

**Tomasz Wicherkiewicz**

adiunkt w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
kierownik Pracowni Polityki Językowej i Badań nad Mniejszościami

Poznań, grudzień 2011 -luty 2012

## **O P I N I A**

nt. *Raportu Komitetu Ekspertów Rady Europy*  
**ds. Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych**  
**z początkowego cyklu monitorowania realizacji postanowień Karty w Polsce**  
**oraz zaleceń Komitetu Ekspertów w sprawie stosowania Karty przez Polskę**  
z 7 grudnia 2011 r.

Dnia 7 grudnia 2011 Komitet Ekspertów (zwany dalej **Komitetem**) Rady Europy ds. *Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych* (zwanej dalej **Kartą**) opublikował w 3 wersjach językowych (angielskiej, francuskiej i polskiej) na portalu [http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default\\_en.asp#Poland](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp#Poland) *Raport Komitetu z realizacji postanowień Karty w Polsce oraz Zalecenie Komitetu Ministrów w sprawie realizacji postanowień Karty przez Polskę*, do których załącznik stanowią również *Uwagi władz polskich do Raportu Komitetu (z dn. 5 maja 2011 r.)*.

Poniższą opinię pozwalam sobie wyrazić w nawiązaniu do mojej opinii z maja 2011 r. nt *1. Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Karty* i z pozycji obserwatora, eksperta i konsultanta procesu przygotowywania, upowszechniania i wdrażania oraz monitorowania *Karty* przez Radę Europy w trakcie procesów przygotowawczych i ratyfikacyjnych w kilkunastu państwach członkowskich.

Przedmiotowy Raport Komitetu potwierdził literalnie wszystkie zastrzeżenia i uwagi krytyczne wymienione w mojej opinii, a niestety nawet krytyczniej jeszcze odniósł się do zakresu spełnienia przez Polskę znakomitej części zobowiązań wynikających z ratyfikacji *Karty*.

Wyjątkowej uwagi władz polskich, społeczeństwa polskiego oraz przedmiotowych społeczności posługujących się wszystkimi językami regionalnymi/mniejszościowymi (dalej: **JRM**) wymagać powinien fakt, iż z tak negatywną oceną Komitetu nie spotkało się do tej pory żadne Państwo-strona *Karty*. Niżej

przedstawione zestawienie procentowe zobowiązań spełnionych w opinii Komitetu w odniesieniu do poszczególnych JRM pokazuje, iż za spełnione (całkowicie lub częściowo) Komitet uznał mniej niż jedną czwartą punktów (jedynym wyjątkiem o nieco wyższym wskaźniku jest język litewski).

Świadczy to dobitnie o konieczności zmiany postrzegania wymiaru *Karty* w Polsce (głównie przez jej władze i administrację) jako instrumentu wspierającego językową i kulturową różnorodność, poprzez działania mające zastąpić dotychczasowe ograniczone nastawienie antydyskryminacyjne działaniami promującymi języki, inspirującymi i o charakterze dobrowolnych ze strony (organów) Państwa inicjatyw zmierzających do dyskryminacji pozytywnej używanych na jego terytorium języków autochtonicznych.

Zmiany wymaga również podejście do procesu wdrażania *Karty* i jej filozofii, ale tu władze polskie same uniemożliwiły sobie dynamikę i elastyczność poprzez niemal całkowite skopiowanie postanowień *Ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*. Skuteczność instrumentów *Karty* zmniejszono poprzez przyznanie wszystkim językom takich samych postanowień, pomimo iż jej instrumentarium pozwala na przyjęcie zobowiązań bardziej ogólnych dla wszystkich języków mniejszościowych lub regionalnych (w części II) oraz rozwiązań szczegółowych i dalej idących dla języków o lepszej pozycji socjo- i ekolingwistycznej, dla których działania wspierające Państwa mogłyby pozwolić na wzmocnienie i rozszerzenie dziedzin używania. Tak statyczne i niezróżnicowane przyjęcie *Karty* – tak jak przewidywałem w poprzedniej swojej opinii - spotkało się z nader krytycznym stanowiskiem Komitetu Ekspertów.

Raport Komitetu potwierdza zatem moje spostrzeżenia wyrażone uprzednio, iż *Karta* ratyfikowana w Polsce nie wniosła innych wartości, niż te wprowadzone *Ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*. *Karta* nie przyczyniła się jak na razie do pogłębienia procesów wspierania pozycji JRM zapoczątkowanych *Ustawą*, choć w zamierzeniu jej autorów i Rady Europy stać się winna była katalizatorem nowatorskich, dynamicznych przemian, czyniących z

Państw-stron patronów wielojęzyczności i aktywnych protektorów zagrożonych języków mniejszościowych i regionalnych.

W kilkudziesięciu odnośnych akapitach Raport Komitetu wskazuje jednoznacznie na niekompetencje władz i administracji przy formułowaniu swojego Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z wypełniania przez Polskę zobowiązań ratyfikacyjnych Karty. Wskazuje to wyraźnie na konieczność szerszych konsultacji przy formułowaniu takich raportów w przeszłości i przyszłości, korzystanie z ekspertów w sporządzaniu takich raportów doświadczonych, a nie przypadkowych specjalistów asygnowanych *ad hoc* przez rządowe agendy, a także na większą gotowość wspólnego ustalania priorytetów mniejszościowej polityki językowej w Polsce pomiędzy zainteresowanymi społecznościami a odpowiednimi władzami.

### Część II Karty:

W mojej opinii, najważniejszym z punktu widzenia zarówno możliwości kształtowania, jak i celowości i sensowności strategii polskiej polityki językowej i mniejszościowej jest wezwanie Komitetu do władz polskich o „**wspieranie w społeczeństwie polskim wiedzy i tolerancji wobec JRM, a także kultur (*sic!*), które języki te reprezentują**”.

Postulat ten – o charakterze zdecydowanie imperatywnym – kategorycznie wskazuje na brak (a zatem na konieczność powstania i wprowadzenia w życie) jakiegokolwiek programu na szerszą skalę propagującego w społeczeństwie polskim idee wielokulturowości, zalety wielojęzyczności oraz znajomość kultur i języków autochtonicznych mniejszości. Wskazuje na to i później wtrącone zalecenie: ***konieczna jest większa wiedza na temat zalet nauki języków RM, a także korzyści płynących z wielojęzyczności.***

Oprócz konkretnych działań na rzecz poszczególnych języków RM, ten konkretny wymóg wydaje się mieć charakter najbardziej pilny spośród zaleceń Komitetu.

### Część III Karty:

Spośród 38 zobowiązań z części II Karty, w opinii Komitetu Ekspertów jedno zostało dobrane sprzecznie z jej metodologią - a mianowicie w artykule 11, ustęp 1 pkt. A Polska wybrała jednocześnie podpunkty ii oraz iii, które w zamyśle autorów

*Karty* stanowią rozwiązania alternatywne. Komitet Ekspertów nie brał zatem pod uwagę wypełnienia zobowiązań wg podpunktu a.iii, z wyjątkiem języków armeńskiego, czeskiego, karaimskiego, romskiego, rosyjskiego, słowackiego, tatarskiego i jidysz, dla których zdecydował się na metodologiczny wyjątek (uwzględnienie punktu a.iii), aby w ogóle podsumować zobowiązania Polski w zakresie misji publicznej pełnionej przez radio i telewizję w i na rzecz tych języków mniejszościowych (przy czym podsumowanie to wypadło pozytywnie na korzyść wyłącznie języków rosyjskiego i romskiego, a i to jedynie w odniesieniu do telewizji – ale radia już nie).

Biorąc zatem pod uwagę owe 38 zobowiązań *Karty* – wymienionych w złożonym przez Polskę *Dokumencie ratyfikacyjnym*, które wbrew duchowi, metodzie i tradycji *Karty* przyjęte zostały bezrefleksyjnie i bez należytych ekspertyz w równym zestawie i wymiarze dla wszystkich języków mniejszościowych lub regionalnych w Polsce, oraz zestawiając orzeczenia Komitetu Ekspertów można je podsumować następująco:

język	zobowiązania spełnione	zobowiązania częściowo spełnione	spełnione zobowiązania procentowo
<b><i>litewski</i></b>	9	3	<b>28 %</b>
<b><i>ukraiński</i></b>	8	3	<b>25 %</b>
<b><i>białoruski</i></b>	8	2	<b>24 %</b>
<b><i>niemiecki</i></b>	6	3	<b>21 %</b>
<b><i>kaszubski</i><sup>1</sup></b>	5	3	<b>17 %</b>
<b><i>rosyjski</i></b>	6	1	<b>17 %</b>
<b><i>łemkowski</i></b>	4	2	<b>13,5 %</b>
<b><i>czeski</i></b>	4	1	<b>12 %</b>
<b><i>słowacki</i></b>	4	1	<b>12 %</b>
<b><i>ormiański</i></b>	4	-	<b>10,5 %</b>

<sup>1</sup> Komitet Ekspertów zwrócił uwagę, iż w przypadku **kaszubskiego** Polska bez uzasadnienia przyjęła zobowiązania dotyczące wymiany transgranicznej, które w przypadku społeczności posługującej się tym językiem nie mają adekwatnego zastosowania. Również uwagi (dla Komitetu) dotyczące kaszubskiej telewizji satelitarnej CSBTW (punkt 266 raportu) są już nieaktualne.

<b>romski</b>	3	1	<b>9 %</b>
<b>karaimski</b>	2	1	<b>7 %</b>
<b>jidysz</b>	1	1	<b>5 %</b>
<b>tatarski</b>	1	1	<b>5 %</b>
<b>średnio</b>			<b>15, 5 %</b>

Wskazać i uwypuklić należy wielokrotnie wyartykułowane i podkreślane w Raporcie otwarte i bezpośrednie zobowiązania administracji rządowej Polski wyrażone Komitetowi Ekspertów w odniesieniu do:

- **utworzenia instytucji odpowiedzialnych za promowanie kultury każdej z mniejszości** (Instytutów Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Języka Regionalnego) – pkty 115, 201, 286, 367, 452, 535, 628.

- promocji polskiego dziedzictwa kulturowego w ramach **projektu „Kultura+”**, który ma swoje odzwierciedlenie w językach regionalnych lub mniejszościowych oraz udostępnienie tego dziedzictwa szerszym kręgom społecznym – pkty 116, 202, 287, 369, 453, 536, 629.

Raz jeszcze podkreślić należy, iż największy błąd w polskiej praktyce dotyczącej Karty – co szczególnie rzuca się przy lekturze opinii Komitetu Ekspertów i jego interpretacji – stanowi **brak zróżnicowania poziomu zastosowania postanowień Karty** do różnych/poszczególnych JRM, co spowodowane zostało niewątpliwie nieumiejętną interpretacją i niechlujnym przygotowaniem legislacyjnym ratyfikacji *Karty*.

W kontekście ustrzeżenia przed podobnymi błędami w przyszłości, zwrócić trzeba jeszcze raz uwagę na **niedbałość** i **nierzeczowość** przy sporządzaniu samego przedmiotowego *Raportu* dla Komitetu Ekspertów, na co wskazuje wielokroć podkreślana niemożność wyrażenia przez ów Komitet opinii co do przestrzegania przedmiotowych zobowiązań. Tak jest m.in. w przypadku większości zobowiązań dotyczących Art.12 Karty „Działalność kulturalna i jej baza materialna” („cyt. „ze względu na brak konkretnych informacji...”, „Komitet będzie potrzebował więcej informacji...”, „Komitet nie otrzymał żadnych informacji...”).

W przyszłości, usprawnieniu tego etapu procesu wdrażania i egzekwowania postanowień Karty służyć mogą doświadczenia/praktyki z innych krajów, jak np.:

- przed przyjazdem Komitetu Ekspertów administracja rządowa (np. w Chorwacji) przygotowuje i rozsyła kwestionariusz mający ułatwić i usystematyzować opinie poszczególnych JRM na temat wypełniania postanowień Karty – co usprawnia późniejszą współpracę trójstronną między administracją, mniejszościami a Komitetem.
- administracje rządowe przedstawiają Komitetowi Ekspertów (szczegółowe) strategie rozwoju (wsparcia dla) poszczególnych JRM, jak i założenia polityki językowej państw w stosunku do JRM – czego w przypadku Polski, zwłaszcza w tym drugim wymiarze, zauważalnie brak.

W trakcie najbliższego okresu (3 lat) należy przede wszystkim skupić się na **wspólnym działaniu mniejszości** (poprzez ich organizacje pozarządowe i reprezentacje m.in. w Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości), **władz/administracji** (centralnej i lokalnej) oraz **ekspertów** na dopełnieniu zobowiązań określonych przez Polskę w dokumencie ratyfikacyjnym i wymienionych przez Komitet Ekspertów w zaleceniach szczegółowych, a zwłaszcza w Zaleceniu końcowym RecChL(2011) 4.

Ze względu na sugerowane zmiany konieczne do wypełnienia zaleceń Komitetu, w tym niezbędne zmiany legislacyjne, konieczne wydaje się włączenie do prac takiej grupy/zespołu przedstawicieli Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, czy Ministerstw: Administracji i Cyfryzacji, Edukacji Narodowej czy Kultury i Dziedzictwa Narodowego, oraz ekspertów w dziedzinie ustawodawstwa i prawa mniejszościowego, polityki językowej, legilingwistyki, oraz studiów nad mniejszościami w ogóle.

**Zmiany** w polskim systemie prawnym i faktycznej polityce mniejszościowej/językowej sugerowane przez Komitet Ekspertów w omawianym raporcie dotyczą w zasadzie następujących kwestii:

\* uzgodnienia i wprowadzenia w życie **strategii upowszechniania i promowania wieloetniczności i multikulturowości** w społeczeństwie polskim, zwłaszcza poprzez media i system oświaty;

\* **obniżenia 20-procentowego progu** umożliwiającego ustanowienie oraz rozszerzenie uprawnień wynikających z obecności i stosowania języków JRM jako języków pomocniczych na obszarach zamieszkałych przez terytorialne społeczności JRM;

\* ustalenia możliwości, ram legislacyjnych i strategii (ogólnej i szczegółowych) wprowadzania przez władze administracyjne i oświatowe rozwiniętych, nowoczesnych i rzeczywiście umożliwiających ich rozwój form i metod **nauczania** nie tylko JRM ale i **w** JRM na wszystkich stopniach edukacyjnych, przynajmniej w stosunku do języków białoruskiego, kaszubskiego, litewskiego, łemkowskiego, niemieckiego i ukraińskiego;

\* ustalenia możliwości, ram legislacyjnych i strategii (ogólnej i szczegółowych) wprowadzania przez władze administracyjne i oświatowe rozwiniętych, nowoczesnych i rzeczywiście umożliwiających ich rozwój form i metod **nauczania** na wszystkich stopniach edukacyjnych, w stosunku do wszystkich pozostałych JRM w Polsce;

\* uruchomienia mechanizmów regularnego dostarczania **podręczników** do nauczania JRM i **w** JRM, oraz regularnej **bazy szkoleniowej dla nauczycieli** tych języków oraz przedmiotów nauczanych w tych językach;

\* przygotowania i uruchomienia **kampanii promującej nauczanie** JRM i **w** JRM;

\* przygotowania i uruchomienia kompleksowego programu działań na rzecz poprawy oferty programowej JRM w **mass-mediach**, zwłaszcza w (publicznych) radiu i telewizji;

\* kompleksowego podejścia do zagadnień utrzymania, promocji, wspierania i rozwoju **wszystkich kultur** reprezentowanych przez JRM w Polsce.

Pod tymi względami zalecenia Komitetu Ekspertów wydają się doskonałą i gotową matrycą dla ustalenia planu i strategii działań na najbliższe 3, 6 i więcej lat (uwzględniając okresowe raporty ewaluacyjne dot. wypełniania postanowień ratyfikacyjnych *Karty*).

Jeśli takie działania nie zostaną podjęte w perspektywie wspólnie wypracowanych uzgodnień strategicznych na owe najbliższe 3, 6 i więcej lat, to nie tylko grozi to ustawicznym krytykowaniem Polski, jako kraju, który w największym zakresie wypełnia (a właściwie w większości nie wypełnia) przyjęte wybrane przez siebie zobowiązania *Karty*, która przez to stałaby się dokumentem w istocie martwym, ale – co jeszcze gorsza - grozi to w dość rychłej przyszłości procesem rozkładu samej zasadności działania mechanizmu instrumentarium *Karty* w perspektywie ogólnoeuropejskiej, gdyby Polska stanowić miała negatywny przykład takiego martwego podejścia do nie tylko litery, postanowień i zaleceń *Karty*, ale przede wszystkim do jej ducha i filozofii...

*/ Tomasz Wicherkiewicz /*