowadzenie

W sferze prawnego uregulowania kwestii mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce ostatnie lata można bez wątpienia uznać za co najmniej znaczące jeżeli nie wręcz przełomowe. Początkowy okres po zasadniczym przełomie ustrojowym rozpoczętym w 1989 r. cechował się bowiem w zasadzie brakiem regulacji w postaci aktów prawnych najwyższej rangi. Ten swego rodzaju stan zerowy został przekształcony w sytuację, w której jak się wydaje można mówić o kompleksowości rozwiązań prawnych. Wyraża się to szczególnie w przyjęciu zarówno regulacji ze sfery prawa międzynarodowego¹, jak i prawa krajowego, choć niewątpliwie podział ten traci na znaczeniu, zwłaszcza w obszarze szeroko rozumianej ochrony praw jednostki.

Jeżeli chodzi o prawo krajowe, to za szczególnie znaczące należy uznać uchwalenie Konstytucji RP z 1997 r., w której znalazł się zwłaszcza art. 35 poświęcony wyłącznie ochronie praw mniejszości narodowych i etnicznych oraz inne przepisy także służące tej ochronie².

Z punktu widzenia ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych pozytywną okolicznością było to, że wejście w życie nowej ustawy zasadniczej nie oznaczało zaniechania innych inicjatyw prawnych dotyczących ochrony tych praw. Wśród tych inicjatyw kluczowe znaczenie miała kwestia przyjęcia ustawy dotyczącej mniejszości narodowych i etnicznych. Nie bez znaczenia

* Prof. dr hab. w Instytucie Nauk Politycznych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, radca Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

¹ Chodzi zwłaszcza o Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r. ratyfikowana przez Polskę w 2000 r. Należy także wskazać na Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych z 1992 r. ratyfikowaną przez Polskę w 2008 r.

² Na ten temat szerzej: R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja mniejszości narodowych i etnicznych – z dyskusji nad artykułami 35, 13 i 27 Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Prawa mniejszości narodowych*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010.

było to, że prace nad tego rodzaju ustawą prowadzone były od 1989 r., lecz nie udało się ich doprowadzić do pozytywnego finału³.

Stało się tak nawet mimo tego, że w Sejmie III kadencji we wrześniu 1998 r. Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych wniosła projekt ustawy „o mniejszościach narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej”⁴. Po przeprowadzeniu pierwszego czytania w marcu 1999 r. projekt został skierowany do prac w komisjach, lecz dalsze prace sejmowe nie doprowadziły do uchwalenia ustawy. Skoro wniesiony został projekt i rozpoczęte postępowanie ustawodawcze i nie wystąpiły żadne znane przeszkody natury prawnej czy organizacyjnej, to przyjąć należy, że przyczyny, które spowodowały, iż ustawa nie została uchwalona miały charakter polityczny wyrażający się w braku woli i dostatecznego poparcia dla tego rodzaju ustawy. Inaczej mówiąc nie było większości popierającej uchwalenie ustawy. Oznaczało to więc, że realne przesłanki uchwalenia ustawy należało łączyć z takim ukształtowaniem składu parlamentu, zwłaszcza Sejmu, w którym byłaby większość uznająca zasadność uchwalenia ustawy i zarazem skłonna do podjęcia wysiłku zmierzającego do tego celu mając na uwadze to, że część reprezentowanych w parlamencie ugrupowań politycznych będzie podejmować działania skierowane na storpedowanie tego rodzaju ustawy. Jak się wydaje takie pozytywne przesłanki polityczne zaistniały w Sejmie IV kadencji i Senacie V kadencji (2001–2005)⁵.

³ Na temat tych prac oraz prowadzonych równocześnie prac konstytucyjnych por. M. Kallas, *Prace parlamentarne nad uregulowaniem statusu mniejszości w Polsce (1989–1995)*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3.

⁴ Por. Druk nr 616 (16 września 1998 r.). Do reprezentowania projektu w pracach parlamentarnych upoważniony był poseł J. Kuroń.

⁵ Układ sił politycznych w Sejmie na początku kadencji wyrażony liczbą mandatów był następujący: koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy – 216, Platforma Obywatelska – 65, Samoobrona – 53, Prawo i Sprawiedliwość – 44, Polskie Stronnictwo Ludowe – 42, Liga Polskich Rodzin – 38. Ponadto w Sejmie było dwóch posłów wybranych z list mniejszości niemieckiej (H. Kroll i H. Paździor). Z punktu widzenia prac nad ustawą zmiany w trakcie kadencji znalazły wyraz szczególnie w utworzeniu na początku 2003 r. (przez posłów wybranych z list LPR) Koła Poselskiego Ruchu Katolicko-Narodowego (RKN). Uznać należy, iż członkowie tego koła prezentowali postawę najbardziej aktywną a zarazem wrogą ustawie. Jeżeli chodzi o Senat, to układ był następujący: SLD/UP – 75, Blok Senat 2001 – 15, PSL – 4, LPR – 2, pozostali – 2. W trakcie kadencji nastąpiły stosunkowo niewielkie zmiany.

I. Projekt, uzasadnienie, stanowisko rządu, opinie

Z formalnoprawnego punktu widzenia początkiem prac parlamentarnych, które doprowadziły do uchwalenia ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, było wykonanie, na początku 2002 r. inicjatywy ustawodawczej – przedłożenie projektu – „ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej”⁶. Projekt został przygotowany i wniesiony przez sejmową Komisję Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad projektem upoważniony został poseł E. Czykwin⁷.

Zgodnie z projektem (art. 2) przez mniejszość narodową lub etniczną, rozumie się „grupę obywateli Rzeczypospolitej Polskiej o odrębnym pochodzeniu, tradycyjnie zamieszkałą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pozostającą w mniejszości w stosunku do reszty obywateli charakteryzującą się dążeniem do zachowania swojego języka, obyczajów, tradycji, kultury, religii lub świadomości narodowej lub etnicznej”.

Projekt stanowił, iż Rzeczpospolita Polska urzeczywistnia i gwarantuje konstytucyjne prawa obywateli należących do mniejszości do pełnego, równego i efektywnego korzystania z praw i wolności, a w szczególności m.in. do: zachowania i rozwoju swojej kultury i tożsamości narodowej i etnicznej; wolności sumienia i praktykowania religii; wolności zgromadzeń; swobody używania języka ojczystego; prawa do używania własnego imienia i nazwiska w brzmieniu języka ojczystego.

Zgodnie z projektem każda osoba należąca do mniejszości ma prawo do ochrony przed aktami dyskryminacji, nienawiści lub przemocy z uwagi na jej przynależność do mniejszości. Ponadto nikt nie może być obowiązany do złożenia deklaracji o przynależności do mniejszości lub do publicznego ujawniania swojego pochodzenia, języka ojczystego lub religii.

W istotnej dla mniejszości kwestii używania języka ojczystego projekt stanowił, iż języki ojczyste osób należących do mniejszości mogą być używane jako języki pomocnicze. Osoby należące do mniejszości mają – co do zasady

⁶ Por. Druk nr 223 (11 stycznia 2002 r.). Należy podkreślić, iż projekt ten był, poza niewielkimi zmianami, powtórzeniem projektu z druku nr 616 z września 1998 r.

⁷ Poseł SLD wybrany w okręgu białostockim, członek Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Członek tej Komisji także w Sejmie X i I kadencji. W Sejmie I kadencji był także członkiem Podkomisji pracującej nad projektem ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych. Działacz społeczności białoruskiej i prawosławnej.

– prawo do rejestracji w aktach stanu cywilnego i dokumentach tożsamości imienia i nazwiska zgodnie z zasadami pisowni języka ojczystego. Na terenie gminy zamieszkałej tradycyjnie lub w znacznej ilości przez osoby należące do mniejszości język ojczysty danej mniejszości może być używany w stosunkach między tymi osobami a organami władzy publicznej jako języka pomocniczy. Wykaz gmin, w których można używać języka ojczystego danej miejscowości jako języka pomocniczego byłby określany przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Na podobnych zasadach projekt dopuszczał możliwość używania zwłaszcza nazw miejscowości i ulic w językach ojczystych mniejszości.

Jeżeli chodzi o kwestie dotyczące oświaty i kultury, to projekt stanowił m.in. iż przedszkola i szkoły publiczne umożliwiają uczniom podtrzymywanie i rozwój tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej w szczególności przez nauczanie w języku ojczystym lub naukę języka ojczystego. Przedsięwzięcia te powinny być jednak organizowane na zasadzie dobrowolności. Określone zostały m.in. także przesłanki tworzenia klas szkolnych z ojczystym językiem nauczania.

Projekt przewidywał również powołanie organu właściwego do spraw mniejszości narodowych. Organem tym byłby Prezes Urzędu do Spraw Mniejszości Narodowych, będący centralnym organem administracji rządowej. Organ ten byłby powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Jego zasadniczym zadaniem byłaby realizacja polityki państwa wobec mniejszości narodowych. Prezes wykonywałby swoje zadania przy pomocy Urzędu do Spraw Mniejszości Narodowych. Ponadto projekt zakładał również powołanie Rady do Spraw Mniejszości Narodowych. Byłby to organ w zasadzie opiniodawczy, składający się przede wszystkim z przedstawicieli ministerstw. Przy najmniej raz w roku w posiedzeniach Rady uczestniczyliby przedstawiciele mniejszości.

W załączonym do projektu⁸ uzasadnieniu odwoływano się do tradycji tolerancji w Polsce, ale wskazywano również, iż we współczesnej Europie dostrzegana jest potrzeba tworzenia preferencji w celu wyrównywania szans dla mniejszości. Preferencje te mogą być wymuszone przez czynniki międzynarodowe lub wynikać ze swobodnej woli ustawodawcy. Z tej woli wynika potrzeba uchwalenia projektowanej ustawy. Wskazano również na wiążące Polskę regulacje międzynarodowe dotyczące praw człowieka, postanowienia dwustron-

⁸ Projekt był stosunkowo nieobszerny, zwłaszcza w porównaniu z ostatecznie uchwaloną ustawą. Składał się bowiem z 30 artykułów, z czego 25 artykułów zawierało propozycje rozwiązań merytorycznych a 5 artykułów zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe.

nych traktatów z państwami sąsiadującymi oraz na oczekiwania i postulaty mniejszości narodowych.

W uzasadnieniu podniesiono również, iż projektowana ustawa przyjmuje podmiotowy zakres jej obowiązywania ograniczając go do osób o obywatelstwie polskim należących do mniejszości tradycyjnie zamieszkałych na terytorium państwa polskiego i charakteryzujących się długoletnim zamieszkiwaniem wśród społeczeństwa polskiego. Wskazano ponadto, iż uznano za niecelowe określenie w formie procentowej lub liczbowej stanu ludności należącej do mniejszości a zamieszkałej w danej gminie jako podstawy do wprowadzenia języka pomocniczego, bądź uznania za taką podstawę wyników referendum gminnego.

Rząd w stanowisku wobec projektu (przyjętym na początku maju 2002 r.) stwierdził, iż z zadowoleniem przyjmuje wniesioną inicjatywę dzieląc pogląd o jej zasadności i celowości. Równocześnie jednak wskazano na konieczność dokonania w projekcie zmian zarówno merytorycznych, jak i legislacyjnych.

Na temat wniesionego projektu sporządzone zostały również opinie przygotowane na ogół w okresie między marcem a lipcem 2002 r. W opiniach tych, choć z różną intensywnością i przy zastosowaniu zróżnicowanych argumentów, wskazano na wady i słabości projektu. Przeważały jednak zdecydowanie poglądy wskazujące na zasadność prowadzenia dalszych prac i uchwalenia ustawy.

Dwie opinie przygotował prof. G. Janusz. Pierwsza z nich miała charakter ogólny natomiast druga dotyczyła statusu ludności kaszubskiej w Polsce. Stwierdzono w niej, iż biorąc pod uwagę to, że projekt ustawy jest adresowany do mniejszości nieidentyfikujących się z narodem polskim, nie wydaje się celowe objęcie pojęciem „mniejszość etniczna” ludności kaszubskiej. Równocześnie jednak prof. G. Janusz uznał, iż wskazane byłoby zawarcie w ustawie przepisów dotyczących Kaszubów jako społeczności regionalnej.

Dwie opinie sporządził także S. Łodziński. W pierwszej z nich, dotyczącej przewidywanych skutków finansowych wprowadzenia ustawy, stwierdził iż biorąc pod uwagę początkowy kształt ustawy oraz brak wiedzy na temat liczebności mniejszości narodowych i etnicznych nie jest możliwa rzetelna i wiarygodna ocena skutków finansowych. Druga opinia (z 2004 r.) miała charakter ogólny i zawierała m.in. zestawienie argumentów za i przeciw uchwaleniu ustawy. W swojej opinii prof. C. Mik podjął zwłaszcza kwestie relacji projektu do prawa międzynarodowego. Dr B. Wojtowicz dokonała całościowej oceny projektu⁹. Szerokie tło historyczno-prawne oraz szczegółowe omówie-

⁹ Przytoczyła również dane wskazujące, iż na terytorium Polski żyje ok. 1,2 miliona obywateli o niepolskim pochodzeniu. Najliczniejsze mniejszości (liczące od 250 do 400 tys.) to: Niemcy, Ukraińcy i Łemkowie oraz Białorusini.

nie projektu znalazło się w opinii, którą przygotował dr R. Paruzel. Całościową opinię o projekcie przygotował również E. Tomaszuk.

II. Pierwsze czytanie projektu

Pierwsze czytanie projektu miało miejsce w połowie lutego 2002 r.¹⁰ Uzasadnienie przedstawił poseł E. Czykwin, przypominając m.in. historię prac nad uregulowaniem kwestii mniejszości po 1989 r. Wskazał również na znaczenie przyjęcia nowych rozwiązań konstytucyjnych oraz regulacji międzynarodowych. Odniósł się także do niektórych kwestii szczegółowych zawartych w projekcie.

Następnie, zgodnie z regułami pierwszego czytania, głos zabierali przedstawiciele ugrupowań politycznych reprezentowanych w Sejmie. Wyrażony przez nich stosunek do projektu w zasadniczym stopniu pozwalał na dokonywanie oceny szans na jego uchwalenie.

Występujący w imieniu klubu SLD poseł J. Szteliga wyraził poparcie dla projektu i opowiedział się za jego skierowaniem do Komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Podobnie wypowiedział się w imieniu klubu PO poseł T. Jarmuziewicz, jak również poseł G. Wiśniowska, reprezentująca klub Samoobrony oraz poseł J. Lisak w imieniu Unii Pracy.

Odmienne stanowisko znalazło się natomiast w wystąpieniu reprezentującego PiS posła M. Kuchcińskiego, który stwierdził, iż dla jego klubu kwestią zasadniczą jest wspólnota określona przez cztery podstawowe pojęcia: obywatel, naród, ojczyzna i państwo. W związku z tym dodał, iż dyskusja nad projektem ustawy w takim kształcie, w jakim został on przedstawiony bez wcześniejszego uznania przedstawionych wyżej wartości dotyczących państwa polskiego, pojęcia ojczyzny i naszego narodu, jest dyskusją przedwczesną i może wywołać liczne nieporozumienia. Dodał również, iż projekt ma wady prawne i nie jest dopracowany. Ponadto jego wejście w życie spowoduje znacznie skutki finansowe. Wskazał również na inne wady projektu a także opowiedział się za tym, aby prace nad ustawą zostały podjęte dopiero wówczas, gdy w stosunkach z innymi państwami zostanie osiągnięta zasada parytetu w odniesieniu do mniejszości.

W konkluzji zgłosił wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu. Ponadto zgłosił również drugi wniosek na wypadek, gdy wniosek o odrzucenie

¹⁰ Por. Sprawozdanie Stenograficzne (dalej: Spraw. Sten.) z 13 posiedzenia Sejmu RP w dniu 15 lutego 2002 r., s. 219 i n.

nie zostanie przyjęty. Wówczas klub PiS proponował skierowanie projektu do siedmiu komisji¹¹.

Reprezentujący PSL poseł T. Samborski stwierdził, iż jego klub widzi potrzebę uchwalenia tej ustawy, ale jednocześnie przedłożony projekt wzbudza wiele wątpliwości i zarzutów. Następnie stwierdził, iż projekt w przedłożonej postaci jest nie do przyjęcia. Będzie wymagał poważnych zmian i stąd wniosek o skierowanie do sześciu komisji¹².

Występujący w imieniu klubu LPR poseł J. Czerwiński stwierdził, iż Polska jest państwem jednolitym, zwartym i pozbawionym waśni i niechęci regionalnych, w którym panuje – jak to określił – pokój narodowościowy. W związku z tym wyraził zaniepokojenie czy komuś nie zależy na tym, aby skonfliktować nieliczne mniejszości z większością. W swojej wypowiedzi poszedł jeszcze dalej uznając, że prace nad projektem mogą spowodować „niepokoje społeczne, a w dalszej perspektywie dezintegrację państwa”. Ponadto projekt ocenił jako niejasny, niekompletny i zły. W konkluzji zgłosił wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu.

Następnie posłowie zadawali pytania, najczęściej z pozycji krytycznych wobec projektu. Do pytań tych odniósł się poseł E. Czykwin oraz podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji J. Mazurek, opowiadając się za celowością i zasadnością prac nad przedłożonym projektem.

Dokończenie pierwszego czytania miało miejsce w końcu lutego 2002 r.¹³ Jako pierwszy został poddany pod głosowanie wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu. Głosowało 418 posłów. Za odrzuceniem oddano 89 głosów, przeciw – 318, wstrzymało się 11 posłów¹⁴. Następnie przeprowadzo-

¹¹ Wniosek ten można niewątpliwie uznać za swego rodzaju rekord jeżeli chodzi o liczbę komisji, do których projekt miałby być skierowany. Biorąc pod uwagę to, że skierowanie projektu do dwóch czy trzech komisji w praktyce bardzo znacznie utrudnia prace, propozycja skierowania do siedmiu komisji nie może być potraktowana inaczej jak niezbyt wyszukana metoda obstrukcji parlamentarnej prowadzącej do tego, aby projekt nie został uchwalony.

¹² Proponowano komisje: Mniejszości Narodowych i Etnicznych; Administracji i Spraw Wewnętrznych; Edukacji, Nauki i Młodzieży; Kultury i Środków Przekazu; Łączności z Polakami za Granicą; Spraw Zagranicznych. Należy dodać, że wniosek PiS przewidywał Komisję Finansów Publicznych; Sprawiedliwości i Praw Człowieka; Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przy rezygnacji z kierowania do niektórych komisji proponowanych przez klub PSL.

¹³ Por. Spraw. Sten. z 15 posiedzenia Sejmu RP w dniu 27 lutego 2002 r., s. 5 i n.

¹⁴ Wśród głosujących za odrzuceniem projektu byli posłowie: PiS – 41, LPR – 29, PSL – 11 oraz 8 innych.

no głosowania dotyczące skierowania do komisji. Ostatecznie zdecydowano, iż nad projektem będą pracowały trzy komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych, Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Edukacji, Nauki i Młodzieży.

III. Praca w komisjach i podkomisji nadzwyczajnej

W praktyce sejmowej skierowanie projektu do więcej niż jednej komisji stałej oznacza z zasady, iż komisje te wyłaniają podkomisję nadzwyczajną, która otrzymuje zadanie szczegółowego rozpatrzenia projektu i przedstawienia sprawozdania ze swoich prac właściwym komisjom. Tak też było w przypadku rozpatrywanego projektu.

Komisje, do których skierowano projekt na posiedzeniu w połowie marca 2002 r.¹⁵ wyłoniły podkomisję nadzwyczajną, która na posiedzeniu w tym samym dniu wybrała na przewodniczącego posła J. Szteligę¹⁶.

Jednakże w początkowym okresie prace podkomisji¹⁷ przebiegały w sposób, który można określić jako mało merytoryczny. Przedmiotem posiedzeń były bowiem takie kwestie, jak dyskusja nad harmonogramem prac, sprawy organizacyjne. Wydłużał się czas między posiedzeniami. Początkowo był to miesiąc a następnie dwa miesiące, co było nietypowe dla podkomisji powołanych do rozpatrzenia projektu. Podkomisje jako ciała typowo robocze z reguły bowiem zbierają się dość często. Rozpatrywanie projektu rozpoczęło się w listopadzie 2002 r., ale nie trwało zbyt długo, gdyż podkomisja znowu powróciła do dyskusji ogólnej, która toczyła się w końcu 2002 r. i na początku 2003 r. Następnie miała miejsce faktyczna przerwa w pracach podkomisji, trwająca od stycznia do czerwca 2003 r. Wówczas powrócono do rozpatrywania kolejnych artykułów projektu. Do sierpnia 2003 r. rozpatrzono dziewięć artykułów. Następnie znowu nastąpiła faktyczna przerwa w pracach trwająca do października 2003 r. Wszystko to dość wyraźnie wskazywało, iż praktyczne tempo i styl prac podkomisji w zasadzie nie dawały szans na rozpatrzenie projektu w terminie umożliwiającym przeprowa-

¹⁵ Posiedzenie w dniu 14 marca 2002 r. („Biuletyn”, nr 397/IV).

¹⁶ Poseł SLD, wybrany w okręgu opolskim, zastępca przewodniczącego Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Członek tej Komisji także w Sejmie II i III kadencji. W III kadencji członek Podkomisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych.

¹⁷ Ponadto w skład podkomisji weszli posłowie: J. Czerwiński (LPR), H. Kroll (niezrzeszony), T. Jarmuziewicz (PO), M. Curyło (Samoobrona), B. Kowalska (SLD), J. Bury (PSL), K. Szumilas (PO), S. Florek (SLD), M. Kuchciński (PiS), K. Chrzanowski (SLD), S. Kurpiewski (SLD) oraz E. Czykwin (SLD).

dzenie całego postępowania ustawodawczego i ostateczne uchwalenie ustawy. W tej sytuacji, jak się wydaje mającej znamion kryzysu, w końcu października 2003 r. miało miejsce posiedzenie komisji, do których skierowano projekt¹⁸.

W trakcie posiedzenie podniesiono kwestię przewlekłości prac podkomisji. Jej przewodniczący tłumaczył powolne tempo prac koniecznością rozpatrywania dużej liczby ekspertyz zamawianych przez członków podkomisji. Z kolei poseł E. Czykwin zarzucił przewodniczącemu, iż zbyt rzadko zwołuje posiedzenia podkomisji¹⁹ i zażądał określenia terminu zakończenia jej prac. Sprzeciwił się temu poseł J. Szteliga.

Podczas tego posiedzenia dokonano zmian w składzie osobowym podkomisji²⁰. Nie przesądzając czy czynnikiem sprawczym były tylko zmiany w składzie podkomisji, ale w grudniu 2003 r. tempo prac wyraźnie wzrosło²¹. Również od początku 2004 r. podkomisja utrzymywała dość wysokie i co ważne, regularne tempo prac, rozpatrując kolejne artykuły projektu a także nowe artykuły dodane w trakcie prac. W rezultacie podkomisja rozpatrzyła projekt i przyjęła swoje końcowe sprawozdanie w dniu 28 kwietnia 2004 r.

Zgodnie regułami postępowania ustawodawczego sprawozdanie podkomisji podlega rozpatrzeniu przez komisje, do których skierowano projekt. W praktyce w wielu przypadkach takie posiedzenie jest formalnością i efekty prac podkomisji są przyjmowane z reguły na jednym posiedzeniu bez poprawek lub z niewielkimi poprawkami. W przypadku projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych było inaczej.

Podczas pierwszego posiedzenia poświęconego rozpatrzeniu sprawozdania podkomisji odbywającego się w połowie czerwca 2004 r.²² przewodniczący podkomisji, poseł J. Szteliga, przedstawił sprawozdanie, wskazując zwłaszcza na najistotniejsze zmiany wprowadzone w rozpatrywanym projekcie. Podnie-

¹⁸ Posiedzenie w dniu 30 października 2003 r. („Biuletyn”, nr 2465/IV).

¹⁹ Odnosząc się to tego zarzutu poseł J. Szteliga stwierdził, iż jedną z przyczyn było to: „(...) że przez pewien czas nie dostawaliśmy pozwolenia na procedowanie”. W oparciu o tę wypowiedź trudno ustalić kto nie dawał pozwolenia na prowadzenie prac. Wykluczyć jednak należy podmioty ze sfery prawnoformalnej. Pozostają zatem podmioty ze sfery partyjno-politycznej.

²⁰ Z podkomisji odeszli: J. Bury (PSL), S. Florek (SLD), M. Curyło (Samoobrona), M. Kuchciński (PiS). W skład Podkomisji weszli: D. Ciborowska (SLD) i Z. Sosnowski (PSL), G. Wiśniowska (Samoobrona) i A. Lipiński (PiS).

²¹ Dobrą ilustracją tego wzmożonego tempa może być to, że w grudniu 2003 r. podkomisja odbyła cztery (!) posiedzenia. To co do niedawna nie było możliwe w ciągu wielu miesięcy teraz okazywało się możliwe w ciągu kilku tygodni.

²² Posiedzenie w dniu 16 czerwca 2004 r. („Biuletyn”, nr 3270/IV).

sione zostały niektóre problemy ogólne. Jednym z nich była kwestia Ślązaków²³. Odrzucone zostały zgłoszone przez posła J. Czerwińskiego (RKN) wnioski o odrzucenie sprawozdania podkomisji oraz o odroczenie prac do czasu przedstawienia stanowiska rządu²⁴ oraz środowisk samorządowych. Komisja nie zdołała jednak przejść do rozpatrywania poszczególnych artykułów, gdyż okazało się, że nie ma kworum²⁵. Obrady zostały więc przerwane.

Następnego posiedzenie komisji odbyło się w połowie lipca 2004 r.²⁶ W trakcie obrad bardzo widoczna była aktywność szczególnie posłów J. Czerwińskiego i A. Stryjewskiego, zwłaszcza w postaci pytań i zgłaszanych wniosków. Komisja rozpatrzyła i przyjęła siedem artykułów projektu i nie zakończyła prac znowu z powodu braku kworum, co zostało stwierdzone na wniosek posła J. Czerwińskiego.

W podobnej atmosferze przebiegało kolejne posiedzenie odbywające się w końcu lipca 2004 r.²⁷ Po przyjęciu kilku kolejnych artykułów prace zostały przerwane z powodu braku kworum w okolicznościach analogicznych jak na poprzednim posiedzeniu.

Prace nad rozpatrzeniem sprawozdania podkomisji udało się zakończyć podczas posiedzenia odbywającego się w końcu sierpnia 2004 r.²⁸ Komisje, do których skierowano projekt przyjęły końcowe sprawozdanie, co umożliwiło przeprowadzenie drugiego czytania²⁹. Nie ulega wątpliwości, że projekt zawarty w sprawozdaniu³⁰ znacznie różnił się od projektu pierwotnego.

Projekt zawarty w sprawozdaniu do drugiego czytania nie powtórzył treści wcześniejszego art. 2, lecz zawierał odmienną regulację polegającą na określe-

²³ Odnosząc się tej kwestii ekspert komisji L. Nijakowski stwierdził, iż w przypadku Ślązaków z większości ekspertyz socjologów wynika, iż nie są spełnione warunki, aby można było mówić o mniejszości narodowej. Przypominał również, iż projekt oparty jest na założeniu, zgodnie z którym mniejszości narodowe to mniejszości, które mają zagraniczną ojczyznę.

²⁴ W pracach komisji uczestniczył podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji T. Matusiak.

²⁵ Wniosek o stwierdzenie kworum zgłosił poseł A. Stryjewski (RKN). Należy dodać, że w praktyce posiedzeń zarówno komisji, jak i Sejmu obrady mogą toczyć się mimo faktycznego braku kworum (czego widocznym potwierdzeniem jest niemal pusta sala sejmowa), ale pod warunkiem, że nie zostanie zgłoszony wniosek o stwierdzenie kworum.

²⁶ Posiedzenie w dniu 14 lipca 2004 r. („Biuletyn”, nr 3403/IV).

²⁷ Posiedzenie w dniu 28 lipca 2004 r. („Biuletyn”, nr 3487/IV).

²⁸ Posiedzenie w dniu 28 sierpnia 2004 r. („Biuletyn”, nr 3529/IV).

²⁹ Sprawozdawcą Komisji wybrany został poseł E. Czykwin.

³⁰ Por. Druk nr 3206 (wraz z erratą).

niu przesłanek właściwych dla mniejszości narodowej, jak również mniejszości etnicznej, a następnie zawierał konkretne wyliczenie obu mniejszości. Za mniejszości narodowe uznane zostały: białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska i żydowska. Za mniejszości etniczne uznano: karaimską, łemkowską, romską i tatarską.

Zasadniczej zmianie uległy regulacje dotyczące języka mniejszości jako języka pomocniczego. Zgodnie z projektem (art. 9) język pomocniczy może być używany jedynie w gminach, w których liczba mieszkańców gminy należąca do mniejszości, język której ma być używany jako język pomocniczy, jest nie mniejsza niż 8% ogólnej liczby mieszkańców gminy oraz zostały wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy. Wpisu do tego Rejestru dokonuje się na podstawie wniosku rady gminy. Następnie projekt regulował szczegółowo procedury związane z wpisem do Rejestru, łącznie z prawem do skargi do sądu administracyjnego na odmowę wpisania do Rejestru.

Bardzo ogólnie ujęte w projekcie pierwotnym przepisy dotyczące możliwości określania zwłaszcza nazw miejscowości i ulic w językach mniejszości, uległy modyfikacji i znaczącemu rozbudowaniu. Zgodnie z projektem (art. 12) dodatkowe tradycyjne nazwy w języku mniejszości mogą być używane obok urzędowych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych, jak również nazw ulic oraz nazw urzędów i instytucji użyteczności publicznej. Dodatkowa nazwa w języku mniejszości może być ustalona na wniosek rady gminy, jeżeli liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości nie jest mniejsza niż 8% ogólnej liczby mieszkańców tej gminy³¹. Następnie projekt regulował szczegółowo procedury związane z kwestią używania dodatkowych nazw.

Przepisy dotyczące oświaty i kultury uległy zawężeniu na skutek przyjęcia swego rodzaju przepisu odsyłającego (art. 15), zgodnie z którym realizacja prawa osób należących do mniejszości do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości, a także prawa tych osób do nauki historii i kultury mniejszości odbywa się na zasadach i w trybie określonym w Ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³².

Utrzymane zostały przepisy zobowiązujące organy władzy publicznej do podejmowania odpowiednich środków mających na celu wspierania działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości. Środkami tymi mogą być w szczególności dotacje celowe lub podmiotowe na działalność instytucji kulturalnych, ruchu artystycznego i twór-

³¹ Projekt przewidywał również inne przesłanki, po spełnieniu których mogły być stosowane dodatkowe nazwy.

³² Por. Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

czości mniejszości oraz imprez artystycznych mających istotne znaczenie dla kultury mniejszości.

Całkowitą nowością był natomiast rozdział obejmujący kwestię języka regionalnego, przy czym projekt jednoznacznie przesądzał, iż językiem regionalnym w rozumieniu projektowanej ustawy jest tylko język kaszubski (art. 17)³³. Do kwestii związanych z realizacją prawa do posługiwania się językiem regionalnym miały z zasady zastosowanie rozwiązania prawne wskazane w art. 15.

Istotnemu przebudowaniu uległ rozdział dotyczący organów państwowych właściwych w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych (art. 19 i n.). Zgodnie z projektem organem administracji rządowej w sprawach objętych ustawą jest „minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych”³⁴, mający w szczególności sprzyjać realizacji praw i potrzeb mniejszości poprzez podejmowanie działań na rzecz mniejszości i inicjowanie programów dotyczących zachowania i rozwoju tożsamości, kultury i języka mniejszości, przy zapewnieniu pełnej integracji obywatelskiej osób należących do mniejszości.

Wojewoda otrzymał zadanie polegające na koordynowaniu na obszarze województwa działań organów administracji rządowej, realizujących zadania na rzecz mniejszości a także podejmowania działań na rzecz respektowania praw mniejszości i przeciwdziałania naruszeniu tych praw i dyskryminacji osób należących do mniejszości. Powinien również podejmować działania na rzecz rozwiązywania problemów mniejszości oraz respektowania praw osób posługujących się językiem regionalnym.

W projekcie znalazły się także przepisy stwarzające podstawę do powołania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych³⁵ jako organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów (art. 21–29). Zadania tego organu to przede wszystkim wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, w tym ocena sposobu realizacji tych praw oraz formułowanie propozycji w zakresie działań zmierzających do zapewnienia realizacji

³³ Przyjęcie przepisów dotyczących języka regionalnego spowodowało również wprowadzenie tego pojęcia do tytułu ustawy.

³⁴ Od strony prawnej utworzenie (urzędu) ministra nastąpiło w drodze nowelizacji ustawy (art. 5 pkt 25) z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r, poz. 743 z późn. zm.). Dotychczasowy dział „wyznania religijne” został przekształcony w dział „wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”.

³⁵ Należy dodać, że z instytucjonalnego punktu widzenia tego rodzaju Komisja nie była instytucją całkowicie nową. Już bowiem wcześniej funkcjonowała m.in. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

praw i potrzeb mniejszości. W skład Komisji wchodziłoby przede wszystkim przedstawiciele organów administracji rządowej, czyli określonych ministrów oraz przedstawiciele (po jednym lub po dwóch) poszczególnych mniejszości. Projekt regulował następnie szczegółowe kwestie związane z trybem kształtowania składu osobowego oraz funkcjonowaniem Komisji. Końcowe przepisy projektu zawierały zmiany, jakie projekt wprowadzał w innych ustawach.

Do projektu zgłoszono 25 wniosków mniejszości³⁶, które w znacznym stopniu można uznać za odzwierciedlenie różnic poglądów i stanowisk jakie występowały w trakcie prac nad projektem. Niemal wszystkie wnioski mniejszości zgłosił poseł A. Stryjewski. Najdalej idące z nich proponowały m.in. iż język pomocniczy mógłby być używany w gminach, w których liczba mieszkańców należących do mniejszości musiałaby być nie mniejsza niż 50% ogólnej liczby mieszkańców gminy, a nie 8% jak przewidywał projekt. Szczególnie wymowne były dalsze wnioski mniejszości. Przewidywały one bowiem skreślenie w części lub w całości przepisów zawartych w większości artykułów projektu ustawy³⁷.

IV. Drugie czytanie

Sprawozdanie Komisji stało się przedmiotem drugiego czytania w Sejmie w końcu września 2004 r.³⁸ Sprawozdawca Komisji poseł E. Czykwin przypomniał, iż prace nad projektem ustawy o mniejszościach były prowadzone w Sejmie poczynając od 1989 r. Wskazał także na uwarunkowania wynikające z regulacji międzynarodowych oraz szeroko przedstawił zwłaszcza nowe rozwiązania wprowadzone do projektu akcentując m.in. takie kwestie, jak: zdefiniowanie mniejszości narodowych i etnicznych, warunki używania języka pomocniczego³⁹, język regionalny, organy właściwe w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych. W konkluzji wniósł o uchwalenie przedłożonego projektu.

Zgodnie z regułami drugiego czytania następnie głos zabierali przedstawiciele klubów i kół reprezentowanych w Sejmie. Przedstawiciel klubu SLD poseł

³⁶ Zgodnie z regulaminem Sejmu (M.P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.) wnioski mniejszości to zgłaszane przez posłów wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje. Po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy są zamieszczane w sprawozdaniu (art. 40 ust. 3). Są następnie poddawane pod głosowanie analogicznie jak poprawki.

³⁷ Były to artykuły: 12, 13, 16, 19, 21, 22 oraz od 23 do 29 a także art. 32, 33, 34 i 39.

³⁸ Por. Spraw. Sten. z 84. posiedzenia Sejmu w dniu 23 września 2004 r. s. 147 i n.

³⁹ Poseł E. Czykwin stwierdził, iż potencjalnie w oparciu o kryteria zawarte w projekcie język pomocniczy będzie używany na obszarze 74 spośród (ówczesnych) 2478 gmin.

J. Szteliga w krótkim wystąpieniu w pełni poparł przedłożony projekt. Ponadto, nieco nietypowo, poddał krytyce posłów PO za to czego jeszcze nie zrobili, ale zdaniem posła J. Szteligi mieli zamiar uczynić. Chodziło o zamiar złożenia poprawki dotyczącej skreślenia art. 9 dotyczącego języka pomocniczego.

Obawy te znalazły jednak potwierdzenie w wystąpieniu przedstawiciela klubu PO posła K. Plocke, który rzeczywiście zapowiedział złożenie poprawki dotyczącej nie tylko skreślenia art. 9, ale także zmiany art. 12 polegającej na podniesieniu z 8% do 50% progu liczby mieszkańców gminy należących do mniejszości jako warunku stosowania dodatkowych nazw m.in. miejscowości⁴⁰. Pozytywnie wypowiedział się natomiast o zaproponowanej regulacji ustawowej języka kaszubskiego. Reprezentujący klub PiS poseł A. Lipiński skoncentrował się na wskazywaniu – jego zdaniem – nieprecyzyjnych i wadliwych rozwiązań projektu. Stwierdził nawet, że projekt został przyjęty w podkomisji w trybie ekspresowym. Zapowiedział złożenie poprawek zobowiązujących władze publiczne do podejmowania działań mających na celu ochronę praw osób narodowości polskiej zamieszkałych w innych państwach.

Występujący w imieniu klubu PSL poseł Z. Sosnowski krytykując projekt szczególnie negatywnie ocenił zamiar powołania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, a także regulacje dotyczące języka pomocniczego. W konkluzji zapowiedział głosowanie za odrzuceniem projektu z argumentem, iż „Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego nie dawał nigdy i nie da zgody na rozdzieranie Rzeczypospolitej”. Zdecydowanie odmienne stanowisko znalazło się wypowiedzi przedstawiciela Socjaldemokracji Polskiej posła J. Byry, który poparł projekt analogicznie jak reprezentujący Partię Ludowo-Demokratyczną poseł J. Lisak. Także reprezentująca klub Samoobrony poseł G. Wiśniowska wyraziła poparcie dla projektu podkreślając, iż uchwalenie ustawy to nie tylko konieczność wynikająca ze zobowiązań konstytucyjnych i międzynarodowych, ale także podkreślenie wagi procesu integracji społecznej i przejaw zrozumienia dla różnic kulturowych, które występują w społeczeństwie i dzięki czemu rozwija się ono i wzbogaca.

Nie było natomiast niespodzianką przeciwne ustawie stanowisko klubu LPR przedstawione przez posła S. Gudzowskiego, analogicznie jak stanowisko Koła Ruchu Odbudowy Polski i Koła Ruchu Katolicko-Narodowego zaprezentowane przez posła J. Czerwińskiego, zgodnie z którym projekt jest zły, wadliwy, niepotrzebny a nawet szkodliwy. Zapowiedział zaproponowanie zmian przewidujących m.in. wprowadzenie obowiązków dla mniejszości, usunięcie

⁴⁰ Z sali padły dość trafne głosy krytyczne, stwierdzające iż oznacza to podważenie istoty całej ustawy.

przepisów dotyczących używania języka pomocniczego oraz języka regionalnego, a także wprowadzenie swego rodzaju tryb kwalifikowania do mniejszości. Dodał również, iż jest to ustawa uchwalona dla Niemców. A co najgorsze, ona też jest uchwalana na żądanie Niemców z RFN. W konkluzji opowiedział się za odrzuceniem projektu w drugim czytaniu. Analogiczną konkluzję przedstawiła występująca w imieniu koła Dom Ojczysty poseł H. Szustak.

Poseł H. Kroll, co oczywiste, zaapelował o poparcie dla ustawy, podkreślając zwłaszcza duży wkład przedstawicieli rządu w pracę nad projektem. Jednakże poseł K. Ujazdowski zwrócił uwagę, że rząd popiera projekt ustawy a jednocześnie w projektach budżetu na kolejne lata proponuje coraz niższe kwoty na cele kulturalne mniejszości narodowych. Inni posłowie zadawali pytania dotyczące projektu.

Następnie do kwestii podniesionych w debacie odniósł się podsekretarz stanu w MSWiA – T. Matusiak, podtrzymując poparcie rządu dla projektu i przypominając, iż podczas prac podkomisji i Komisji wielokrotnie były przedstawiane i wyjaśniane problemy dotyczące projektu. Do pytań i kwestii podniesionych przez posłów odniósł się także sprawozdawca E. Czykwin. Następnie, w związku z tym, że w drugim czytaniu zgłoszone zostały poprawki projekt został ponownie skierowany do Komisji w celu przygotowania sprawozdania.

Posiedzenia Komisji dotyczące zaopiniowania zgłoszonych poprawek odbyło się w październiku 2004 r.⁴¹ Szczególnie aktywny był poseł J. Czerwiński, wskazując na niezasadność uchwalania projektu i zabierając głos w związku z niemal każdą poprawką. Rezultatem posiedzenia Komisji było zaopiniowanie 46 zgłoszonych poprawek i przygotowanie dodatkowego sprawozdania. Zdecydowana większość poprawek została zgłoszona przez posła J. Czerwińskiego, wspieranego przez grupę 14 posłów. Znacząca większość spośród nich, podobnie jak większość innych poprawek, zmierzających do wprowadzenia zmian mniej korzystnych dla mniejszości, została przez Komisje zaopiniowana negatywnie.

V. Trzecie czytanie

Sprawozdanie Komisji⁴² było przedmiotem trzeciego czytania podczas obrad Sejmu na początku listopada 2004 r.⁴³ Poseł sprawozdawca E. Czykwin, co można uznać za nieco zaskakujące, opowiedział się za przyjęciem kilku po-

⁴¹ Posiedzenie w dniu 13 października („Biuletyn”, nr 3706/IV) i posiedzenie w dniu 21 października 2004 r. („Biuletyn”, nr 3754/IV).

⁴² Por. Druk nr 3206-A.

⁴³ Por. Spraw. Sten. z 88. posiedzenia Sejmu w dniu 4 listopada 2004 r., s. 125 i n.

prawek zawierających rozwiązania mniej korzystne w stosunku do projektu. Chodziło w szczególności o podniesienie procentowego progu (z 8% do 20% lub 25%) udziału mieszkańców gminy będących mniejszością jako warunku używania języka pomocniczego⁴⁴.

Następnie zadawane były pytania na ogół przez posłów będących przeciwnikami ustawy, którzy podejmowali kwestie retoryczne⁴⁵, lub często takie które były przedmiotem prac ustawodawczych. Do kwestii tych odniósł się podsekretarz stanu w MSWiA T. Matusiak a także poseł sprawozdawca E. Czykwin.

Potem Sejm przystąpił do głosowań. Jako pierwszy został poddany pod głosowanie złożony przez klub PiS, klub LPR oraz posła J. Czerwińskiego wraz grupą 14 posłów wniosek o odrzucenie projektu ustawy. Wniosek ten został odrzucony, gdyż uzyskał poparcie 139 posłów⁴⁶, przy 248 przeciwnych i 6 wstrzymujących się. W głosowaniach dotyczących poszczególnych rozwiązań Sejm odrzucił wszystkie poprawki dotyczące usunięcia z projektu języka regionalnego. Liczne pytania i niemal ponowną debatę wywoła poprawka przewidująca usunięcie z projektu ustawy art. 9–14, czyli języka pomocniczego. W tej kwestii, jak w niektórych innych szczególnie często podnoszony był problem wzajemności, czyli uzależnienie przyznania określonego prawa mniejszościom w Polsce od przyznania analogicznego prawa polskiej mniejszości w innych państwach. Poprawka została odrzucona bardzo znacząco większością (138 głosów za i 234 przeciw).

Za zaskakujące można uznać przyjęcie zgłoszonej przez posłów PO poprawki, zgodnie z którą nastąpiło skreślenie art. 9 dotyczącego języka pomocniczego⁴⁷. Mimo zgłoszenia wniosku o skreślenie utrzymany został natomiast art. 12 dotyczący możliwości stosowania dodatkowych tradycyjnych (dwujęzycznych) nazw. Jednocześnie jednak przyjęta została (w proporcji głosów: 195 : 187) poprawka, zgodnie z którą dodatkowa nazwa będzie mogła być

⁴⁴ Być może była to taktyka wynikająca z chęci uniknięcia wprowadzenia poprawek przewidujących jeszcze wyższe progi liczbowe (procentowe). Poseł E. Czykwin opowiedział się również za przyjęciem poprawki przewidującej skreślenie przepisów pozwalających na używanie dodatkowych tradycyjnych nazw dla urzędów i instytucji użyteczności publicznej.

⁴⁵ Poseł J. Czerwiński pytał, czy sensowne jest uchwalanie ustawy, „która jest sprzeczna z obecnym stanem prawnym w Polsce?”

⁴⁶ Za odrzuceniem projektu ustawy głosowali posłowie ugrupowań, których przedstawiciele zapowiedzieli takie głosowanie. Jedyną odmiennoscą dotyczyła klubu Samoobrony, którego posłowie głosowali za odrzuceniem projektu.

⁴⁷ Za skreśleniem art. 9 głosowali w zasadzie posłowie wszystkich ugrupowań poza SLD, kołami lewicowymi i niektórymi posłami niezrzeszonymi.

używana jeżeli liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości nie jest mniejsza niż 50% ogólnej liczby mieszkańców tej gminy.

Znaczącą przewagą głosów odrzucona została poprawka przewidująca wprowadzenie do projektu ustawy nowego rozdziału 4a zawierającego „Obowiązki mniejszości” a także poprawka przewidująca skreślenie w całości rozdziału 5 zawierającego przepisy regulujące organy właściwe w sprawach mniejszości. Nie znalazła poparcia w Sejmie także poprawka, zgodnie z którą z ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu zostałyby usunięte przepisy ułatwiające komitetom mniejszości narodowych uzyskanie mandatów w wyborach do Sejmu.

W końcowym głosowaniu, w którym uczestniczyło 386 posłów, za projektem ustawy oddano 247 głosów, przeciwko 133⁴⁸, przy 6 wstrzymujących się. Oznaczało to, że w trzecim czytaniu Sejm uchwalił ustawę. Zgodnie z procedurą uchwalona przez Sejm w dniu 4 listopada 2004 r. ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym została przekazana do Senatu.

VI. Rozpatrzenie ustawy przez Senat

Przekazana do Senatu ustawa⁴⁹ stała się najpierw, zgodnie z procedurą, przedmiotem prac komisji senackich⁵⁰ a następnie, na początku grudnia 2004 r.⁵¹ nad ustawą obradował Senat. W imieniu Komisji Ustawodawstwa i Praworządności sprawozdanie przedstawił senator A. Jaeschke. Oceniał pozytywnie rozwiązania ustawy oraz dodał, iż jej uchwalenie może być dobrym argumentem również w relacjach zewnętrznych.

W imieniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej sprawozdanie przedstawiła senator A. Klepacz, zwracając uwagę, że choć ustawa zyskała poparcie Komisji to jednak były wyrażane także wątpliwości co do jej zasadności i celowości. Wskazała również na najbardziej dyskutowane kwestie, które na ogół znalazły wyraz w poprawkach. Były to zwłaszcza: kryteria podziału na mniejszości narodowe i etniczne, przywrócenie w ustawie przepisów dotyczących języka pomocniczego, szczegółowe regulacje odnoszące się do nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych, tryb kształtowania organów właści-

⁴⁸ Przeciwko głosowali posłowie: PiS, PSL, Samoobrony, LPR, kół prawicowych oraz kilku posłów niezrzeszonych.

⁴⁹ Por. Druk (senacki) nr 825 (5 listopada 2004 r.).

⁵⁰ Sprawozdania komisji znalazły się w drukach senackich nr: 825A oraz 825B. Każda z Komisji zaproponowała po ponad 30 poprawek. Jednakże, z wyjątkiem jednej poprawki, pozostałe były jednobrzmiące.

⁵¹ Por. Spraw. Sten. z 73 posiedzenia Senatu RP w dniach 1, 2 i 3 grudnia 2004 r., s. 41 i n.

wych w sprawach mniejszości. W zadawanych pytaniach a także późniejszej dyskusji znacząco przeważały głosy poparcia dla ustawy, ale nie zabrakło także wypowiedzi sceptycznych czy wręcz przeciwnych uchwaleniu ustawy.

Senator D. Simonides stwierdziła, iż co prawda będzie głosować za jej przyjęciem, ale ustawa „naprawdę jest ksenofobiczna” i „przepojona nacjonalizmem”. Na kwestię nacjonalizmu ustawy wskazał także senator K. Kutz, ale poszedł znacznie dalej, stwierdzając iż „jest to ustawa haniebna”. Jak się wydaje przyjąć można, iż głównym uzasadnieniem do tych wypowiedzi były kwestia Śląska. Stwierdził bowiem, że jest to ustawa antyśląska, a nawet posunął się do stwierdzenia, iż „Jest to nawrót do polityki przerabianej przez Ślązaków za Niemców z czasów Żelaznego Kanclerza (...)”⁵².

Przytoczył także skierowane do Senatu krytyczne pisma stowarzyszeń mniejszości (tatarskiej, romskiej, żydowskiej), protestujących przeciwko przyjętym kryteriom uznawania za mniejszość narodową zwłaszcza w oparciu o utożsamianie się z narodem zorganizowanym w państwo. W konkluzji zgłosił wniosek o odrzucenie ustawy. Wniosek o odrzucenie ustawy zapowiedział także senator K. Jurgiel, ale z odmiennych przyczyn. Uznał bowiem, że ustawa jest zła, zwłaszcza z tego powodu, iż zmierza do jeszcze większego uprzywilejowania mniejszości narodowych a także przyznaje mniejszościom nieuzasadnione przywileje nie nakładając w zamian żadnych obowiązków lojalności.

Senator A. Kurska stwierdziła, iż protestuje przeciwko ustawie, gdyż jest ona zbędna. Bliski takiej konkluzji również senator J. Szafraniec akcentując, iż Polska nie jest zobligowana do przyjmowania takiej ustawy a kwestie dotyczące mniejszości powinny być rozwiązywane poprzez porozumienia międzypaństwowe. Ustawę za zbędną uznał również senator R. Matusiak. Ponadto niektórzy senatorowie uczestniczący w debacie zapowiedzieli zgłoszenie propozycji dalszych poprawek. W związku ze zgłoszonymi wnioskami komisje zostały zobowiązane do ich rozpatrzenia i przygotowania wspólnego sprawozdania. Sprawozdanie to stało się przedmiotem obrad Senatu w dniu 3 grudnia 2004 r.⁵³ Sprawozdanie zawierało 53 poprawki. W pierwszej kolejności został poddany pod głosowanie

⁵² Odnosząc się do tej kwestii podsekretarz stanu w MSWiA T. Matusiak zwrócił uwagę, iż ustawa do wyróżnienia mniejszości przyjmuje takie m.in. kryteria, jak: odrębny język, kultura lub tradycja a w przypadku mniejszości narodowej utożsamianie się z narodem zorganizowanym w państwo. Ślązacy nie spełniają tych kryteriów. Nie mogą więc być uznani za mniejszość. Nie są też postrzegani jako mniejszość nie tylko przez innych obywateli Polski, ale także przez przedstawicieli nauki. Stwierdził także, iż: „W związku z tym Ślązaków należy postrzegać jako grupę regionalną, zróżnicowaną wewnętrznie pod względem etnicznym”.

⁵³ Por. Spraw. Sten. z 73 posiedzenia Senatu..., s. 146 i n.

zgłoszony w dyskusji wniosek o odrzucenie ustawy. Wniosek ten poparło 23 senatorów⁵⁴. Przeciwno oddano 51 głosów, przy 8 wstrzymujących się.

Następnie głosowano nad zgłoszonymi poprawkami. Nie została przyjęta poprawka znosząca rozróżnienie na mniejszości narodowe i etniczne. Przyjęta została natomiast poprawka, zgodnie z którą w przypadku mniejszości etnicznej chodzi o zamieszkiwanie jej przodków na terytorium Polski od co najmniej 100 lat. W kolejnych poprawkach proponowano uznanie mniejszości tatarskiej a także mniejszości greckiej za mniejszości narodowe, lecz poprawki te nie uzyskały poparcia. Przyjęta została natomiast poprawka jednoznacznie zamykająca katalog mniejszości zawarty w ustawie. Z kolei nie została przyjęta poprawka przewidująca skreślenie przepisu zabraniającego stosowanie środków mających na celu asymilację osób należących do mniejszości wbrew woli tych osób. Nie zyskała aprobaty Senatu propozycja wprowadzenia przepisów, zgodnie z którymi organy władzy publicznej były obowiązane do podejmowania „odpowiednich działań w celu ochrony praw osób narodowości polskiej zamieszkałych w innych państwach”.

Jedną z najbardziej znaczących zmian wprowadzonych przez Senat było przyjęcie poprawek przywracających możliwość używania przed organami gminy, obok języka urzędowego, również języka pomocniczego będącego językiem mniejszości. Jednakże możliwość taka wchodzi w grę tylko w gminach, w których liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości, której język ma być używany jako język pomocniczy, jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców. Konieczny jest także wpis do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy. Jako znaczące można uznać również przyjęcie poprawek obniżających z 50% do 20% minimalny udział liczby mieszkańców gminy należących do mniejszości stanowiący przesłankę ustalenia dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości.

W końcowym głosowaniu nad całością uchwały Senatu oddano 59 głosów popierających, 17 senatorów było przeciw, przy 6 wstrzymujących się. Ostatecznie Senat zaproponował 34 poprawki. Zgodnie z regułami postępowania

⁵⁴ Można przyjąć, że za odrzuceniem ustawy głosowali senatorowie z niemal wszystkich opcji politycznych reprezentowanych w Senacie V kadencji. Zwraca uwagę udział w tym gronie senatorów rządzącej koalicji SLD/UP (C. Christowa, Z. Cybulski, G. Ferenc, B. Litwiniec, M. Szyszkowska). Przeciwno ustawie byli także senatorowie z największego klubu opozycyjnego Blok Senat 2001 (A. Chronowski, K. Kutz, J. Sagatowska). Ponadto byli to senatorowie z: LPR (A. Biela, R. Matusiak, Z. Skrzypek-Mrowiec), J. Szafranec, PiS (K. Jurgiel, A. Kurska), Klubu Senatorów Ludowych i Niezależnych (K. Borkowski, L. Podkański, J. Smorawiński), senatorowie niezrzeszeni (K. Jaworski, Z. Romaszewski) oraz senatorowie: K. Bochenek (demokraci.pl), H. Dzido (Samoobrona) i W. Saługa (PO).

ustawodawczego zawierająca poprawki do ustawy uchwała Senatu został przekazana Sejmowi w celu rozpatrzenia.

VII. Rozpatrzenie przez Sejm poprawek Senatu

Stanowisko Senatu⁵⁵ stało się przedmiotem obrad Sejmu na początku 2005 r.⁵⁶ Podstawą debaty było sprawozdanie Komisji⁵⁷ o stanowisku Senatu⁵⁸. Poseł sprawozdawca E. Czykwin zwrócił uwagę uznał, iż większość poprawek ma charakter doprecyzowujący lub korygujący. Za najbardziej znaczące uznał w szczególności poprawki dotyczące języka pomocniczego. Wskazał również na poprawki, które nie uzyskały poparcia Komisji.

Poseł E. Czykwin zabrał również głos jako przedstawiciel klubu SLD wskazując, iż ugrupowanie, które reprezentuje od wielu lat zabiegało o uchwalenie ustawy dotyczącej mniejszości, podobnie jak i inne ugrupowania lewicowe. Poparcie lewicy dla ustawy znalazło wyraz zwłaszcza w trzecim czytaniu, w którym widoczny był również sprzeciw prawicy wobec ustawy. Zapowiedział głosowanie za poparciem większości poprawek Senatu.

Jeżeli chodzi o kluczowe poprawki, to poseł K. Plocke z klubu PO zapowiedział głosowanie przeciwko przyjęciu poprawki dotyczącej używania języka pomocniczego. Zadał również pytanie dotyczące skutków wejścia w życie ustawy dla budżetu państwa⁵⁹.

Reprezentujący klub PiS poseł A. Lipiński uznał, iż moment uchwalenia ustawy jest zły. Jest to bowiem rok wyborczy. Zdaniem posła, dyskusja nad ustawą powinna toczyć się na początku kadencji⁶⁰. Uznał, że kluczowe poprawki „mogą stanowić czynnik konfliktujący lokalną społeczność” i dlatego klub PiS nie poprze poprawek dotyczących języka pomocniczego oraz możliwości wprowadzenie dodatkowych nazw miejscowości.

⁵⁵ Por. Druk (sejmowy) nr 3536 (6 grudnia 2004 r.).

⁵⁶ Por. Spraw. Sten. z 95 posiedzenia Sejmu w dniu 5 stycznia 2005 r., s. 108 i n.

⁵⁷ Komisje rozpatrzyły i zaopiniowały poprawki Senatu na posiedzeniu dnia 16 grudnia 2004 r. Por. „Biuletyn” nr 4026/IV. Nie było zaskoczeniem to, że głównym krytykiem większości poprawek Senatu był poseł J. Czerwiński (RKN).

⁵⁸ Por. Druk nr 3584 (16 grudnia 2004 r.).

⁵⁹ W odpowiedzi na to pytanie podsekretarz stanu w MSWiA T. Matusiak wskazał – zresztą nie po raz pierwszy – iż koszty związane z używaniem języka pomocniczego przede wszystkim będą ponosić gminy, w których zostanie zastosowane to rozwiązanie.

⁶⁰ Można było odnieść wrażenie, iż uwadze posła A. Lipińskiego uszła data pierwszego czytania.

Za bardzo znamienne można uznać wystąpienie w imieniu klubu PSL posła Z. Sosnowskiego, który podtrzymał wyrażone w drugim czytaniu negatywne stanowisko wobec ustawy oraz m.in. stwierdził, iż jego klub opowiada się za odrzuceniem wszystkich poprawek Senatu, który za wszelką cenę „chce przeforsować antynarodowe zapisy”. Zdaniem posła zgoda na przyjęcie antynarodowych poprawek byłaby zgodą i przyzwoleniem na zmiany ustawowe prowadzące do zmian konstytucyjnych. Zdecydowanie odmienną ocenę poprawek Senatu zaprezentował poseł J. Byra, występujący w imieniu klubu Socjaldemokracja Polska, uznając iż przywróciły one ustawie „sens i istotę”. Podobnie pozytywna ocena ustawy a zwłaszcza kluczowych poprawek znalazła się w wystąpieniu poseł G. Wiśniowskiej, występującej w imieniu klubu Samoobrony. W stosunku do trzeciego czytania można więc mówić o zasadniczej zmianie⁶¹. Poseł S. Gudzowski reprezentujący klub LPR, który stwierdził, iż jedyna propozycja jaką powinien przedstawić Senat i nad którą warto byłoby zastanowić się byłaby propozycja odrzucenia ustawy. Jego zdaniem uchwalenie ustawy będzie sygnałem dla świata, że w Polsce źle się traktuje mniejszości. Dość oryginalne było również to, że zaapelował – choć bez przekonania – do prezydenta A. Kwaśniewskiego, aby nie podpisywał ustawy.

Reprezentująca klub Unii Pracy poseł D. Polak opowiedziała się za poparciem wszystkich poprawek Senatu pozytywnie zaopiniowanych przez Komisję. Nie było niespodzianką wystąpienie posła J. Czerwińskiego, reprezentującego koło Ruchu Katolicko-Narodowego, który stwierdził wręcz, iż „tym razem Senat nie popisał się”. Cechą charakterystyczną wystąpienia było to, że krytyka poprawek Senatu była dwojakiego rodzaju: merytoryczna i formalna. Krytyka formalna polegała na tym, iż poseł J. Czerwiński usiłował stworzyć przekonanie, iż Senat przyjmując poprawki przekroczył dopuszczalny zakres poprawek. Nie wydaje się jednak, aby uczynił to skutecznie. Poprawkę dotyczącą języka pomocniczego określił jako demonstrację „mającą na celu rozdrażnienie polskiej większości” a poprawkę dotyczącą dodatkowych nazw jako „szczególnie perfidną”. Dodał również, iż: „Nazwiska tych zdrajców polskiego interesu, którzy zagłosują za proniemieckimi poprawkami, nagłośnimy tak, aby tłumaczyli się ze swoich głosowań przed wyborcami”. Nazywanie zdrajcami posłów korzystających z prawa do głosowania jest wymowną ilustracją stanu emocji towarzyszących pracom nad ustawą. Końcówką częścią rozpatrywania stanowiska Senatu

⁶¹ Warto dodać, że poseł G. Wiśniowska poddała wręcz krytyce trzecie czytanie stwierdzając, iż w jego trakcie doszło „do ewidentnych błędów legislacyjnych, niefrasobliwych wniosków posłów oraz – co gorsza – żenujących działań mających na celu zmianę ustawy w fasadę prawną”.

były głosowania nad poszczególnymi poprawkami⁶². Przyjęta została poprawka, zgodnie z którą jednym z warunków przynależności grupy obywateli polskich do mniejszości narodowej lub etnicznej jest zamieszkiwanie jej przodków na obecnym terytorium Polski od co najmniej 100 lat. Nie została natomiast przyjęta poprawka, w której Senat zaproponował, aby organy władzy publicznej były obowiązane podejmować odpowiednie środki w celu ochrony osób, które mogą być – a nie jak uchwalił Sejm, które są – obiektem dyskryminacji, wrogości lub przemocy, będących skutkiem ich przynależności do mniejszości.

Sejm zaaprobował istotne poprawki dotyczące używania języka mniejszości jako języka pomocniczego w gminach, w których liczba mieszkańców należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy. Próg ten został również wprowadzony do przepisów dotyczących używania dodatkowej tradycyjnej nazwy miejscowości i obiektów fizjograficznych. Należy jednak dodać, że przyjęcie poprawek nastąpiło niewielką przewagą głosów⁶³. Wydaje się to dobitnie świadczyć, iż nawet wśród posłów opowiadających się za uchwaleniem ustawy występowała swego rodzaju wstrzeźliwość do przyjmowania konkretnych rozwiązań służących mniejszościom narodowym i etnicznym. Także niemal przy równowadze zwolenników i przeciwników odrzucona została poprawka likwidująca wymóg, aby dodatkowe nazwy miejscowości, obiektów fizjograficznych i ulic w języku mniejszości były nazwami tradycyjnymi.

Zdecydowanie odmiennie, gdyż niemal jednomyślnie Sejm zaaprobował poprawkę Senatu, zgodnie z którą dodatkowe nazwy w języku mniejszości nie mogą nawiązywać do nazw z okresu 1933–1945, nadanych przez władze III Rzeszy Niemieckiej lub Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

Dość wyraźną, choć nie przygniatającą (247 : 146) większością przyjęta została również poprawka przewidująca, iż dodatkowa nazwa miejscowości lub obiektu fizjograficznego może być ustalona w języku mniejszości, jeżeli m.in. liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy⁶⁴.

⁶² Por. Spraw. Sten. z 95 posiedzenia Sejmu w dniu 6 stycznia 2005 r., s. 135 i n.

⁶³ Należy dodać, że formalnie rzecz biorąc Sejm głosuje nie nad przyjęciem poprawki, lecz nad jej odrzuceniem. Jeżeli Sejm nie odrzuci poprawki bezwzględną większością głosów, poprawka jest uznana za przyjętą. Jeżeli chodzi o poprawki dotyczące języka pomocniczego, to w głosowaniu uczestniczyło 403 posłów, co oznaczało, że większość bezwzględna wynosiła 202 głosy. Za odrzuceniem głosowało 189 posłów, przeciw – 206, przy 8 wstrzymujących się.

⁶⁴ W odpowiedzi na krytykę tej poprawki (analogicznie jak w przypadku wielu in-

Wyraźną przewagą głosów Sejm poparł poprawkę, na mocy której w przypadku wykreślenia lub odmowy dokonania wpisu dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego do Rejestru Gmin radzie gminy przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Niemal jednomyślnie posłowie poparli rozwiązanie, zgodnie z którym liczba mieszkańców gminy, w której ma być używany język mniejszości jako język pomocniczy jest ustalana jako wyniki ostatniego spisu powszechnego.

Dość wyraźne poparcie Sejmu uzyskała również propozycja Senatu, aby dotacje budżetowe przyznawane na wspieranie działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości, mogły być udzielane z pominięciem konkursu ofert⁶⁵. Ponadto, niemal jednomyślnie poparcie uzyskało rozwiązanie, zgodnie z którym dotacje takie będą mogły otrzymywać organizacje mniejszości lub instytucje mające istotne znaczenie dla kultury mniejszości.

Kolejne przyjęte poprawki wprowadziły do ustawy określenie języka regionalnego oraz ustanowiły, iż osoby posługujące się tym językiem mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze umożliwiające naukę tego języka lub w tym języku, w trybie określonym w ustawie o systemie oświaty. Po rozstrzygnięciu pozostałych poprawek Sejm w dniu 6 stycznia 2005 r. ustalił ostateczne brzmienie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

VIII. Wejście w życie ustawy

Ustawa została przekazana Prezydentowi RP do podpisu 7 stycznia 2005 r. Prezydent RP A. Kwaśniewski podpisał ustawę w dniu 24 stycznia 2005 r. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 17 (z dnia 31 stycznia 2005 r.) jako pozycja 141. Weszła w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia

nych poprawek Senatu) przedstawioną przez posła J. Czerwińskiego, poseł E. Czykwin przypomniał, że wprowadzony przez Sejm, na wniosek posłów PO, próg w wysokości 50% oznaczałby, iż tylko 5 gmin w Polsce mogłyby skorzystać z tej możliwości. Obniżenie progu do proponowanych w poprawce 20% oznacza, iż z możliwości tej będzie mogło skorzystać 41 gmin, czyli ok. 2% gmin.

⁶⁵ Popierając tę poprawkę w imieniu rządu podsekretarz stanu w MSWiA T. Matusiak zwrócił uwagę, iż chodzi np. o to, aby festiwal kultury ukraińskiej mógł organizować Związek Ukraińców w Polsce.

(z wyjątkiem określonych przepisów, które weszły w życie z dniem ogłoszenia), czyli z dniem 1 maja 2005 r. Po wejściu w życie ustawa była nowelizowana czterokrotnie⁶⁶. Nie były to jednak zmiany znaczące. Można więc uznać, że obecnie obowiązuje w kształcie, w zasadzie, nie odbiegającym istotnie od brzmienia przyjęto w dniu uchwalenia.

Summary

The work on the draft bill started at the beginning of 2002 by the project of the National and Ethnic Minority Committee of the Sejm. During the first reading the deputies of the Law and Justice and the Polish Families League made a proposal to reject the draft. After the rejection of this proposal, the further work was carried out mainly in the extraordinary subcommittee, which prepared a report in spring 2004. The final work on the Act took place in National and Ethnic Minority Committee. During the third reading in the Sejm, also other motions to reject the draft or to limit its scope were proposed. These proposals came from right-wing and Catholic-national parties.

In the Act in comparison to the original project there were extended rules on the use of minority language as an auxiliary, as well as for the use of this language as additional for assigning the names to towns and villages. A new solution was to introduce the notion of a regional language and giving this status to the Kashubian language. Also a solid base for the contacts of the government with national and ethnic minorities was established.

⁶⁶ Pierwsza zmiana została dokonana ustawą z dnia 3 marca 2005 r. o zmianie ustawy o zmianie imion i nazwisk oraz o zmianie niektórych innych Ustaw (Dz.U. Nr 62, poz. 550). Drugiej zmiany dokonano Ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206). Trzecia nowelizacja została wprowadzona Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241). Zmiana ta dotyczyła sposobu finansowania inwestycji służących zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości. Zdecydowanie najbardziej znacząca była czwarta nowelizacja dokonana ustawą z dnia 30 maja 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 829). Zakres ustawy został rozszerzony o kwestie integracji obywatelskiej i społecznej osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych. Integracja społeczna została określona jako działania na rzecz poprawy ważnych aspektów życia społecznego osób należących do mniejszości, w szczególności warunków bytowych oraz dostępu do systemu oświaty, runku pracy, systemu zabezpieczenia społecznego, a także opieki zdrowotnej.