

Kamilla PEKALSKA¹

CHARAKTER PRAWNY I FUNKCJE WYSOKIEGO KOMISARZA OBWE DS. MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Autorka artykułu ukazuje rolę Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych (HCNM) w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka. Chodzi w szczególności o ustalenie, jak realizuje swą funkcję czuwania nad ochroną praw mniejszości narodowych w państwach członkowskich OBWE. W tym celu w artykule zaprezentowano: genezę HCNM, podstawy prawne działalności, charakter prawny, strukturę HCNM, funkcje, a także główne obszary działalności, tj.: zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów narodowościowych; udzielanie wsparcia na rzecz nauczania języków mniejszości; promowanie aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym; promowanie łatwego dostępu mniejszości do mediów; podkreślenie roli policji w społeczeństwach wieloetnicznych; promowanie dobrych stosunków między państwami; promowanie działań na rzecz integracji społeczeństw.

Analiza instytucji Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych podjęta w niniejszym artykule daje okazję do podjęcia ważnych rozważań naukowych w kwestii istoty ochrony praw mniejszości narodowych, zagrożeń które tu występują oraz wysiłków związanych z poszukiwaniem adekwatnych instrumentów rozwiązywania występujących w tym obszarze konfliktów. Formułowane na przestrzeni lat zalecenia Wysokiego Komisarza Mniejszości Narodowych, mimo iż mają charakter polityczno-prawny, stały się wyznacznikiem rozwiązań dla wielu regulacji prawnych na kontynencie, a także zobowiązały państwa członkowskie do przestrzegania ustalonych i przyjętych zasad. Siła ich oddziaływania została wzmocniona przez istniejące mechanizmy ochrony praw mniejszości, a także wsparcie na drodze konsensu państw członkowskich, jak też liczących się organizacji międzynarodowych. To właśnie dzięki instytucji Wysokiego Komisarza możemy mówić dziś, iż OBWE udało się stworzyć jeden z najbogatszych, choć bez mocy prawnie wiążącej, zakresów ochrony jednostek tworzących mniejszości narodowe w Europie. Charakter tego systemu, dzięki swojej otwartości stał się płaszczyzną do debat nad wszelkimi problemami dotyczącymi ochrony praw mniejszości, również tymi wykraczającymi ponad już ustalone standardy.

Słowa kluczowe: Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych, OBWE, mniejszości narodowe, ochrona.

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Wraz ze z początkiem lat 90. nastąpił znaczny wzrost napięć, których głównym podłożem były konflikty narodowościowe. Zmusiło to KBWE do poszukiwania instrumentów, które skutecznie wpłynęłyby na zapewnienie wywiązania się państw uczestniczących

¹ Doktorantka Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania.

z zawartych do tego czasu porozumień². Wcześniej taki ruch sygnalizowała Szwecja, wskazując na potrzebę poddania analizie wydarzeń związanych z prawami człowieka, a co za tym idzie powołania instytucji z ramienia KBWE, której głównym celem byłaby ochrona mniejszości narodowych³. Ten i inne czynniki związane m.in. ze wzrostem eskalacji napięć w Europie Środkowej i Wschodniej przyczyniły się do realizacji propozycji ministra spraw zagranicznych Holandii H. von der Broeka, na spotkaniu Rady KBWE w Pradze (styczeń 1992 r.)⁴. W efekcie, pomimo głosów wątpliwości m.in. dotyczących zakresu mandatu, osiągnięto kompromis. Decyzje, które zapadły na podstawie przyjętego na konferencji helsińskiej w dniu 10 lipca 1992 r. dokumentu zatytułowanego „Wyzwania czasu przemian”, stanowiły podstawę do utworzenia instytucji Wysokiego Komisarza do Spraw Mniejszości Narodowych (ang. *OSCE High Commissioner on National Minorities*)⁵. Na funkcję tę powołano w dniu 15 grudnia 1992 r. holenderskiego dyplomatę Maxa van der Stoela, który rozpoczął swoją działalność w Hadze z początkiem stycznia 1993 r.⁶

2. CHARAKTER PRAWNY WYSOKIEGO KOMISARZA OBWE DS. MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych (HCNM) jest przede wszystkim instrumentem politycznym, nie utworzonym w celu nadzorowania państw członkowskich w kwestii ich zgodności z zobowiązaniami wobec OBWE⁷ czy też zobowiązaniami międzynarodowymi w ogóle⁸. Co więcej, charakter prawny tego organu sprawia, że nie działa on w roli adwokata lub rzecznika praw mniejszość. Nie został on zatem powołany do rozpatrywania skarg indywidualnych w przypadku naruszenia praw człowieka. HCNM zwraca jednak szczególną uwagę na kwestie praw człowieka, przede wszystkim na wolność od dyskryminacji, wraz z poszanowaniem praw mniejszości⁹. W literaturze zwraca się zatem uwagę, iż organ ten został stworzony wyłącznie jako instrument zapobiegania konfliktów,

² Zob. E. McClintock, C. Kamp, *Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Co-operation in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Co-operation* [w:] *Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations* Brookings Institution, red. A. Chayes, A.H. Chayes, Washington 1996, s. 25–37.

³ Zob. M. Heinze, *Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych jako instytucja regionalnej ochrony praw człowieka w Europie Środkowej i Wschodniej* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, t. III, red. nauk. J. Jaskiernia, Toruń 2015, s. 299.

⁴ Zob. M. Jeziorski, *Wysoki Komisarz KBWE ds. Mniejszości Narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 2, s. 136–139.

⁵ Zob. A. Zieleniec, *Wyzwania czasu przemian KBWE – Dokument Helsiński 1992*, Warszawa 1992, s. 8.

⁶ C. Homan, *Interview with Max van der Stoel, former High Commissioner on National Minorities*, „Helsinki Monitor” 2002, No 3, s. 18.

⁷ Zob. M. Dam, M. van. Tilborg, *The OSCE and the Protection of Minorities*, „Merkourios” 1994, No. 44, s. 18–23.

⁸ Zob. D.J. Galbreath, C. Gebhard, *Cooperation or Conflict: Problematizing Organizational Overlap in Europe*, London 2010, s. 89.

⁹ Zob. M. Draper, *The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities, June 2002-May 2003*, „European Yearbook of Minority Issues” 2002/2003, Vol. 2, s. 471–491.

a nie jako mechanizm wymiaru ludzkiego OBWE¹⁰. Jednakże zogniskowanie mandatu na zapobieganiu konfliktom nie pozbawiło HCNM możliwości zajmowania się równolegle monitoringiem zobowiązań wymiaru ludzkiego, w tym w dziedzinie praw osób należących do mniejszości narodowych¹¹. W ramach prowadzonej działalności prewencyjnej stara się nie dopuścić do powstania konfliktów narodowościowych poprzez zachęcanie stron do dialogu¹², współpracy, mediacji¹³, a przede wszystkim zyskując zaufanie.

Mandat HCNM odzwierciedla jego charakter polityczny. Zadania i narzędzia HCNM są sformułowane w kategoriach politycznych w taki sposób, aby można było dostosować je do zachodzących przemian w politykach państw uczestniczących¹⁴.

Mandat HCNM daje dużą swobodę dla państw OBWE. Bowiem każde z państw uczestniczących może blokować działania HCNM przez odmowę wyrażenia zgody na jego przyjęcie. Odzwierciedla to jednak przekonanie HCNM, że w ogromnej większości przypadków trwały postęp zależy od woli organów, które wyrażają chęć do współpracy i że współpraca a także kompromis nie mogą być narzucone¹⁵.

Z art. 6 mandatu HCNM wynika, iż bierze on pod uwagę dostępność środków demokratycznych a także instrumentów międzynarodowych w celu ich zastosowania oraz korzystania z nich przez zainteresowane strony. Kompetencja ta przewiduje prawo HCNM do oceny dostępności mechanizmów monitorujących i stopnia ich wykorzystania.

Warto zaznaczyć, iż mandat HCNM zabrania również wchodzić mu w kontakt z jakąkolwiek osobą lub Organizacją, która praktykuje lub daje przyzwolenie publicznemu terrorowi i przemocy (art. 5b i art. 25 DH). Przepis ten wprowadzony został na przykład w Wielkiej Brytanii i Turcji. Państwa te podjęły próbę zapobiegnięcia angażowania się przez HCNM w konflikty w Irlandii Północnej i Turcji¹⁶.

HCNM nie jest także uprawniony do działania w kwestiach problemów mniejszości narodowych w kraju, z którego pochodzi lub w którym mieszka na stałe (art. 5a DH). Odstępstwem od reguły jest zgoda wszystkich zainteresowanych stron.

HCNM działa w taki sposób, by zachęcać społeczeństwa do implementacji pewnych norm, czyli stosowania prawa o charakterze *soft law*. Co więcej, państwa mogą przyjmować, a także uznawać międzynarodowe normy oraz zasady zgodnie z niewiążącymi zale-

¹⁰ Zob. K. Drzewicki, *Zalecenia tematyczne Wysokiego Komisarza OBWE do Spraw Mniejszości Narodowych* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. nauk. R.M. Czarny, K. Spryszak, t. I, Toruń 2012, s. 627; Por. I.E. Edison, *The OSCE Human Dimension Seminar on National Minorities: Can National Minorities be Considered Positively*, "Helsinki Monitor – Quarterly on Security and Cooperation in Europe" 1993, No. 3, s. 39–43.

¹¹ K. Drzewicki, *Zalecenia tematyczne...*, s. 627.

¹² Zob. G. Edwards, *Early Warning and Preventive Diplomacy. The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities* 1996, No. 5, s. 42–46.

¹³ Por. C.A. Crocker, F.O. Hampson, P. Aall, *A Crowded Stage: Liabilities and Benefits of Multiparty Mediation*, "International Studies Perspectives" 2001, Vol. 2.

¹⁴ Zob. R. Zaagman, *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*, Flensburg 1999, s. 16.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Zob. H.J. Heinze, *Minority Issues in Western Europe and OSCE High Commissioner on National Minorities*, "International Journal on Minority and Group Rights" 2000, No. 7, s. 388.

ceniami HCNM. Wyrażenie zgody na stosowanie tych norm wiąże się z korzyściami dla całego społeczeństwa¹⁷.

W praktyce mamy do czynienia z dwoma typami zaleceń HCNM, tj.:

- *zalecenia krajowe*, nazywane również *zaleceniami indywidualnymi*. Ich treścią stały się oceny, uwagi i sugestie adresowane do indywidualnie wskazanego państwa w kontekście konkretnych zarzutów i w celu wprowadzenia określonych zmian w prawie i praktyce dotyczącej mniejszości narodowych. Zalecenia krajowe są co do zasady poufne, co stwarza państwom gwarancje wzajemnego zaufania w trakcie rokowań. Do ujawnienia zaleceń indywidualnych dochodzi niezwykle rzadko, z reguły wraz z upływem dłuższego czasu od chwili ich przekazania. Towarzyszą one praktycznie każdej interwencji HCNM w sprawy mniejszościowe danego państwa podjętej korespondencyjnie, a najczęściej w połączeniu z wizytą. Od powołania HCNM stanowią one naturalny rezultat jego działalności¹⁸.
- *zalecenia tematyczne*, które można również określić jako tematyczno-generalne, gdyż podejmują one problem o szerszym zasięgu niż tylko te dotyczące jednego państwa. Są to zatem zalecenia bardziej generalne, nadające się do zastosowania w innych państwach, podsumowujące pewne kwestie mniejszości narodowych na szerszy użytek w obszarze OBWE¹⁹.

Należy zauważyć, iż kraje OBWE często odwołują się do zaleceń HCNM w swoich kontaktach dwustronnych z innymi państwami. Dla przykładu Unia Europejska wykorzystywała zalecenia HCNM w rozmowach o członkostwo z takimi państwami jak Estonia²⁰ czy też Łotwa²¹.

3. FUNKCJE WYSOKIEGO KOMISARZA OBWE DS. MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych w ramach swojego mandatu monitoruje stosunki narodowościowe w państwach członkowskich OBWE, rozładowuje możliwe napięcia, jak też konflikty u źródła ich rozwoju, a nawet powstania. HCNM w związku z tym realizuje **funkcję „wczesnego ostrzegania”**²², która wpisuje się w nurt cichej dyplomacji²³. Wynika to z tego, iż HCNM swój mandat realizuje niezależnie od stron, których dana sytuacja dotyczy i działa poufnie (pkt 3–4 DH). Wszystkie działania związane z gromadzeniem szczegółowych informacji na temat interesujących go mniejszo-

¹⁷ Zob. J. Jackson-Preece, *The High Commissioner on National Minorities as a Normative Actor*, „Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2013, No. 3, s. 79.

¹⁸ Zob. J. Packer, *The OSCE High Commissioner on National Minorities*, „Human Rights Tribune” 1996, No. 4, s. 37.

¹⁹ K. Drzewicki, *Zalecenia tematyczne...*, s. 636–643.

²⁰ Zob. G. Feldman, *Stabilizing Estonia: The International Dimension of State Security and Ethnic Integration Policy*, „Demokratizatsiya” 2003, Vol. 11, s. 29.

²¹ Por. J. Dorodnova, *Challenging Ethnic Democracy. Implementing of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993 – 2001*, CORE Working Paper, No. 10, Hamburg 2003.

²² Zob. G. Edwards, *Early Warning...* s. 45.

²³ Zob. M. Heinze, *Wysoki Komisarz OBWE...*, s. 313.

ści, ocenianie charakteru i stadium napięć, czy roli stron, kwalifikuje się w tzw. kompetencjach własnych HCNM²⁴.

Funkcja kontrolna oznacza, że Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych jest również upoważniony do wizytowania państw członkowskich i omawiania z zainteresowanymi stronami problemowych sytuacji (pkt 11–12 DH). Procedura ta wymaga wcześniejszych konsultacji z urzędującym przewodniczącym, który porozumiewa się z zainteresowanym państwem (pkt 17 oraz pkt 27–30 DH). HCNM zobowiązany jest przesłać zainteresowanej stronie dwa tygodnie wcześniej cel swojej wizyty, by dopracować jej szczegóły. Dopuszczalne jest zasięgnięcie poufnych informacji dotyczących konfliktu ze wszystkich, zgodnych z prawem źródeł, z wyłączeniem jednostek, jak też grup związanych z terroryzmem lub przemocą (pkt 23 DH). Może on objąć działaniami w zakresie pozyskania informacji związanych z incydem, czy konfliktem narodowościowym rządu państw członkowskich OBWE, nie wyłączając władz lokalnych, jak też regionalnych na obszarach, gdzie zamieszkują interesujące go mniejszości narodowe. One z kolei mogą upoważnić do ich reprezentowania przedstawicieli stowarzyszeń, grup religijnych, jak też pozostałych grup mniejszości narodowych żyjących na obszarach objętych zainteresowaniem Komisarza lub powiązanych w określony sposób z kwestią przez niego monitorowaną. Do grupy tej zaliczyć można także organizacje pozarządowe²⁵.

Funkcja „wczesnego reagowania” uzależniona jest od tego, czy HCNM otrzyma od Komitetu Wysokich Przedstawicieli upoważnienie do zabiegania o szersze kontakty z zainteresowanymi stronami, a także do przeprowadzenia szczegółowych konsultacji w obliczu niebezpieczeństwa konfliktu²⁶. Główny cel tych działań polega na poszukiwaniu właściwych sposobów rozwiązywania lub zmniejszenia napięcia między zwaśnionymi stronami (pkt 16 DH) i niedopuszczenie do rozwinięcia się procesu, który nie byłby obojętny dla pokoju oraz poprawnych stosunków międzynarodowych²⁷. W związku z możliwością prowadzenia akcji mediacyjnej „wczesne reagowanie” ma charakter aktywny²⁸. HCNM sam decyduje jednak, czy dana sytuacja wymknęła się spod działań z zakresu „wczesnego ostrzegania”.

Wypełniając **funkcją informacyjną**, HCNM po zakończeniu misji składa przewodniczącemu sprawozdanie, które zawiera rezultaty efektów, a także wnioski. Uzyskany materiał informacyjny jest konsultowany z zainteresowanymi państwami lub w szerszym zakresie, a w miarę potrzeb kierowany do Komitetu Wysokich Przedstawicieli (pkt 19 DH). Raporty końcowe HCNM ukazują wybrane aspekty prawne dotyczące mniejszości narodowych oraz uwagi do całości analizowanej kwestii lub jej zawężonego fragmentu. Przykładem działań HCNM w tym zakresie jest raport odnoszący się do praw językowych osób

²⁴ Zob. P. Grudziński, *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Warszawa 2002, s. 240.

²⁵ Zob. F. Arnuscheh, *Regulating Minority Issues through Standard-Setting and Mediation: The Case of the High Commissioner on National Minorities*, „German Law Journal” 2008, Vol. 9, s. 1454–1455.

²⁶ Zob. A. Glover, *National Minorities in Europe*, „Studia Diplomatica” 1995, No 3, s. 53–61.

²⁷ Zob. M. Estebanéz, *Minority Protection and the Organisation for Security and Cooperation in Europe* [w:] *Minority Rights in the New Europa*, red. P. Cumper, S. Wheatley, The Hague 1999, s. 310.

²⁸ Zob. B.G. Ramcharan, *Preventive Human Rights Strategies*, Abington 2012, s. 64.

należących do mniejszości narodowych w obrębie działania OBWE z 1999 roku²⁹. Dotyczy on m.in. kwestii związanych z ich prawem do zakładania prywatnych szkół językowych, nauczania w języku mniejszości i uczenia się tego języka, wpływy na kształtowanie się programów nauczania, a także dostępu do mediów.

Zarówno „wczesne ostrzeżenie”, jak i „wczesne reagowanie” wiążą się z podjęciem takich działań Wysokiego Komisarza, w wyniku których nastąpi akceptowane przez uczestników sporu rozwiązanie. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku chodzi o wdrożenie wszelkich czynności w jak najwcześniejszej fazie konfliktu³⁰.

Mając na uwadze powyższe działania HCNM, należy stwierdzić, iż organ ten stworzony został jako instrument międzynarodowego bezpieczeństwa, a w szczególności jako instrument zapobiegania i rozwiązywania konfliktów narodowościowych. HCNM angażuje się głównie w tych kwestiach, które posiadają komponenty lub też wykazują implikacje dla bezpieczeństwa³¹.

Zdaniem K. Drzewickiego misja HCNM ma dwojaki charakter: po pierwsze, zajmowanie się konfliktami i ich de-eskalacja oraz pełnienie roli „przekaznika”, tzn. alarmowanie OBWE o napięciach grożących rozwinięciem się do takiego stopnia, po przekroczeniu którego HCNM nie byłby już w stanie ich złagodzić za pomocą środków pozostających w jego dyspozycji³².

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż mandat HCNM został skonstruowany zarówno po to, aby zapobiegać konfliktom, jak i zawarto w nim zbiór zobowiązań wymiaru ludzkiego, który może posłużyć zainteresowanym stronom w klimacie dialogu, poufności a także „cichej dyplomacji”.

Pozytywną rolę dialogu widać także w innych działaniach. Uwidacznia to się podczas inicjatyw powoływania różnych organów do spraw mniejszości narodowych w państwach członkowskich OBWE, udzielania rad, czy sugestii, np. odnoszących się do zmian w ustawodawstwie, jak też w uwidaczniającej się potrzebie zmiany polityki władz w stosunku do tych grup. Efektywność jego działania zwiększa się z chwilą podejmowania współpracy z różnymi strukturami międzynarodowymi, jak też chętnymi pozarządowymi. Systematycznie układa się ona z innymi instytucjami, np. ODIHR, jak też Przedstawicielem ds. Wolności Mediów, ze względu na częściowo pokrywające się i uzupełniające zasadnicze zakresy działań.

W swojej praktyce HCNM zbiera informacje dotyczące problemów narodowościowych w państwach członkowskich OBWE, prowadzi misje rozpoznawcze, będące operacjami pokojowymi, korzysta z pomocy ekspertów, dzieli się swoimi spostrzeżeniami z właściwymi organami organizacji, a także z rządami państw, w których przebywa³³. Jego zabiegi dyplomatyczne prowadzone w ostatnich latach w krajach Europy Środkowej i Wschodniej,

²⁹ Zob. Report on the linguistic Rights of Persons belonging to National minorities in the OSCE Area, OSCE, HCNM, 1999, <http://www.osce.org/hcnm> (dostęp: 11.05.2017 r.).

³⁰ Zob. G.E. Edwards, *Early Warning and Preventive Diplomacy – The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, „The RUSI Journal” 1996, Vol. 141, s. 42–46.

³¹ Zob. F. Zanker, *Integration as Conflict Prevention: Possibilities and Limitations in the Experience of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, „Security and Human Rights” 2010, Vol. 12, s. 220–232.

³² K. Drzewicki, *Zalecenia tematyczne...*, s. 627.

³³ Zob. M. Sarv, *Integration by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993–2001*, CORE Working Paper 7, Hamburg 2002, s. 19–29.

a przede wszystkim te wcześniejsze, przyczyniły się do poprawy warunków życia oraz do lepszego poznania problemów mniejszości przez Europejczyków.

Na przestrzeni wielu lat OBWE zorganizowała wiele misji, których zadaniem było zapobieganie konfliktom i ich szybkie rozwiązywanie w państwach zrzeszonych w OBWE. To właśnie misje badające fakty, jak również misje sprawozdawcze stały się ważnym instrumentem zapobiegania szerokim konfliktom m.in. w państwach byłego Związku Radzieckiego³⁴.

Ochrona praw człowieka, w tym praw mniejszości, jest nierozzerwalnie związana z zachowaniem pokoju i stabilności w relacjach między państwami³⁵. Państwa zobowiązane są do zapewnienia równych szans dla wszystkich, niezależnie od tego, czy należą oni do większości czy mniejszości, do udziału w życiu gospodarczym, społecznym, kulturowym oraz życiu politycznym społeczeństwa³⁶. W związku z wieloma powtarzającymi się problemami w obszarze mniejszości narodowych HCNM wydaje wytyczne oraz zalecenia, które są bezpośrednio związane z jego wysiłkami na rzecz zmniejszania napięć i zapobiegania konfliktom między grupami etnicznymi³⁷.

Należy jednak zauważyć, iż zasadniczy wpływ na powodzenie działań HCNM mają czynniki od niego niezależne, a mianowicie wola, chęci, a także odpowiedzialne podejście stron uwikłanych w konflikt narodowościowy. Trzeba tu podkreślić, że Wysoki Komisarz prowadzi swoje działania tam, gdzie stroną jest państwo, a więc w przypadku braku porozumienia w relacji władze publiczne a mniejszość.

Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych udziela wsparcia na rzecz nauczania języków mniejszości. HCNM wspierany jest w tym zakresie przez liczących się w międzynarodowym środowisku ekspertów³⁸. HCNM w swych działaniach daje wyraz temu, iż język ma decydujące znaczenie bowiem z jednej strony może być poważnym źródłem podziału społeczeństwa, ale z drugiej strony, gdy stosowana jest odpowiednia polityka, język może pełnić rolę narzędzia integracji. W celu wypełnienia tej funkcji języka, zarówno większość, jak i mniejszość muszą być gotowe do osiągnięcia kompromisu. Integracja bowiem oznacza, iż odpowiedzialność, obowiązki i prawa występują po obu stronach³⁹. Mniejszość powinna być gotowa uczyć się i używać języka lub języków wspieranych przez państwo, zazwyczaj języka większości⁴⁰. Jednocześnie większość musi uznać

³⁴ M. Heinze, *Wysoki Komisarz OBWE...*, s. 306.

³⁵ Zob. The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter – State Relations & Explanatory Note, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2008, www.osce.org/hcnm/33633Jdownload=true (dostęp: 11.05.2017 r.).

³⁶ Zob. F. Palermo. Ch. Altenhoener, *Civil Society Contributions to the Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, "International Journal on Minority and Group Rights" 2011, Vol. 18, s. 201-218.

³⁷ Zob. *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies & Explanatory Note*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2012, www.osce.org/hcnm/96883?download=true (dostęp: 11.05.2017 r.).

³⁸ Zob. T. Białek, *Międzynarodowe standardy ochrony praw mniejszości narodowych i ich realizacja na przykładzie Białorusi, Litwy i Ukrainy*, Warszawa 2008, s. 132.

³⁹ Zob. W. Kundera, *Dyskryminacja mniejszości w prawie i polityce*, „Studia Erasmiensis” 2014, nr 8, s. 319–339.

⁴⁰ Zob. R. Wojda, *Prawo mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem a rola języka urzędowego w świetle opinii Wysokiego Komisarza OBWE do Spraw Mniejszości Narodowych*

prawo do posługiwania się własnym językiem przez osoby należący do mniejszości narodowych⁴¹.

Na podstawie rekomendacji haskich skonsolidowano najważniejsze prawa związane z edukacją mniejszości narodowych, podkreślając potrzebę specyficznych działań państwa w tej sferze, obejmujących istniejące szczeble⁴².

Na pierwsze miejsce wysunięto odpowiednią znajomość języka ojczystego mniejszości, zdobytą na poszczególnych etapach i nieodzowną w pielęgnowaniu własnej tożsamości, a także języka kraju, z którym wiążą dalszą egzystencję. Zaznaczono równocześnie, iż nauczanie w języku mniejszości powinno być wprowadzone do szczebla najniższego. W szkole podstawowej programowa oferta, to nauka języka mniejszości w szerszym zakresie, w formie oddzielnego przedmiotu oraz pozostałych przedmiotów według ustalonych reguł. Zwiększoną liczbę przedmiotów nauczania w języku państwowym proponowano na etapie średnim, a kontynuację na szczeblu zawodowym, tudzież wyższym⁴³.

W rekomendacjach haskich wskazano także na konieczność udziału państw-stron w procesie asymilacji międzynarodowych standardów w obszarze praw edukacyjnych mniejszości, oczywiście przy pomocy zabezpieczonych przez nie środków lub pomocy z zewnątrz. Podkreślono prawo do zakładania, jak też utrzymywania prywatnych szkół a także instytucji, bez dyskryminacji w zakresie finansowania z budżetu państwa czy innych źródeł. Zachęcono do uczestnictwa we władzach regionalnych i lokalnych, w celu umożliwienia kształtowania programów nauczania, jak wpływu na politykę edukacyjną. Wskazano na wagę przekazywania informacji z zakresu historii, kultury mniejszości narodowych i szkolenia kadr.

Pod egidą HCNM wydawane są liczne raporty odnoszące się do określonych grup uprawnień, w tym także językowych. Ich przydatność jest o tyle duża, gdyż powstają one na podstawie wyników badań ankietowanych przeprowadzonych z rządami zainteresowanych państw. Dotyczą zazwyczaj analizy praw językowych, a konkretnie nauczania języka mniejszości i w języku mniejszości, tworzenia programów językowych, jak również prawa do otwierania prywatnych szkół językowych. Potwierdzają one także wiele różnic między zamieszkującymi mniejszościami⁴⁴.

W raportach HCNM wielokrotnie podkreślano, iż nie wszystkie państwa są świadome międzynarodowych standardów w zakresie praw językowych tych grup, i nie stosują w rozwiązywaniu problemów znanych i prawnych metod. Za niewystarczające uznano kontakty

wych [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka, Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, t. I, red. J. Jaskiernia, Toruń 2012, s. 735.

⁴¹ Zob. Speaking the langue of integration: The role of the OSCE High Commissioner on National Minorities address by Rolf Ekeus OSCE High Commissioner on National Minorities to the University of Ottawa Conference "Debating Language Policies in Canada and Europe" Ottawa, Canada – 31 March 2005, s. 2, www.osce.org/hcnm/documents (dostęp: 11.05.2017 r.).

⁴² Zob. The Hague Recommendations Minority Education Rights, OSCE 1996.

⁴³ Zob. M. Heinze, *Edukacyjne prawa mniejszości narodowych w kontekście działalności Wysokiego Komisarza do Spraw Mniejszości Narodowych OBWE* [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka, Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, t. I..., s. 724.

⁴⁴ Zob. Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area, Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, www.osce.org/hcnm/42060?download=true (dostęp: 11.05.2017 r.).

na linii rządu państw – przedstawiciele mniejszości, brak otwartego dialogu, nieświadomość edukacyjnych potrzeb tych grup.

Z analizy wynika, iż Wysocy Komisarze ds. Mniejszości Narodowych poszczególnych kadencji wskazywali na niepodważalną rolę państwa w powstawaniu i rozwoju szkół prywatnych, nauczania języka i w języku mniejszości, szanowaniu potrzeb mniejszości narodowych, włączaniu przedstawicieli w sprawy edukacji. Zachęcano również do zamieszczania w programach nauczania zagadnień dotyczących tradycji i kultury mniejszości narodowych. Podkreślano, że niewłaściwe podejście państw może zaburzyć kształtującą się tolerancję, zrozumienie między mniejszościami, a co się z tym wiąże, uderzyć w umacniającą się demokrację⁴⁵.

Efektywna polityka w zakresie języka wzmacnia rolę języka urzędowego bez ograniczania możliwości posługiwania się językami mniejszości narodowych. Zdaniem HCNM wzmacnianie roli języka urzędowego można osiągnąć takimi środkami, jak szkolenie i ulepszenie metod nauczania, a nie poprzez restrykcje⁴⁶. Dla przykładu, w tym kontekście HCNM poruszył problem znowelizowanej ustawy o języku państwowym Republiki Słowackiej⁴⁷, która wywołała wiele kontrowersji, gdyż wprowadziła grzywny za jej nieprzestrzeżenie. Zasadniczo ustawa ta jest zgodna z międzynarodowymi normami. HCNM podkreśla, iż grzywny nie są instrumentem nielegalnym.

HCNM w swych działaniach daje wyraz temu, iż rolą jego urzędu jest pomaganie w znajdowaniu praktycznych sposobów, dzięki którym język może być stosowany jako narzędzie integracji i społecznej spójności, a nie jako instrument wykluczenia, represji czy asymilacji.

Takie podejście jest ważne, gdyż zbyt często mamy do czynienia z poglądem, zgodnie z którym wspieranie jednego języka zawsze odbywa się kosztem innych języków. Takie myślenie jest szkodliwe nie tylko dla mniejszości narodowych, ale i dla większości. Bardzo rzadko etniczne wspólnoty żyją wyłącznie w homogenicznym społeczeństwie, a to oznacza, że nawet językowa większość w danym państwie może okazać się mniejszością na terenie pewnych obszarów państwa.

Co więcej, w niektórych państwach należących do OBWE, większości narodowe stanowią mniejszości językowe, ponieważ ich język był w przeszłości represjonowany lub jego znaczenie zmalało na skutek oddziaływania bardziej potężnych języków.

W praktyce nie jest łatwe zachowanie równowagi pomiędzy ochroną języków mniejszości narodowych a zapewnieniem wiodącej roli językowi urzędowemu. Z tych powodów HCNM był inicjatorem opracowania przez wybitnych naukowców z całego świata zaleceń mających służyć pomocą władzom państwowym, większościom i mniejszościom etnicznym. Takim przykładem są *Zalecenia z OSLO* dotyczące praw językowych mniejszości narodowych⁴⁸. Stanowią one praktyczny przewodnik, jak mogą być realizowane potrzeby w zakresie języka różnych grup etnicznych, tj. pisownia imion i nazwisko oraz oznaczeń

⁴⁵ Por. *National Minority Standards. A Compilation of OSCE and Council of Europe texts*, Organization for Security and Co-operation in Europe, 1 June 2007.

⁴⁶ R. Wojda, *Prawo mniejszości narodowych...*, s. 736.

⁴⁷ Zob. Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner on National Minorities to the 813th lenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria – 17 June 2010, s. 10, <http://www.osce.org/hcnm/documents> (dostęp: 11.05.2017 r.).

⁴⁸ Zob. *The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities & Explanatory Note*, February 1998, OSCE/HCNM.

topograficznych, praktykowanie religii, życie wspólnot i organizacje pozarządowe, media, życie gospodarcze, kontaktowanie się z władzami administracyjnymi, sądowymi i innymi organami państwa, czy w związku z pozbawieniem wolności. Te zalecenia są uzupełnione *Zaleceniami z Hagi* i *Zaleceniami z Lund* na temat efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym⁴⁹.

Przemiany po 1989 r. spowodowały, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej zaczęły inaczej spoglądać na nowy ład budowany na demokracji, a także ochronę edukacyjnych praw mniejszości narodowych. Obecnie Białoruś, Litwa i Ukraina mają rozległe możliwości realizacyjne. Sfera ochrony edukacyjnych praw mniejszości narodowych uległa widocznemu wzmocnieniu dzięki aktywności Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych. Prawa edukacyjne, z wydanych pod jego egidą rekomendacji haskich z 1996 r. odzwierciedlają się w aktach prawnych. Nieodzowne w poszukiwaniu kompromisowych rozwiązań sytuacji konfliktowych okazują się wizyty w miejscu zajęć spornych, a także wydawane raporty z zaleceniami. Prowadzone działania powinny być dostosowane zawsze do specyfiki problemu, przebiegać poufnie, bezstronnie, przy użyciu dialogu i w klimacie współpracy.

Zalecane rozwiązania wywodzą się w mniejszym stopniu ze stanu regulacji prawa międzynarodowego, a bardziej z doświadczeń praktykowanych na szczeblu krajowym w wielu państwach, co pozwala odwołać się do nich. *Zalecenia z Lund* są dobrym tego przykładem⁵⁰.

Warto zauważyć, iż *Zalecenia z Lund* stanowią próbę sformułowania pewnych rozwiązań i działań, których wprowadzenie lub podjęcie ułatwia realizację indywidualnych praw mniejszości w sferze udziału w życiu publicznym. W tym sensie *Zalecenia* te odpowiadają na pytanie o środki i metody implementacji praw mniejszościowych, wskazując na praktyczne aspekty tego procesu.

W literaturze istnieje również pogląd, zgodnie z którym wbrew składanym przez HCNM oświadczeniom zaprzeczającym, że zalecenia nie mają tworzyć nowych norm, wiele postanowień posiada w istocie takie cechy poprzez uszczegółowienie treści uzgodnionych standardów⁵¹. Mając na uwadze brak bezpośredniego upoważnienia do tworzenia norm w sferze regulacji mniejszości narodowych, HCNM podszedł do tej materii w sposób instrumentalny, czyli z punktu widzenia celów, jakie ma realizować, a te wymagają odpowiednich instrumentów. Ostrożność podejścia HCNM podkreśla zwłaszcza jego rola jako organu, który sam nie sporządza zaleceń, lecz zleca to zadanie niezależnym ekspertom, sobie pozostawiając jedynie ich zatwierdzenie. Istotne jest przy tym, że omawiane instrumenty nie mają charakteru wiążącego, lecz pełnią funkcję sugestii, propozycji i wytycznych. Niektóre z nich sformułowane zostały jako alternatywy lub lista opcji, spośród których można dokonać wyboru preferowanego rozwiązania. Dla przykładu *Zalecenia z Lund* w pkt 9 nie nakazują państwom wyboru określonego systemu wyborczego, lecz wskazują, które systemy

⁴⁹ Zob. The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, Organization for Security and Co-operation in Europe, 1 September 1999, www.osce.org/hcnm/32240 (dostęp: 11.05.2017 r.).

⁵⁰ Zob. K. Drzewicki, *Introduction. Ten Years of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life – Reflections on Progress and Unfinished Business*, "International Journal on Minority and Group Rights" 2009, No. 4, s. 521.

⁵¹ K. Drzewicki, *Zalecenia tematyczne...*, s. 643.

bądź rozwiązania wyborcze lepiej sprzyjają uzyskaniu reprezentacji w parlamencie i innych organach wybieralnych przez osoby należące do mniejszości narodowych⁵².

Dla samego HCNM zalecenia były i pozostają narzędziem używanym w sposób regularny w trakcie bezpośrednich rokowań, w listach, zaleceniach krajowych, sprawozdaniach oraz przemówieniach. Zdarzało się, że zalecenia stały się podstawą do opracowania bardziej szczegółowych wytycznych⁵³. W przypadku *Zaleceń z Lund* grupa ekspertów opracowała w 2000 r. *Wytyczne dla wspierania udziału mniejszości narodowych w procesach wyborczych*, które zawierają skonkretyzowane reguły wykonawcze do *Zaleceń z Lund* nr 7–10 w sprawach wyborczych⁵⁴.

Ważne jest, by we wszystkich państwach, gdzie występują znaczące mniejszości narodowe i etniczne, zadania z tego faktu wynikające pojawiały się pośród zobowiązań mediów publicznych⁵⁵. HCNM współpracuje bezpośrednio z rządami i przedstawicielami mniejszości, wspierając prawa mniejszości narodowych i ich dostęp do środków masowego przekazu. Tego typu działania często wymagają przeglądu przepisów i udzielania porad, szczególnie w dziedzinie języka, reprezentacji a także ram regulacyjnych. Ich przykładem mogą być wytyczne HCNM w tym obszarze, tj. *Wytyczne w sprawie stosowania języków mniejszości w mediach wraz z notą objaśniającą* z 10 października 2003 roku, w których czytamy m.in. że „wszystkie osoby, włączając w to osoby należące do mniejszości narodowych, mają prawo do korzystania z wolności wypowiedzi oraz do utrzymywania i ochrony swojej tożsamości za pośrednictwem środków masowego przekazu w warunkach równości i bez żadnej dyskryminacji”⁵⁶.

Dość istotna jest rola policji w społeczeństwach wieloetnicznych. Funkcjonariusze policji muszą być przygotowani do rozwiązywania problemów związanych z dyskryminacją grup marginalizowanych: mniejszości narodowych i etnicznych, migrantów, uchodźców, cudzoziemców i innych. Muszą w związku z tym posiadać wiedzę z obszaru prawa antydyskryminacyjnego, a także brać pod uwagę występowanie zjawiska dyskryminacji w strukturach policji, podczas wykonywania obowiązków służbowych, dlatego muszą rozwijać umiejętności właściwego identyfikowania takich zjawisk, reagowania a także przeciwdziałania im. Zadaniem funkcjonariuszy jest także rozwijanie umiejętności projektowania i upowszechniania narzędzi służących identyfikowaniu i przeciwdziałaniu dyskryminacji.

⁵² Zob. G. Dammacco, *Right of Minorities and Democratic Participation in the Electoral Law* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 85–90.

⁵³ Zob. C. Neukirch, K. Simhandl, W. Zellner, *Implementing Minority Rights in the Framework of the CSCE/OSCE* [w:] *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Strasbourg 2004, s. 163–180.

⁵⁴ Zob. *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2001.

⁵⁵ A. Jaskiernia, *Publiczne media elektroniczne w Europie*, Warszawa 2006, s. 224.

⁵⁶ Zob. *Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media & Explanatory Note – 2003* [w:] HCNM thematic recommendations 1996-2008, Published by the OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2010, s. 61.

W 2006 roku sformułowano *Zalecenia* w sprawie działalności policyjnej w społeczeństwach wieloetnicznych⁵⁷. Stanowią one reakcję Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych na problem napięć i niepokojów etnicznych a zwłaszcza na brak w wielu państwach odwiedzionych przez HCNM instytucjonalnych mechanizmów wspierających interakcje i współpracę między policją a osobami należącymi do mniejszości narodowych.

Problemy te ujawniły się wprawdzie w odniesieniu do tzw. nowych mniejszości narodowych, czyli wspólnot migrantów, a później w relacjach między większością społeczeństwa a klasycznymi mniejszościami narodowymi. Innymi słowy, *Zalecenia* zostały zaadresowane wobec obu sytuacji. Stąd w ich tytule nie używa się terminu „mniejszości narodowe”, jak w innych zaleceniach, ale stosuje się szerszy termin – „społeczeństwo wieloetniczne”⁵⁸.

Kolejnym obszarem działalności Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych są relacje mniejszości narodowych z państwem pobytu i państwem pokrewnym. Wynika, to z faktu, iż w prawie każdym kraju występujące tam mniejszości należą do wspólnot przekraczających granice państwowe. Wspólnoty te mogą służyć jako pomost i przyczynić się do przyjaznych stosunków. Mogą jednak występować także napięcia. Już w Dokumencie Spotkania Moskiewskiego z 1991 roku zostało uwypuklone, iż ochrona praw człowieka, w tym praw mniejszości stanowi element odpowiedzialności państwa oraz międzynarodowego porządku prawnego⁵⁹.

Na szczególną uwagę w tej materii zasługują *Zalecenia* z Bolzano/Bozen z 2008 r.⁶⁰. Podejmują one tradycyjny problem relacji trójkąta państwo gospodarcze – mniejszość narodowa – państwo pokrewne. Zasady rządzące wewnątrz tej relacji są jasne, ale w praktyce przynoszą wiele trudności. Z jednej strony państwa wykonują suwerenność wobec swojej ludności, z mniejszościami narodowymi włącznie. Państwa te powinny respektować oraz chronić prawa człowieka a także prawa mniejszościowe wobec podległych jej obywateli i innych osób podlegających ich jurysdykcji. Z drugiej strony, państwa pokrewne mają prawo do niepokoju wobec aktów naruszeń praw człowieka przez państwo – gospodarza. Państwo pokrewne posiada zarazem swój uzasadniony interes do wspierania „swojej” mniejszości zamieszkałej za granicą, co nie daje im jednak prawa do wykonywania jurysdykcji wobec tej mniejszości. *Zalecenia* możliwych i odrębnych działań obu państw, form współpracy a także jej mechanizmów⁶¹. Zdaniem K. Drzewickiego, ta delikatna i wrażliwa dla stosunków wewnątrz krajowych i międzynarodowych materia pozostawia nadal wiele trudnych do rozwiązania kwestii, które wymagają ogromnej kultury politycznej⁶².

Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych wspiera proces integracji mniejszości, przykładem tego jest jego raport zatytułowany „W kierunku dobrego zarzą-

⁵⁷ Zob. Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, The Hague 2006, www.osce.org/hcnm/3227?download=true (dostęp: 11.05.2017 r.).

⁵⁸ Zob. K. Drzewicki, *Zalecenia tematyczne...*, s. 641–642.

⁵⁹ Zob. Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, www.osce.org/odihr/elections/14310?download=true (dostęp: 11.05.2017 r.).

⁶⁰ The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note, Organization for Security and Co-operation in Europe, 2 October 2008, www.osce.org/hcnm/33633 (dostęp: 11.05.2017 r.).

⁶¹ Szerzej: *National Minorities in Inter – State Relations*, red. F. Palermo, N. Sabanadze, Martinus Nijhoff Publishers, OSCE/HCNM, Genève 2011.

⁶² K. Drzewicki, *Zalecenia tematyczne...*, s. 642.

dzania i integracji społecznej”⁶³, który gromadzi kluczowe publikacje, dokumenty i myślenie o wspólnym i trwałym wyzwaniu integracji różnorodności w społeczeństwach pluralistycznych. W raporcie wskazano, iż celem integracji jest wspieranie wysiłków państw w celu sprostania temu wyzwaniu w kategoriach konkretnej i trwałej polityki a także jej skutecznej realizacji.

HCNM zgodnie z swym mandatem dostarcza wskazówek i zaleceń, które mają na celu niesienie pomocy państwom w kwestii spójności różnorodnych społeczeństw. Wytyczne z Lublany z 7 listopada 2012 roku dążą właśnie do zapewnienia państwom członkowskich OBWE wskazówek, jak najlepiej zintegrować odmienne społeczeństwa. Zawierają one zasady strukturalne, bez których trudno wdrożyć dobrą politykę integracji; zasady integracji, które obejmują niezbędne podstawowe tezy i wartości; elementy ram polityki i integracji z opisem mechanizmów, procesów i zagadnień przekrojowych a także kluczowe obszary polityki integracyjnej⁶⁴.

Zdaniem HCNM polityka integracyjna powinna obejmować środki, które zachęcają do dialogu między społecznościami i współdziałania opartego na tolerancji i wzajemnym szacunku⁶⁵. Zgodnie z wytycznymi z Lublany należy podejmować szeroki zakres inicjatyw w różnych dziedzinach, takich jak edukacja, środki masowej komunikacji i polityka językowa. Gdy jest to tylko możliwe, należy wykorzystywać pozytywne bodźce w celu zapewnienia wzajemnej zgodności, a nie stosować w tym celu środków karnych⁶⁶.

4. UWAGI KOŃCOWE

Wysoki Komisarz OBWE. ds. Mniejszości Narodowych obejmując wybrane kraje swoim zainteresowaniem, ma możliwość przede wszystkim poznania sytuacji zamieszkujących w nich mniejszości narodowych oraz przyjrzenia się ich problemom na tle dokonujących się, czy też dokonanych już przemian ustrojowych⁶⁷.

Wszelkie wizyty w państwach członkowskich OBWE dają możliwość sformułowania istotnych dokumentów wytyczających jasno i zwięźle standardy Organizacji w zakresie ochrony mniejszości narodowych. Ich wynikiem są przede wszystkim raporty ukazujące sytuację tych społeczności w różnych państwach, jak również zalecenia odnoszące się do sposobów rozwiązywania konkretnych problemów mniejszości, z którymi spotkali się na obszarze swoich działań.

Ustanowienie tej instytucji, to właściwy i zdecydowany krok naprzód w tworzeniu standardów ochrony mniejszości narodowych w Europie Środkowej i Wschodniej. Zdaniem J. Jaskierni, „istotą prowadzonej przez Wysokiego Komisarza dyplomacji jest nawiązanie

⁶³ Zob. The Report Towards Good Governance and Social Integration, OSCE/HCNM 2007.

⁶⁴ Zob. The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies and Explanatory Note, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2012.

⁶⁵ Zob. OSCE/HCNM, Integration Policies: Cover note by the OSCE High Commissioner on National Minorities, HCNM.GAL 06/06, 3 July 2006.

⁶⁶ Zob. R. Wojda, *Wytyczne z Lublany z 7 listopada 2012 r. dotyczące integracji społeczeństw jako przykład soft law tworzonego z inicjatywy Wysokiego Komisarza OBWE do Spraw Mniejszości Narodowych* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, red. J. Jaskiernia, t. III..., s. 323.

⁶⁷ Zob. I.B. Kehris, *The High Commissioner on National Minorities at 20 – Introduction*, “Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2013, No. 3, s. 1–7.

dialogu między stronami sporu oraz budowanie klimatu zaufania i współpracy między nimi⁶⁸. To również nieustanne dążenie do wygaszania ognisk konfliktów narodowościowych oraz równoczesne zabieganie o umocnienie na kontynencie nie tylko pokoju i stabilności, ale również właściwych stosunków między państwami w obszarze OBWE⁶⁹. Dlatego na koniec warto stwierdzić, iż interwencja HCNM będzie potrzebna tak długo, jak prawa mniejszości narodowych będą łamane.

LITERATURA

- [1] Arnuscheh F., *Regulating Minority Issues through Standard-Setting and Mediation: The Case of the High Commissioner on National Minorities*, "German Law Journal" 2008, Vol. 9.
- [2] Białek T., *Międzynarodowe standardy ochrony praw mniejszości narodowych i ich realizacja na przykładzie Białorusi, Litwy i Ukrainy*, Warszawa 2008.
- [3] Crocker C.A., Hampson F.A., Aall P., *A Crowded Stage: Liabilities and Benefits of Multi-party Mediation*, "International Studies Perspectives" 2001, Vol. 2.
- [4] Dam M., van Tilborg M., *The OSCE and the Protection of Minorities*, "Merkourios" 1994, No. 44.
- [5] Dammacco G., *Right of Minorities and Democratic Participation in the Electoral Law*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015.
- [6] Dorodnova J., *Challenging Ethnic Democracy. Implementing of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993–2001*, CORE Working Paper, No. 10, Hamburg 2003.
- [7] Draper M., *The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities, June 2002-May 2003*, "European Yearbook of Minority Issues" 2002/2003, Vol. 2.
- [8] Drzewicki K., *Introduction. Ten Years of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life – Reflections on Progress and Unfinished Business*, "International Journal on Minority and Group Rights" 2009, No 4.
- [9] Drzewicki K., *Zalecenia tematyczne Wysokiego Komisarza OBWE do Spraw Mniejszości Narodowych* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. nauk. R.M. Czarny, K. Spryszak, t. I, Toruń 2012.
- [10] Edison I.E., *The CSCE Human Dimension Seminar on National Minorities: Can National Minorities be Considered Positively*, "Helsinki Monitor – Quarterly on Security and Cooperation in Europe" 1993, No. 3.
- [11] Edwards G.E., *Early Warning and Preventive Diplomacy – The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, "The RUSI Journal" 1996, Vol. 141.
- [12] Estebanéz M., *Minority Protection and the Organisation for Security and Cooperation in Europe* [w:] *Minority Rights in the New Europa*, red. P. Cumper, S. Wheatley, The Hague 1999.

⁶⁸ J. Jaskiernia, *Rada Europy, Unia Europejska i OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka – synergia działań czy konkurencja?* [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, t. I..., s. 854.

⁶⁹ Zob. E. Friberg, H. Nasic, *The OSCE High Commissioner on National Minorities* [w:] *Institutions for the Management of Ethno Political Conflicts in Central and Eastern Europe*, Strasbourg 2008, s. 12–23.

- [13] Feldman G., *Stabilizing Estonia: The International Dimension of State Security and Ethnic Integration Policy*, "Demokratizatsiya" 2003, Vol. 11.
- [14] Galbreath D.J., Gebhard C., *Cooperation or Conflict: Problematizing Organizational Overlap in Europe*, London 2010.
- [15] Glover A., *National Minorities in Europe*, "Studia Diplomatica" 1995, No 3.
- [16] Grudziński P., *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- [17] Heinze H.J., *Minority Issues in Western Europe and OSCE High Commissioner on National Minorities*, "International Journal on Minority and Group Rights" 2000, No. 7.
- [18] Heinze M., *Edukacyjne prawa mniejszości narodowych w kontekście działalności Wysokiego Komisarza do Spraw Mniejszości Narodowych OBWE* [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka, Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, t. I, Toruń 2012.
- [19] Heinze M., *Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych jako instytucja regionalnej ochrony praw człowieka w Europie Środkowej i Wschodniej* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, red. nauk. J. Jaskiernia, t. III, Toruń 2015.
- [20] Homan C., *Interview with Max van der Stoep, former High Commissioner on National Minorities*, "Helsinki Monitor" 2002, No. 3.
- [21] Jackson-Preece J., *The High Commissioner on National Minorities as a Normative Actor*, "Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe" 2013, No. 3.
- [22] Jaskiernia A., *Publiczne media elektroniczne w Europie*, Warszawa 2006.
- [23] Jaskiernia J., *Rada Europy, Unia Europejska i OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka – synergia działań czy konkurencja?* [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, t. I, Toruń 2012.
- [24] Jeziorski M., *Wysoki Komisarz KBWE ds. Mniejszości Narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 2.
- [25] Kehris I.B., *The High Commissioner on National Minorities at 20 – Introduction*, "Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe" 2013, No. 3.
- [26] Kundera W., *Dyskryminacja mniejszości w prawie i polityce*, „Studia Erasmiensis Wratislaviensis” 2014, nr 8.
- [27] McClintock E., Kamp C., *Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Co-operation in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Co-operation* [w:] *Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations* Brookings Institution, red. A. Chayes, A.H. Chayes, Washington 1996.
- [28] Neukirch C., Simhandl K., Zellner W., *Implementing Minority Rights in the Framework of the CSCE/OSCE* [w:] *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Strasbourg 2004.
- [29] Packer J., *The OSCE High Commissioner on National Minorities*, "Human Rights Tribune" 1996, No. 4.
- [30] Palermo F., Altenhoener Ch., *Civil Society Contributions to the Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, "International Journal on Minority and Group Rights" 2011, Vol. 18.
- [31] Ramcharan B.G., *Preventive Human Rights Strategies*, Abington 2012.

- [32] Sarv M., *Integration by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993–2001*, CORE Working Paper 7, Hamburg 2002.
- [33] Wojda R., *Prawo mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem a rola języka urzędowego w świetle opinii Wysokiego Komisarza OBWE do Spraw Mniejszości Narodowych* [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka, Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, t. I, Toruń 2012.
- [34] Wojda R., *Wytoczne z Lublany z 7 listopada 2012 r. dotyczące integracji społeczeństw jako przykład soft law tworzonych z inicjatywy Wysokiego Komisarza OBWE do Spraw Mniejszości Narodowych* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, red. J. Jaskiernia, t. III, Toruń 2015.
- [35] Zaagman R., *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*, Flensburg 1999.
- [36] Zanker F., *Integration as Conflict Prevention: Possibilities and Limitations in the Experience of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, "Security and Human Rights" 2010, Vol. 12.
- [37] Zieleniec A., *Wyzwania czasu przemian KBWE – Dokument Helsiński 1992*, Warszawa 1992.

LEGAL STATUS AND FUNCTIONS OF THE HIGH COMMISSIONER FOR NATIONAL MINORITIES

The author of this article shows the role of the OSCE High Representative of National Minorities (HCNM) in the international protection of human rights. It is, in particular, to determine how it performs the function of guarding the rights of minorities in states

OSCE members. For this purpose, the article presents the origin of HCNM, legal bases of activity, legal status, HCNM structure, functions and main areas of activity, i.e.: prevention and resolution of ethnic conflicts; providing support for the teaching of minority languages; promoting active participation in public life; promoting easy access of minorities to the media; highlighting the role of the police in multiethnic societies; promotion of good interstate relations; promoting actions for the integration of societies.

The analysis of the OSCE National OSH Commissioner's position in this article gives an opportunity to make important scientific considerations on the essence of the protection of minority rights, the threats that occur here, and the efforts to seek adequate means of resolving conflicts in this area. The recommendations made by the High Commissioner for National Minorities over the years, despite their political and legal nature, have become a determinant of the many legal regulations on the continent, and have obliged Member States to abide by established and accepted principles. The strength of their impact has been strengthened by the existing mechanisms for the protection of minorities' rights, as well as support by the Member States, as well as important international organizations.

Keywords: High Commissioner for National Minorities, OSCE, national minorities, protection.

DOI:10.7862/rz.2017.hss.33

*Przesłano do redakcji: luty 2017 r.
Przyjęto do druku: czerwiec 2017 r.*