

**Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Wydział Prawa i Nauk Społecznych**

mgr Rafał Wojda

**Wpływ Wysokiego Komisarza OBWE do spraw
Mniejszości Narodowych na ochronę praw mniejszości
narodowych w państwach Azji Centralnej**

Dysertacja doktorska z dziedziny nauk społecznych, dyscyplina: nauki prawne

Promotor:
Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia
Promotor pomocniczy:
dr Stanisław Adam Paruch

Kielce 2022

Spis treści

Wykaz skrótów	19
Wprowadzenie	20
Rozdział 1: Ogólna charakterystyka Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych	28
1.1. Powstanie i rozwój KBWE/OBWE	28
1.2. „Ludzki wymiar” w działalności KBWE/OBWE	29
1.2.1. Kształtowanie się pojęcia „ludzkiego wymiaru” w działalności KBWE/OBWE. Mechanizmy i instytucje	29
1.2.2. Ochrona mniejszości narodowych jako element „ludzkiego wymiaru” w działalności KBWE/OBWE	35
1.2.2.1. Kwestia definicji mniejszości narodowych i etnicznych	35
1.2.2.2. System ochrony prawnej KBWE/OBWE mniejszości narodowych	36
1.3. Geneza Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych	40
1.4. Charakter prawny Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych	41
1.5. Kompetencje Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych	43
1.6. Formy działalności Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych	44
1.6.1. Pojęcie <i>soft law</i>	49
1.7. Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych a inne instytucje ochrony praw człowieka OBWE	52
1.7.1. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE	52
1.7.2. Przedstawiciel do spraw Wolności Mediów OBWE	53

Rozdział 2: Zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE do spraw mniejszości narodowych dotyczące postępowania państw z mniejszościami narodowymi 55

2.1. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące prawa mniejszości narodowych do edukacji	55
2.1.1. Zasady ogólne	55
2.1.2. Duch instrumentów międzynarodowych	56
2.1.3. Środki i zasoby	57
2.1.4. Decentralizacja i uczestnictwo	57
2.1.5. Instytucje publiczne i prywatne	57
2.1.6. Szkolnictwo podstawowe	58
2.1.7. Szkolnictwo średnie	58
2.1.8. Szkolnictwo zawodowe	58
2.1.9. Szkolnictwo wyższe	59
2.1.10. Rozwój programu nauczania	60
2.1.11. Wnioski	60
2.2. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem	62
2.2.1. Zasady ogólne	62
2.2.2. Nazwy	70
2.2.3. Religia	71
2.2.4. Życie społeczne i niepaństwowe organizacje	71
2.2.5. Media	72
2.2.6. Życie gospodarcze	72
2.2.7. Władze administracyjne i służby publiczne	74
2.2.8. Niezależne państwowe instytucje	74
2.2.9. Wymiar sprawiedliwości	75
2.2.10. Pozbawienie wolności	75
2.2.11. Wnioski	76

2.3. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym	81
2.3.1. Zasady ogólne	81
2.3.2. Uczestnictwo mniejszości w podejmowaniu decyzji	82
2.3.2.1. Uzgodnienia na szczeblu rządu centralnego	82
2.3.2.2. Wybory	83
2.3.2.3. Uzgodnienia na poziomie regionalnym i lokalnym	84
2.3.2.4. Organy doradcze i konsultacyjne	84
2.3.3. Samorząd	85
2.3.3.1. Wprowadzenie do rozważań o samorządzie mniejszości narodowych	85
2.3.3.2. Nieterytorialne formy samorządu	85
2.3.3.3. Terytorialne formy samorządu	86
2.3.4. Gwarancje	87
2.3.4.1. Zabezpieczenia konstytucyjne i prawne	87
2.3.4.2. Środki zaradcze	88
2.3.5. Wnioski	88
2.4. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące dostępu mniejszości narodowych do środków masowego przekazu	89
2.4.1. Wytyczne w sprawie używania języków mniejszości w mediach z 10 października 2003 r.	89
2.4.1.1. Zasady ogólne	89
2.4.1.1.1. Wolność wypowiedzi	90
2.4.1.1.2. Różnorodność językowa i kulturalna	90
2.4.1.1.3. Ochrona tożsamości	90
2.4.1.1.4. Równość i brak dyskryminacji	90
2.4.1.2. Polityka	91
2.4.1.3. Regulacja	92
2.4.1.3.1. Dopuszczalność regulacji	92
2.4.1.3.2. Promocja języków	92
2.4.1.3.3. Proporcjonalność regulacji	92

2.4.1.3.4. Ograniczenia w tłumaczeniu	93
2.4.1.3.5. Transmisja ponadgraniczna	94
2.4.1.4. Promocja języków mniejszości	94
2.4.1.4.1. Wsparcie państwa	94
2.4.1.4.2. Dostęp do nadawania	94
2.4.1.4.2.1. Częstotliwości	95
2.4.1.4.2.2. Nadawcy	95
2.4.1.4.2.3. Planowanie programów	95
2.4.1.4.3. Publiczne finansowanie	96
2.4.1.4.4. Tworzenie możliwości nadawania w językach mniejszości	96
2.4.2. Wytyczne z Tallinna w sprawie mniejszości narodowych i mediów w erze cyfrowej z 1 lutego 2019 r.	97
2.4.2.1. Zapewnienie środowiska dla wolności wypowiedzi i wolności mediów	97
2.4.2.2. Środowisko medialne	99
2.4.2.3. Pluralizm i różnorodność	100
2.4.2.4. Media, technologie informacyjne i zapobieganie konfliktom	105
2.4.3. Wnioski	107
2.5. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące policji w państwach wieloetnicznych	108
2.5.1. Zasady ogólne	108
2.5.2. Rekrutacja i reprezentacja	109
2.5.3. Szkolenia i rozwój profesjonalny	109
2.5.4. Zaangażowanie we współpracę z mniejszościami etnicznymi	110
2.5.5. Praktyki operacyjne	111
2.5.6. Zapobieganie i zarządzanie konfliktem	111
2.6. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące kwestii mniejszości narodowych w stosunkach międzynarodowych	112
2.6.1. Zasady ogólne	112

2.6.2. Zobowiązania państwa dotyczące osób należących do mniejszości narodowych	113
2.6.3. Świadczenia przyznawane przez państwa osobom należącym do mniejszości narodowych za granicą	114
2.6.4. Instrumenty i mechanizmy wielostronne i dwustronne	116
2.7. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące integracji w różnorodnych społeczeństwach	117
2.7.1. Zasady ogólne	117
2.7.2. Zasady demokratycznego państwa	117
2.7.3. Polityka integracyjna	119
2.7.4. Obywatelstwo	122
2.7.5. Efektywny udział w życiu społecznym	123
2.7.6. Wnioski	125
2.8. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości	127
2.8.1. Zasady ogólne	127
2.8.2. Dostęp do sprawiedliwości	127
2.8.2.1. Rządy prawa	127
2.8.2.2. Brak dyskryminacji i równość	128
2.8.2.3. Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny organ ustanowiony ustawą	129
2.8.2.4. Prawo do pomocy prawnej	130
2.8.2.5. Prawo do skutecznego środka prawnego	130
2.8.3. Niezależne instytucje zajmujące się prawami człowieka	131
2.8.3.1. Możliwość otrzymywania i rozpatrywania indywidualnych skarg	131
2.8.3.2. Uprawnienia do wszczęcia dochodzenia	131
2.8.3.3. Uprawnienia do wydawania decyzji, które mogą zapewnić środek zaradczy ofierze	132

2.8.3.4. Możliwość poszukiwania ugody poprzez alternatywne rozstrzyganie sporów	132
2.8.4. Możliwość występowania w postępowaniu w języku mniejszości narodowej	132
2.8.5. Dostęp do pomocy prawnej	133
2.8.6. Skład organów wymiaru sprawiedliwości i instytucji praw człowieka	134
2.8.6.1. Rozwiązanie problemu braku kwalifikacji	134
2.8.6.2. Rozpowszechnianie informacji wśród mniejszości w kwestii możliwości zatrudnienia w sądownictwie i w zawodach prawniczych oraz w krajowych instytucjach zajmujących się prawami człowieka	135
2.8.6.3. Opracowanie polityk w celu zwiększenia różnorodności w zakresie rekrutacji i awansu personelu w sądownictwie i krajowych instytucjach zajmujących się prawami człowieka	135
2.8.6.4. Wprowadzenie zasad mających na celu zatrzymanie w sądownictwie i krajowych instytucjach prawa człowieka personelu pochodzącego ze społeczności mniejszościowych	136
2.8.7. Rola organów ścigania	136
2.8.8. Sposób traktowania ofiar	137
2.8.9. Wykonywanie orzeczeń sądowych	138
2.8.10. Sposób traktowania osób przebywających w areszcie lub więzieniu	138
2.8.10.1. Zatrzymanie przez organy ścigania	139
2.8.10.2. Kara pozbawienia wolności	139
2.8.11. Zadośćuczynienie za naruszenie praw człowieka w wyniku konfliktu międzyetnicznego	140
2.8.11.1. Reforma / weryfikacja instytucjonalna urzędów państwowych	140
2.8.11.2. "Komisje prawdy"	140
2.8.11.3. Dostęp do środków sądowych	141

2.8.11.4. Reparacje	141
2.8.12. Wnioski	141
Rozdział 3: Realizacja przez państwa Azji Centralnej zaleceń Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych dotyczących postępowania z mniejszościami narodowymi	143
3.1. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym	143
3.1.1. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym przez Kazachstan	143
3.1.1.1. Struktura narodowościowa i wyznaniowa Kazachstanu	143
3.1.1.2. Realizacja zasad demokratycznego państwa w Kazachstanie w świetle uregulowań prawnych i w praktyce	146
3.1.1.3. Działalność Biura Programowego OBWE w Nur-Sułtan	151
3.1.1.3.1. Prawa człowieka	151
3.1.1.3.2. Równość płci	151
3.1.1.3.3. Wolność i rozwój mediów	152
3.1.1.3.4. Ochrona środowiska	153
3.1.1.3.5. Działalność gospodarcza	154
3.1.1.4. Działalność Wysokiego Komisarza OBWE	155
3.1.2. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym przez Kirgistan	164
3.1.2.1. Struktura narodowościowa i wyznaniowa Kirgistanu	164
3.1.2.2. Realizacja zasad demokratycznego państwa w Kirgistanie w świetle uregulowań prawnych i w praktyce	166

3.1.2.3. Działalność Centrum i Biura Programowego OBWE	
w Biszkeku	169
3.1.2.3.1. Demokratyzacja	169
3.1.2.3.2. Prawa człowieka	170
3.1.2.3.3. Wybory	171
3.1.2.3.4. Wolność i rozwój mediów	173
3.1.2.3.5. Dobre rządy	173
3.1.2.3.6. Ochrona środowiska	174
3.1.2.3.7. Działalność gospodarcza	176
3.1.2.3.8. Zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów	177
3.1.2.4. Działalność Wysokiego Komisarza	178
3.1.2.4.1. Zagadnienia ogólne	178
3.1.2.4.2. Działania Wysokiego Komisarza w stosunku do napięć i zamieszek etnicznych	183
3.1.3. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym przez Tadżykistan	195
3.1.3.1. Struktura narodowościowa i wyznaniowa Tadżykistanu	195
3.1.3.2. Realizacja zasad demokratycznego państwa w Tadżykistanie w świetle uregulowań prawnych i w praktyce	197
3.1.3.3. Działalność Biura Programowego OBWE w Duszanbe	199
3.1.3.3.1. Demokratyzacja	199
3.1.3.3.2. Prawa człowieka	200
3.1.3.3.3. Równość płci	200
3.1.3.3.4. Wolność i rozwój mediów	201
3.1.3.3.5. Dobre rządy	202
3.1.3.3.6. Ochrona środowiska	202
3.1.3.3.7. Działalność gospodarcza	203
3.1.3.4. Działalność Wysokiego Komisarza	203

3.1.4. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym przez Turkmenistan	204
3.1.4.1. Struktura narodowościowa i wyznaniowa Turkmenistanu	204
3.1.4.2. Realizacja zasad demokratycznego państwa w Turkmenistanie w świetle uregulowań prawnych i w praktyce	206
3.1.4.3. Działalność Centrum OBWE w Aszchabadzie w zakresie realizacji zasad demokratycznego państwa	210
3.1.4.3.1. Prawa człowieka	210
3.1.4.3.2. Równość płci	211
3.1.4.3.3. Wybory	211
3.1.4.3.4. Wolność i rozwój mediów	212
3.1.4.3.5. Dobre rządy	213
3.1.4.3.6. Ochrona środowiska	213
3.1.4.3.6.1. Efektywność energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne	214
3.1.4.3.7. Działalność gospodarcza	214
3.1.4.4. Działalność Wysokiego Komisarza	215
3.1.5. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym przez Uzbekistan	218
3.1.5.1. Struktura narodowościowa i wyznaniowa Uzbekistanu	218
3.1.5.2. Realizacja zasad demokratycznego państwa w Uzbekistanie w świetle uregulowań prawnych i w praktyce	220
3.1.5.3. Działalność Koordynatora Projektów OBWE w Uzbekistanie w zakresie realizacji zasad demokratycznego państwa	223
3.1.5.3.1. Prawa człowieka	223
3.1.5.3.2. Wolność i rozwój mediów	224

3.1.5.3.3. Dobre rządy	225
3.1.5.3.4. Ochrona środowiska	225
3.1.5.3.5. Działalność gospodarcza	226
3.1.5.4. Działalność Wysokiego Komisarza OBWE	226
3.2. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych	227
3.2.1. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych przez Kazachstan	227
3.2.1.1. Uregulowania prawne i praktyka	227
3.2.1.2. Działalność Biura Programowego OBWE w Nur-Sułtan	230
3.2.1.2.1. Praworządność	230
3.2.1.2.2. Policja	231
3.2.1.3. Działalność Wysokiego Komisarza	232
3.2.2. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych przez Kirgistan	233
3.2.2.1. Działalność Centrum i Biura Programowego OBWE w Biszkeku	233
3.2.2.1.1. Praworządność	233
3.2.2.1.2. Policja	235
3.2.2.1.3. Kwestia równości płci w organach ścigania	237
3.2.2.2. Działalność Wysokiego Komisarza OBWE	237
3.2.3. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych przez Tadżykistan	239
3.2.3.1. Uregulowania prawne i praktyka	239

3.2.3.2. Działalność Biura Programowego OBWE w Duszanbe	240
3.2.3.2.1. Praworządność	240
3.2.3.2.2. Policja	241
3.2.3.2.2.1. Zwalczanie przemocy domowej	241
3.2.4. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych przez Turkmenistan	242
3.2.4.1. Uregulowania prawne i praktyka	242
3.2.4.2. Działalność Centrum OBWE w Aszchabadzie	242
3.2.4.2.1. Praworządność	242
3.2.5. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych przez Uzbekistan	244
3.2.5.1. Uregulowania prawne i praktyka	244
3.2.5.2. Działalność Koordynatora Projektów OBWE w Uzbekistanie	247
3.2.5.2.1. Praworządność	247
3.2.5.2.2. Policja	247
3.3. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji	248
3.3.1. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji przez Kazachstan	248
3.3.1.1. Uregulowania prawne i praktyka	248
3.3.1.2. Działalność Wysokiego Komisarza	249
3.3.2. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji przez Kirgistan	252
3.3.2.1. Uregulowania prawne i praktyka	252

3.3.2.2. Działalność Biura Programowego (Centrum) OBWE w Biszkeku	252
3.3.2.3. Działalność Wysokiego Komisarza OBWE	253
3.3.3. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji przez Tadżykistan	257
3.3.3.1. Uregulowania prawne i praktyka	257
3.3.3.2. Działalność Wysokiego Komisarza	257
3.3.4. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji przez Turkmenistan	259
3.3.4.1. Uregulowania prawne i praktyka	259
3.3.4.2. Działalność Wysokiego Komisarza	260
3.3.5. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji przez Uzbekistan	262
3.3.5.1. Uregulowania prawne i praktyka	262
3.3.5.2. Działalność Wysokiego Komisarza	263
3.3.6. Wnioski	264
3.4. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu	268
3.4.1. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu przez Kazachstan	268
3.4.1.1. Uregulowania prawne i praktyka	268
3.4.1.2. Działalność Wysokiego Komisarza	271

3.4.2. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu przez Kirgistan	274
3.4.2.1. Uregulowania prawne i praktyka	274
3.4.2.2. Działalność Wysokiego Komisarza	276
3.4.3. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu przez Tadżykistan	277
3.4.3.1. Uregulowania prawne i praktyka	277
3.4.3.2. Działalność Wysokiego Komisarza	281
3.4.4. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu przez Turkmenistan	283
3.4.4.1. Uregulowania prawne i praktyka	283
3.4.5. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu przez Uzbekistan	285
3.4.5.1. Uregulowania prawne i praktyka	285
3.5. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie uregulowań dotyczących mniejszości narodowych w stosunkach międzynarodowych	287
3.5.1. Działalność misji terenowych OBWE	287
3.5.1.1. Reforma sektora bezpieczeństwa i współpraca w kontekście regionalnym	287
3.5.1.1.1. Działalność Biura Programowego OBWE w Nur-Sułtan	287
3.5.1.1.2. Działalność Biura Programowego (Centrum) OBWE w Biszkeku	287

3.5.1.1.3. Działalność Biura Programowego OBWE	
w Duszanbe	288
3.5.1.1.4. Działalność Centrum OBWE	
w Aszchabadzie	289
3.5.1.2. System zarządzania konfliktami granicznymi	289
3.5.1.2.1. Działalność Biura Programowego OBWE	
w Nur-Sułtan	289
3.5.1.2.2. Działalność Biura Programowego (Centrum)	
OBWE w Biszkeku	290
3.5.1.2.3. Działalność Biura Programowego	
OBWE w Duszanbe	291
3.5.1.2.4. Działalność Centrum	
OBWE w Aszchabadzie	292
3.5.1.2.5. Działalność Koordynatora Projektów	
OBWE w Uzbekistanie	292
3.5.1.3. Zwalczenie terroryzmu	293
3.5.1.3.1. Działalność Biura Programowego (Centrum)	
OBWE w Biszkeku	293
3.5.1.3.2. Działalność Biura Programowego	
OBWE w Duszanbe	294
3.5.1.3.3. Działalność Centrum OBWE	
w Aszchabadzie	295
3.5.1.3.4. Działalność Koordynatora Projektów	
OBWE w Uzbekistanie	296
3.5.1.4. Zwalczenie handlu ludźmi	296
3.5.1.4.1. Działalność Biura Programowego	
OBWE w Nur-Sułtan	296
3.5.1.4.2. Działalność Biura Programowego (Centrum)	
OBWE w Biszkeku	297
3.5.1.4.3. Działalność Biura Programowego	
OBWE w Duszanbe	298

3.5.1.4.4. Działalność Centrum OBWE w Aszchabadzie	299
3.5.1.4.5. Działalność Koordynatora Projektów OBWE w Uzbekistanie	299
3.5.1.5. Zwalczanie handlu narkotykami	300
3.5.2. Działalność Wysokiego Komisarza	300
3.5.3. Udział w organizacjach regionalnych	304
3.5.4. Umowy dwustronne	304

**Rozdział 4: Ocena efektywności wpływu Wysokiego Komisarza OBWE do spraw
Mniejszości Narodowych na sytuację mniejszości narodowych w państwach
Azji Centralnej na tle oddziaływania innych instytucji międzynarodowego
systemu ochrony praw człowieka**

4.1. Oddziaływanie Wysokiego Komisarza a aktywność organów systemu Narodów Zjednoczonych	306
4.1.1. Geneza i struktura ONZ	306
4.1.2. Regionalne Centrum Dyplomacji Prewencyjnej ONZ w Azji Środkowej	308
4.1.2.1. Geneza UNRCCA	308
4.1.2.2. Promowanie dyplomacji prewencyjnej wśród rządów Azji Centralnej	309
4.1.2.3. Monitorowanie i wczesne ostrzeżenie w celu zapobiegania konfliktom	310
4.1.2.4. Budowanie partnerstw na rzecz zapobiegania, w tym z organizacjami regionalnymi i subregionalnymi	310
4.1.2.5. Wzmocnienie działań prewencyjnych ONZ w regionie Azji Środkowej	311
4.1.2.6. Zachęcanie do współpracy i interakcji między Azją Środkową a Afganistanem	311
4.2. Oddziaływanie Wysokiego Komisarza a aktywność organów systemu Rady Europy ...	312
4.2.1. Geneza i struktura Rady Europy	312

4.2.2. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka	313
4.2.3. Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych	315
4.2.4. Europejska konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych	316
4.2.5. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy	317
4.2.6. Wnioski	318
4.3. Oddziaływanie Wysokiego Komisarza a aktywność organów systemu Unii Europejskiej	319
4.3.1. Podstawy prawne systemu ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej	319
4.3.2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	320
4.3.3. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	322
4.3.4. Działalność Unii Europejskiej na terenie państw Azji Centralnej w zakresie ochrony praw człowieka, w tym ochrony praw mniejszości narodowych	323
4.3.5. Wnioski	334
4.4. Oddziaływanie Wysokiego Komisarza a aktywność instytucji azjatyckiego systemu ochrony praw człowieka	334
4.4.1. System ochrony praw człowieka ukształtowany przez Ligę Państw Arabskich	334
4.4.2. Deklaracja Bangkocka z 2 kwietnia 1993 r.	337
4.4.3. System ochrony praw człowieka w ramach Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo - Wschodniej (ASEAN)	341
4.4.4. Wnioski	346
4.5. Kierunki zwiększenia efektywności oddziaływania Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych na ochronę praw mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej	346
Wnioski końcowe	351
Bibliografia	358
Akty normatywne	358
Dokumenty	362
Opracowania	367

Pozycje zwarte	367
Studia i artykuły naukowe	376
Inne opracowania	390
Netografia	391
Strony internetowe	393
Wykaz tabel i rysunków	394
Tabele	394
Rysunki	395

WYKAZ SKRÓTÓW

ASEAN – Association of Southeast Asian Nations (Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej)

Dz.U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy

EKPCz – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Europejska Konwencja Praw Człowieka)

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka

ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości

HCNM – High Commissioner on National Minorities (Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych)

ICT – Technologie informacyjno-komunikacyjne

KBWE – Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

KPP UE – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

LPA – Liga Państw Arabskich

OBWE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

ODIHR – Office for Democratic Institutions and Human Rights (Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka)

ODKB - Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe (OBWE)

RE – Rada Europy

t.j. – tekst jednolity

TL – Traktat z Lizbony

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

TUE – Traktat o Unii Europejskiej

UE – Unia Europejska

UN – United Nations (ONZ)

UNRCCA – United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia (Regionalne Centrum Dyplomacji Prewencyjnej ONZ w Azji Środkowej).

Wprowadzenie

Ochroną praw człowieka zajmują się różne instytucje międzynarodowe i organizacje pozarządowe. Globalnie problem ochrony praw człowieka znajduje się w gestii Organizacji Narodów Zjednoczonych. Skuteczniejsze okazały się jednak systemy regionalne. Najsprawniejszy to system europejski. W zakresie ochrony praw człowieka na kontynencie europejskim działają aż trzy organizacje: Rada Europy, Unia Europejska i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Każda z tych organizacji dysponuje różnymi instrumentami prawnymi, aby zapobiegać naruszeniom praw człowieka.

W swojej pracy odwołuję się do systemu ochrony praw człowieka stworzonego przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Jest to najmniej znany z europejskich systemów ochrony praw człowieka. Ogromnym zainteresowaniem cieszy się tematyka Unii Europejskiej, w tym jej podejście do ochrony praw człowieka. Bogata literatura dotyczy Rady Europy, a zwłaszcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Organy OBWE nie cieszą się takim zainteresowaniem wśród naukowców. Jednym z aktywnych organów OBWE jest Wysoki Komisarz do spraw Mniejszości Narodowych. Mnie interesuje szczególnie specyficzna forma działalności Wysokiego Komisarza poprzez tworzenie i propagowanie tzw. *soft law* (miękkie prawo). Temat *soft law* został poruszony i omówiony w ostatnim czasie w kilku prawniczych artykułach naukowych¹. Zalecenia Wysokiego Komisarza odwołują się do norm prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw człowieka. Tematyce funkcjonowania i efektywności systemów ochrony praw człowieka zostały poświęcone referaty wygłoszone na corocznych Międzynarodowych Konferencjach Naukowych. Dorobek naukowy w formie materiałów z konferencji został opublikowany w latach 2010-2021 r. Na wymienionych konferencjach pojawiają się naukowcy

¹ Por. P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 325-343; K. Spryszak, *Rola standardów o charakterze soft law w zakresie kreowania zobowiązań w państwach członkowskich organizacji międzynarodowych*, „Humanities and Social Science” 2017, nr 4, s. 211-223; B. Ziemblicki, *Soft law w prawie międzynarodowym gospodarczym publicznym*, depot.ceon.pl [dostęp: 17.01.2019]; W. Bańczyk, *Miękkie prawo, ale prawo, czyli o obowiązku przestrzegania soft law*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2016/1, www.tbsp.wpia.uj.edu.pl [dostęp: 17.01.2019]; M. Pietrzyk, *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia*, repozytorium.uni.wroc.pl [dostęp: 17.01.2019].

z interesującej mnie części świata np. prof. dr Saule Koszkieowna Amandykowa reprezentująca Karagandijjskij Gosudarstwiennyj Uniwersitet im. J.A. Bukietowa w Karagandzie w Republice Kazachstan². Państwa Azji Centralnej stanowią egzotykę dla polskiego obywatela. Na rynku wydawniczym pojawiają się czasami relacje z podróży do wymienionych powyżej krajów³. Oczywiście w tych pozycjach na próżno szukać pogłębionego podejścia w zakresie systemu politycznego i prawnego tych państw.

Oryginalność wyboru tematu polega na tym, że dotychczas nie została opracowana monografia naukowa na ten temat. W literaturze polskiej brak jest publikacji książkowych, które całościowo i wnikliwie zajmowałyby się omawianym tematem. Moja dysertacja doktorska została oparta w znacznej mierze na literaturze anglojęzycznej (dotyczącej działalności OBWE, a zwłaszcza Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych) oraz źródłach rosyjskojęzycznych opisujących stan prawny i faktyczny w zakresie realizacji praw mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej.

Hipoteza główna: Wysoki Komisarz OBWE do spraw mniejszości narodowych, wyznaczając wysokie standardy w zakresie swojej działalności poprzez opracowanie wytycznych i rekomendacji, zaliczanych do „soft law”, wpływa w istotny sposób na ochronę praw mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej. Przedstawiona hipoteza rozprawy nie oznacza jednak, że zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE są przez państwa Azji Centralnej przestrzegane w wystarczającym stopniu. W dysertacji dążę do weryfikacji hipotezy głównej poprzez ustalenie przeszkód politycznych i prawnych w realizacji zaleceń oraz określenie czynników sprzyjających wykonywaniu standardów prawa międzynarodowego wskazywanych przez Wysokiego Komisarza OBWE.

Hipoteza nr 1: Członkostwo państw Azji Centralnej (Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan) w OBWE powoduje, że standardy w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych formułowane przez prawo międzynarodowe, a zalecane przez Wysokiego Komisarza OBWE są wdrażane do krajowych porządków prawnych państw Azji Centralnej. Przynależność państw Azji Centralnej do OBWE wymusza

² Zob. S.K. Amandykowa, *Wlijanije prawa jiewropiejskiego sojuza na formirowanije koncepcii praw czelowieka w Konstitucii Riespubliki Kazachstan 1995 goda*, [w:] *Efektynność europejskiego systemu ochrony praw czelowieka, Efektynność mechanizmów ochrony praw czelowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 764-780.

³ Zob. M. Owczarek, B. Skowroński *Byle Dalej, Pod stopami słońca, motocyklami po bezdrożach Azji*, Świat Książki, Warszawa 2016.

stosowanie przez nie standardów wyznaczonych przez prawo międzynarodowe i promowanych przez tę organizację. Wysoki Komisarz stanowi w ramach systemu OBWE mechanizm kontrolny wyspecjalizowany w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych. Zgodnie z powyższym uchwalane po rozpadzie Związku Radzieckiego przez niepodległe państwa Azji Centralnej konstytucje zawierają gwarancje ochrony praw mniejszości narodowych zgodnie ze standardami prawa międzynarodowego. W tym też kierunku poszło ustawodawstwo krajowe zapewniające mniejszościom narodowym prawo do edukacji czy dostęp do środków masowego przekazu. Otwartym jest natomiast problem czy ustawodawstwa krajowe, a także towarzysząca im praktyka ustrojowa w pełni realizują standardy międzynarodowe, m.in. w kontekście zobowiązań przyjętych w OBWE.

Hipoteza nr 2: System autorytarnych rządów oraz słabość ustroju organów ochrony prawnych w państwach Azji Centralnej znacznie ograniczają możliwość realizacji zaleceń Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych. W żadnym z państw Azji Centralnej po rozpadzie ZSRR i uzyskaniu niepodległości nie wykształcił się sprawnie działający system demokracji parlamentarnej. W każdym z tych państw ukształtował się system autorytarny z jednym przywódcą politycznym (za wyjątkiem Kirgistanu, gdzie przywódcy na skutek rewolucji społecznych zmieniają się dość szybko), wykonującym władzę polityczną na wzór jednocześnie sekretarza partii komunistycznej i azjatyckiego satrapy z czasów średniowiecza. W takiej sytuacji polityczno-prawnej oczywiście ograniczone jest wdrażanie standardów prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych, zalecanych przez Wysokiego Komisarza OBWE. Nie można przecież zapewnić mniejszościom narodowym dostępu do niezawisłego sądu w państwach, gdzie takiego prawa nie ma żaden obywatel. Dlatego przyjęcie norm prawa międzynarodowego, nawet tylko w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych, wprowadziłoby niebezpieczny dla władców państw tego regionu precedens konieczności przestrzegania prawa międzynarodowego. Groziłoby to z kolei całkowitym rozpadem systemu politycznego państw Azji Centralnej i utratą władzy politycznej przez dotychczasowych władców.

Hipoteza nr 3: Aktywna działalność Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych OBWE sprawia, że promowane przez ten organ standardy w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych są powszechnie znane i powoływane w dyskursie publicznym w państwach Azji Centralnej w celu ochrony tych praw przez członków mniejszości

narodowych oraz organizacje pozarządowe i przedstawiciele zawodów prawniczych. Przeciwdziałając naruszaniu przez organy państwowe praw mniejszości narodowych, gwarantowanych przez normy prawa międzynarodowego i krajowego, przedstawiciele mniejszości narodowych w obronie swoich praw powołują się na wytyczne i zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE. Standardy te są powoływane również przy wykonywaniu swojej działalności wspierającej mniejszości narodowe przez organizacje pozarządowe oraz środowiska prawnicze. Otwartym jest natomiast problem, w jaki sposób powinno się dążyć do tego, by – w istniejących w tych państwach uwarunkowaniach polityczno-ustrojowych – osiągnąć większy postęp w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych, m.in. w oparciu o instrumenty prawne i polityczne, znajdujące się w dyspozycji OBWE i jej Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych.

W swojej rozprawie stosuję ogólnometodologiczne sposoby poznania. Wszystkie wskazane poniżej metody mają służyć weryfikacji postawionych hipotez. Kieruję się tzw. **zasadą kolejności rozwiązywania zagadnień**, która w sposób uporządkowany pozwala ustalić zasadność postawionych hipotez. W tym celu w rozdziale drugim przedstawiam zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE do spraw mniejszości narodowych dotyczące postępowania państw z mniejszościami narodowymi. Następnie w rozdziale trzecim omawiam faktyczną realizację przez państwa Azji Centralnej zaleceń Wysokiego Komisarza OBWE dotyczących postępowania z mniejszościami narodowymi. Moja praca spełnia **metodologiczny wymóg rozpatrywania zjawisk w sposób konkretny**. Starłem się uwzględnić wszelkie czynniki kształtujące stosunek państw Azji Centralnej do mniejszości narodowych, takie jak: prawne, ekonomiczne, historyczne, kulturowe, geopolityczne, polityczne. Zastosowałem różnorodne perspektywy: historyczną, systemową, strukturalną, funkcjonalną i prognostyczną. Na tym ogólnym tle wykazałem szczegółowo, do jakich czynników zaliczyć należy działalność Wysokiego Komisarza OBWE. Dzięki tej metodzie rozprawa kompleksowo przedstawia tematykę ochrony praw mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej, oczywiście z wyraźnym uwzględnieniem wpływu Wysokiego Komisarza na tę ochronę.

W oparciu o **metodę prawno-dogmatyczną** dokonana została analiza prawa międzynarodowego m.in. umów międzynarodowych takich jak Europejska Konwencja Praw Człowieka. Metoda ta znalazła też zastosowanie przy analizie ustawodawstwa krajowego

państw Azji Centralnej z obszaru ochrony praw mniejszości narodowych. Pozwoliła ona ustalić wpływ norm prawa międzynarodowego na przepisy prawa krajowego każdego z omawianych państw, regulującego standardy postępowania w stosunku do przedstawicieli mniejszości narodowych.

W dysertacji została zastosowana **metoda empiryczna**. Praca jest bowiem oparta na obserwacji zaliczanej do metod empirycznych. Ze względu na trudności obiektywne ograniczyłem się do roli obserwatora wtórnego. Wymieniona obserwacja polegała na zapoznaniu się z aktami prawnymi, dokumentami, raportami, sprawozdaniami, artykułami. Metoda opisu zdarzeń jako faktów naukowych pomogła mi w uwidocznieniu efektów obserwacji, przeprowadzonej w sposób opisany powyżej. Taka obserwacja pomogła mi również ustalić, czy i w jaki sposób są realizowane w państwach Azji Centralnej zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych. Jakże istnieją przeszkody w ich realizacji. W jaki sposób przedstawiciele mniejszości narodowych bronią swoich praw. Jakże otrzymują w tym zakresie wsparcie ze strony organizacji pozarządowych. Określona dzięki metodzie prawno-dogmatycznej treść obowiązującego prawa w państwach Azji Centralnej dotyczącego mniejszości narodowych, została skonfrontowana z praktyką jego stosowania w życiu społeczeństw Azji Centralnej, ustalonej przy pomocy metody empirycznej (obserwacji). W wyniku tej konfrontacji ustaliłem w jakim zakresie autorytarne rządy i praktyka organów ochrony prawnej stanowią przeszkodę w realizacji praw mniejszości narodowych gwarantowanych przez prawo międzynarodowe i krajowe.

W oparciu o **metody historyczne** przedstawiłem rozwój Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (poprzednio KBWE). Zastosowanie metody analizy historycznej, poprzez zachowanie porządku chronologicznego w opisywaniu poszczególnych zjawisk, umożliwiło mi przedstawienie zmiany stanu prawnego, opinii, poglądów w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej. **Metoda analizy procesu politycznego** została zastosowana do scharakteryzowania procedury ustrojowej państw Azji Centralnej w zakresie wdrażania zaleceń Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych. Dzięki niej został ustalony zakres wpływu wewnętrznego systemu ustrojowego na realizację norm prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych. **Metoda analizy systemowej** została uwzględniona w analizie europejskiego systemu ochrony praw człowieka, zwłaszcza systemu OBWE, ale również systemu Rady

Europy jak i Unii Europejskiej. Pozwoliła ona na ustalenie efektywności wpływu tych instytucji międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka na sytuację mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej.

Rozprawa składa się z wstępu, czterech rozdziałów i wniosków końcowych. **Rozdział pierwszy** - *Ogólna charakterystyka Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych* - służy szczegółowemu przedstawieniu wyspecjalizowanego organu OBWE w zakresie praw mniejszości narodowych. Najpierw opisuję przyczyny powstania w Europie organizacji mającej zajmować się bezpieczeństwem i współpracą pomiędzy członkami. Wskazuję na zasadnicze kwestie tzw. „ludzkiego wymiaru” w działalności tej organizacji. Następnie przechodzę do omawiania genezy, charakteru prawnego, kompetencji oraz form działalności Wysokiego Komisarza OBWE. Na zakończenie dokonuję porównania pomiędzy instytucjami ochrony praw człowieka w ramach OBWE (Wysoki Komisarz, do spraw Mniejszości Narodowych, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Przedstawiciel do spraw Wolności Mediów).

W rozdziale drugim - *Zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE do spraw mniejszości narodowych dotyczące postępowania państw z mniejszościami narodowymi* – omawiam szczegółowo rekomendacje i wytyczne, zaliczane do „soft law”, opracowane z inicjatywy Wysokiego Komisarza OBWE. Wskazuję jak według zaleceń Komisarza powinna wyglądać edukacja mniejszości narodowych na poziomie podstawowym, średnim i wyższym. Opisuję prawa przedstawicieli mniejszości narodowych do posługiwania się swoim językiem w życiu publicznym i prywatnym oraz zalecane sposoby realizacji potrzeb w zakresie języka różnych grup etnicznych. Przedstawiam jak dużą rolę w ochronie praw mniejszości narodowych (takich jak: wolność wypowiedzi, zachowanie kulturalnej i językowej różnorodności, ochrona tożsamości osób należących do mniejszości narodowych oraz równość i brak dyskryminacji) Komisarz przypisuje środkom masowego przekazu. Dokonuję analizy zalecanych zasad dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym poprzez podejmowanie decyzji na centralnym, regionalnym i lokalnym poziomie, udział w wyborach, oraz aktywność w organach samorządowych, doradczych i konsultacyjnych. Opisuję, w jakim stopniu zalecenia Komisarza mogą pomóc państwom w zakresie rozwijania mechanizmów w celu poprawy współdziałania między policją a mniejszościami narodowymi. Poddane analizie zostają również wskazówki oferowane przez Komisarza państwom członkowskim

OBWE na temat jak najlepiej zarządzać ich stosunkami z sąsiednimi państwami, gdy dotyczą one kwestii mniejszości narodowych. Następnie wskazuję, w jaki sposób Wysoki Komisarz zachęca państwa do wdrażania polityki integracyjnej, która złagodzi napięcia związane z mniejszościami narodowymi, tym samym służąc głównemu celowi Wysokiego Komisarza OBWE w zakresie zapobiegania konfliktom. Na zakończenie prezentuję stanowisko Komisarza dotyczące dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości. Poszczególne zalecenia są przedstawione, poza jednym wyjątkiem, w porządku chronologicznym. Ze względu na wspólną tematykę wytyczne w sprawie mniejszości narodowych i mediów w erze cyfrowej z 1 lutego 2019 r. omawiam wraz z wytycznymi w sprawie używania języków mniejszości w mediach z 10 października 2003 r.

Rozdział trzeci - *Realizacja przez państwa Azji Centralnej zaleceń Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych dotyczących postępowania z mniejszościami narodowymi* – przedstawia jak w praktyce państwa Azji Centralnej realizują, wskazane w rozdziale drugim, zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych. W odróżnieniu od poprzedniego rozdziału nie przyjąłem porządku chronologicznego. Poszczególne zagadnienia usystematyzowałem według podobieństwa tematyki oraz subiektywnej oceny ważności przedstawionego problemu. Na początku omawiam realizowaną przez państwa Azji Centralnej politykę integracyjną oraz poddaję analizie rozwiązania mające na celu zapewnienie mniejszościom narodowym efektywne uczestnictwo w życiu publicznym. Sądzę, że mój wybór jest uzasadniony, gdyż kształt takiej polityki wpływa w zasadzie na wszystkie inne kwestie dotyczące praw mniejszości narodowych. Następnie przedstawiam realizację praw o charakterze politycznym i cywilnym, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, równe traktowanie przez policję. W dalszej kolejności zajmuję się ochroną praw kulturalnych mniejszości narodowych. Analizuję czy system edukacji w państwach Azji Centralnej jest dostępny również dla przedstawicieli mniejszości narodowych; w jaki sposób zaspokajane są potrzeby w zakresie posługiwania się językami mniejszości narodowych oraz czy mniejszości narodowe mają dostęp w zadowalającym stopniu do środków masowego przekazu. Na zakończenie zajmuję się problematyką, jak państwa Azji Centralnej radzą sobie w stosunkach z sąsiednimi państwami w kwestiach dotyczących mniejszości narodowych.

Rozdział czwarty - *Ocena efektywności wpływu Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych na sytuację mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej na tle oddziaływania innych instytucji międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka* - stanowi syntezę pracy. Przedstawiam w nim wyczerpującą ocenę efektywności wpływu Wysokiego Komisarza OBWE na sytuację prawną, polityczną, socjalną mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej. W celu osiągnięcia jak najbardziej obiektywnego charakteru tej oceny dokonuję porównania osiągnięć Wysokiego Komisarza OBWE w tym zakresie z działalnością innych organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy, Unia Europejska. Szczególnie interesujące wydaje się przedstawienie działań Komisarza na tle aktywności instytucji azjatyckiego systemu ochrony praw człowieka. Na zakończenie proponuję kierunki zwiększenia efektywności oddziaływania Wysokiego Komisarza OBWE do spraw mniejszości narodowych na ochronę praw mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej.

Rozdział 1: Ogólna charakterystyka Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych

1.1. Powstanie i rozwój KBWE/OBWE

W listopadzie 1972 r. 33 kraje europejskie, w tym Polska oraz USA i Kanada przeprowadziły rozmowy przygotowawcze w celu ustalenia zasad podjęcia negocjacji, w których miały uczestniczyć państwa niezależnie od przynależności do Układu Warszawskiego i Sojuszu Północnoatlantyckiego⁴. Od 3 lipca 1973 r., do dnia 1 sierpnia w Helsinkach odbyła się Konferencja, na której udział brali ministrowie spraw zagranicznych. Spotkania kontynuowane od 18 września 1973 r. do 21 lipca 1975 r. w Genewie zakończyły się podjęciem Aktu Końcowego KBWE z Helsinek. Następnie postanowiono o organizowaniu spotkań przeglądowych tzw. follow up. W czasie tych spotkań toczono rokowania według ustalonych wcześniej tematów, tzw. koszyków.

W Akcie Końcowym z Helsinek KBWE⁵ uznano prawa człowieka i fundamentalne wolności, jako podstawowy czynnik pokoju, sprawiedliwości i dobrobytu, niezbędne do zagwarantowania przyjaznych stosunków i współpracy między państwami. Na początku lat 90-tych znacznie powiększono struktury o nowe państwa członkowskie. Wystąpiła wówczas potrzeba przekształceń w związku ze znacznymi zmianami politycznymi w świecie. Podjęto decyzję o przemianowaniu KBWE na Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) została przekształcona w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) na szczycie w Budapeszcie, który odbył się w grudniu 1994 r., z mocą wiążącą od stycznia 1995 r.⁶ Doszło do znacznej i stopniowej instytucjonalizacji oraz powołania organów wewnętrznych posiadających konkretne kompetencje⁷. Obecnie do OBWE należy 57 członków z Europy, Azji i Ameryki. Od roku 1990 r., co 2 lata odbywają się konferencje przeglądowe.

⁴ Zob. F.J. Grenfell Bozek, *Britain, European security and freer movement: the development of Britain's CSCE policy 1969-1972*, „Cold War History” 2009, nr 2, s. 179.

⁵ Zob. Final Act of the Conference on Security and Co-operation In Europe, Helsinki, 1 August 1975, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments, Volume 1, Thematic Compilation*, ODIHR, Warsaw 2011, s. 2 (dalej jako Final Act lub Akt Końcowy KBWE).

⁶ Zob. W. Hóynck, *From the CSCE to the OSCE*, „Helsinki Monitor” 1995, nr 3, s. 11.

⁷ Zob. M. Sapiro, *Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation*, „American Journal of International Law” 1995, nr 3, s. 635.

Merytoryczne decyzje na zasadzie konsensusu są podejmowane na spotkaniach na szczycie szefów państw i rządów krajów⁸.

OBWE posiada charakter układu regionalnego w znaczeniu rozdziału VIII „Karty Narodów Zjednoczonych”⁹. Działalność OBWE obejmuje trzy wymiary: polityczno-wojskowy, ekonomiczny wraz z ochroną środowiska oraz tzw. wymiar ludzki. W ramach trzeciego wymiaru OBWE działa na rzecz przestrzegania praw człowieka, wspiera systemy demokratyczne i rządy prawa, podnosi standardy norm i zachowań w stosunkach międzynarodowych. Działania realizowane w zakresie tych obszarów są ze sobą ściśle powiązane i nawzajem się uzupełniają¹⁰.

1.2. „Ludzki wymiar” w działalności KBWE/OBWE

1.2.1. Kształtowanie się pojęcia „ludzkiego wymiaru” w działalności KBWE/OBWE. Mechanizmy i instytucje

Termin „ludzki wymiar” (human dimension) został użyty po raz pierwszy w 1989 r. w Dokumencie Końcowym konferencji przeglądowej KBWE z Wiednia. W ramach tego „wymiaru” rozpatruje się skargi składane przez rządy, udziela się odpowiedzi na złożone skargi oraz organizuje bilateralne spotkania. System ten opiera się o tzw. soft law, które zobowiązuje państwa w znaczeniu polityczno-moralnym, a nie formalno-prawnym¹¹. Katalog rzeczowy human dimension, obok dokumentu końcowego z przeglądowej konferencji

⁸ Zob. R. Kuźniar, *Prawa Człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar” Sp. z o. o., Warszawa 2008, s. 216; R. Bierzanek, *Współczesne Stosunki Międzynarodowe*, Wydawnictwo: Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1980, s. 289-294.

⁹Karta Narodów Zjednoczonych – umowa podpisana 26 czerwca 1945r., Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90; zob. H. Binkowski, *Rozwój wielostronnej współpracy na rzecz bezpieczeństwa Europy*, [w:] *Podział odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy pomiędzy NATO i Unię Europejską. Materiały z sympozjum*, red. A. Ciupiński, Akademia Obrony Narodowej. Wydział Wydawniczy, Warszawa 2006, s. 21–22.

¹⁰ Zob. B. Kucharczyk, A. Bolewski *Międzynarodowe operacje pokojowe Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Udział Polski w misjach terenowych*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2011, nr 12, s. 90-91.

¹¹ Por. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Wydawnictwo: „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 139; A. Bisztyga, *Ludzki wymiar Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 167-205; J. Pisuliński, *Prawa człowieka w działalności Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Prawa człowieka, wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 72-85.

w Wiedniu, tworzą dokumenty będące efektem spotkań w Kopenhadze, Paryżu i Moskwie na przełomie lat 80-tych i 90-tych. W dokumencie końcowym z Konferencji Wiedeńskiej podpisanym 19 stycznia 1989 r. ustanowiono mechanizm współpracy¹², opierający się na czterostopniowej konstrukcji¹³:

- 1) rząd państwa –członka OBWE ma prawo żądać od innego rządu odpowiedzi na pytania lub zażalenia dotyczące praw człowieka;
- 2) rząd państwa może zwołać spotkanie z innymi rządami w celu rozpoznania danej sprawy i szukania konkretnego rozwiązania w zakresie praw człowieka;
- 3) rząd państwa może powiadomić drogą dyplomatyczną rządy zainteresowanych państw o wyniku rokowań toczonych z innym rządem;
- 4) rząd, który prowadzi rokowania może poinformować inne rządy o przyczynach swojego niepokoju oraz wskazać konkretne przypadki naruszeń praw człowieka przez drugą stronę rokowań.

Dokument ze spotkania kopenhaskiego¹⁴ odbytego w czerwcu 1990 r. określił definicje demokracji¹⁵, klasycznych praw człowieka¹⁶, oraz praw mniejszości narodowych¹⁷. Państwa członkowskie OBWE w Dokumencie Kopenhaskim zobowiązały się do przestrzegania praw człowieka¹⁸. Na szczycie w Paryżu w listopadzie 1990 r. przyjęto Paryską Kartę Nowej Europy¹⁹. Powołano Radę Ministrów Spraw Zagranicznych, Komitet Wysokich

¹² Zob. T.M. Buchsbaum, *The Future of the Human Dimension of the CSCE*, "Helsinki Monitor" 1993, nr 2, s. 7.

¹³ Zob. Concluding Document of Vienna -The Third Follow up Meeting, Vienna, 15 January 1989, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*, op.cit., s. 15-16 (dalej jako Vienna Document lub Dokument Wiedeński).

¹⁴ Zob. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen. 29 June 1990, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*, op.cit., s. 16, 77-78, 150-151 (dalej jako: Copenhagen Document lub Dokument Kopenhaski).

¹⁵ „Ustrój wyrażający wolę narodu, pluralizm polityczny, wolne wybory, oddzielenie państwa od partii politycznych, możliwość uczestnictwa w wyborach dla obywateli, niezawisłość sędziowską, samorządność lokalną oraz uznanie dla działalności organizacji pozarządowych”.

¹⁶ „Wolność słowa, zgromadzeń, stowarzyszeń, myśli, sumienia i religii, opuszczania każdego kraju, prawo do własności, swobodny dostęp do informacji, zakaz tortur, prawa robotników, migrantów, zalecenia dotyczące odstępstw stanu wyjątkowego w kontekście praw człowieka oraz zalecenia dla tworzenia i umacniania niezależnych instytucji zajmujących się dziedziną praw człowieka”.

¹⁷ „Prawo do swobodnego wyrażania, zachowywania, ochrony i rozwijania tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej oraz religijnej”.

¹⁸ Zob. T. Burgenthal, *The Copenhagen CSCE meeting: A new public order for Europe*, „Human Rights Law Journal” 1990, nr 1-2, s. 221.

¹⁹ Zob. Charter of Paris for a New Europe/ Supplementary Document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe, Paris, 21 November 1990, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*, op.cit., s.31-32 (dalej jako Charter of Paris lub Karta Paryska); S.J. Roth, *The CSCE Charter of Paris for a new Europe. A new chapter in the Helsinki process*, „Human Rights Law Review” 1990, nr 3-4, s. 375.

Przedstawiciele (organ wykonawczy), Sekretariat, oraz Biuro Wolnych Wyborów z siedzibą w Warszawie.

W Dokumencie Moskiewskim²⁰ wydanym po spotkanie w Moskwie we wrześniu i październiku 1991 r. ustanowiono misje eksperckie, które miały pomóc w rozwiązaniu problemów dotyczących naruszenia praw człowieka na terytorium danego państwa. Stworzono wspólną listę ekspertów, wyznaczonych przez każde państwo KBWE²¹.

Od początku lat 90-tych zaczęły powstawać wyspecjalizowane mechanizmy i instytucje, dbające o przestrzeganie przez państwa członkowskie zaleceń dotyczących praw człowieka. Co roku odbywają się konferencje przeglądowe, gdzie omawia się szczegółowo zagadnienia w zakresie „ludzkiego wymiaru”. OBWE ustanawia dla różnych państw misje eksperckie. Misje stwierdzają fakty i sporządzają raporty dla rządów i organów OBWE; udzielają pomocy w tworzeniu instytucji demokratycznych oraz chroniących prawa człowieka; prowadzą mediacje oraz ułatwiają dialog pomiędzy uczestnikami²². Takie misje terenowe powstały również w Azji Centralnej.

Centrum OBWE w Aszchabadzie w Turkmenistanie działa od stycznia 1999 roku. Mandat Centrum obejmuje szeroki zakres działań, od kontroli zbrojeń, bezpieczeństwa granic, walki z terroryzmem i handlem ludźmi po działania gospodarcze i środowiskowe; dobre zarządzanie; ochronę praw człowieka; równość płci; praworządność i reformę mediów²³. Centrum wspiera władze Turkmenistanu w reformowaniu systemu prawnego i w racjonalnym rozwoju kraju, obejmującym m.in. poprawę działania transportu i prawidłowe wykorzystanie zasobów wodnych. Centrum promuje demokratyczne wybory i wolne media²⁴.

Centrum OBWE w Astanie w Kazachstanie zaczęło działalność w styczniu 1999 roku. Z dniem 1 stycznia 2015 r Centrum OBWE w Astanie zostało przekształcone w Biuro Programowe OBWE w Astanie²⁵. Od 21 marca 2019 r. nazwa Biura Programowego

²⁰ Zob. Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Moscow, 3 October 1991, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*, op.cit., s.16-19 (dalej jako Moscow Document lub Dokument Moskiewski).

²¹ Zob. Ł. Kolatorski , *Prawa człowieka w KBWE/OBWE-regulacje prawne*, „Analiza Unia Europejska.org” 2013, nr 3. s. 6-8.

²² Zob. R. Kuźniar, *Prawa Człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe...*, op.cit., s. 255 - 256.

²³ Zob. Decision No. 244, PC.DEC/244, 23 July 1998, Organization for Security and Co-operation in Europe , Permanent Council, 179th Plenary Meeting, PC Journal No. 179, Agenda item 4, OSCE, The Vienna 1998,s.1.

²⁴ www.osce.org/centre-in-ashgabat [dostęp 05.01.2022].

²⁵ Zob. Decision No. 1153, OSCE Programme Office In Astana, PC.DEC/1153/Corr.1, 18 December 2014, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 1031st Plenary Meeting, PC Journal No. 1031, Agenda item 5, OSCE, The Vienna 2014,s.1.

w Astanie, ze względu na zmianę nazwy stolicy Kazachstanu, została zmieniona na Biuro Programowe w Nur-Sułtan,²⁶. Zgodnie ze swoim mandatem do Biura Programowego należy wspieranie Kazachstanu we wdrażaniu zasad i zobowiązań OBWE we wszystkich trzech wymiarach w ramach podejścia OBWE do bezpieczeństwa oraz w kontekście regionalnym. Biuro przyczynia się również do podnoszenia świadomości na temat wartości, zasad i działań OBWE wśród instytucji rządowych i pozarządowych. Na wniosek właściwych władz lub społeczeństwa obywatelskiego Kazachstanu i za zgodą Ministerstwa Spraw Zagranicznych Biuro realizuje projekty w następujących obszarach priorytetowych: *ponadnarodowe zagrożenia bezpieczeństwa*, koncentrując się na walce z terroryzmem i brutalnym ekstremizmem, zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami oraz zwalczaniu handlu ludźmi; *wymiar polityczno-wojskowy*, koncentrujący się na zobowiązaniach w zakresie bezpieczeństwa regionalnego w ramach Forum Współpracy Bezpieczeństwa; *wymiar gospodarczy i środowiskowy*, koncentrując się na dobrym zarządzaniu; walce z korupcją i praniem pieniędzy; partnerstwie publiczno-prywatnym; rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw; transporcie, przejściach granicznych i kontroli celnej; bezpieczeństwie energetycznym; zarządzaniu zasobami wodnymi; ochronie środowiska; ograniczeniu ryzyka katastrof; *wymiar ludzki*, koncentrujący się na rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, rządów prawa, systemu wyborczego, wolności mediów oraz praw osób należących do mniejszości narodowych²⁷.

W dniu 23 lipca 1998 roku Stała Rada Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie na 179 –tej sesji plenarnej, powołując się na swoją decyzję nr 231 z dnia 11 czerwca 1998 r., podjęła decyzję nr 245. Na mocy tego aktu Stała Rada, z zadowoleniem przyjmując gotowość rządu Republiki Kirgiskiej do zintensyfikowania działań OBWE w tym kraju, postanowiła ustanowić Centrum OBWE w Biszkeku. Centrum miało wykonywać następujące zadania:

- wspierać realizację zasad OBWE i zobowiązań Republiki Kirgiskiej w ramach OBWE, ze szczególnym naciskiem na kontekst regionalny, we wszystkich wymiarach OBWE, z uwzględnieniem aspektów gospodarczych, ludzkich, politycznych i ochrony środowiska

²⁶ Zmiana ta znajduje odzwierciedlenie w Dzienniku 1221. posiedzenia plenarnego Stałej Rady OBWE.- zob. *Journal of the 1221st Plenary Meeting of the Permanent Council, 28 March 2019, P.C. JOUR/122, OSCE, The Vienna 2019, s.1.*

²⁷ Zob. Decision No. 1153...op.cit., s. 1-2.

(biorąc pod uwagę rolę OBWE, jako głównego instrumentu wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i odbudowy po zakończeniu konfliktu),

- ułatwiać kontakty i promować wymianę informacji z Przewodniczącym, innymi instytucjami OBWE i państwami Azji Środkowej uczestniczącymi w OBWE, a także rozwijać współpracę z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi,
- nawiązać i utrzymywać kontakty z władzami lokalnymi, uniwersytetami, instytucjami badawczymi i organizacjami pozarządowymi,
- pomagać w organizowaniu imprez regionalnych OBWE (takich jak regionalne seminaria i wizyty w obszarze delegacji OBWE), a także innych imprez z udziałem OBWE,
- wykonywać inne zadania uznane za odpowiednie przez Przewodniczącego lub inne instytucje OBWE i uzgodnione między Republiką Kirgiską a OBWE.

Stała Rada postanowiła dokonywać corocznych przeglądów realizacji mandatu i działalności Centrum w Biszkeku. Stała Rada poleciła również Centrum OBWE w Biszkeku, aby ściśle współpracowało z Biurem Łącznikowym OBWE w Azji Środkowej i z innymi ośrodkami OBWE w regionie, w celu zachowania spójności podejścia regionalnego OBWE. Centrum OBWE w Biszkeku było prowadzone przez szefa Centrum wspomaganego przez zespół trzech ekspertów oddelegowanych przez państwa uczestniczące w OBWE²⁸. Centrum OBWE rozpoczęło działalność w Biszkeku w styczniu 1999 roku. Stała Rada na mocy swojej decyzji nr 339 z dnia 10 lutego 2000 roku ustanowiła biuro terenowe OBWE w Osz. Mandat Centrum początkowo nie był ograniczony terminowo. W 2003 roku Stała Rada postanowiła ustanowić roczną odnawialną kadencję²⁹.

Centrum dążyło do trwałego wpływu w ramach pięciu strategicznych obszarów priorytetowych: wzmocnienia stosunków między społecznościami; wspierania dobrych rządów i zwalczania korupcji; walki z terroryzmem; promowania ochrony praw człowieka i praworządności; oraz wspierania równości płci. Dzięki funkcjonowaniu biura terenowego w Osz wachlarz działań zapobiegania konfliktom został wzbogacony poprzez monitorowanie stosunków między grupami etnicznymi w południowych prowincjach kraju. Z dniem 1 maja 2017 roku Centrum OBWE w Biszkeku zostało przekształcone w Biuro Programowe OBWE

²⁸ Zob. Decision No. 245, PC.DEC/245, 23 July 1998, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 179th Plenary Meeting, PC Journal No. 179, Agenda item 5, OSCE, The Vienna 1998, s.1.

²⁹ Zob. *Survey of OSCE Field Operations*, OSCE The Secretariat Conflict Prevention Centre, The Vienna 2013, s. 38 – 39.

w Biszkeku. Zgodnie ze swoim mandatem Biuro Programowe opracowuje, wdraża i raportuje we wszystkich trzech wymiarach w ramach podejścia OBWE do kompleksowego i kooperacyjnego bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę zmieniające się potrzeby i priorytety kraju przyjmującego, Urząd zapewnia rządowi pomoc w oparciu o ścisłą współpracę między OBWE a Republiką Kirgiską³⁰. W ramach mandatu Biuro Programowe OBWE w Biszkeku przyczynia się do wdrażania zasad i zobowiązań OBWE. Biuro utrzymuje kontakty z władzami centralnymi i lokalnymi, uniwersytetami, instytutami badawczymi i instytucjami politycznymi, przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i organizacjami pozarządowymi. Pomaga w organizacji działań regionalnych OBWE, w tym regionalnych seminariów i wizyt oficjalnych delegacji OBWE. Biuro zapewnia również pomoc rządowi poprzez ułatwienie wymiany informacji między instytucjami OBWE i odpowiednimi organami państwowymi³¹.

Biuro OBWE w Tadżykistanie powstało w czerwcu 1994 roku. W październiku 2002 roku zastąpiło je Centrum OBWE w Duszanbe, przemianowane na Biuro OBWE w Tadżykistanie z siedzibą w Duszanbe w czerwcu 2008 roku. Z dniem 1 lipca 2017 r. zostało ono przekształcone w Biuro Programowe OBWE w Duszanbe. Obok wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego kraju w ramach wymiaru polityczno-wojskowego, realizuje ono zarówno wymiar ekonomiczny jak i w wymiar ludzki. Zgodnie z treścią mandatu Biuro Programowe OBWE w Duszanbe promuje wdrażanie zasad i zobowiązań OBWE. Ze szczególnym naciskiem na kontekst regionalny pomaga Tadżykistanowi w rozwiązywaniu problemów i zagrożeń dla bezpieczeństwa, wspiera środki zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego. Działa w obszarach takich jak zarządzanie granicami, reforma policji, zwalczanie terroryzmu oraz gromadzenie i przechowywanie broni strzeleckiej i lekkiej. Biuro Programowe wspiera również Tadżykistan w rozwijaniu wolnego handlu, dobrych rządów, ochrony środowiska w tym ochrony zasobów naturalnych, przede wszystkim wody oraz zapewnieniu bezpieczeństwa

³⁰ Zob. Decision No. 1250, Programme Office In Bishkek, PC.DEC/1250, 27 April 2017, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 1143rd Plenary Meeting, PC Journal No. 1143, Agenda item 3, OSCE, The Vienna 2017, s.1.

³¹ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

energetycznego. Biuro wspiera rozwój praworządności oraz demokratycznych instytucji i procesów politycznych, w tym poszanowanie praw człowieka³².

W 1995 r. w Taszkencie w Uzbekistanie ustanowiono Biuro Łącznikowe OBWE w Azji Centralnej, które w 2000 roku przekształcono w Centrum OBWE w Taszkencie. Pierwszego lipca 2006 roku działalność rozpoczął Koordynator Projektów OBWE w Uzbekistanie. Koordynator projektów jest upoważniony do wspierania Uzbekistanu w jego wysiłkach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności, w tym walki z terroryzmem, brutalnym ekstremizmem, handlem narkotykami i innymi zagrożeniami. Koordynator wspiera rozwój społeczno-gospodarczy i społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju. Pomaga chronić środowisko kraju oraz wspiera rząd w realizacji jego zobowiązań podjętych w ramach OBWE, w tym związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Działania Koordynatora są realizowane na podstawie wspólnie opracowanych programów i projektów³³.

W kolejnych podrozdziałach opisuję szczegółowo ważne instytucje w zakresie „ludzkiego wymiaru” – Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych (1.3.-1.6.), Przedstawiciela do spraw Wolności Mediów (1.7.2.) oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (1.7.1.).

1.2.2. Ochrona mniejszości narodowych jako element „ludzkiego wymiaru” w działalności KBWE/OBWE

1.2.2.1. Kwestia definicji mniejszości narodowych i etnicznych

Nie sformułowano powszechnie uznawanej definicji mniejszości narodowej. Nie można, bowiem określić w sposób prawnie wiążący stanu świadomości narodowej jednostki. Nauki humanistyczne i społeczne (historia, socjologia, politologia czy prawo) próbują scharakteryzować mniejszości narodowe poprzez wskazanie cech odróżniających je od

³² Zob. Decision No. 1151, Programme Office In Dushanbe, PC.DEC/1151, 1 June 2017, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 1148th Plenary Meeting, PC Journal No. 1148, Agenda item 2, OSCE, The Vienna 2017,s.1-2.

³³ Zob. Decision No. 734 OSCE Project Co-ordinator In Uzbekistan, PC.DEC/734, 30 June 2006, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 617th Plenary Meeting, PC Journal No. 617, Agenda item 1, OSCE, The Vienna 2006,s.1.

„większości”. Będzie to: mniejsza liczebność w stosunku do pozostałej populacji w danym państwie; odmienne pochodzenie narodowe, dążenie do kultywowania odrębnych cech etnicznych i kulturowych, reprezentowanie własnych interesów w stosunku do władz rządowych. Mniejszości wyróżniają się odrębną od większości tradycją, kulturą, wyznaniem religijnym, językiem³⁴.

Część doktryny łączy pojęcie „mniejszość narodowa” z elementem terytorialności. Wówczas mniejszości, które nie można zidentyfikować z określonym terytorium państwa, określa się jako „mniejszości etniczne”³⁵. Grupy narodowościowe są często stronami konfliktu etnicznego. Taki konflikt powstaje w wyniku gwałtownego starcia opozycyjnych grup walczących o zachowanie własnej tożsamości kulturowej z jednej strony a z drugiej o narzucenie innym swojej tożsamości. W celu zapobiegania konfliktom etnicznym tworzy się systemy ochrony prawnej dla mniejszości narodowych i etnicznych³⁶. Ochrona mniejszości obecnie przebiega w trzech płaszczyznach: jako ochrona pojedynczych osób fizycznych, posiadających świadomość przynależności do grupy etnicznej odrębnej od większości w danym państwie; mniejszości, jako zbiorowości osób ją tworzących i w końcu mniejszości, jako grupy społecznej³⁷.

1.2.2.2. System ochrony prawnej KBWE/OBWE mniejszości narodowych

Akt końcowy KBWE z 1 sierpnia 1975 r. ustanowił zasadę VII określającą, że „państwa uczestniczące, na których terytoriach istnieją mniejszości narodowe, będą szanować prawo osób należących do takich mniejszości do równości wobec prawa, dadzą im

³⁴ Por. K. Kwaśniewski, *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe” 1992, nr 1, s.9-10; B. Przywora, A. Wróbel, *Ochrona praw mniejszości narodowych w ustawodawstwie Republiki Białoruś*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020, s. 7; A. Malicka, *Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w prawie niemieckim*, [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 946; A. Domańska, *Prawa Człowieka. Human Rights*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2003, nr 9, s. 131; A. Kalisz, *Jewropiejskije standarty juridiczeskoj zaszczyty nacionalnyh i etniczieskih mienszynstw*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych, Zakonodatielnyj opyt Polszy i Kazachstanu w oblasti polityki samouprawlenija i nacionalnyh mienszynstw*, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 216-219.

³⁵Zob. B. Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996, s. 16.

³⁶ Zob. K. Kwaśniewski, *Konflikt etniczny*, „Sprawy Narodowościowe” 1994, nr 1, s. 52.

³⁷ Zob. J. Barcz, *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 7-12, s. 12.

pełną możliwość rzeczywistego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności i w ten sposób będą chronić ich uprawnienia w tej dziedzinie”³⁸. Podobna zasada została ustanowiona w dokumencie końcowym spotkania madryckiego, z 1983 r.³⁹. Państwa potwierdziły postanowienia, przyjęte na szczycie w Helsinkach i w Madrycie, w dokumencie końcowym spotkania wiedeńskiego w 1989 r.. Strony zobowiązały się ponadto do przyjęcia wszelkich koniecznych prawnych, administracyjnych, sądowych i innych środków oraz do zastosowania odpowiednich instrumentów prawa międzynarodowego, aby zapewnić ochronę praw człowieka i fundamentalnych wolności osób, należących do mniejszości narodowych, a zamieszkujących ich terytoria.

Dokument Kopenhaski z 1990 r. wprowadza, obok norm materialnych, normy implementacyjno-proceduralne. Dokument ten opiera się na koncepcji zindywidualizowanych praw członków mniejszości narodowych⁴⁰. Uczestniczące państwa uznały, że kwestie mniejszości narodowych mogą być satysfakcjonująco rozwiązane wyłącznie w ramach ustroju demokratycznego opartego na rządach prawa (praworządności), w którym funkcjonuje niezależne sądownictwo. Tylko taki ustrój, bowiem gwarantuje wszystkim obywatelom równość wobec prawa; pełne poszanowanie praw człowieka i fundamentalnych wolności, obejmujących wolność wyrażania wszystkich swoich prawnie uzasadnionych interesów i aspiracji; polityczny pluralizm; społeczną tolerancję; oraz wdrażanie prawnych zasad, które zapobiegają naruszaniu tych praw i wolności przez władze państwowe. Indywidualnym wyborem każdej osoby jest przynależność do mniejszości narodowej. Dlatego w związku z tym wyborem żadna osoba nie może ponosić ujemnych konsekwencji. Uczestniczące państwa zadeklarowały, że jeżeli będzie to konieczne, to zastosują specjalne środki, aby zapewnić osobom należącym do mniejszości narodowych faktyczną równość, w stosunku do pozostałych obywateli, w zakresie praw człowieka i fundamentalnych wolności⁴¹.

³⁸ Por. A. Heraclides, *The CSCE and Minorities*, “Helsinki Monitor” 1992, nr 3, s. 5.

³⁹ Zob. Concluding Document of Madrid-The Second Follow Up Meeting, Madrid, 6 September 1983 [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...* op.cit., s. 149 (dalej jako Madrid Document); por. M. Orazaliewa, *Mechanizmy realizacji prawego statusu nacjonalnych mienszynstw Rzespubliki Kazahstan*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych...*, op.cit., s. 193-194.

⁴⁰ Zob. A. Constantinides, *The Involvement of the Organization for Security and Cooperation in Europe in Issues of Minority Protection*, „Leiden Journal of International Law” 1996, nr 2, s. 373.

⁴¹ Zob. A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.2004, s. 60.

W Karcie Nowej Europy, podpisanej w Paryżu 21 listopada 1990 r. państwa uczestniczące w KBWE uznały, że prawa osób należących do mniejszości narodowych muszą być w pełni przestrzegane, jako część uniwersalnych praw człowieka⁴². Raport spotkania ekspertów w sprawach mniejszości narodowych w Genewie 1991 r. potwierdza, że osoby należące do mniejszości narodowych powinny cieszyć się takimi samymi prawami i mieć takie same obowiązki obywatelskie jak pozostała reszta populacji. Raport wspiera takie mechanizmy ochrony prawnej mniejszości narodowych jak:

- dwustronne, wielostronne umowy i traktaty dotyczące mniejszości narodowych;
- rządowe agencje działające na rzecz równych praw i przeciwdziałające dyskryminacji mniejszości narodowych;
- uregulowany system państwowego przeciwdziałania lokalnym konfliktom, powstałym w związku z dyskryminacją mniejszości narodowych;
- budowanie na poziomie lokalnym wzajemnych pozytywnych relacji między mniejszościami narodowymi a większością oraz pomiędzy mniejszościami narodowymi;
- międzynarodowe Komisje prowadzące dialog w sprawach dotyczących społeczności zamieszkujących sąsiadujące ze sobą terytoria państwowe.

Uczestniczące państwa oświadczyły, że respektują prawo osób należących do mniejszości narodowych do wykonywania swoich praw pojedynczo lub we wspólnocie; prawo do zakładania i prowadzenia stowarzyszeń i innych organizacji krajowych oraz prawo do uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach pozarządowych⁴³. W Dokumencie Moskiewskim uczestniczące państwa potwierdziły obowiązywanie dotychczasowych zobowiązań w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych, zwłaszcza postanowień zawartych w Dokumencie Kopenhaskim i w Raporcie Ekspertów z Genewy. W dokumencie tym zawarto deklarację, iż zastosowanie nowych mechanizmów i procedur z całą pewnością wpłynie pozytywnie na dalszą ochronę i promocję praw osób należących do mniejszości narodowych. Na szczycie helsińskim w 1992 r. powołano Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych z siedzibą w Hadze jako instrument dyplomacji prewencyjnej

⁴² Zob. *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, TNOiK, Toruń. 1993, s. 291.

⁴³ Zob. Report of the CSE Meeting of Experts on National Minorities, Geneva, 19 July 1991, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*op.cit., s.151-153 (dalej jako Report of Experts).

i wczesnego ostrzegania w możliwie najwcześniejszym stadium⁴⁴. Instytucja Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych opisana została szczegółowo w podrozdziałach 1.3. -1.6.

W dokumencie końcowym spotkania w Budapeszcie 1994 uczestniczące państwa z zadowoleniem przyjęły międzynarodowe wysiłki w celu poprawy ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych. Dokument zwraca szczególną uwagę na podjętą przez Radę Europy Europejską konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych⁴⁵. Podkreśla, że stroną tej Konwencji może zostać również państwo, które nie jest członkiem Rady Europy⁴⁶. Deklaracja Szczytu Lizbońskiego w 1996 r. potwierdza respektowanie dotychczasowych zobowiązań w zakresie praw osób należących do mniejszości narodowych. Uczestniczące państwa wyraziły wolę pełnej współpracy z Wysokim Komisarzem do spraw Mniejszości Narodowych⁴⁷. Karta bezpieczeństwa europejskiego z 19 listopada 1999 r. w Istambule uznała ochronę i promocję praw osób należących do mniejszości narodowych za istotne czynniki demokracji, pokoju, sprawiedliwości oraz stabilizacji wewnętrznej państw. Stwierdzono w niej również, że pełne poszanowanie praw człowieka, włączając w to prawa osób należących do mniejszości narodowych, wzmacnia terytorialną integralność i suwerenność państw. Potępiono przemoc w stosunku do mniejszości. Zobowiązano się do podjęcia środków w celu promocji tolerancji i budowy pluralistycznych społeczeństw, w których wszyscy, niezależnie od etnicznego pochodzenia, cieszą się równymi szansami⁴⁸.

⁴⁴ Zob. Concluding Document of Helsinki- The Fourth Follow - up Meeting, Helsinki, 10 July 1992, Decisions: II. CSCE High Commissioner on National Minorities, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*op.cit., s. 57-62 (dalej jako Helsinki Document lub Dokument Helsiński).

⁴⁵ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz. U z 2001r. Nr 22, poz. 209 (dalej jako Konwencja ramowa).

⁴⁶ Zob. Concluding Document of Budapest, 6 December 1994, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*op.cit., s.154 (dalej jako Budapest Document lub Dokument z Budapesztu).

⁴⁷ Zob. Lisbon Document, Lisbon, 3 December 1996, Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty – First Century, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*op.cit., s.155 (dalej jako Lisbon Document lub Dokument Lizboński).

⁴⁸Zob. Istanbul Document, Istanbul, 19 November 1999, Charter for European Security, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*op.cit., s.155 (dalej jako Istanbul Document lub Dokument Stambulski).

1.3. Geneza Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych

Decyzja powołania urzędu Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych w roku 1992 w Helsinkach podczas szczytu uczestników KBWE⁴⁹ była rezultatem wzrastającego zrozumienia międzynarodowej społeczności, iż współczesne konflikty są często konsekwencją napięć mających miejsce w granicach terytorialnych danego państwa pomiędzy różnymi grupami, na podłożu przynależności etnicznej, religii, języka oraz często w kontekście relacji między większością a mniejszością⁵⁰.

Urząd Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych został utworzony w czasie, gdy z dużym optymizmem postrzegano rolę międzynarodowych organizacji w popieraniu pokoju na świecie i stabilizacji. Pragnienie stworzenia instrumentu mającego służyć zapobieganiu konfliktom stanowiło filozoficzne podłoże koncepcji powołania urzędu Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych⁵¹.

Max van der Stoel zaczął wykonywać praktycznie swoją funkcję jako pierwszy Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych od roku 1993.

Tabela 1. Wysocy Komisarze OBWE do spraw Mniejszości Narodowych

Imię i nazwisko	Kraj pochodzenia	Okres piastowania stanowiska
Max van der Stoel	Holandia	1992 - 2001
Rolf Ekéus	Szwecja	2001 – 2007
Knut Vollebaek	Norwegia	2007 - 2013
Astrid Thors	Finlandia	2013 – 2016
Lambert Zannier	Włochy	2017 – 2020
Kairat Abdrakhmanov	Kazachstan	Od 4 grudnia 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w <https://www.osce.org/node/107881> [dostęp: 02.01.2021].

⁴⁹ Zob. E. Klein, *The Institutions of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, Human Rights Centre of the University of Potsdam, Berlin 1995, s. 26; H. Zaal, *The OSCE High Commissioner on National Minorities*, „Helsinki Monitor” 1992, nr 4, s. 34.

⁵⁰ Zob. M. Jeziorski, *Wysoki Komisarz KBWE do spraw Mniejszości Narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 2, s. 139-142; O. A.J. Brenninkmeijer, *The OSCE High Commissioner on National Minorities: Negotiating the 1992 Conflict Prevention Mandate*, HEI, PSIO, Geneva 2005, s. 12-16.

⁵¹ Zob. R. Ekéus, *Speaking the language of integration: The role of the OSCE High Commissioner On National Minorities*, address by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the University of Ottawa Conference “Debating Language Policies in Canada and Europe”, OSCE, The Hague 2005, s. 2.

1.4. Charakter prawny Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych

Instytucja Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych została ustanowiona jako „instrument zapobiegania konfliktom na jak najwcześniejszym etapie”⁵². Obejmuje to powstrzymywanie i zmniejszanie napięć związanych z mniejszościami narodowymi na obszarze OBWE oraz ostrzeganie Organizacji o zagrożeniach poprzez zapewnianie wczesnego ostrzegania i wczesnych działań, gdy sytuacja może przerodzić się w konflikt⁵³. Wysoki Komisarz nie wymaga zgody Stałej Rady ani zainteresowanego państwa na podjęcie aktywności. Komisarz zachowuje poufność i działa niezależnie od wszystkich zainteresowanych stron, chociaż przemówienia, wiadomości i publikacje są dostępne publicznie. Komisarz nie zajmuje się indywidualnymi przypadkami ani sytuacjami obejmującymi zorganizowane akty terroryzmu. Komisarz nie komunikuje się z żadną osobą lub organizacją, która stosuje lub publicznie akceptuje terroryzm lub przemoc⁵⁴.

Wysoki Komisarz działa pod egidą Komitetu Wysokich Przedstawicieli (dalej jako KWP). Jest instrumentem zapobiegania konfliktom na jak najwcześniejszym etapie. Wysoki Komisarz zapewnia „wczesne ostrzeganie” oraz w stosownych przypadkach, „wczesne działania” na możliwie najwcześniejszym etapie w odniesieniu do napięć związanych z mniejszościami narodowymi, które nie rozwinęły się jeszcze poza etap wczesnego ostrzegania, ale w ocenie Wysokiego Komisarza, mogą potencjalnie przerodzić się w konflikt na obszarze OBWE, wpływając na pokój, stabilność lub stosunki między uczestniczącymi państwami, wymagając uwagi i działania ze strony Rady lub KWP. W ramach mandatu, w oparciu o zasady i zobowiązania OBWE, Wysoki Komisarz działa w sposób poufny i działa niezależnie od wszystkich stron bezpośrednio zaangażowanych w napięcia. Wysoki Komisarz może zajmować się kwestiami dotyczącymi mniejszości narodowych występujących w państwie, którego jest obywatelem lub rezydentem, lub dotyczącymi mniejszości narodowej, której jest członkiem, tylko, jeżeli wszystkie bezpośrednio zaangażowane strony

⁵² Zob. A. Kachuyevski, *The Possibilities and Limitations of Preventive Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Ukraine*, „International Negotiation” 2012, nr 3, s. 389.

⁵³ Zob. I.E. Edison, *The CSCE Human Dimension Seminar on National Minorities: Can National Minorities be Considered Positively*, „Helsinki Monitor – Quarterly on Security and Cooperation in Europe” 1993, nr. 3, s. 39–43.

⁵⁴ Zob. M. Dam, M. van. Tilborg, *The OSCE and the Protection of Minorities*, „Merkourios” 1994, nr 44, s. 18–23.

wyrażą na to zgodę. Wysoki Komisarz nie może rozpatrywać kwestii mniejszości narodowych w sytuacjach związanych ze zorganizowanymi aktami terroryzmu⁵⁵.

Wysoki Komisarz nie jest również uprawniony do rozstrzygania kwestii naruszeń zobowiązań OBWE w odniesieniu do osoby należącej do mniejszości narodowej. Rozważając sytuację, Wysoki Komisarz bierze pod uwagę dostępność demokratycznych środków i międzynarodowych instrumentów reagowania na nie oraz ich wykorzystanie przez zaangażowane strony. Rozpoczęcie zaangażowania Wysokiego Komisarza wymaga złożenie wniosku oraz uzyskanie specjalnego mandatu KWP. Funkcję Wysokiego Komisarza może pełnić osobowość o międzynarodowym dorobku z wieloletnim doświadczeniem, od której można oczekiwać bezstronnego pełnienia tej funkcji. Osoba wskazana przez KWP zostaje mianowana na Wysokiego Komisarza przez Radę w drodze konsensusu na okres trzech lat, który może zostać przedłużony tylko raz na kolejny okres trzech lat. Wysoki Komisarz korzysta z usług ODIHR w Warszawie, w szczególności z informacji w zakresie wszystkich aspektów dotyczących mniejszości narodowych dostępnych w ODIHR. W ODIHR zostaje określony odrębny budżet, który zapewnia, w stosownych przypadkach, wsparcie logistyczne dla podróży i komunikacji Wysokiego Komisarza. Budżet jest finansowany przez uczestniczące państwa zgodnie z ustaloną skalą dystrybucji OBWE. Błędem jest postrzeganie urzędu Wysokiego Komisarza jako międzynarodowego ombudsmana - rzecznika praw mniejszości narodowych lub jako śledczego badającego naruszanie praw człowieka. Zadaniem Wysokiego Komisarza nie jest popieranie asymilacji mniejszości ani ich separacji od społeczeństwa, w którym żyją. Zgodnie z zaleceniami Wysokiego Komisarza możliwa jest integracja z uszanowaniem różnorodności i pogodzenie uzasadnionych interesów zarówno większości jak i mniejszości. Można zachować swoją identyfikację jako członek grupy etnicznej, językowej czy religijnej i jednocześnie identyfikować się z innymi grupami w ramach społeczeństwa, jako całości. Najlepszym środkiem do osiągnięcia tego celu jest prowadzenie odpowiedniej polityki integracyjnej. Oczekuje się, iż przy wypełnianiu tej roli Wysoki Komisarz dostrzeże wszelkie napięcia z udziałem mniejszości narodowych, które

⁵⁵ Zob. H. J. Heinze, *Minority Issues in Western Europe and OSCE High Commissioner on National Minorities*, "International Journal on Minority and Group Rights" 2000, nr 7, s. 388.

potencjalnie mogą rozwinąć się w konflikt na terenie danego państwa, lub nawet spowodować zatarg pomiędzy państwami⁵⁶.

1.5. Kompetencje Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych

Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych odpowiada za „wczesne ostrzeżenie” i „wczesne reagowanie” w związku z potencjalnymi konfliktami o charakterze etnicznym na obszarze państw należących do OBWE. Do zadań Wysokiego Komisarza należy zbieranie informacji i sporządzanie raportów na temat sytuacji mniejszości w różnych krajach oraz zapobieganie konfliktom narodowościowym w możliwie najwcześniejszym stadium przy pomocy zabiegów dyplomatycznych⁵⁷. Mandat Wysokiego Komisarza ma umożliwiać podejmowanie czynności mających na celu zapobieżenie, aby międzyetniczne napięcia nie osiągnęły etapu konfrontacji i wzajemnej przemocy, co w efekcie mogłoby spowodować międzynarodowy konflikt⁵⁸. W zakresie podstawowych kompetencji Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych należy zaliczyć funkcję „wczesnego ostrzeżenia” i funkcję „wczesnego reagowania”. Funkcja „wczesnego ostrzeżenia” wpisuje się w nurt cichej dyplomacji⁵⁹.

Wysoki Komisarz działa poufnie i niezależnie od zainteresowanych stron. Zbiera dokładne informacje na temat danych mniejszości narodowych; określa charakter i stopień napięć. Procedurę „wczesnego ostrzeżenia” uruchomiono dwa razy: w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii w 1999 r. oraz w Kirgistanie w 2010 r.⁶⁰. Funkcja „wczesnego reagowania” wystąpi wówczas, gdy Komisarz uzna, że w danym przypadku nie wystarczą już

⁵⁶ Zob. K. Pękalska, *Charakter prawny i funkcje wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych*, „Humanities and Social Sciences” 2017, nr 2, s.218-220.

⁵⁷ Zob. *OSCE Human Dimension Commitments Volume 1 Thematic Compilation...*, op.cit., s. 57-62; M. Heinze *Poszukiwanie nowych instrumentów ochrony praw człowieka przez Radę Europy, Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i Unię Europejską*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania, tom 1*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 466.

⁵⁸ Zob. J. Jaskiernia *Wprowadzenie do systemu ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2008, s. 54.

⁵⁹ Zob. G. Edwards, *Early Warning and Preventive Diplomacy. The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, „RUSI Journal” 1996, nr. 5, s. 42-46.

⁶⁰ www.osce.org/hcnm/107878 [dostęp: 24.05.2020]. Procedura wczesnego ostrzeżenia w Kirgistanie została opisana w podrozdziale 3.1.2.4.2.

działania w ramach „wczesnego ostrzegania”. KWP upoważnia wówczas Komisarza do nawiązania w szerokim zakresie kontaktów ze stronami, biorącymi udział w konflikcie oraz do prowadzenia mediacji oraz konsultowania się z upoważnionymi podmiotami w celu znalezienia odpowiednich rozwiązań, które zagwarantują obniżenie poziomu napięcia. W ten sposób Komisarz wpływa na poprawność stosunków międzynarodowych, co z kolei pozytywnie oddziałuje na zachowanie pokoju. Uzupełniające funkcje Wysokiego Komisarza to: funkcja kontrolna i funkcja informacyjna. Funkcja kontrolna polega na monitorowaniu stosunków narodowościowych na terenie państw członkowskich OBWE. Wypełniając funkcję informacyjną, Komisarz po zakończeniu akcji składa przewodniczącemu sprawozdanie, wraz z wnioskami i oceną wyników swojego działania. Ten raport jest konsultowany z zainteresowanymi państwami bądź w zależności od potrzeb, w szerszym gronie. Może być on skierowany do KPW. Raporty końcowe zawierają uwagi w stosunku do danej kwestii, w tym analizę prawną sytuacji mniejszości narodowych, znajdujących się w konflikcie.

1.6. Formy działalności Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych

Wysoki Komisarz zbiera i otrzymuje informacje dotyczące kwestii mniejszości narodowych z rozmaitych źródeł. Komisarz ocenia na możliwie najwcześniejszym etapie rolę bezpośrednio zainteresowanych stron, charakter napięcia i ostatnich wydarzeń w danych krajach oraz w miarę możliwości, ustala potencjalne konsekwencje dla pokoju i stabilności w obszarze OBWE. Komisarz, w tym celu składa wizytę, w dowolnym uczestniczącym państwie i komunikuje się osobiście ze stronami bezpośrednio zainteresowanymi, aby uzyskać informacje „z pierwszej ręki” na temat sytuacji mniejszości narodowych. Wysoki Komisarz może podczas wizyty w państwie uczestniczącym, podczas uzyskiwania informacji

od wszystkich bezpośrednio zaangażowanych stron, omawiać kwestie sporne ze stronami, a w stosownych przypadkach promować dialog, zaufanie i współpracę między nimi⁶¹.

Jeżeli na podstawie wymiany komunikatów z odpowiednimi stronami Wysoki Komisarz stwierdzi, że istnieje ryzyko potencjalnego konfliktu, może ogłosić „wczesne ostrzeżenie”, które zostanie niezwłocznie przekazane KWP przez Urzędującego Przewodniczącego. Urzędujący Przewodniczący uwzględni to wczesne ostrzeżenie w porządku obrad na następnym spotkaniu KWP.

Jeżeli państwo uważa, że takie wczesne ostrzeżenie zasługuje na szybką konsultację, może zainicjować specjalną procedurę tzw. „mechanizm awaryjny”. Wysoki Komisarz wyjaśnia przyczyny ogłoszenia wczesnego ostrzeżenia⁶². Wysoki Komisarz może uzyskać upoważnienie do dalszych kontaktów i konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu znalezienia możliwych rozwiązań. Decyzja w tym zakresie należy do KWP⁶³.

Wysoki Komisarz konsultuje się z urzędującym przewodniczącym przed wyjazdem w przedmiocie statusu stron uczestniczących w sprawie napięcia związanego z mniejszościami narodowymi. Urzędujący przewodniczący kontaktuje się poufnie z zainteresowanym państwem uczestniczącym (zainteresowanymi państwami). Może on podejmować uzgodnienia w szerszym gronie. Po wizycie w państwie uczestniczącym Wysoki Komisarz przedstawia ściśle poufne sprawozdanie urzędującemu przewodniczącemu na temat ustalenia stanu faktycznego i określenia postępów związanych z udziałem Wysokiego Komisarza w danym konflikcie.

Po ustaniu zaangażowania Wysokiego Komisarza w określoną kwestię, Wysoki Komisarz przekazuje urzędującemu przewodniczącemu sprawozdanie zawierające końcowe ustalenia, wyniki i wnioski. W okresie jednego miesiąca, urzędujący przewodniczący konsultuje się poufnie w sprawie ustaleń, wyników i wniosków z zainteresowanym państwem lub państwami uczestniczącymi. Konsultacje te mogą być podejmowane w szerszym gronie. Następnie raport, wraz ze wskazanymi możliwościami rozwiązania konfliktu, zostaje

⁶¹ Zob. par. 11-12 Helsinki Document; por. S. Terstal, K. Huber, C. Kamp, *The Functioning of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, “Journal of Ethnic and Migration Studies” 1994, Volume 20, Issue 3: *Comparative Approaches to Anti-discrimination Law*, nr 3, s. 504; G. Freks, M. Struyk, R. Boer, *Constraints and Challenges in Minority Protection. Experience of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, [w:] *Human Rights and Conflict: Essays in Honour of Bas de Gaay Fortman*, red. I. Boerefijn, L. Henderson, R. Janse, R. Weaver, Intersentia Ltd, Cambridge 2012, s. 107-128.

⁶² Zob. par. 13-15 Helsinki Document.

⁶³ Zob. par. 16 Helsinki Document.

przekazany do KWP. Jeżeli Wysoki Komisarz stwierdzi, że sytuacja przeradza się w konflikt, lub uzna, że jego zakres działania jest wyczerpany; informuje o tym KWP, za pośrednictwem urzędującego przewodniczącego. W przypadku zaangażowania się KWP w konkretną kwestię, Wysoki Komisarz przekazuje informacje i na żądanie, zalecenia do KWP lub innej instytucji lub organizacji, którą KWP może zaprosić, do podjęcia działań w związku z napięciami lub konfliktami. Wysoki Komisarz, jeżeli zwróci się o to KWP, z należyty uwzględnieniem wymogu poufności dostarczy informacji o swoich działaniach, na spotkaniach związanych z wdrażaniem OBWE w kwestiach dotyczących wymiaru ludzkiego⁶⁴.

Komisarz może zbierać i otrzymywać informacje dotyczące sytuacji mniejszości narodowych i roli zaangażowanych w te kwestie partii z dowolnego źródła, w tym mediów i organizacji pozarządowych. Wysoki Komisarz może otrzymać szczegółowe sprawozdania od stron bezpośrednio zaangażowanych w rozwój wydarzeń dotyczących kwestii mniejszości narodowych. Sprawozdania mogą obejmować zgłoszenia dotyczące naruszeń zobowiązań OBWE w odniesieniu do mniejszości narodowych, a także innych naruszeń w kontekście kwestii mniejszości narodowych. Takie szczegółowe sprawozdania dla Wysokiego Komisarza powinny spełniać określone wymagania. Sprawozdania powinny być sporządzone na piśmie, adresowane do Wysokiego Komisarza i podpisane pełnymi nazwiskami składających oraz zawierać dokładne adresy. Ponadto powinny one zawierać faktyczne zestawienie wydarzeń, które są istotne dla sytuacji i osób należących do mniejszości narodowych oraz roli zaangażowanych w nie stron, a które ostatnio miały miejsce, w zasadzie nie później niż 12 miesięcy od sporządzenia raportu. Sprawozdania powinny zawierać informacje, które są wystarczająco uzasadnione. Wysoki Komisarz nie ma prawa komunikować się z osobą praktykującą lub publicznie akceptującą terroryzm lub przemoc⁶⁵. Stronami bezpośrednio zainteresowanymi napięciami, które mogą przekazywać szczegółowe raporty Wysokiemu Komisarzowi i z którymi Wysoki Komisarz stara się skontaktować osobiście podczas wizyty w państwie uczestniczącym są:

- rządy państw uczestniczących, w tym, w stosownych przypadkach, władze regionalne i lokalne na obszarach, w których mniejszości zamieszkują;

⁶⁴ Zob. par. 17-22 Helsinki Document.

⁶⁵ Zob. par. 23-25 Helsinki Document.

- przedstawiciele stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, religijnych i innych grup mniejszości narodowych bezpośrednio zainteresowanych
- upoważnieni, przez osoby należące do tych mniejszości narodowych, do ich reprezentowania⁶⁶.

Przed planowaną wizytą, Wysoki Komisarz przekazuje zainteresowanemu państwu uczestniczącemu szczegółowe informacje dotyczące zamierzonego celu tej wizyty. W ciągu dwóch tygodni zainteresowane państwo (państwa) powinny skonsultować się z Wysokim Komisarzem w sprawie celów wizyty, które mogą obejmować promowanie dialogu, zaufania i współpracy między stronami.

Zainteresowane państwo ułatwi swobodny lot i komunikację Wysokiego Komisarza. Jeżeli dane państwo nie zezwoli Wysokiemu Komisarzowi na wjazd do kraju oraz swobodne podróżowanie i komunikację, Komisarz informuje o tym KWP. W trakcie takiej wizyty, Wysoki Komisarz może skonsultować się z zainteresowanymi stronami i może otrzymać poufne informacje od każdej osoby, grupy lub organizacji bezpośrednio zainteresowanej kwestiami, którymi zajmuje się Wysoki Komisarz. Komisarz przestrzega poufnego charakteru informacji. Uczestniczące państwa powinny powstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań przeciwko osobom, organizacjom lub instytucjom z powodu kontaktu z Wysokim Komisarzem⁶⁷.

Wysoki Komisarz może podjąć decyzję o zwróceniu się o pomoc do nie więcej niż trzech ekspertów posiadających odpowiednie doświadczenie w konkretnych sprawach, w których wymagane są krótkie, specjalistyczne dochodzenia i porady. Jeżeli Wysoki Komisarz decyduje się wezwać ekspertów, Wysoki Komisarz wyznacza jasno określone terminy działań ekspertów. Eksperci odwiedzają państwo uczestniczące tylko w tym samym czasie, co Wysoki Komisarz. Ich mandat stanowi integralną część mandatu Wysokiego Komisarza i obowiązują ich te same warunki podróży. Porady i zalecenia sformułowane przez ekspertów zostają przekazane poufnie Wysokiemu Komisarzowi. Komisarz jest odpowiedzialny za działania i za raporty ekspertów. Podejmuje on również decyzję, w jakiej formie porady i zalecenia, mające charakter niewiążący, zostaną przekazane zainteresowanym

⁶⁶ Zob. par. 26 Helsinki Document.

⁶⁷ Zob. par. 27-30 Helsinki Document.

stronom⁶⁸. Jeśli Wysoki Komisarz zdecyduje się udostępnić porady i zalecenia, dane państwo (państwa) ma możliwość przedstawienia swoich uwag. Eksperci zostają wybierani przez Wysokiego Komisarza z pomocą ODIHR z listy zasobów ustalonej przez ODIHR. Ekspertami nie mogą być obywatele ani rezydenci zainteresowanego państwa uczestniczącego, ani żadna osoba wyznaczona przez dane państwo lub, w stosunku, do której państwo uczestniczące uprzednio zgłosiło zastrzeżenia⁶⁹.

Wysoki Komisarz nie dysponuje siłą wykonawczą, aby narzucić swoją wolę komukolwiek. Wysoki Komisarz nie posiada również środków ekonomicznych i nie może zaproponować w zamian za przestrzeganie swoich zaleceń członkostwa w jakiejś atrakcyjnej organizacji międzynarodowej, tak jak to czyni Unia Europejska.

Sposób działania Wysokiego Komisarza polega na zachęcaniu do wdrażania w danym społeczeństwie pewnych norm, czyli stosowaniu tzw. „miękkiego prawa” (soft law). Państwa mogą przyjmować i uznawać międzynarodowe normy i zasady, zgodnie z zaleceniami Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych. Zgoda na stosowanie tych norm przynosi całemu społeczeństwu korzyści. Zgodnie z powyższym stwarzanie pozytywnych bodźców do zachowywania pewnych reguł dla dobra wszystkich, daje rezultaty bez stwarzania ryzyka konfliktów społecznych i alienacji pewnych grup⁷⁰. Z tych powodów Wysoki Komisarz był inicjatorem opracowania przez wybitnych naukowców z całego świata rekomendacji mających służyć pomocą władzom państwowym, większościom i mniejszościom etnicznym⁷¹.

Podsumowując Wysoki Komisarz w praktyce stosuje dwa typy zaleceń: krajowe i tematyczne.

⁶⁸ Zob. J. Packer, *The OSCE High Commissioner on National Minorities*, “Human Rights Tribune” 1996, nr. 4, s. 37.

⁶⁹ Zob. G. Janusz, *Mechanizm ochrony praw mniejszości w ramach ludzkiego wymiaru OBWE*, [w:] *Amerykomania: Księga jubileuszowa prof. Dr hab. Andrzeja Mani*, t.2, red. W. Bernacki, A. Walaszek, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 319-337; paragraph 31-36 Helsinki Document.

⁷⁰ Zob. J. Jackson-Preece, *The High Commissioner on National Minorities as a Normative Actor*, „Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2013, nr 3, s. 79.

⁷¹ Zob. K. Vollebaeck, *Languages In Social Integration: Balancing The Unbalanceable? address by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner on National Minorities, Bratislava, Slovak Republic-8 February 2010*, OSCE, the Hague 2010, s. 3-4; 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*, t. I, red. R. M. Czarny, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012; s. 636-643.

Zalecenia krajowe (indywidualne) zawierają oceny, uwagi i sugestie adresowane do danego państwa, w stosunku, do którego istnieją zarzuty naruszenia praw mniejszości narodowych. Zalecenia mają pomóc temu państwu we wdrożeniu zmian w prawodawstwie i w praktyce w zakresie dotyczącym relacji z mniejszościami narodowymi. Zalecenia te mają charakter poufny.

Zalecenia tematyczne podejmują problemy o szerszym zasięgu, o charakterze generalnym; podsumowują dane kwestie dotyczące statusu mniejszości narodowych; mogą być szeroko stosowane przez państwa należące do OBWE. Kraje OBWE często powołują się na zalecenia tematyczne Wysokiego Komisarza w swoich relacjach z innymi państwami. Unia Europejska na przykład domagała się wykonania tych zaleceń w rozmowach o członkostwo z kandydatami z Europy Środkowej i Wschodniej.

1.6.1. Pojęcie *soft law*

Pojęcie *soft law*, czyli tzw. „miękkie prawo” pojawiło się w terminologii prawa międzynarodowego publicznego. Normy prawa międzynarodowego mogą, bowiem obowiązywać suwerenne państwa tylko za ich zgodą⁷². W praktyce prawa międzynarodowego „miękkie prawo” funkcjonuje, co najmniej od czasów drugiej wojny światowej. *Soft law* związane jest z powstaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych. Duże znaczenie w kształtowaniu *soft law* przypisuje się prawodawstwu Rady Europy. Uchwalenie *Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie* w 1975 r zainicjowało międzynarodową debatę w zakresie *soft law*⁷³. Szczególnym źródłem prawa międzynarodowego są uchwały organizacji międzynarodowych. Decyzje Zgromadzenia Ogólnego ONZ, poza nielicznymi wyjątkami, stanowią zalecenia, których realizacja zależy od woli członków tego organu⁷⁴. Również podpisana i nieratyfikowana umowa międzynarodowa jest przez część doktryny uznawana za „miękkie” prawo międzynarodowe⁷⁵.

⁷² Zob. W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 61.

⁷³ Zob. P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa...*, *op.cit.*, s. 325-326.

⁷⁴ Zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 113-114.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 85-87.

Jak dotychczas katalog instrumentów „miękkiego prawa” jest otwarty. Wśród nich wyróżnia się: deklaracje, rezolucje, rekomendacje, kodeksy praktyk, wytyczne, standardy, karty, raporty, opinie, programy, porozumienia międzyinstytucjonalne, miękkie prawo w przebraniu prawa twardego i porozumienia dżentelmeńskie (zaliczane do soft law jedynie przez część doktryny)⁷⁶. W doktrynie pojawia się pytanie o wartość normatywną „miękkiego prawa”⁷⁷. Normy to „decyzje grupowe (społeczne) dotyczące zachowania członków grupy lub wzajemnych stosunków grup”. Jednakże S. Ehrlich jako równoważny termin wprowadza „wiązący wzór zachowania”⁷⁸. Prawo nie jest systemem normatywnym ani zamkniętym, ani zupełnym. Istnieją liczne styki prawa z innymi systemami norm⁷⁹. Termin *soft law* oznacza pokrewne prawu instrumenty, nieposiadające wiążącej mocy prawnej lub których moc wiążąca jest słabsza niż jak to ma miejsce w przypadku tradycyjnego prawa⁸⁰.

Normy te, choć formalnie nie wiążą, mogą wywoływać jednak skutki prawne⁸¹. Pojęcie *soft law* stanowi, zatem przeciwieństwo terminu *hard law*⁸².

Pomiędzy tymi pojęciami mogą zachodzić rozmaite relacje. Z relacją alternatywy mamy do czynienia w sytuacji, gdy dokonujemy wyboru, pomiędzy *hard law* a *soft law*, szukając najprostszej i najefektywniejszej formy prawodawczej. W przypadku impasu decyzyjnego wybór odpowiedniej formy działania związany jest z okolicznością braku możliwości podjęcia wiążącego aktu prawnego. *Soft law* stosuje się również w sytuacji braku możliwości stanowienia wiążących aktów prawnych, czyli gdy nie ma podstaw prawnych do podjęcia *hard law*. Drugą zależnością pomiędzy *soft law* i *hard law* jest relacja uzupełnienia. W tej relacji *soft law* pełni służebną rolę względem *hard law*, gdyż może wpływać na sposób interpretowania przepisów prawnie wiążących. Relacja wykluczenia ogranicza się do sytuacji, gdy istnieje podstawa prawna do podjęcia aktu prawnie wiążącego, jednak na skutek impasu decyzyjnego, są podejmowane akty niewiążące. Brak zgody wszystkich uczestników procedury prawodawczej, co do potrzeby wydania *soft law* stanowi

⁷⁶Zob. P. Skuczyński, *Soft law...*, op.cit., s. 328.

⁷⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Konstrukcja normy prawnej o charakterze „miękkiego prawa”* [w:] *Wielowymiarowość prawa. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Krzysztofa Paleckiego*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 106.

⁷⁸ Zob. S. Ehrlich, *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 29.

⁷⁹ Ibidem, s.187.

⁸⁰ Zob. K. Spryszak, *Rola standardów o charakterze soft law...*, op.cit., s. 213.

⁸¹ Zob. B. Ziemblicki, *Soft law w prawie międzynarodowym gospodarczym publicznym...*, op.cit., s. 239.

⁸² Zob. W. Bańczyk, *Miękkie prawo, ale prawo, czyli o obowiązku przestrzegania soft law...*, op.cit., s. 62.

różnicę pomiędzy relacją alternatywy i relacją wykluczenia. Rekompensowanie braku aktu prawnie wiążącego przez *soft law* narusza zasadę równowagi instytucjonalnej, demokracji i praworządności oraz zasadę pomocniczości i proporcjonalności⁸³.

W relacji przejścia akty niewiążące stanowią rolę prekursora w stosunku do właściwej legislacji. *Soft law* może przyczynić się, zatem do podjęcia wiążących aktów prawnych. *Soft law* przyjmuje się w celu przygotowania przyszłych traktatów międzynarodowych i regulacji organizacji międzynarodowych. *Soft law* stanowi też impuls do podjęcia wiążących aktów prawnych. Jak wskazano powyżej normy „miękkiego” prawa wpływają w sposób wieloraki na tradycyjnie rozumiane prawo. Zalecenia UE stosowane są przy dokonywaniu wykładni obowiązujących regulacji prawnych. Rezolucje ONZ, potwierdzając istnienie zwyczaju jako źródła prawa, przyczyniają się do kształtowania prawa międzynarodowego⁸⁴. Podsumowując *soft law* stanowi alternatywę dla wiążących aktów prawnych w sytuacji impasu decyzyjnego lub braku właściwej podstawy prawnej. Akty niewiążące pełnią również służebną rolę względem aktów wiążących, poprzez uzupełnienie lub rozszerzenie ich postanowień. Relacja uzupełnienia oznacza, że w określonym obszarze regulacji stanowi się jednocześnie *soft law* i *hard law*. Niewłaściwe wykorzystanie *soft law* może naruszyć zasadę równowagi instytucjonalnej. Mamy wtedy do czynienia z relacją wykluczenia. Relacja przejścia oznacza, że *soft law* poprzedza uchwalenie wiążącego aktu prawnego lub jest podstawą do powiększenia kompetencji organizacji lub instytucji międzynarodowych⁸⁵.

„Miękkie prawo” spełnia funkcje normatywne i społeczne. Funkcje normatywne są interpretowane zazwyczaj jako cel lub rola *soft law*. Przez funkcje społeczne rozumie się w znacznej mierze skutek *soft law*, a więc jego oddziaływanie na świat zewnętrzny⁸⁶.

Legitymizacja „miękkiego prawa” jest oparta na kompromisie i zgodzie, a nie na formalizmie. *Soft law* jest przestrzegane, choć nie jest ono zabezpieczone formalnymi sankcjami i nie ma sformalizowanych procedur jego egzekwowania. Dzięki temu *soft law* łatwo się tworzy, zmienia i uchyla. *Soft law* stanowi kompromis pomiędzy wolnością a porządkiem. Dlatego *soft law* charakteryzuje się elastycznością, stałym rozwojem

⁸³ Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 września 2007 r. w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów tzw. „miękkiego prawa” (*soft law*), 2007/2028(INI), www.europarl.europa.eu [dostęp: 17.01.2019].

⁸⁴ Zob. P. Skuczyński, *Soft law...*, op.cit., s. 327; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck Wydawnictwo Polska, Warszawa 2004, s. 16.

⁸⁵ Zob. M. Pietrzyk, *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym...*, op.cit., s. 138-140.

⁸⁶ Zob. P. Skuczyński, *Soft law...*, op.cit., s. 333.

i dynamizmem. W doktrynie istnieje jednak spór czy faktycznie „miękkie prawo” jest tańsze od tradycyjnej legislacji i czy może się przez to stać bardziej dostępne dla biednych⁸⁷. Jak wskazano wcześniej *soft law* odgrywa znaczącą rolę w funkcjonowaniu organizacji i instytucji międzynarodowych. Wpływa ono również na system polityczny, prawny i społeczny państw – członków tych organizacji lub kandydujących do nich. Państwa te, bowiem zobowiązują się do dostosowania wewnętrznego porządku do standardów organizacji międzynarodowej - Unii Europejskiej, Rady Europy czy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁸⁸.

Formułowanie standardów o charakterze *soft law* przez organizacje międzynarodowe to proces dynamiczny. Najpierw są kierowane zalecenia określające wymagania, jakie ma spełnić państwo pragnące przystąpić do danej organizacji międzynarodowej. Następnie są stawiane państwu wymogi po przyjęciu do organizacji. Sprawdzanie ich spełniania przez państwa członkowskie następuje podczas procedury monitoringowej⁸⁹.

1.7. Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych a inne instytucje ochrony praw człowieka OBWE

1.7.1. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

W 1990 r. powołano w Warszawie Biuro Wolnych Wyborów⁹⁰. W 1992 r. przekształcono je w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR)⁹¹. Biuro prowadzi monitoring poprzez gromadzenie informacji o stanie przestrzegania przez członków OBWE zobowiązań z zakresu ludzkiego wymiaru. Promuje wolne wybory i koordynuje ich międzynarodowe obserwowanie. Działa na rzecz społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucji demokratycznych. W ramach Biura funkcjonują sekcje dotyczące; wyborów, demokratyzacji i monitoringu oraz punkt kontaktowy do spraw Romów

⁸⁷ Ibidem, s. 334.

⁸⁸ Zob. H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie* [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 36.

⁸⁹ Zob. K. Spryszak, *Rola standardów...*, op.cit., s. 213.

⁹⁰ Zob. Charter of Paris.

⁹¹ Zob. Document of the Second Meeting, of the CSCE Council, Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures: III. Human Dimension, Prague, 30-31 January 1992; [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*, op.cit., s.32.

i Sinti⁹². Biuro zatrudnia około 150 osób. ODIHR wdraża tzw, projekty demokratyzacyjne, mające na celu wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego w różnych państwach OBWE. Opracowuje programy mające zapobiegać dyskryminacji, przestępstwom z nienawiści, antysemityzmowi oraz innym przypadkom nietolerancji. ODIHR prowadzi również walkę z handlem ludźmi. Standardy wypracowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka wpływają w sposób znaczący na ochronę praw i wolności obywateli⁹³.

W ramach OBWE Wysoki Komisarz do spraw Mniejszości Narodowych współpracuje z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. ODIHR jest organem kolegialnym, obejmującym swoim zakresem ochronę wszystkich praw człowieka, nie tylko mniejszości narodowych. Obydwa organy działają w podobny sposób - monitorują sytuację w państwach członkowskich OBWE w zakresie praw człowieka i opracowują niewiążące dokumenty w formie programów, raportów, zaleceń. Jako przykład działania ODIHR w obszarze zainteresowań niniejszej pracy można podać, iż Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE 16 sierpnia 2013 r. ogłosiło do dnia 31 października 2013 r. nabór wniosków dla małych projektów w ramach programu "Ochrona praw człowieka dla ofiar handlu ludźmi i grup szczególnie narażonych w Azji Środkowej"⁹⁴.

1.7.2. Przedstawiciel do spraw Wolności Mediów OBWE

Instytucję Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów utworzono w 1998 r⁹⁵. Przedstawiciela OBWE powołuje się na 3-letnią kadencję. Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów kontroluje przestrzeganie międzynarodowych standardów dotyczących

⁹² Zob. J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu ochrony wolności i praw jednostki...*, op.cit., s. 54; A.F. Glower, *National Minorities in Europe*, „Studia Diplomatica” 1995, nr 3, s. 57.

⁹³ Zob. A. Horajska, *Obszary aktywności Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia-instytucje-efektywność*, Tom III, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 290-291; M. Kraśkiewicz, *Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, tom 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 334-339; M. Heinze, *Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE a internacjonalizacja demokratycznych standardów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych...*, op.cit., s. 346-348.

⁹⁴ Zob. ODIHR *Anti-Trafficking Programme: Call for Proposals for Small Projects*, s.1-2.

⁹⁵ Zob. *Document of the Sixth Meeting, of the Ministerial Council, Copenhagen, 18-19 December 1997; Annex 1: Permanent Council Decision No.193, Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media*, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments...*, op.cit., s.64-66.

wolności środków masowego przekazu przez państwa, będące członkami OBWE⁹⁶. Przedstawiciel składa okresowe sprawozdania Stałej Radzie OBWE, w których relacjonuje o niepokojących zjawiskach, mających miejsce w poszczególnych państwach. W przypadku naruszeń standardów żąda od władz danego państwa wyczerpujących wyjaśnień. Przedstawiciel OBWE interweniował w takich sprawach jak: nadużycie przepisów o zniesławieniu czy wprowadzanie ograniczających wolność mediów zmian w ustawodawstwie⁹⁷.

⁹⁶ Zob. O.N. Tuzel, *The OSCE Quo Vadis*, „Perceptions. Journal of International Affairs” 2003, nr 1, s. 14; K. Jakubowicz, *Media within and without the State: Press Freedom in Eastern Europe*, „Journal of Communication” 1995, nr 4, s. 128.

⁹⁷ Zob. K. Mroziak, *Przedstawiciel ds. Wolności Mediów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Efektywność Europejskiego Systemu Ochrony Praw Człowieka, Efektywność Mechanizmów Ochrony Praw Człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 694-706.

Rozdział 2: Zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE do spraw mniejszości narodowych dotyczące postępowania państw z mniejszościami narodowymi

2.1. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące prawa mniejszości narodowych do edukacji

2.1.1. Zasady ogólne

Rekomendacje z Hagi dotyczące edukacyjnych praw mniejszości narodowych opisują kwestie edukacji mniejszości na poziomie podstawowym, średnim i wyższym; zagadnienie rozwoju programów nauczania oraz wskazują międzynarodowe instrumenty, środki i zasoby w tym zakresie⁹⁸. Zalecenia z Hagi głoszą, iż prawo osób należących do mniejszości narodowych do zachowania swojej tożsamości może być w pełni zrealizowane, jeżeli osoby te uzyskają właściwą znajomość swojego ojczystego języka podczas procesu edukacyjnego⁹⁹.

W tym samym czasie osoby należące do mniejszości narodowych mają obowiązek integrowania się w społeczeństwie poprzez zdobywanie umiejętności posługiwania się językiem urzędowym.¹⁰⁰ Natomiast zachęcając członków większości do nauki języków mniejszości narodowych żyjących w danym państwie wspiera się tolerancję i wzajemne zrozumienie kultur istniejących w ramach państwa¹⁰¹.

⁹⁸ Zob. M. Heinze, *Edukacyjne prawa mniejszości narodowych w kontekście działalności Wysokiego Komisarza 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, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 724 - 725.

⁹⁹ Zob. *The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note – 1996*, the OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2018, s. 5.

¹⁰⁰ Wykształcenie w tym zakresie gwarantują art. 13 i art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169 oraz art. 28, art. 29 Konwencji o Prawach Dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526. Art. 14 ustęp 3 Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209 (dalej jako Konwencja Ramowa), stanowi, że nauczanie języka mniejszości powinno być prowadzone bez uszczerbku dla nauki języka oficjalnego lub nauczania w tym języku.

¹⁰¹ Artykuł 26 ust.2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej i proklamowanej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r. roku stanowi, iż „Celem oświaty będzie pełny rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowanie poszanowania dla praw człowieka i podstawowych wolności. Będzie ona krzewić zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami, grupami rasowymi lub religijnymi; popierać działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych zmierzającą do utrzymania pokoju.”

Liczne normy prawa międzynarodowego oraz *soft law* gwarantują mniejszościom narodowym możliwość nauki swojego ojczystego języka oraz nauki w ojczystym języku¹⁰². Wymienione normy deklarują prawo mniejszości narodowych do utrzymywania swojej zbiorowej tożsamości poprzez swój język ojczysty. Prawo to realizowane jest przede wszystkim dzięki edukacji. Te same dokumenty podkreślają również, iż prawo do zachowania zbiorowej tożsamości dzięki językowi mniejszości musi być równoważone przez obowiązek integrowania się i uczestnictwa w ramach całego państwowego społeczeństwa. Taka integracja wymaga nabycia wystarczającej znajomości zarówno swojego jak i języków urzędowych państwa. Zgodnie ze stanowiskiem Wysokiego Komisarza mniejszości narodowe powinny być przekonane, iż wymagania, co do edukacji ich języków są rozsądne. W tej kwestii powinny być brane pod uwagę takie czynniki jak ich liczebność, gęstość zaludnienia mniejszości w danym regionie oraz ich własna gotowość wspierania instytucji edukacyjnych¹⁰³. Zalecenia z Hagi szczegółowo wskazują, jak powinna przebiegać edukacja mniejszości narodowych.

2.1.2. Duch instrumentów międzynarodowych

Stosując instrumenty międzynarodowe, z których mogą korzystać osoby należące do mniejszości narodowych, państwa powinny konsekwentnie stosować się do podstawowych zasad równości i niedyskryminacji. Należy pamiętać, że odpowiednie obowiązki i zobowiązania międzynarodowe stanowią międzynarodowe minimalne standardy. Interpretowanie tych obowiązków i zobowiązań w sposób zawężający byłoby sprzeczne z ich duchem i intencją¹⁰⁴.

http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 10.08.2020].

¹⁰² Por. art.12, 14 Konwencji Ramowej; paragraf 34 Dokumentu Kopenhaskiego; art. 4 Deklaracji praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, Rezolucja 47/135 przyjęta bez głosowania przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1992 r., Polska Akademia Umiejętności, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* Rok II 1993, z.3.

¹⁰³ Zob. *The Hague Recommendations...*, op.cit., s. 11.

¹⁰⁴ Por. L. Farkas, D. Gergely, *Racial discrimination in education and EU equality law*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020, s. 29.

2.1.3. Środki i zasoby

Państwa powinny aktywnie podchodzić do praw edukacyjnych mniejszości. W razie potrzeby państwa powinny przyjąć specjalne środki w celu aktywnego wdrażania praw mniejszości do edukacji językowej. W tym celu powinny być użyte maksymalnie dostępne zasoby; należy również skorzystać z międzynarodowej pomocy i współpracy, zwłaszcza gospodarczej i technicznej.

2.1.4. Decentralizacja i uczestnictwo

Państwa powinny stworzyć warunki umożliwiające instytucjom, reprezentującym członków danych mniejszości narodowych, uczestniczenie w znaczący sposób w opracowywaniu oraz wdrażaniu polityk i programów związanych z edukacją mniejszości. Państwa powinny nadać władzom regionalnym i lokalnym odpowiednie kompetencje dotyczące edukacji mniejszości, ułatwiając tym samym udział mniejszości w procesie formułowania polityki na szczeblu regionalnym lub lokalnym¹⁰⁵. Państwa powinny przyjąć środki zachęcające rodziców do zaangażowania i dokonywania wyborów w systemie edukacji na poziomie lokalnym, w tym w dziedzinie edukacji językowej mniejszości¹⁰⁶.

2.1.5. Instytucje publiczne i prywatne

Zgodnie z prawem międzynarodowym osoby należące do mniejszości narodowych, podobnie jak inne, mają prawo do zakładania i zarządzania własnymi prywatnymi instytucjami edukacyjnymi zgodnie z prawem krajowym. Instytucje te mogą obejmować szkoły nauczające w języku mniejszości. Biorąc pod uwagę prawo osób należących do mniejszości narodowych do zakładania własnych instytucji edukacyjnych i zarządzania nimi,

¹⁰⁵ Zob. L. Zannier, *Keynote speech by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner to the United Nations Forum on Minority Issues, Geneva, Switzerland – 27 November 2019*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019, s. 4; por. D.W. Halwachs, *Language Policy and Planning in Romani*, [w:] *The Palgrave Handbook of Romani Language and Linguistics*, red. Y. Matras, A. Tenser, Palgrave Macmillan, Cham 2020, s. 429.

¹⁰⁶ Por. W. Romans, I. Ulasiuk, *Introduction: Effective Participation of National Minorities from a Conflict Prevention Perspective*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020, s. 12.

państwa nie mogą utrudniać korzystania z tego prawa poprzez nakładanie nadmiernie uciążliwych wymogów prawnych i administracyjnych regulujących zakładanie i zarządzanie tymi instytucjami. Prywatne mniejszościowe instytucje edukacyjne są uprawnione do poszukiwania własnych źródeł finansowania bez żadnych przeszkód i dyskryminacji z budżetu państwa, źródeł międzynarodowych i sektora prywatnego.

2.1.6. Szkolnictwo podstawowe

Pierwsze lata edukacji mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju dzieci. Badania sugerują, iż w przedszkolu dziecko powinno być uczone w ojczystym języku. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami w szkołach podstawowych program nauczania powinien być prowadzony w języku mniejszości narodowych. Obok nauczania języka mniejszości powinien być wykładany również język urzędowy. Najlepiej, jeżeli uczyliby go dwujęzyczni nauczyciele posiadający wystarczającą wiedzę o kulturze i języku dzieci. Pod koniec szkoły podstawowej kilka praktycznych przedmiotów powinno być nauczane w języku urzędowym.

2.1.7. Szkolnictwo średnie

W szkole średniej zasadnicza część programu nauczania powinna być wykładana w języku mniejszości. Język mniejszości powinien być przedmiotem nauczania. Odrębnym przedmiotem nauczania powinien być jednocześnie język urzędowy. Najlepiej, gdyby uczyli go dwujęzyczni nauczyciele posiadający wystarczającą wiedzę o kulturze i języku dzieci.

W szkole średniej ilość przedmiotów nauczanych w języku urzędowym powinna systematycznie wzrastać. Badania wskazują, że im bardziej stopniowy jest ten wzrost, tym lepiej dla dzieci¹⁰⁷.

2.1.8. Szkolnictwo zawodowe

Program nauczania w szkołach zawodowych powinien być tak skonstruowany, aby po ukończeniu nauki uczniowie umieli wykonywać wyuczony zawód zarówno w swoim języku

¹⁰⁷ Ibidem, s.4.

jak i w języku urzędowym. Prawo osób należących do mniejszości narodowych do nauki swojego ojczystego języka zakłada również prawo do nauki w ojczystym języku niektórych przedmiotów w szkołach zawodowych¹⁰⁸. W duchu równości i niedyskryminacji, państwa należące do OBWE powinny zapewnić dostęp do takiego szkolenia wszędzie tam, gdzie przemawia za tym liczebność mniejszości narodowych i ich wyraźne sformułowane żądania.

Z drugiej strony nie powinny być umniejszane kompetencje państwa do planowania i kontrolowania gospodarczej i edukacyjnej polityki. Korzystne będzie dla całego społeczeństwa, jeżeli absolwenci szkół zawodowych, kształcących członków mniejszości narodowych, będą umieli w swoim zawodzie posługiwać się profesjonalnie językiem urzędowym. Umożliwi im to, bowiem wykonywanie pracy zarówno w regionie, gdzie jest skoncentrowana dana mniejszość narodowa, jak i na pozostałym terenie państwa. W czasach gospodarki rynkowej, zakładającej wolny przepływ towarów, usług i pracowników, takie ograniczenia mogą stwarzać trudności na rynku pracy, jak i w ogóle wpływać negatywnie na rozwój gospodarczy danego państwa. Z tych powodów szkolenie zawodowe w języku ojczystym mniejszości narodowych musi gwarantować, iż uczniowie uzyskają również odpowiednią naukę w języku urzędowym¹⁰⁹.

2.1.9. Szkolnictwo wyższe

Mniejszości narodowe mają prawo do nauki w ojczystym języku również na poziomie szkolnictwa wyższego¹¹⁰. Zapewnienie wyższego wykształcenia w języku mniejszości nie oznacza tworzenia równoległej infrastruktury w stosunku do państwowego wyższego szkolnictwa. Co więcej takie podejście wspierałoby izolację mniejszości od większości. Nie można dopuścić, aby intelektualny i kulturalny rozwój większości i mniejszości w społeczeństwie odbywał się w izolacji¹¹¹.

¹⁰⁸ Zob. par. 34 Copenhagen Document.

¹⁰⁹ Zob. . L. Zannier, *Keynote speech by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner to the United Nations Forum on Minority Issues, Geneva, Switzerland – 27 November 2019...*, op.cit., s. 5,10.

¹¹⁰ Zob. par. 34 Copenhagen Document.

¹¹¹ Por. art. 26 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; W Kemp, *Learning Integration: Minorities and Higher Education*, [w:] *International Journal of Education Law and Policy*, red. J. De Groof, G. Lauwers, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2004, s. 77-79.

2.1.10. Rozwój programu nauczania

Z uwagi na znaczenie i wartość, jaką instrumenty międzynarodowe przywiązują do edukacji międzykulturowej, państwowe władze oświatowe powinny zapewnić, aby ogólny obowiązkowy program nauczania obejmował nauczanie historii, kultur i tradycji mniejszości narodowych.

Zachęcanie członków większości do nauki języków mniejszości narodowych żyjących w państwie przyczyniłoby się do wzmocnienia tolerancji i wielokulturowości w państwie. Treści programowe dotyczące mniejszości powinny być opracowywane przy aktywnym udziale organów reprezentujących dane mniejszości. Państwa powinny ułatwiać tworzenie ośrodków opracowywania i oceniania programów nauczania języków mniejszościowych. Ośrodki te można powiązać z istniejącymi instytucjami, pod warunkiem, że mogą one odpowiednio ułatwić osiągnięcie celów związanych z programem nauczania.

2.1.11. Wnioski

Zalecenia z Hagi usiłują stworzyć w edukacji obszar, który jest niezbędny do rozwoju języka mniejszości, mającego słabszą pozycję w stosunku do języka urzędowego. Takie podejście wyraźnie kontrastuje z innymi kierunkami polityki edukacyjnej, których celem jest nauczanie języka mniejszości czy nawet prowadzenie minimum programu nauczania w języku mniejszości tylko w takim celu, aby móc jak najwcześniej przejść do nauki wyłącznie w języku urzędowym. Wysoki Komisarz podkreśla, iż nie jest zgodne ze standardami międzynarodowymi nauczanie wyłącznie w języku urzędowym i akceptowanie takiej sytuacji, gdy dzieci należące do mniejszości narodowych są całkowicie zintegrowane z dziećmi większości społeczeństwa w jednych klasach. Podobnie negatywnie należy się odnieść do segregacji w szkołach, w których cały program nauczania jest prowadzony wyłącznie w języku mniejszości i gdzie język urzędowy nie jest w ogóle nauczany lub wykładany jest w minimalnym stopniu. Wysoki Komisarz uważa, iż edukacja powinna upowszechniać takie wartości jak tolerancja i wzajemne zrozumienie. Powinna ona także zapewnić dzieciom nabycie niezbędnych umiejętności, aby mogły żyć i odnosić sukcesy w wieloetnicznych

i różnojęzycznych społeczeństwach. W ten sposób, edukacja jest nie tylko kluczem do osiągnięcia kulturalnego rozwoju i środkiem zachowania różnych tożsamości, ale jest również zasadniczym czynnikiem dla społecznej integracji koniecznej w każdym państwie. W wielojęzycznych społeczeństwach prawidłowa polityka edukacyjna w zakresie języka odgrywa fundamentalną rolę w osiągnięciu tych celów¹¹².

Z reguły, urzędowy język używany przez rząd i publiczną administrację, jest językiem ludności stanowiącej większość w społeczeństwie. Pociąga to za sobą nieuniknione konsekwencje dla ludzi, którzy nie mówią urzędowym językiem. Mniejszości narodowe nie tylko powinny mieć prawo do posługiwania się swoim ojczystym językiem w sytuacjach prywatnych i publicznych, lecz również powinny mieć zagwarantowany dostęp do edukacji w swoim języku. Takie nauczanie zapewnia przetrwanie i przekazywane z pokolenia na pokolenie swojej kultury. Prawo do edukacji w ojczystym języku gwarantowane jest przez dokumenty opracowane przez OBWE i Radę Europy. Każda osoba należąca do mniejszości narodowej ma prawo do nauki w swoim języku. Państwa OBWE zagwarantowały, iż osoby należące do mniejszości narodowych będą miały odpowiednie możliwości nauki swojego ojczystego języka lub nauczania w swoim języku¹¹³.

Zachowanie języka poprzez edukację jest zasadniczą kwestią dla ochrony kultury i tożsamości mniejszości. Jednocześnie można oczekiwać od mniejszości znajomości języka urzędowego w wystarczającym stopniu, gdyż to jest korzystne dla państwa. Umiejętność mniejszości narodowych posługiwania się językiem urzędowym zapewnia społeczną spójność. Oznacza to, iż wszyscy obywatele potrafią mówić jednym językiem - zarówno w sensie dosłownym jak i w znaczeniu metaforycznym. W tych okolicznościach korzystają również mniejszości. Znajomość języka urzędowego zapewnia większe ekonomiczne perspektywy - gdy przedstawiciele mniejszości w swoim CV wskażą, że znają kolejny język, to wzrastają ich szanse znalezienia pracy. Umiejętność posługiwania się językiem urzędowym pozwala mniejszościom w pełni uczestniczyć w życiu publicznym oraz korzystać z praw cywilnych i politycznych. Powszechna znajomość języka urzędowego pomaga zapewnić wszystkim

¹¹² Zob. R. Ekéus, *Speaking the language of integration...*, *op.cit.*, s. 4.

¹¹³ Por. par. 34 Copenhagen Document; J. Packer, *Minority Education Rights in Europe*, [w:] *International Journal of Education Law and Policy...*, *op.cit.*, s. 126.

obywatelom równe możliwości. Z tych przyczyn interesy mniejszości i państwa nawzajem się uzupełniają, a nie wykluczają¹¹⁴.

Wysoki Komisarz uznaje, iż głównym zadaniem jest stworzenie warunków, dzięki którym jednostki żyjące w środowisku wielojęzycznym będą miały możliwość nauczyć się różnych języków. W ten sposób języki nabiorą transetnicznego charakteru. Jest to bardzo ważne, gdyż wtedy przestanie się automatycznie utożsamiać poszczególne języki z etniczną większością czy też z mniejszościami narodowymi¹¹⁵.

Jak już wspomiano akta prawa międzynarodowego odnoszące się do edukacji językowej deklarują, iż mniejszości nie tylko mają prawo zachować swoją tożsamość poprzez taki środek, jakim jest język ojczysty, ale również mają prawo do integracji i uczestnictwa w państwie poprzez naukę języka urzędowego. Zgodnie z powyższym osiągnięcie wielojęzyczności przez mniejszości narodowe zamieszkujące państwa należące do OBWE może być postrzegane jako najskuteczniejszy sposób realizacji celów wyznaczonych przez akta prawa międzynarodowego odnoszące się do ochrony mniejszości narodowych i ich integracji¹¹⁶.

2.2. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem

2.2.1. Zasady ogólne

Wysoki Komisarz w swoich wypowiedziach twierdzi, że najlepszym środkiem w celu zapobiegania konfliktom etnicznym jest prowadzenie odpowiedniej polityki integracyjnej. Język ma decydujące znaczenie w tym przedsięwzięciu. Z jednej strony język może być poważnym źródłem podziału społeczeństwa, ale z drugiej strony, gdy stosowana jest

¹¹⁴ Zob. K. Vollebaek, *Languages In Social Integration...*, op.cit, s. 2; por. J.De Groof, G. Lauwers, *Expanding opportunities for minorities in education in the new Europe*, [w:] *International Journal of Education Law and Policy...*, op.cit., s. 135-137; I. Chopin, C. Germaine, J. Tanczos, *Roma and the enforcement of anti-discrimination law*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, s. 18.

¹¹⁵Zob. R. Ekeus, *Speaking the language of integration...*, op.cit., s.6.

¹¹⁶ Zob. *The Hague Recommendations...*, op.cit., s. 13.

odpowiednia polityka, język może być zastosowany jako narzędzie integracji¹¹⁷. 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 obydwu stronach. Mniejszość powinna być gotowa uczyć się i używać języka lub języków wspieranych przez państwo, zazwyczaj języka większości. Jednocześnie większość musi uznać prawo do posługiwania się własnym językiem przez osoby należące do mniejszości narodowych¹¹⁸. Efektywna polityka w zakresie języka wzmacnia rolę języka urzędowego bez ograniczania możliwości posługiwania się językami mniejszości narodowych.

Wysoki Komisarz wierzy, iż wzmacnianie roli języka urzędowego można osiągnąć takimi środkami, jak szkolenie i ulepszanie metod nauczania, a nie poprzez restrykcje. Wysoki Komisarz podkreśla, iż takie sankcje jak grzywny nie są instrumentem nielegalnym. Zostają one wprowadzone w celu wyegzekwowania przepisów prawnych. Wysoki Komisarz uważa jednak, iż środki takie są nieskuteczne i nie służą one rozwojowi relacji między narodami. Twierdzi, że takie rozwiązanie powoduje, iż mniejszości narodowe stają się łatwym celem dla państwa wymierzającego sankcje karne. Podejście takie nie wpływa pozytywnie na poczucie sprawiedliwości wśród wszystkich obywateli wielonarodowego państwa¹¹⁹.

Powstaje, zatem pytanie, jak państwo może wyegzekwować przestrzeganie wprowadzonych w życie ustaw bez stosowania sankcji karnych? W tym miejscu można zastosować analogię do funkcjonowania instytucji prawa międzynarodowego, jaką jest Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych. Wysoki Komisarz nie dysponuje siłą wykonawczą, aby narzucić swoją wolę komukolwiek. Sposób działania Wysokiego Komisarza polega na zachęcaniu do wdrażania w danym społeczeństwie pewnych norm, czyli stosowaniu tzw. „miękkiego prawa” (soft law). Państwa mogą przyjmować i uznawać międzynarodowe normy i zasady, zgodnie z zaleceniami Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych. Zgoda na stosowanie tych norm przynosi całemu społeczeństwu korzyści. Zgodnie z powyższym stwarzanie pozytywnych bodźców do

¹¹⁷ Por. P. McDermott, M. Nic Craith, *Linguistic Recognition in Deeply Divided Societies: Antagonism or Reconciliation?*, [w:] *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities*, red. G. Hogan-Brun, B. O'Rourke, Palgrave Macmillan, London 2019, s. 160.

¹¹⁸Zob. K. Vollebaek, *Languages In Social Integration...*, op.cit., s.3.

¹¹⁹ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner on National Minorities to the 813th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria -17 June 2010*, OSCE, The Hague 2010, s.10.

zachowywania pewnych reguł dla dobra wszystkich, daje rezultaty bez stwarzania ryzyka konfliktów społecznych i alienacji pewnych grup. Wysoki Komisarz twierdzi, iż państwa mogą podejmować czynności, mające na celu ochronę języka urzędowego, a jednocześnie szanować prawo mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem¹²⁰.

Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych jest przekonany, 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, zgodnym, 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 języków¹²¹.

W modelu pierwszym „krajobrazu językowego”, przedstawionym na rysunku 1, jednym językiem posługuje się ponad dziewięćdziesiąt procent populacji. Mniejszości językowe są znikome. Dlatego praktycznie nie występuje ryzyko konfliktu językowego. Taki model można zaobserwować przykładowo w Polsce, Bangladeszu, Arabii Saudyjskiej, Korei Północnej i w Korei Południowej.

W modelu drugim, przedstawionym na rysunku 2, jeden język odgrywa dominującą rolę, lecz występuje też znaczna mniejszość językowa. Występuje, zatem duże ryzyko konfliktu językowego. Jako przykłady można podać Sri Lankę (język syngaleski większości i tamilski mniejszości), Łotwę i Estonię (gdzie odpowiednio obok urzędowego łotewskiego i estońskiego występuje język rosyjski, którym posługuje się znaczna mniejszość).

¹²⁰ Zob. K. Vollebaek, *Languages In Social Integration...*, op.cit., s.3.

¹²¹ Zob. R., *Speaking the language of integration...*, op.cit., s.2.

W modelu trzecim, przedstawionym na rysunku 3, jeden język odgrywa dominującą rolę, ale występuje również kilka języków mniejszościowych. Tutaj ryzyko konfliktu językowego jest mniejsze niż w modelu drugim. W takich państwach, jak Wietnam czy państwa Ameryki Łacińskiej, nie ma konfliktu językowego. Natomiast na przykład w Hiszpanii przez lata toczyły się konflikty z mniejszością baskijską i katalońską. W Chinach gwałtowne protesty występują wśród Tybetańczyków i Ujgurów, a w Rosji wśród Tatarów i wcześniej wśród Czeczenów.

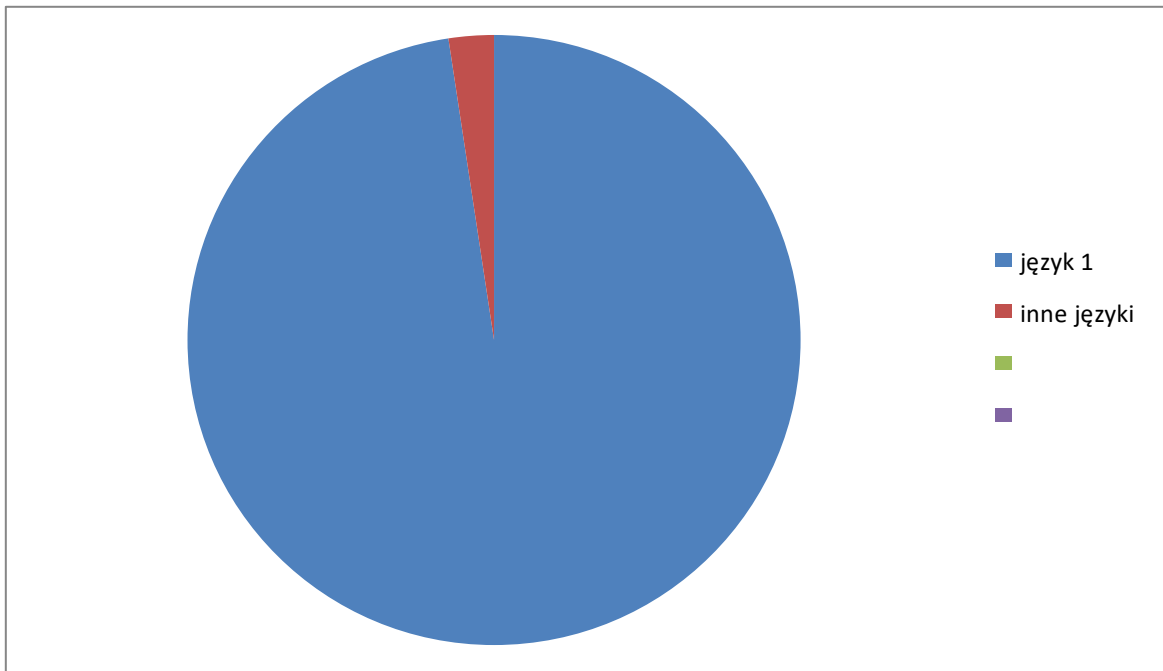
W modelu czwartym, przedstawionym na rysunku 4, o dominującą rolę rywalizują dwa języki. Potencjalnie taka sytuacja stwarza znaczne ryzyko konfliktu językowego. W Belgii na przykład utrzymuje się napięcie między Flamandami posługującymi się językiem niderlandzkim a Walończykami używającymi języka francuskiego.

W modelu piątym, przedstawionym na rysunku 5, duża grupa ludzi posługuje się jednym językiem, obok którego występuje kilka innych języków mniejszości. W Iranie perskim jako językiem ojczystym posługuje się ponad połowa mieszkańców. Natomiast pozostałe mniejszości uznają status tego języka jako najważniejszego w państwie. W Pakistanie dominującą rolę odgrywa język Urdu, którym jako językiem ojczystym posługuje się zaledwie dziesięć procent mieszkańców. Natomiast użytkownicy języka pendżabskiego, stanowiący około czterdzieści pięciu procent ludności Pakistanu, ze względu na prestiż Urdu, uznają jego nadrzędną rolę w państwie. Podobna sytuacja występuje w Indonezji. Użytkownicy języka jawajskiego, stanowiący, co najmniej czterdzieści procent ludności, wybrali język malajski jako język urzędowy Indonezji pod nazwą „bahasa Indonesia” w celu ugruntowania jednolitości narodowej.

W modelu szóstym, przedstawionym na rysunku 6, występuje wiele języków. Żaden z nich nie ma dominującej pozycji. Dlatego ryzyko konfliktu językowego jest nieznaczne. Taka sytuacja występuje w większości państw afrykańskich, w Filipinach, Vanuatu i w Papui-Nowej Gwinei¹²².

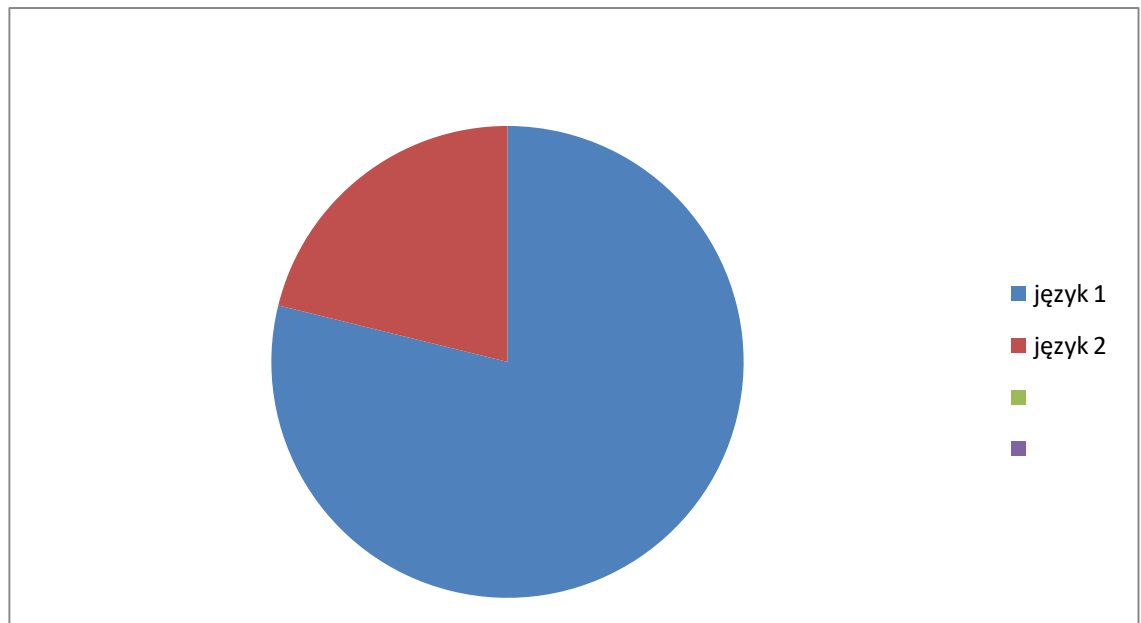
¹²² Zob. G. Dorren, *Babel. W dwadzieścia języków dookoła świata*, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2019, s. 221 – 225.

Rysunek 1. Krajobraz językowy. Model pierwszy



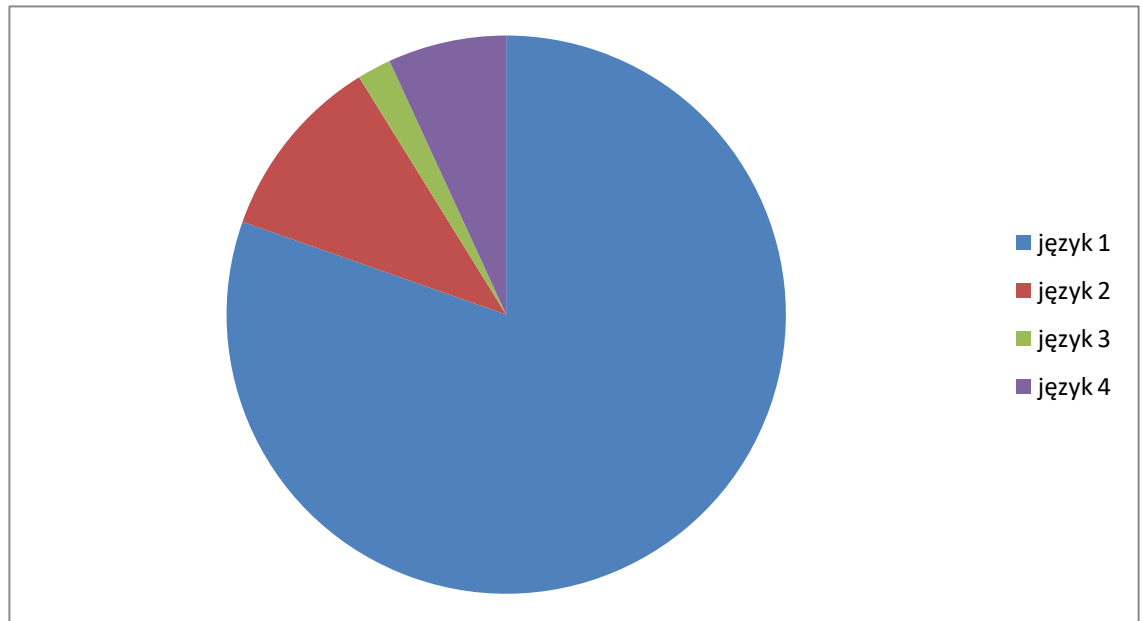
Źródło: G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 222.

Rysunek 2. Krajobraz językowy. Model drugi



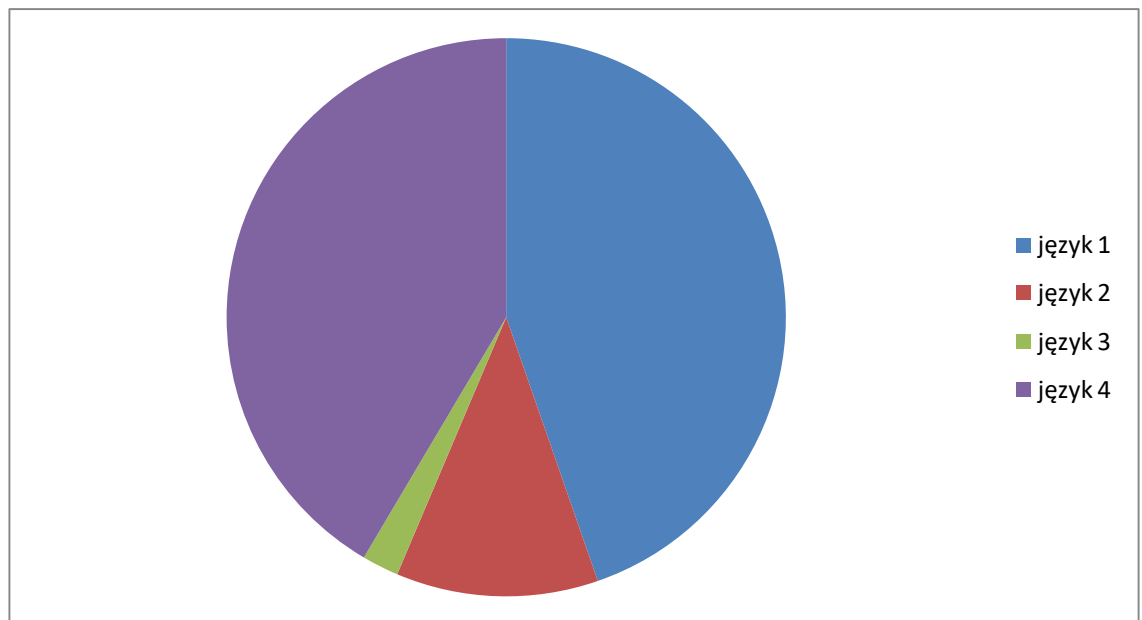
Źródło: G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 222.

Rysunek 3. Krajobraz językowy. Model trzeci



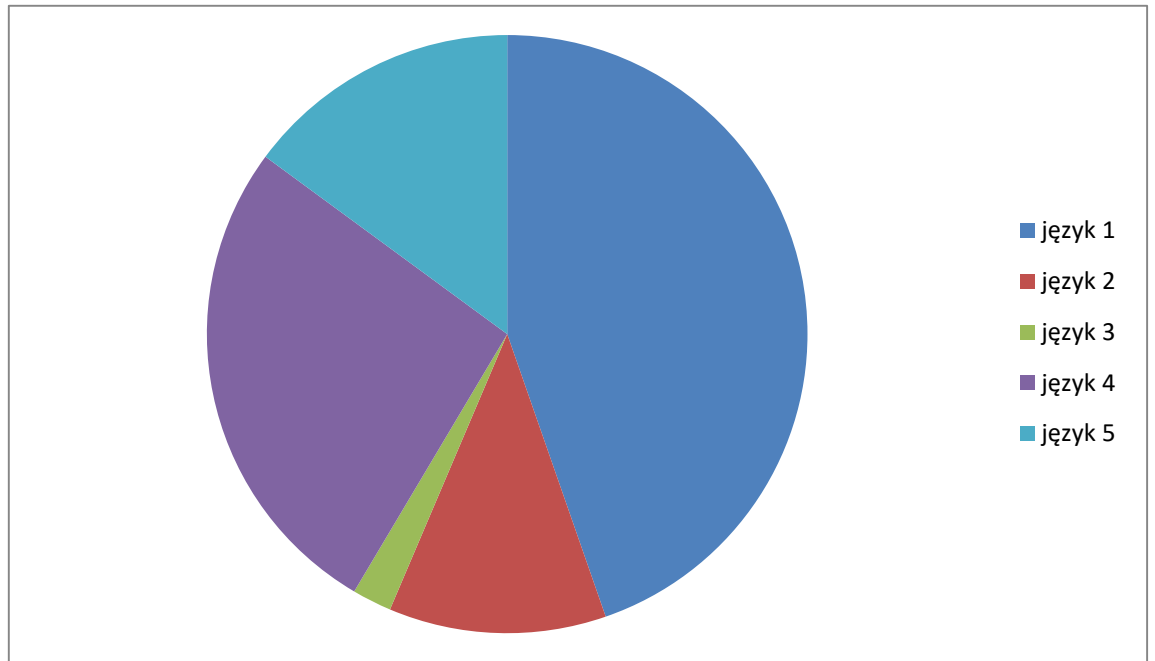
Źródło: G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 223.

Rysunek 4. Krajobraz językowy. Model czwarty



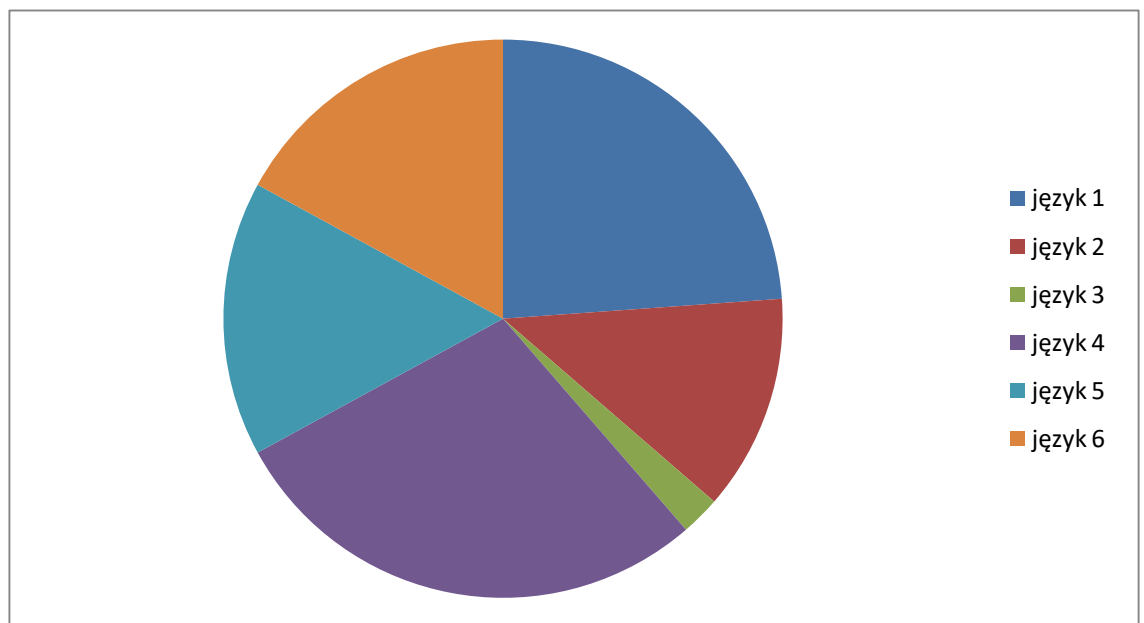
Źródło: G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 224.

Rysunek 5. Krajobraz językowy. Model piąty



Źródło: G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 225.

Rysunek 6. Krajobraz językowy. Model szósty



Źródło: G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 221.

W praktyce nie jest łatwe zachowanie równowagi pomiędzy ochroną języków mniejszości narodowych a zapewnieniem wiodącej roli językowi urzędowemu. Z tych powodów Wysoki Komisarz był inicjatorem opracowania przez wybitnych naukowców z całego świata zaleceń mających służyć pomocą władzom państwowym, większościom i mniejszościom etnicznym. Zalecenia z Oslo dotyczące praw językowych mniejszości narodowych stanowią praktyczny przewodnik, jak mogą być realizowane potrzeby w zakresie języka różnych grup etnicznych. Te rekomendacje są uzupełnione Zaleceniami z Hagi dotyczącymi praw edukacyjnych mniejszości narodowych i Zaleceniami z Lund na temat efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym. Obydwa wymienione dokumenty zawierają części dotyczące języka.

Dostrzegając rolę, jaką odgrywają we współczesnym świecie środki masowego przekazu Wysoki Komisarz wsparł również opracowanie Wytycznych w sprawie używania języków mniejszości w mediach¹²³. Rekomendacje z Oslo dotyczące praw językowych mniejszości narodowych stanowią praktyczny przewodnik, jak mogą być realizowane potrzeby w zakresie języka różnych grup etnicznych. Zalecenia te obejmują zagadnienia dotyczące nazw, religii, życia społecznego i gospodarczego, mediów, usług publicznych, działalności władz administracyjnych, organów sądowych, niezależnych instytucji krajowych, organizacji pozarządowych¹²⁴. Prawa przedstawicieli mniejszości narodowych do posługiwania się swoim językiem w życiu publicznym i prywatnym, opracowane w Zaleceniach z Oslo dotyczących praw językowych mniejszości narodowych, trzeba rozpatrywać w „zbilansowanym” kontekście pełnego uczestnictwa mniejszości w szerszej społeczności. Zalecenia nie proponują podejścia izolacyjnego, ale raczej takie, które zapewni równowagę pomiędzy prawem osób należących do mniejszości narodowych do utrzymania i rozwoju własnej tożsamości, kultury, języka, a koniecznością zapewnienia im możliwości zintegrowania się w społeczeństwie w roli pełnoprawnych i równych członków¹²⁵.

¹²³ Zob. R. Ekeus, *Speaking the language of integration...*, op.cit., s.4.

¹²⁴ 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 [w:] Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka...*, op.cit., s. 738 – 743.

¹²⁵ Por. S. Guglielmi, *Monolingualism and National Identity: Lessons from Europe*, [w:] *Multilingualism and Politics: Revisiting Multilingual Citizenship*, red. K. Strani, Palgrave Macmillan, Cham 2020, s. 208.

Z takiego punktu widzenia integracja jest niemożliwa bez dobrej znajomości języka lub języków urzędowych danego państwa¹²⁶.

2.2.2. Nazwy

Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych¹²⁷ gwarantuje osobom należącym do mniejszości narodowych prawo do używania swoich imion, patronimiku (imienia utworzonego od imienia ojca) i nazwiska we własnym języku. Prawo to, z którego korzystanie jest fundamentalne dla czyjejs tożsamości, powinno być stosowane, biorąc pod uwagę specyficzne okoliczności istniejące w każdym państwie. Może być na przykład, uzasadnione stosowanie przez publiczne władze systemu pisowni urzędowego języka do zapisania imion, nazwisk osób należących do mniejszości narodowych w ich fonetycznej formie. Niemniej jednak musi to być dokonywane w zgodzie z systemem języka i tradycją mniejszości narodowych. Osoby, które zostały pozbawione przez publiczne władze swojego oryginalnego imienia lub nazwiska, lub były one zmienione, powinny je uzyskać z powrotem w oryginalnym brzmieniu, bez żadnych dodatkowych kosztów. Prywatne organizacje, takie jak stowarzyszenia kulturalne, przedsiębiorstwa gospodarcze, utworzone przez osoby należące do mniejszości narodowych, powinny korzystać z prawa do nadawania nazw w wybranym języku¹²⁸. Na obszarach zamieszkałych przez znaczną liczbę osób należących do mniejszości narodowych i tam, gdzie istnieje istotne zapotrzebowanie w tym zakresie, władze publiczne powinny zapewnić obok napisów w języku urzędowym, również umieszczenie tablic w języku mniejszości narodowych z lokalnymi nazwami, nazwami ulic i innymi topograficznymi oznaczeniami¹²⁹.

¹²⁶ Zob. *The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities & Explanatory Note -1998*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2009, s. 13-14.

¹²⁷ Zob. art. 11 ust. 1 Konwencji Ramowej.

¹²⁸ Por. art. 2 ustęp 1 Deklaracji praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych; art. 10 ustęp 1 Konwencji Ramowej; art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

¹²⁹ Zob. *The Oslo Recommendations ...*, op.cit., s. 5, 15-17; art. 11 ustęp 3 Konwencji Ramowej.

2.2.3. Religia

Każdy człowiek ma prawo używać języka według własnego wyboru (języka ojczystego lub języka liturgicznego) w wyznawaniu i praktykowaniu swojej religii zarówno indywidualnie jak i wspólnie z innymi¹³⁰. Państwo może wymagać w odniesieniu do obrzędów religijnych lub aktów związanych ze stanem cywilnym i wywierających skutek prawny, aby zaświadczenia i dokumenty odnoszące się do takiego statusu, były sporządzane również w języku lub w językach urzędowych. Państwo może domagać się, aby rejestry aktu stanu cywilnego były prowadzone przez władze religijne także w języku urzędowym. Religijne akty takie jak śluby czy pogrzeby mogą stanowić również czynności cywilnoprawne, określające stan cywilny w pewnych krajach. W takich przypadkach musi być brany pod uwagę interes społeczny. Władze publiczne nie mogą stosować żadnych językowych restrykcji w odniesieniu do religijnych społeczności, także w zakresie administracyjnych funkcji wypełnianych z upoważnienia państwa przez te wspólnoty. Jednak państwo może żądać od religijnych wspólnot, aby zapisywały akta cywilne również w urzędowym języku, dzięki czemu Państwo może prawidłowo wykonywać swoje prawne i administracyjne zadania¹³¹.

2.2.4. Życie społeczne i niepaństwowe organizacje

Wszystkie osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo do tworzenia i zarządzania niepaństwowymi organizacjami, stowarzyszeniami i instytucjami. Te organizacje mogą posługiwać się językiem według własnego wyboru. Państwo nie może dyskryminować społecznych organizacji wg. kryterium językowego, nie może ograniczać im możliwości dofinansowania z budżetu państwa, międzynarodowych źródeł czy też z prywatnych funduszy¹³². Władze publiczne mogą jednak żądać, aby w interesie publicznym

¹³⁰ Por. art. 18, 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 3 ustęp 1 Deklaracji praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych; art. 9 ustęp 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹³¹ Zob. *The Oslo Recommendations* ..., op.cit., s. 5, 15-17.

¹³² Ibidem, s. 6, 17-19.

organizacje, stowarzyszenia i instytucje przestrzegały prawa krajowego, włączając obowiązek używania języka urzędowego w kontaktach z organami publicznymi ¹³³.

2.2.5. Media

Osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo do zakładania i utrzymywania własnych mediów prowadzonych w ich językach. Państwowa regulacja mediów nadawczych opiera się na obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach i nie może być wykorzystywana do ograniczania korzystania z praw mniejszości. Osoby należące do mniejszości narodowych powinny mieć dostęp do czasu antenowego w swoim własnym języku w mediach publicznych. Na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym ilość i jakość czasu przeznaczanego na nadawanie w języku danej mniejszości powinna być proporcjonalna do wielkości liczbowej i koncentracji mniejszości narodowej oraz odpowiednia do jej sytuacji i potrzeb. Należy zabezpieczyć niezależny charakter programów mediów publicznych i prywatnych w języku (językach) mniejszości narodowych. Publiczne komitety redakcyjne nadzorujące treść i ukierunkowanie programów powinny być niezależne i powinny obejmować osoby należące do mniejszości narodowych, działające w ramach swoich niezależnych funkcji. Dostęp do mediów pochodzących z zagranicy nie może być nadmiernie ograniczony. Taki dostęp nie powinien uzasadniać skrócenia czasu antenowego przeznaczanego dla mniejszości w mediach publicznych państwa zamieszkania zainteresowanych mniejszości¹³⁴.

2.2.6. Życie gospodarcze

Wszystkie osoby, włączając w to osoby należące do mniejszości narodowych, mają prawo do prowadzenia prywatnych przedsiębiorstw w języku lub w językach wg swojego wyboru. Państwo może żądać dodatkowego używania urzędowego języka lub języków tylko

¹³³ Por. art. 2 ust.1,2 art. 21,22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 11, 27 EKPCz; par. 31, 32.2. Dokumentu Kopenhaskiego; art. 2 ustęp 2 Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, otwartej do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r., Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187 (dalej jako Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji rasizmu); art.4 par.2, 3 Konwencji Ramowej; art. 7 ustęp 2 Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.

¹³⁴ Zob. *The Oslo Recommendations* ..., op.cit., s. 6-7, 19-24.

wtedy, gdy wymaga tego prawny interes społeczny, np. dla konieczności ochrony praw pracowników czy konsumentów, oraz podczas kontaktów pomiędzy przedsiębiorstwem a władzami publicznymi¹³⁵. Ochrona praw i wolności innych oraz limitowane prawem wymagania administracji publicznej mogą uzasadniać przepisy nakładające obowiązek dodatkowego używania oficjalnego języka lub języków urzędowych. Będzie to dotyczyć takich dziedzin aktywności gospodarczej jak: bezpieczeństwo i higiena pracy; ochrona praw konsumentów; stosunki między pracownikami; podatki; sprawozdawczość finansowa; ubezpieczenia zdrowotne i ubezpieczenie na wypadek bezrobocia. Powołując się na prawny interes publiczny państwo może żądać, żeby w uzupełnieniu używanego przez przedsiębiorcę języka, był stosowany język urzędowy w takich sferach działalności komercyjnej, jak na przykład sporządzanie w tym języku etykiet, napisów przeznaczonych dla klientów. Podsumowując państwo nie może zakazać używania przez przedsiębiorcę języka według własnego wyboru, ale może w oparciu o uzasadniony interes społeczny zalecać dodatkowe używanie języka urzędowego. Wszelkie jednak wymagania używania języka urzędowego muszą być proporcjonalne do celu publicznego, jaki chce państwo osiągnąć. Państwo na przykład, aby zapewnić bezpieczeństwo i higienę pracy, może wymagać od prywatnych przedsiębiorstw umieszczania na swoim terytorium tablic ostrzegawczych również w języku urzędowym (obok języka wybranego). W interesie administracji podatkowej państwo może żądać, aby formularze były wypełniane w języku urzędowym, a na wypadek kontroli skarbowej odpowiednie zapisy księgowo były dostępne również w języku urzędowym.

Nie wymaga się, żeby prywatne przedsiębiorstwa sporządzały wszystkie zapisy księgowo w języku urzędowym, ale obowiązek przetłumaczenia należy do prywatnego przedsiębiorcy¹³⁶. Te wymogi nie skutkują uszczerbkiem dla praw przedstawicieli mniejszości narodowych do posługiwania się swoim językiem w stosunkach z organami administracji¹³⁷.

¹³⁵ Por. art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art.10 EKPCz ; art. 10 ustęp 2, art.11 ustęp 2, art. 15 Konwencji Ramowej.

¹³⁶ Zob, *The Oslo Recommendations ...*, op.cit., s. 7, 24-26.

¹³⁷ Por. art. 10 ustęp 2 Konwencji Ramowej.

2.2.7. Władze administracyjne i służby publiczne

W regionach, gdzie osoby, należące do mniejszości narodowych, występują w znacznej liczebności i gdzie takie życzenie zostało wyrażone przez przedstawicieli tych mniejszości, osoby te mają prawo uzyskiwać prawne dokumenty i zaświadczenia zarówno w języku urzędowym jak i w języku mniejszości narodowych od regionalnych czy lokalnych władz publicznych. Regionalne i lokalne instytucje publiczne powinny prowadzić właściwe rejestry aktów również w języku mniejszości narodowych. Osoby należące do narodowych mniejszości powinny mieć zapewnione możliwości do używania swojego języka w komunikacji z władzami administracyjnymi, w szczególności, gdzie takie żądanie zostało wyrażone i gdzie mniejszości występują w znacznej liczebności. Władze administracyjne wszędzie, gdzie to możliwe, powinny zapewnić dostęp służb publicznych również w języku mniejszości narodowych. W tym celu powinno prowadzić się odpowiednią rekrutację i wdrażać właściwe programy szkolenia.

Sprawiedliwość społeczna wymaga, aby podatnicy należący do mniejszości narodowych mieli dostęp do świadczeń społecznych w swoim języku. Szczególnie to jest ważne w przypadku służby zdrowia i służb społecznych, które oddziałują, na jakość życia ludzi w sposób natychmiastowy i zasadniczy¹³⁸. W regionach i w miejscach zamieszkiwania znaczącej liczby mniejszości narodowej państwo powinno stosować środki dla zapewnienia, że wybrani przedstawiciele organów władz regionalnych i lokalnych będą umieli posługiwać się językami mniejszości narodowych podczas działalności tych organów¹³⁹.

2.2.8. Niezależne państwowe instytucje

Państwa, w których żyją osoby należące do mniejszości narodowych, powinny zapewnić w uzupełnieniu działania władz sądowniczych, dostęp do niezależnych

¹³⁸ Zob. *The Oslo Recommendations...*, op.cit..., s. 7-8, 26-27.

¹³⁹ Por. paragraf 35 Dokumentu Kopenhaskiego; art. 10 ustęp 2, art. 15, art. 16 Konwencji Ramowej; art. 2 Konwencji (Nr 111) dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu przyjętej w Genewie dnia 25 czerwca 1958 r., Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218.

państwowych instytucji, takich jak rzecznik praw obywatelskich czy komisja praw człowieka, w przypadkach, kiedy osoby te uznają, że ich prawa w zakresie języka zostały naruszone¹⁴⁰.

2.2.9. Wymiar Sprawiedliwości

Wszystkie osoby, w tym osoby należące do mniejszości narodowej, mają prawo do niezwłocznego uzyskania informacji, w zrozumiałym dla nich języku, o przyczynach ich zatrzymania lub aresztowania oraz o charakterze i przyczynie jakiegokolwiek oskarżenia przeciwko nim. Osoby te, powinny móc bronić się w swoim języku, a w razie potrzeby korzystać z bezpłatnej pomocy tłumacza przed rozprawą, podczas rozprawy i w postępowaniu apelacyjnym.

W regionach i miejscowościach, w których osoby należące do mniejszości narodowej są obecne w znacznej liczbie i jeżeli wyrażono takie życzenie, osoby należące do tej mniejszości powinny mieć prawo do wyrażania się w swoim własnym języku w postępowaniu sądowym, w razie potrzeby z bezpłatną pomocą tłumacza. W tych regionach i miejscowościach, w których osoby należące do mniejszości narodowej żyją w znacznej liczbie, i gdzie wyrażono taką chęć, państwa powinny odpowiednio rozważyć możliwość przeprowadzenia wszystkich postępowań sądowych dotyczących takich osób w języku mniejszości¹⁴¹.

2.2.10. Pozbawienie wolności

Dyrektor zakładu karnego i inny personel instytucji powinien mówić w języku lub językach największej liczby więźniów lub w języku zrozumiałym dla największej liczby z nich. Programy rekrutacyjne i szkoleniowe powinny być opracowane w sposób zapewniający zrealizowanie powyższych wymogów. Ilekroć jest to konieczne, należy korzystać z usług tłumacza.

Osoby zatrzymane należące do mniejszości narodowych mają prawo używać wybranego przez siebie języka w kontaktach z więźniami, a także z innymi osobami.

¹⁴⁰ Zob. *The Oslo Recommendations...*, op.cit., s. 8, 28.

¹⁴¹ Ibidem, s. 8-9, 29-31.

Tam, gdzie to możliwe, władze podejmą środki umożliwiające więźniom komunikowanie się w ich własnym języku, zarówno ustnie, jak i korespondencyjnie, w granicach określonych przez prawo. W związku z tym osoba zatrzymana lub uwięziona powinna zasadniczo znajdować się w miejscu pozbawienia wolności w pobliżu swojego zwykłego miejsca zamieszkania¹⁴².

2.2.11. Wnioski

Komisarz OBWE twierdzi, iż język odgrywa fundamentalną rolę w społeczeństwie ludzkim. Język może stanowić jedną z najbardziej spornych kwestii w społeczeństwach wieloetnicznych. Dzieje się tak, dlatego, gdyż język zarówno pełni rolę funkcjonalną, jak i posiada znaczenie symboliczne. Język jednocześnie jest wyróżnikiem etnicznej identyfikacji, środkiem przekazu odrębnych kultur, źródłem spójności narodowej, podstawą publicznej administracji i instrumentem tworzenia politycznych wspólnot. Język, zatem jest to rdzeń indywidualnej i zbiorowej identyfikacji¹⁴³. Wraz z powstaniem państw i narodów język stał się zasadniczym narzędziem w wypełnianiu politycznych i administracyjnych funkcji.

W dziewiętnastym wieku, przynajmniej w Europie, język był uznawany za cechę definiującą naród. Niemal oczywistą rzeczą był fakt, iż językowa wspólnota zasługuje, aby posiadać własne państwo. Takie myślenie w znacznym stopniu stanowiło bodziec do podejmowania prób zjednoczenia przez Niemców i Włochów. W erze globalizacji język nie utracił swojego znaczenia. Podczas gdy niektóre języki stanowią środek międzynarodowej komunikacji, w tym samym czasie jesteśmy świadkami wyginięcia wielu języków, a setki języków czeka taki los w niedalekiej przyszłości. W dzisiejszej Europie szukamy rozwiązań jak zbudować Unię, w której język nie jest barierą dla obywateli i gdzie różne społeczności są zdolne chronić i rozwijać swoje języki. Ten wysiłek jest oczywiście realizowany nie bez trudności i nie jest tani – roczne koszty tłumaczenia podczas prac różnych organów Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę, jej ciągle rozszerzanie, wynoszą około miliarda dolarów. Fakt, iż Europa jest gotowa

¹⁴² Ibidem, s. 9, 31-32.

¹⁴³ Por. J.B. Walkowiak, T. Wicherkiewicz, *Tangled Language Policies: Polish in Lithuania vs. Lithuanian in Poland* [w:] *Multilingualism in the Baltic States, Societal Discourses and Contact Phenomena*, red. S. Lazdina, H.F. Marten, Palgrave Macmillan, London 2019, s. 153.

przekazywać takie zasoby finansowe na promowanie komunikacji między narodami świadczy o tym, jak ważnym czynnikiem dla obywateli jest ich własny język i że istnieje konieczność znalezienia rozwiązań zharmonizowania różnych potrzeb językowych naszych społeczeństw¹⁴⁴.

Wysoki Komisarz OBWE wyraża wiarę, iż możliwe do zrealizowania są próby upowszechniania harmonijnej integracji w ramach społeczeństw wieloetnicznych, pomimo, iż kwestie na tle języka są źródłem znacznych konfliktów w wielu regionach państw należących do OBWE. Różnice językowe, mają odmienny charakter niż różnice rasowe i religijne i mogą stanowić przedmiot kompromisu dla jednostek i zbiorowości. Jednostki w różnorodnych społeczeństwach mogą i zazwyczaj mówią kilkoma językami, ale nie mogą być jednocześnie czarnymi i białymi, ani zarówno wyznawać hinduizm i islam. Niektórzy naukowcy z zakresu nauk społecznych, uważają, że użytkownicy danego języka zainteresowani są posługiwaniem się nim ze względów ekonomicznych. Zgodnie z doświadczeniem Wysokiego Komisarza ludzie pragną zachować swój język z różnych powodów i powinni mieć do tego prawo. Natomiast, jeżeli kwestie ekonomiczne stanowiłyby jedyny czynnik określający rolę języka, to według Wysokiego Komisarza liczne mniejszości narodowe, takie jak Bretończycy, Walijszczyki czy Tatarzy, nie działałyby tak aktywnie, aby zachować i rozwijać swój język¹⁴⁵.

Jeżeli język jest podstawą dla integracji, to muszą również być stosowane praktyczne środki zachęcające do integracji. Głównym wyzwaniem okazuje się znalezienie metod promowania znajomości języka urzędowego w taki sposób, aby jednocześnie zagwarantować osobom należącym do mniejszości narodowych prawo do ochrony i rozwoju własnego języka. Wysoki Komisarz jako jeden z przykładów swojej pracy w tej dziedzinie podaje zamieszkały w większości przez Ormian region w Gruzji Samcche-Dżawachetia (Meschetia). Język stanowi centralny element w pracy Wysokiego Komisarza na rzecz integracji ludności tego regionu ze społeczeństwem Gruzji. Wysoki Komisarz na przykład wprowadził projekt promocji znajomości języka urzędowego wśród lokalnych urzędników i całej ludności tego regionu. Kolejny projekt ma na celu zapewnienie ormiańskiej ludności dostępu do lokalnych i krajowych środków masowego przekazu we własnym języku.

¹⁴⁴ Zob. R. Ekeus, *Speaking the language of integration...*, op.cit., s.1.

¹⁴⁵ Ibidem, s.2.

Ta inicjatywa oznacza, iż Ormianie nie będą już musieli w celu uzyskania informacji korzystać wyłącznie ze środków przekazu pochodzących z sąsiedniej Armenii¹⁴⁶.

Wysoki Komisarz zwraca uwagę na sprzeczne tezy, głoszone w zakresie polityki językowej. Język jest zarówno środkiem porozumiewania się, jak i ważnym aspektem kultury i tożsamości. Uzasadnione i pożądane dla każdego państwa jest promowanie urzędowego języka, jako języka powszechnego dla wszystkich obywateli. Jednocześnie zakłada się, że mniejszości narodowe mają prawo do mówienia, studiowania w swoim ojczystym języku. Ojczysty język osób należących do mniejszości przeważnie różni się od języka urzędowego. Twierdzimy, że język nie może być przyczyną dyskryminacji w pracy, życiu politycznym, w dostępie do służb publicznych itd. Jednak utrzymujemy, żeby sprawować publiczne funkcje, pracować w urzędach państwowych, trzeba znać język urzędowy. Te osoby, należące do mniejszości narodowych, które chcą przez całe życie posługiwać się wyłącznie swoim językiem, ryzykują marginalizację i alienację społeczną. Wierzymy, iż wolność wypowiedzi jest święta i nigdy nie powinna być ograniczana. W tym samym czasie promuje się polityczną poprawność, karząc wypowiedzi nawołujące do nienawiści innych ludzi. Wysoki Komisarz zastanawia się jak można pogodzić te sprzeczne zasady i wartości dla korzyści całego społeczeństwa¹⁴⁷.

Wysoki Komisarz sprzyja nadawaniu językowi urzędowemu silnej pozycji w państwie. Wysoki Komisarz uważa, iż państwowy, oficjalny (urzędowy) język ma zasadniczą rolę do wypełnienia. Przede wszystkim jest fundamentalnym składnikiem tożsamości większości społeczeństwa, który państwo może legalnie chronić i upowszechniać. Język ten jest środkiem komunikacji pomiędzy większością a mniejszościami, przez co zapewnia społeczną spójność. Prawa mniejszości nie tylko służą do utrzymywania i rozwoju tożsamości językowej. Zawierają one również obowiązek państwa do zapewnienia każdej osobie możliwości opanowania języka urzędowego w szkole średniej, na uniwersytecie czy też w późniejszym życiu. Biegłość w posługiwaniu się językiem urzędowym jest warunkiem koniecznym prawdziwej równości. Krótkowzroczna polityka dotycząca zagadnień językowych w rezultacie oznacza ponoszenie wysokich kosztów przez całe społeczeństwo.

¹⁴⁶ Zob. R. Ekeus, *Statement by Rolf Ekeus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 616th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria 29 June 2006*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2006, s.1. Podobny projekt Wysoki Komisarz wprowadzał w innym regionie Gruzji, - Kvemo-Kartli (Dolna Kartlia) zamieszkanym przez Azerów.

¹⁴⁷ Zob. K. Vollebaek, *Languages In Social Integration...*, op.cit., s.1.

Negatywne podejście państwa w tym temacie powoduje wzrost antagonizmów i wywołuje opór wśród członków mniejszości. Politycy, społeczeństwo i organizacje międzynarodowe muszą być świadome tego zagrożenia, przy podejmowaniu różnych środków mających na celu wzmocnienie roli języka urzędowego. Wysoki Komisarz wierzy, iż środki podejmowane do propagowania języka urzędowego nie muszą odbywać się kosztem języków mniejszości. Metody stosowane przez państwo mogą być według niego zrównoważone. Promocja oficjalnego języka nie oznacza odrzucenia języków mniejszości¹⁴⁸.

Wysoki Komisarz zaleca państwom stwarzanie, na obszarach zaludnionych przez mniejszości, możliwości posługiwania się ich językami w środkach masowego przekazu, używania ich w oficjalnych dokumentach, przez publiczne służby oraz przez lokalną administrację. W regionach wielonarodowych dwujęzyczność może stanowić klucz do pokojowych relacji pomiędzy wzajemnie się szanującymi etnicznymi grupami. Dwujęzyczność oznacza, iż zarówno języki urzędowe jak i języki mniejszości narodowych są powszechnie mówione i używane. Jest sprawą zasadniczą, aby przedstawiciele mniejszości posługiwali się biegle językiem urzędowym. Jednocześnie ważne jest, aby członkowie większości w danym społeczeństwie mieszkający na obszarach, gdzie występują różne grupy etniczne, byli zachęceni do nauki języka swoich sąsiadów. Wysoki Komisarz uważa, iż dzięki dwujęzyczności kiedyś skonfliktowane regiony w Europie, obecnie osiągnęły znaczną stabilność i dynamicznie się rozwijają. Wysoki Komisarz uznaje języki za efektywne narzędzie społecznej integracji. Mogą one jednak spełnić swoją rolę wyłącznie pod warunkiem, iż wszystkie strony będą korzystały ze swoich praw i wykonywały swoje obowiązki. Władze każdego państwa muszą zdać sobie sprawę, że realizowanie interesów państwowych osiągnie się skutecznej przy prowadzeniu polityki uwzględniającej wszelkie

¹⁴⁸ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner on National Minorities to the 778th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria-29 October 2009*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2009, s.1-2. Wysoki Komisarz podaje różne przykłady takiego podejścia. Dwujęzyczna czy wielojęzyczna edukacja wyposaża dzieci w odpowiednią znajomość zarówno języka ojczystego jak i języka urzędowego. Zamiast dubbingowania filmów czy audycji telewizyjnych należy raczej stosować napisy, co bardziej zaspokaja różnorodne potrzeby językowe. Fakt drukowania list do głosowania i materiałów wyborczych zarówno w języku urzędowym jak i w języku mniejszości przyczynia się do wzrostu liczby głosujących i w większym stopniu legitymizuje wybory. Świadczenie publicznych usług, zwłaszcza na poziomie lokalnym, w języku mniejszości wyraża szacunek państwa do mniejszości żyjących na danym obszarze. Zwykle pozdrowienie przez policjanta w języku mniejszości może budować relacje przyjacielskie i poprawić bezpieczeństwo na danym terenie.

potrzeby mniejszości narodowych, a nie przy uporczywym utrzymywaniu minimalistycznego podejścia w tym zakresie. Jednocześnie mniejszości narodowe muszą dokonać właściwego wyboru i stać się częścią społeczeństwa, w którym żyją. Członkowie mniejszości muszą podjąć wysiłek w celu integracji, między innymi poprzez naukę języka urzędowego, branie odpowiedzialności za sprawy publiczne i uczestnictwo z innymi wspólnotami w rozwoju ich wspólnego społeczeństwa¹⁴⁹.

Według Wysokiego Komisarza zrównoważona polityka językowa nie jest mitem. Osiągnięcie jej wymaga ze strony większości w społeczeństwie wielkoduszności, powściągliwości i zrozumienia. Natomiast mniejszość musi się wykazać zaangażowaniem, odpowiedzialnością i dobrą wolą w uczestniczeniu w życiu społeczeństwa, jako całości. Polityka taka osiągnie sukces tylko wtedy, gdy obie strony będą gotowe do zawarcia kompromisu i będą stale szukać wzajemnie możliwych do zaakceptowania rozwiązań. Wysoki Komisarz uważa, iż państwa należące do OBWE, mogą zmienić bieg historii, poprzez zaadaptowanie różnorodności języków. Wysoki Komisarz jest przekonany, że języki zarówno mniejszości jak i większości mogą obok siebie prawidłowo się rozwijać. Proponowane przez Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych podejście może stworzyć środowisko, gdzie każda jednostka będzie się czuła jak u siebie w domu i będzie miała świadomość, że stanowi element całości¹⁵⁰.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż prawa mniejszości narodowych w zakresie języka, to jest prawo przedstawicieli mniejszości narodowych do posługiwania się swoim językiem w sferze prywatnej i publicznej jest istotnym zagadnieniem w pracy Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych. Międzynarodowe dokumenty dotyczące praw człowieka odnoszą się do tego prawa w różnych kontekstach. Z jednej strony język jest osobistą sprawą ściśle związaną z własną tożsamością. Z drugiej strony język jest zasadniczym środkiem społecznej organizacji, który w wielu sytuacjach staje się sprawą o publicznym znaczeniu. Z całą pewnością posługiwanie się językiem jest związane z wielorakimi aspektami funkcjonowania państwa. W demokratycznym państwie przestrzegającym prawa człowieka, zapewnienie warunków istnienia różnorodności stanowi

¹⁴⁹ Zob. K. Vollebaek, *Languages In Social Integration...*, op.cit., s.4.

¹⁵⁰ Ibidem, s. 6.

ważne zagadnienie polityki i prawa. Niepowodzenie w osiągnięciu właściwej równowagi może być źródłem międzyetnicznych konfliktów.

2.3. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym

2.3.1. Zasady ogólne

Rekomendacje z Lund na temat efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym obejmują zasady dotyczące udziału mniejszości w podejmowaniu decyzji, w tym ustaleń na centralnym, regionalnym i lokalnym poziomie; organów doradczych i konsultacyjnych; wyborów i samorządności; gwarancji konstytucyjnych i prawnych oraz środków zaradczych. Skuteczne uczestnictwo mniejszości narodowych w życiu publicznym jest istotnym elementem pokojowego i demokratycznego społeczeństwa. Doświadczenia w Europie i poza nią pokazują, że aby promować takie uczestnictwo, rządy często muszą opracować szczegółowe ustalenia dotyczące mniejszości narodowych. Rekomendacje z Lund mają na celu ułatwienie mniejszościom narodowym włączenie się w struktury państwa i umożliwienie im zachowanie własnej tożsamości i cech charakterystycznych dla nich, w ten sposób promując dobre rządy i integralność państwa. Zalecenia te opierają się na podstawowych zasadach i przepisach prawa międzynarodowego, takich jak poszanowanie godności ludzkiej, równe prawa i brak dyskryminacji, ponieważ wpływają one na prawa mniejszości narodowych do uczestnictwa w życiu publicznym i korzystania z innych praw politycznych. Państwa mają obowiązek szanować uznane na arenie międzynarodowej prawa człowieka i praworządność, które pozwalają na pełny rozwój społeczeństwa obywatelskiego w warunkach tolerancji, pokoju i dobrobytu. W przypadku ustanowienia konkretnych instytucji w celu zapewnienia skutecznego udziału mniejszości w życiu publicznym, co może obejmować sprawowanie władzy lub odpowiedzialność ponoszona przez takie instytucje, muszą one przestrzegać praw człowieka wszystkich osób, których to dotyczy¹⁵¹.

¹⁵¹ Por. T. Kukkamaa-Bah, J. Croft, *Lund through a Gender Lens: Participation of Minority Women in Political and Public Life*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ułasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020, s. 144-160.

Jednostki identyfikują się na wiele sposobów w uzupełnieniu swojej identyfikacji jako członków mniejszości narodowych¹⁵². Decyzja czy dana osoba uważa się za członka mniejszości, czy większości, czy nie utożsamia się z żadną z tych grup, zależy wyłącznie od jej woli i nie może być przez nikogo narzucana. Co więcej, żadna osoba nie może ponosić negatywnych konsekwencji na skutek dokonania wyboru lub odmowy dokonania wyboru w tej kwestii¹⁵³. Przy tworzeniu instytucji i procedur zgodnie z Zaleceniami z Lund ważna jest zarówno treść, jak i proces. Władze rządowe i mniejszości powinny realizować integracyjny, przejrzysty i odpowiedzialny proces konsultacji w celu utrzymania klimatu zaufania. Państwo powinno zachęcać media publiczne do wspierania zrozumienia międzykulturowego i rozwiązywania problemów mniejszości¹⁵⁴.

2.3.2. Uczestnictwo mniejszości w podejmowaniu decyzji

2.3.2.1. Uzgodnienia na szczeblu rządu centralnego

Państwa powinny zapewnić, aby mniejszości mogły skutecznie zabierać głos w sprawach dotyczących całego kraju¹⁵⁵. W razie potrzeby może to nastąpić w drodze specjalnych ustaleń. W zależności od okoliczności, mogą one obejmować:

- specjalną reprezentację mniejszości narodowych, na przykład poprzez zarezerwowaną liczbę miejsc w jednej lub obu izbach parlamentu lub w komisjach parlamentarnych; oraz inne formy gwarantowanego udziału w procesie legislacyjnym;
- formalne lub nieformalne uzgodnienia dotyczące przydzielania członkom mniejszości narodowych stanowisk w rządzie, miejsc w sądzie najwyższym lub sądzie konstytucyjnym lub

¹⁵² Por. T.H. Wung-Sung, *Beyond the Border: Yong Minorities in the Danish-German Borderlands, 1955-1971*, Berghahn Books, New York 2019, s. 38-41.

¹⁵³ Por. J. Summers, *The Internal and External Aspects of Self-Determination*, [w:] *Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law*, red. Duncan French, Cambridge University Press, New York 2013, s. 229.

¹⁵⁴ Zob. *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note, September 1999*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2009, s. 7 – 8, 15-21; por. Final Act; Madrid Document; Vienna Document; Charter of Paris; Helsinki Document; Lisbon Document.

¹⁵⁵ Zob. *The Lund Recommendations...*, op.cit., s. 8-10, 21-26.

sądach niższej instancji oraz stanowisk w wyznaczonych organach doradczych lub innych organach wysokiego szczebla;

- mechanizmy zapewniające uwzględnianie interesów mniejszości w odpowiednich ministerstwach, np. poprzez wyznaczenie personelu zajmującego się sprawami mniejszości lub wydawanie odpowiednich dyrektyw;
- specjalne środki dotyczące udziału mniejszości w służbie cywilnej, a także świadczenia usług publicznych w języku mniejszości narodowych¹⁵⁶.

2.3.2.2. Wybory

Doświadczenie w Europie i poza nią pokazuje znaczenie procesu wyborczego dla ułatwienia uczestnictwa mniejszości w sferze politycznej. Państwa powinny zagwarantować prawo osób, należących do mniejszości narodowych, do udziału w prowadzeniu spraw publicznych, w tym poprzez prawo do głosowania i kandydowania bez dyskryminacji¹⁵⁷. Regulacja tworzenia i działalności partii politycznych musi być zgodna z zasadą międzynarodowego prawa gwarantującą wolność zrzeszania się. Zasada ta obejmuje swobodę tworzenia partii politycznych opartych na tożsamościach wspólnotowych, a także tych, które nie są identyfikowane wyłącznie z interesem konkretnej społeczności. System wyborczy powinien ułatwiać reprezentację mniejszości narodowych.

Jeżeli mniejszości są skoncentrowane terytorialnie, okręgi jednoosobowe mogą zapewniać wystarczającą reprezentację mniejszości. W innych przypadkach, w reprezentacji mniejszości mogą pomóc proporcjonalne systemy reprezentacji, w których udział partii politycznej w głosowaniu krajowym znajduje odzwierciedlenie w udziale w mandatach legislacyjnych. Niektóre formy głosowania preferencyjnego, mogą ułatwić reprezentację mniejszości i promować współpracę między społecznościami. Niższe progi liczbowe wymagane do reprezentacji w organach ustawodawczych mogą zwiększyć wpływ mniejszości narodowych

¹⁵⁶ Por. paragraf 35 Copenhagen Document; art. 5 lit. c Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji rasizmu.

¹⁵⁷ Por. H. Ferrari, *Partnership for all? Measuring the impact of Eastern Partnership on minorities*, Minority Rights Group Europe, Budapest 2014. s. 26.

na zarządzanie państwem. Granice geograficzne okręgów wyborczych powinny ułatwiać sprawiedliwą reprezentację mniejszości narodowych¹⁵⁸.

2.3.2.3. Uzgodnienia na poziomie regionalnym i lokalnym

Państwa powinny przyjąć środki w celu promowania udziału mniejszości narodowych na szczeblu regionalnym i lokalnym, takie jak wspomniane powyżej, dotyczące szczebla centralnego. Struktury i procesy decyzyjne władz regionalnych i lokalnych powinny być przejrzyste i dostępne w celu zachęcenia do udziału w życiu publicznym mniejszości narodowych.

2.3.2.4. Organy doradcze i konsultacyjne

Państwa powinny powołać organy doradcze lub konsultacyjne w odpowiednich ramach instytucjonalnych, aby służyły one, jako kanały dialogu między organami rządowymi a mniejszościami narodowymi. Takie organy mogą również obejmować komitety tematyczne do zajmowania się takimi kwestiami, jak mieszkalnictwo, ziemia, edukacja, język i kultura.

Skład takich organów powinien odzwierciedlać ich cel i przyczyniać się do skuteczniejszej komunikacji i rozwoju interesów mniejszości. Organy te powinny mieć możliwość zgłaszania problemów decydentom; przygotowywania zaleceń; formułowania wniosków legislacyjnych i innych; monitorowania postępu w prowadzonych sprawach oraz przedstawiania opinii na temat proponowanych decyzji rządowych, które mogą bezpośrednio lub pośrednio wpływać na mniejszości. Władze rządowe powinny regularnie konsultować się z tymi organami w sprawie ustawodawstwa dotyczącego mniejszości i środków administracyjnych, aby przyczynić się do zaspokojenia potrzeb mniejszości i do budowania zaufania pomiędzy państwem a mniejszościami. Skuteczne funkcjonowanie tych organów wymaga posiadania odpowiednich zasobów finansowych¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Por. art.20, 21ust.3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.; art.20, 22, 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, ; art. 4 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji rasizmu.; art.11 EKPCz; art.7 Konwencji Ramowej.

¹⁵⁹ Por. W. Romans, I. Ulasiuk, *Introduction:Effective Participation of National Minorities...*, op.cit., s. 8-10.

2.3.3. Samorząd

2.3.3.1. Wprowadzenie do rozważań o samorządzie mniejszości narodowych

Skuteczne uczestnictwo mniejszości w życiu publicznym może wymagać zorganizowania samorządu w formie nieterytoryjalnej lub terytorialnej lub w formie mieszanej. Państwa powinny przeznaczyć odpowiednie zasoby na zorganizowanie takiego samorządu. Dla powodzenia takich rozwiązań zasadnicze znaczenie ma to, aby władze rządowe i mniejszości dostrzegły potrzebę podjęcia centralnych i jednolitych decyzji w niektórych obszarach władzy, z uwzględnieniem korzyści wynikających z różnorodności w innych obszarach¹⁶⁰.

- Funkcje, które są generalnie wykonywane przez władze centralne, obejmują obronę, sprawy zagraniczne, imigrację i cła, politykę makroekonomiczną oraz sprawy monetarne.
- Inne funkcje niż te określone powyżej, mogą być zarządzane przez mniejszości lub terytorialne organy administracji albo dzielone z organami centralnymi.
- Funkcje mogą być przydzielane asymetrycznie w celu reagowania na różne sytuacje mniejszości w tym samym państwie.

Instytucje samorządowe, zarówno o charakterze nieterytoryjalnym, jak i terytorialnym, muszą opierać się na zasadach demokratycznych, aby rzeczywiście odzwierciedlały poglądy danej populacji¹⁶¹.

2.3.3.2. Nieterytoryjalne formy samorządu

Nieterytoryjalne formy wykonywania samorządu są przydatne do zachowania i rozwoju tożsamości, kultury i sposobu życia mniejszości narodowych. Kwestie najbardziej podatne na

¹⁶⁰ Zob. *The Lund Recommendations...*, op.cit., s. 10-12, 26-30; por. D. Smith, M. Semenyshyn, *Addressing Hungarian Minority Self-Governance Claims in Zakarpattia: an Assessment in Light of the Lund Recommendations*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020, s. 123-125.

¹⁶¹ Por. Preambuła Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r.Nr124, poz.607 (dalej jako: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego); art.21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.; art.25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art.5 ust.1 Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzonej w Paryżu dnia 15 grudnia 1960 r., Dz.U. z 1964 r. Nr 40, poz. 268 (dalej jako Konwencja w sprawie oświaty).

regulacje w ramach tych form obejmują edukację, kulturę, używanie języka mniejszości, religię i inne kwestie kluczowe dla tożsamości i sposobu życia mniejszości narodowych¹⁶².

- Jednostki i grupy mają prawo do używania swoich nazwisk i nazw w języku mniejszości oraz prawo uzyskania ich oficjalnego uznania.
- Instytucje mniejszości mogą określać programy nauczania swoich języków i kultury, biorąc jednak pod uwagę kompetencje organów państwowych w zakresie ustalania standardów edukacyjnych.
- Mniejszości mogą określać i posługiwać się własnymi symbolami i innymi formami ekspresji kulturowej¹⁶³.

2.3.3.3. Terytorialne formy samorządu

Wszystkie demokracje wprowadzają formy sprawowania administracji na różnych poziomach terytorialnych. Doświadczenie w Europie i poza nią pokazuje wartość przeniesienia niektórych funkcji ustawodawczych i wykonawczych z poziomu centralnego na regionalny. Opierając się na zasadzie pomocniczości, państwa powinny pozytywnie rozważyć taką terytorialną decentralizację władzy, w tym szczególne funkcje samorządu, zwłaszcza tam, gdzie poprawiłoby to możliwości mniejszości w sprawowaniu władzy w sprawach ich dotyczących. Odpowiednie administracje lokalne, regionalne lub autonomiczne, które odpowiadają szczególnym uwarunkowaniom historycznym i terytorialnym mniejszości narodowych, mogą pełnić szereg funkcji w celu skuteczniejszego reagowania na sprawy tych mniejszości.

- Funkcje, nad którymi takie administracje z powodzeniem mogą przejąć całkowitą lub w znacznym stopniu kontrolę, obejmują edukację, kulturę¹⁶⁴, używanie języka mniejszości, lokalne zagospodarowanie przestrzenne, zasoby naturalne, rozwój gospodarczy, funkcjonowanie policji w danym regionie oraz mieszkalnictwo, zdrowie i inne usługi społeczne.

¹⁶² Por. T.H. Malloy, *Non-Territorial Autonomy: Traditional and Alternative Practicess*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020, s. 105-107.

¹⁶³ Zob. art.9 ust. 3, art. 11 ust. 1 Konwencji Ramowej.

¹⁶⁴ Por. L. Hadžić, *National Minorities' Participation in Cultural Life: a Human Rights, Integration, and Conflict Prevention Perspective*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020; s. 161-165.

- Funkcje wspólne dla władz centralnych i regionalnych obejmują podatki, wymiar sprawiedliwości, turystykę i transport.

Władze lokalne, regionalne i autonomiczne muszą szanować i zapewniać prawa człowieka wszystkim osób, w tym prawa wszelkich mniejszości podlegających ich jurysdykcji¹⁶⁵.

2.3.4. Gwarancje

2.3.4.1. Zabezpieczenia konstytucyjne i prawne

Regulacje dotyczące organizacji samorządu powinny być ustanawiane przez prawo i zasadniczo nie powinny podlegać zmianom w taki sam sposób jak zwykle przepisy prawne. Uregulowania dotyczące promowania udziału mniejszości w podejmowaniu decyzji mogą być określone przez prawo lub inne odpowiednie środki¹⁶⁶.

- Ustalenia przyjęte jako przepisy konstytucyjne podlegają zwykle wyższym wymogom, co do ich przyjęcia i zmiany.
- Zmiany ustaleń dotyczących samorządności ustanowionych przez ustawodawstwo często wymagają zatwierdzenia kwalifikowaną większością ustawodawczą bądź zgody niezależnych organów lub organów reprezentujących mniejszości narodowe.
- Okresowy przegląd ustaleń dotyczących samorządności i udziału mniejszości w podejmowaniu decyzji pozwoli określić, czy w świetle zdobytego doświadczenia i zmienionych okoliczności potrzebne są zmiany w tym zakresie.

Można rozważyć możliwość tymczasowych lub stopniowych ustaleń, które pozwalają na testowanie i rozwój nowych form uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym. Uzgodnienia te można ustanowić w drodze ustawodawstwa lub środków nieformalnych z określonym czasem obowiązywania, z zastrzeżeniem przedłużenia, zmiany lub rozwiązania w zależności od osiągniętego sukcesu¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Por. art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego; paragraf 5.2., 35 Copenhagen Document.

¹⁶⁶ Zob. *The Lund Recommendations...*, op.cit., s. 12-13, 31-32.

¹⁶⁷ Por. art. 2, art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

2.3.4.2. Środki zaradcze

Skuteczny udział mniejszości narodowych w życiu publicznym wymaga ustalonych kanałów konsultacji w celu zapobieżenia konfliktom i rozwiązywania sporów, jak również możliwości powoływania ad hoc lub alternatywnych mechanizmów, kiedy jest to konieczne. Takie metody obejmują:

- sądowe rozstrzygnięcie sporów, polegające na kontroli sądowej ustawodawstwa lub działań administracyjnych (w tym przypadku państwo musi dysponować niezależnymi, bezstronnymi i dostępnymi dla każdego obywatela sądami, których rozstrzygnięcia są przestrzegane);

- dodatkowe mechanizmy rozstrzygnięcia sporów, takie jak negocjacje, ustalenie stanu faktycznego, mediacja, arbitraż, rzecznik mniejszości narodowych oraz specjalne komisje, które mogą służyć, jako mechanizmy rozstrzygnięcia skarg na decyzje władz państwowych¹⁶⁸.

2.3.5. Wnioski

Założeniem Zaleceń z Lund jest to, że kiedy ludzie mają rzeczywistą okazję do skutecznego uczestnictwa w społeczeństwie, w którym żyją, w tym poprzez korzystanie z ochrony swojej tożsamości, społeczeństwo jest mniej narażone na konflikt. Znaczący poziom reprezentacji i udziału mniejszości we wszystkich dziedzinach życia publicznego kraju - na przykład w wybranych zgromadzeniach, strukturach wykonawczych, sektorze publicznym, sądach i służbie cywilnej - jest niezbędny do promowania lojalności i zaufania do instytucji państwa. Wymaga to również gotowości ze strony mniejszości; gdyż integracja jest procesem dwukierunkowym. Pomaga to zapewnić podejmowanie procesów decyzyjnych wszystkim członkom społeczeństwa, co z kolei pozytywnie wpływa na spójność społeczną¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Por. paragraph 27, 30 Copenhagen Document; art. 2 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego; art. 14 ust. 2 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji rasizmu, paragraf 36 Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993, www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx [dostęp: 12.07.2020] (dalej jako: Vienna Declaration).

¹⁶⁹ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the Conference marking the 20th anniversary of The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, Lund, Sweden -14 November 2019*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019, s. 2; por. K. Henrard., *Challenges to Participation in the name of*

2.4. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące dostępu mniejszości narodowych do środków masowego przekazu

2.4.1. Wytyczne w sprawie używania języków mniejszości w mediach z 10 października 2003 roku

2.4.1.1. Zasady ogólne

Dostrzegając rolę, jaką odgrywają we współczesnym świecie środki masowego przekazu Wysoki Komisarz wsparł opracowanie Wytycznych w sprawie używania języków mniejszości w mediach. Zauważony przez Wysokiego Komisarza problem polegał na tym, iż niektóre kraje podjęły działania mające na celu ograniczenie używania języków mniejszości w mediach. Przez większość czasu antenowego prowadzono audycje wyłącznie w określonym języku, zazwyczaj używanym przez większość społeczeństwa i mającym status języka urzędowego. Ta praktyka wywoływała negatywne reakcje wśród mniejszości w wielu krajach. Celem Wytycznych w sprawie stosowania języków mniejszości w mediach jest zachęcenie i ułatwienie przyjęcia przez państwa konkretnych działań w celu złagodzenia napięć dotyczących mniejszości narodowych, a tym samym służą one ostatecznemu zapobieżeniu konfliktom¹⁷⁰.

Wytyczne w sprawie używania języków mniejszości w mediach zostały opracowane w celu zagwarantowania podstawowych wartości - wolności wypowiedzi; zachowania kulturalnej i językowej różnorodności; ochrony tożsamości osób należących do mniejszości narodowych oraz równości i braku dyskryminacji¹⁷¹.

„Integration”: Participation, Equality and Identity as Interrelated Foundational Principles of Minority Protection, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ułasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020, s. 43-80.

¹⁷⁰ Zob. *Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media & Explanatory Note*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2003, s. 1-5.

¹⁷¹ Por. art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 10 EKPCz; art. 9, 15 Konwencji Ramowej; par. 32.2. Copenhagen Document; art. 2 Konwencji (Nr 111) dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu.

2.4.1.1.1. Wolność wypowiedzi

Wolność wypowiedzi każdej osoby, włączając w to osoby należące do mniejszości narodowych, obejmuje prawo otrzymywania, szukania, udzielania informacji i idei w języku i za pośrednictwem środka komunikacji według własnego wyboru bez żadnych interwencji i niezależnie od istnienia poszczególnych granic¹⁷².

2.4.1.1.2. Różnorodność językowa i kulturalna

Państwa powinny gwarantować wolność wyboru przez tworzenie środowiska, w którym różnorodność idei, informacji może pomyślnie się rozwijać i być przekazywana w różnych językach¹⁷³.

2.4.1.1.3. Ochrona tożsamości

Wszystkie osoby, włączając w to osoby należące do mniejszości narodowych, mają prawo do utrzymywania i rozwoju swojej tożsamości, również poprzez używanie swoich języków w środkach masowego przekazu i za ich pośrednictwem¹⁷⁴.

2.4.1.1.4. Równość i brak dyskryminacji

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. Państwa powinny podejmować szczególne i konkretne środki, gdzie to konieczne, aby zapewnić osobom należącym do mniejszości korzystanie z rzeczywistej

¹⁷² Por. art.19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art.10 EKPCz.

¹⁷³ Por. art. 15 lit. a Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych; art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art.2 Konwencji UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego, sporządzonej w Paryżu dnia 20 października 2005 r., Dz.U. z 2007 r. Nr 215, poz. 1585.

¹⁷⁴ Zob. art. 1, 4 ust. 2 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych I Językowych.

równości, obejmującej także możliwość posługiwania się swoimi językami w środkach masowego przekazu¹⁷⁵.

2.4.1.2. Polityka

Państwa powinny opracować politykę dotyczącą używania języków mniejszości w mediach nadawczych. Polityka powinna opierać się na ustaleniu potrzeb osób należących do mniejszości narodowych w celu utrzymania i rozwoju ich tożsamości. Przy opracowywaniu i stosowaniu takiej polityki osoby należące do mniejszości narodowych powinny cieszyć się skutecznym udziałem, w tym w procesach konsultacyjnych i reprezentacji w odpowiednich instytucjach i organach¹⁷⁶. Niezależne organy regulacyjne powinny być odpowiedzialne za wdrażanie i egzekwowanie polityki państwa. Takie organy powinny zostać ustanowione i powinny działać w sposób przejrzysty. Polityka państwa powinna wspierać nadawanie publiczne, które zapewnia szeroki i zrównoważony zakres wysokiej, jakości programów informacyjnych, edukacyjnych, kulturalnych i rozrywkowych, aby między innymi zaspokoić potrzeby osób należących do mniejszości narodowych. Państwa powinny utrzymać i w razie potrzeby, ustanowić warunki finansowe, techniczne i inne warunki dla nadawców publicznych w celu wypełniania ich mandatów w tej dziedzinie¹⁷⁷. Polityka państwa powinna ułatwiać ustanowienie i utrzymanie przez osoby, należące do mniejszości narodowych, mediów nadawczych w ich własnym języku¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Por. art.2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; art. 2 ust. 1 i art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 2 ust. 2 a Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych; art. 2 ust.1 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych I Językowych; art. 14 EKPCz; art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012 r.(dalej jako Karta Praw Podstawowych UE); zob. *Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media...*, op.cit., s. 13-17.

¹⁷⁶ Por. par. 33 Copenhagen Document, art. 5 ust. 1, art. 9 ust. 4 Konwencji Ramowej, art. 7 ust.1, art. 11 ust. 3 Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzonej w Strasburgu 5 listopada 1992 r., Dz.U. z 2009 r., Nr 137, poz. 1121 (dalej jako Europejska Karta języków).

¹⁷⁷ Zob.. art. 11 ust. 1 Europejskiej Karty języków.

¹⁷⁸ Zob.. art. 11 Europejskiej Karty języków; *Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media...*, op.cit., s. 17-19.

2.4.1.3. Regulacja

2.4.1.3.1. Dopuszczalność regulacji

Państwa mogą regulować tworzenie i funkcjonowanie mediów transmisyjnych w celu ochrony i promowania wolności wypowiedzi, różnorodności kulturowej i językowej, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej oraz poszanowania praw lub reputacji innych osób. Takie regulacje, w tym licencjonowanie, muszą być określone przez prawo, w oparciu o obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria i nie mogą mieć na celu ograniczenia ani skutkować ograniczeniem nadawania w językach mniejszości¹⁷⁹.

2.4.1.3.2. Promocja języków

Państwa regulując warunki posługiwania się językami w mediach, mogą promować używanie wybranych języków. Instrumenty takiej promocji jednego lub więcej języków nie powinny jednak ograniczać posługiwanie się innymi językami. Państwa przede wszystkim nie mogą zakazać używania jakiegoś języka w środkach masowego przekazu. Działania podejmowane w celu rozpowszechniania jakiegoś wybranego języka w mediach nie mogą negatywnie wpływać na korzystanie przez osoby należące do mniejszości narodowej z przysługujących im praw.

2.4.1.3.3. Proporcjonalność regulacji

Każda regulacja musi realizować uzasadniony cel i być proporcjonalna do tego celu. Oceniając proporcjonalność danego przepisu, należy wziąć pod uwagę szczególne czynniki dotyczące charakteru mediów i szerszego środowiska społecznego. Czynniki takie obejmują:

- a) Charakter i cele środka, w tym jego potencjał w zakresie przyczyniania się, do jakości i równowagi programowania, w dążeniu do ochrony i promowania wolności

¹⁷⁹ Por. art. 19 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 10 ust.1 i 2 EKPCz; art. 9 ust.2 Konwencji Ramowej.

wypowiedzi, różnorodności kulturowej i językowej oraz utrzymania i rozwoju kulturowej tożsamości.

- b) Istniejący kontekst polityczny, społeczny i religijny, w tym różnorodność kulturową i językową, struktury zarządzania i cechy regionalne.
- c) Liczbę, różnorodność, zasięg geograficzny, charakter, funkcję i języki dostępnych usług nadawczych - publicznych, prywatnych lub zagranicznych - na wszystkich poziomach (krajowym, regionalnym i lokalnym). Koszty finansowe ponoszone przez odbiorców różnych usług, techniczne możliwości odbioru i ilość, a także, jakość nadawania, zarówno pod względem harmonogramu czasu, jak i rodzaju programu, są istotnymi kwestiami.
- d) Prawa, potrzeby, wyrażone pragnienia i charakter zainteresowanych odbiorców, w tym ich liczebność i koncentracja geograficzna, na każdym poziomie (krajowym, regionalnym i lokalnym).

2.4.1.3.4. Ograniczenia w tłumaczeniu

Regulacje w zakresie tłumaczenia, dubbingowania, postsynchronizacji i umieszczania napisów, w przypadku audiowizualnych audycji w językach mniejszości i podejmowania wymienionych czynności w celu przełożenia treści audycji na języki mniejszości, powinny wypełniać międzynarodowe zobowiązania dotyczące ochrony mniejszości, jak również powinny służyć upowszechnianiu takich idei, jak wzajemne zrozumienie, tolerancja i przyjaźń pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowych a większością populacji danego państwa. Przepisy regulujące przedmiotowe zagadnienie nie powinny utrudniać nadawanie czy odbiór audycji w językach mniejszości narodowych¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Art. 12 ust.1 lit.c Europejskiej Karty języków stanowi, iż Strony zobowiązują się, na terytorium, na którym takie języki są używane i w zakresie, w jakim władze publiczne są właściwe do podejmowania decyzji lub odgrywania roli w tej dziedzinie, do troski o dostęp w językach regionalnych lub mniejszościowych do prac tworzonych w innych językach, przez pomoc i rozwijanie tłumaczeń, dubbingu, postsynchronizacji oraz sporządzanie napisów filmowych.

2.4.1.3.5. Transmisja ponadgraniczna

Państwa nie mogą zakazywać transmisji programów i audycji pochodzących z zagranicy. Dostępność transmisji w językach mniejszości nie może jednak stanowić dla państwa powód, uzasadniający ograniczanie tworzenia programów telewizyjnych, radiowych w tych językach, czy też usprawiedliwiający zmniejszanie czasu nadawania audycji w językach mniejszości¹⁸¹.

2.4.1.4. Promocja języków mniejszości

2.4.1.4.1. Wsparcie państwa

Państwo powinno wspierać nadawanie w językach mniejszości. Można to osiągnąć między innymi poprzez prawne uregulowanie dostępu do nadawania, przyznanie subwencji oraz stworzenie możliwości technicznych i organizacyjnych do nadawania w języku mniejszości¹⁸².

2.4.1.4.2. Dostęp do nadawania

Państwa powinny zapewnić znaczący dostęp do nadawania w języku mniejszości poprzez, między innymi, przydział częstotliwości, ustanowienie i wsparcie nadawców oraz planowanie programów. W tym względzie należy wziąć pod uwagę wielkość liczbową, koncentrację geograficzną i lokalizację osób należących do mniejszości narodowych oraz ich potrzeby i interesy. Dostępność nadawania w języku mniejszości na poziomie regionalnym lub

¹⁸¹ Por. art. 17 Konwencji Ramowej; par. 32.4. Copenhagen Document; art.4 Europejskiej Konwencji o Telewizji Ponadgranicznej, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r., Dz.U.z 1995 r. Nr 32, poz. 160 (dalej jako: Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej); art.11 ust. 2 Europejskiej Karty języków; zob. *Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media...*, op.cit., s. 20-22.

¹⁸² Por. art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art.4 ust. 1 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych I Językowych; art.6 ust.1, art. 9 ust.1 i 4 Konwencji Ramowej; art. 7 ust. 1 lit.c, art. 11 ust. 1 lit. a,b,c,d, art. 12 ust. 1 Europejskiej Karty języków; art. 10 ust. 3 Europejskiej Konwencji o Telewizji Ponadgranicznej.

lokalnym nie uzasadnia wyłączenia programów w języku mniejszości w nadawaniu ogólnokrajowym, w tym dla mniejszości rozproszonych po terenie całego kraju¹⁸³.

2.4.1.4.2.1. Częstotliwości

Przyznając licencje, państwa powinny starać się o zapewnienie częstotliwości dla nadawania w języku mniejszości. Państwa powinny rozważyć zapewnienie „otwartych kanałów”, które używają tych samych częstotliwości, wspólnych dla wielu grup językowych. Takie rozwiązanie jest szczególnie potrzebne tam, gdzie istnieją techniczne ograniczenia liczby dostępnych częstotliwości lub funkcjonują grupy, które nie mają wystarczających zasobów, aby utrzymać własne usługi transmisyjne.

2.4.1.4.2.2. Nadawcy

Państwa powinny określić odpowiednie wymogi dla nadawców państwowych lub publicznych w celu zapewniania programów w językach mniejszości. Państwa powinny również rozważyć stworzenie sprzyjających warunków (finansowych lub innych) w celu zachęcenia prywatnych podmiotów do nadawania w językach mniejszości językowej. Można to osiągnąć poprzez przyznanie licencji, w wyniku zaproszenia do składania ofert lub w odpowiedzi na wniosek wnioskodawcy. Państwa mogą również zdecydować o zwolnieniu nadawców języka mniejszościowego z przepisów dotyczących konkurencji lub stworzyć specjalne systemy w celu zwolnienia ich z niektórych obciążeń administracyjnych.

W przypadku braku takich nadawców w języku mniejszości, państwa powinny w razie potrzeby, aktywnie wspierać ich powołanie.

2.4.1.4.2.3. Planowanie programów

Państwa powinny zapewnić, aby ilość przydzielonego czasu i harmonogram nadawania w języku mniejszości odzwierciedlały liczebność i koncentrację mniejszości narodowej oraz

¹⁸³ Por. art. 7 ust. 1 lit. e, g; art. 11 ust. 1 Europejskiej Karty języków.; art.6 ust. 1, art. 9 ust. 4 Konwencji Ramowej.

były dostosowane do ich potrzeb i interesów. Należy również wziąć pod uwagę minimalny czas i odpowiednie harmonogramy potrzebne, aby małe mniejszości miały znaczący dostęp do mediów nadawczych w swoim języku. Cele te można osiągnąć poprzez licencjonowanie, w tym poprzez określenie długości i okresów nadawania w języku mniejszości.

2.4.1.4.3. Publiczne finansowanie

Państwa powinny rozważyć zapewnienie wsparcia finansowego dla transmisji w językach mniejszości. Można to osiągnąć poprzez bezpośrednie dotacje, korzystne systemy finansowania oraz zwolnienie z podatków lub niektórych opłat należnych w związku z udzieleniem lub zmianą licencji¹⁸⁴. Aby zapewnić skuteczną równość, nadawcy w językach mniejszości w mniejszych liczebnie społecznościach mogą wymagać funduszy lub udogodnień nieproporcjonalnych do ich wielkości w stosunku do procentu dostępnych zasobów. Państwa powinny zachęcać i ułatwiać, w tym poprzez udzielanie pomocy finansowej, produkcję i dystrybucję utworów audio i audiowizualnych w językach mniejszości¹⁸⁵.

2.4.1.4.4. Tworzenie możliwości nadawania w językach mniejszości

Państwa powinny przyczyniać się do stworzenia możliwości nadawania w językach mniejszości. Można tego dokonać poprzez wsparcie techniczne w celu dystrybucji produkcji w języku mniejszości zarówno w kraju, jak i za granicą oraz w celu ułatwienia nadawania transgranicznego w językach mniejszości. Ponadto państwa powinny rozważyć wsparcie kształcenia i szkolenia personelu nadającego w języku mniejszości¹⁸⁶.

¹⁸⁴Por. T. Moring, *Minority Language Media: Issues of Power, Finance and Organization*, [w:] *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities...*, op.cit., s. 434.

¹⁸⁵ Por. art. 11 ust. 1 lit. d, f Europejskiej Karty języków; art. 10 EKPCz; punkt 31 preambuły dyrektywy 97/36/WE Parlamentu Europejskiego I Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniającej dyrektywę Rady 89/552/EWG, w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, Dz.Urz. L 202. z 30.07.1997 r.

¹⁸⁶ Zob. art. 11 ust. 1 lit.g Europejskiej Karty języków; *Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media...*, op.cit., s. 22-26.

2.4.2. Wytyczne z Tallinna w sprawie mniejszości narodowych i mediów w erze cyfrowej z 1 lutego 2019 r.

Wytyczne z Tallina (nazwane na cześć stolicy Estonii, która jest pionierem w zakresie wykorzystania i promocji technologii cyfrowych) w sprawie mniejszości narodowych i mediów w erze cyfrowej wynikają z obserwacji, że fundamentalne przemiany w krajobrazie mediów w ciągu ostatniej dekady zwiększyły możliwości dostępu do mnóstwa różnorodnych treści, a także narzędzi do zindywidualizowanego i interaktywnego uczestnictwa w debacie publicznej. Zdolność mediów do ujawniania informacji oraz docierania do ludzi i łączenia się z nimi wzrosła zasadniczo. Ma ona również potencjał do rozbrojenia lub alternatywnie, do rozprzestrzenienia konfliktu. Jest to szczególnie istotne w przypadku różnorodnych społeczeństw. Dokument ten zawierający 37 konkretnych zaleceń, promuje wielojęzyczność odzwierciedlającą różnorodność językową w społeczeństwie; udział różnych grup, w tym mniejszości, w produkcji i dostarczaniu treści medialnych; powściągliwość państw w ich ingerencji w sprawy innych krajów¹⁸⁷.

2.4.2.1. Zapewnienie środowiska dla wolności wypowiedzi i wolności mediów

W erze cyfrowej państwa powinny podjąć wszelkie odpowiednie środki, aby zapewnić wszystkim, w tym osobom należącym do mniejszości narodowych, możliwość korzystania z prawa do wolności wypowiedzi w praktyczny i skuteczny sposób. Obejmuje to prawo do wyszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji, niezależnie od granic, w wybranych językach i za pośrednictwem mediów.

Państwa powinny podjąć wszelkie odpowiednie środki, aby wypełnić swój pozytywny obowiązek stworzenia sprzyjającego środowiska dla solidnej, pluralistycznej debaty publicznej, w której każdy, w tym osoby należące do mniejszości narodowych, może skutecznie uczestniczyć i bez obaw wyrażać swoje opinie, pomysły i tożsamość¹⁸⁸.

¹⁸⁷Zob. *The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media In the Digital Age § Explanatory Note*, OSCE/HCNM The Hague 2019, s. 5 – 13.

¹⁸⁸ Por. art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych; art. 2 ust. 2 i 3 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych I Językowych.

Państwa powinny wprowadzić skuteczne i praktyczne systemy ochrony prawnej, aby zagwarantować bezpieczeństwo wszystkim, którzy chcą wziąć udział w debacie publicznej. Wymaga to skutecznego egzekwowania przepisów sankcjonujących groźby i przemoc wobec dziennikarzy i innych podmiotów medialnych oraz ścigania sprawców takich nadużyć. Systemy ochrony muszą być w pełni stosowane i dostępne dla osób należących do mniejszości narodowych oraz podmiotów wrażliwych na ich potrzeby, w tym potrzeby związane z płcią. Takie systemy mogą obejmować wyspecjalizowane mechanizmy ochrony. Urzędnicy państwowi lub publiczni nie powinni podważać autorytetu dziennikarzy i innych podmiotów medialnych ani grozić im, czy podżegać do nienawiści wobec nich lub dyskryminować ich z powodu przynależności do mniejszości narodowej lub z powodu zgłaszania problemów mniejszości narodowych. Nie powinni też podważać uczciwości dziennikarzy lub innych podmiotów medialnych, celowo fałszywie oskarżając ich, a tym samym zagrażając ich bezpieczeństwu. Powinni ponadto publicznie i jednoznacznie potępiać wszelkie groźby i przemoc wobec dziennikarzy i innych podmiotów medialnych, niezależnie od źródła tych gróźb i aktów przemocy. Państwa powinny podjąć wszelkie odpowiednie środki regulacyjne i inne, aby zagwarantować, że kluczowe cechy sprzyjającego otoczenia dla wolności wypowiedzi, mediów i debaty publicznej są chronione prawem, polityką i praktyką. Cechy te obejmują ramy prawne i polityczne dotyczące równości i niedyskryminacji; system ochrony mniejszości narodowych i ich praw; skuteczny system wolności informacji; pluralizm w ewoluującym środowisku medialnym; oraz kulturę niezależności w sektorze mediów, w tym w odniesieniu do krajowych organów regulacyjnych oraz funkcjonowania usług publicznych, komercyjnych, społecznych i innych mediów¹⁸⁹.

Zachęca się państwa do opracowania, przyjęcia i wdrożenia jasnej polityki w celu zapewnienia skutecznej realizacji prawa do wolności wypowiedzi w erze cyfrowej dla wszystkich, w tym osób należących do mniejszości narodowych, kobiet i mężczyzn. Proces opracowywania takiej polityki powinien obejmować efektywny udział szerokiego grona zainteresowanych stron, w tym przedstawicieli krajowych mniejszości narodowych, mediów, niezależnych krajowych organów regulacyjnych ds. Mediów, pośredników internetowych,

¹⁸⁹ Por. art. 30 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13 / UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz.Urz. L 95 z 15.4.2010 r.; art. 10a Europejskiej Konwencji o Telewizji Ponadgranicznej; art. 11 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE.

społeczeństwa obywatelskiego (w tym grup kobiet) i środowisk akademickich¹⁹⁰. Państwa powinny zapewnić równy udział kobiet i mężczyzn w tych procesach¹⁹¹.

2.4.2.2. Środowisko medialne

Państwa powinny opracować i wdrożyć szereg środków w celu zapewnienia, aby osoby należące do mniejszości narodowych mogły w pełni wykorzystać bezprecedensowe możliwości poszukiwania, otrzymywania i przekazywania wszelkiego rodzaju informacji i pomysłów, niezależnie od granic, w obecnym środowisku medialnym. Obfitość informacji i mediów nie zmniejsza jednak istniejących obowiązków państwa w zakresie zapewnienia skutecznego dostępu osób należących do mniejszości narodowych do zasobów informacyjnych. Państwa powinny również wspierać lub ułatwiać wytwarzanie treści przez mniejszości narodowe i dla mniejszości narodowych, w tym w ich własnych językach, oraz rozpowszechnianie takich treści na różnych platformach. Państwa powinny zapewnić, że zostaną w pełni wdrożone w praktyce obowiązki świadczenia powszechnych usług dotyczących sektora łączności, w tym w odniesieniu do mniejszości narodowych i innych społeczności zamieszkałych na obszarach wiejskich i odizolowanych geograficznie lub w inny sposób marginalizowanych. Takie obowiązki obejmują świadczenie usług łączności elektronicznej o określonej, jakości w przystępnej cenie, a także stabilne i niezawodne połączenie z publiczną siecią łączności za pośrednictwem telefonii (mobilnej) i Internetu. Państwa powinny dopilnować, aby każdy, niezależnie od wieku, płci i środowiska społecznego - mógł rozwinąć zestaw umiejętności, które umożliwią mu dostęp, rozumienie, krytyczną analizę, ocenę, wykorzystanie i tworzenie treści medialnych (w tym internetowych i cyfrowych). Aby osiągnąć ten cel, państwa powinny podjąć skuteczne środki w celu promowania umiejętności korzystania z mediów i informacji, w tym w językach mniejszości narodowych. Państwa powinny przyjąć niezbędne i skuteczne środki w celu zachęcania lub w stosownych przypadkach, wymagać od pośredników internetowych mających siedzibę pod ich jurysdykcją, aby stosowali należytą staranność w zakresie praw człowieka podczas swoich działań oraz aby uwzględnili przy tym wszelkie szczególne implikacje dla praw mniejszości

¹⁹⁰ Por. W. Romans, I. Ulasiuk, *Introduction: Effective Participation of National Minorities...*, op.cit., s. 14.

¹⁹¹ Zob. *The Tallinn Guidelines...*, op.cit., s. 24-35; art. 5 ust. 2 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych.

narodowych, w tym eliminację wszelkich form przemocy online wobec kobiet. Wszystkie takie środki - zarówno państw, jak i pośredników internetowych, które mogą obejmować mechanizmy samoregulacji lub współregulacji - powinny być w pełni zgodne ze zmieniającymi się interpretacjami międzynarodowego i europejskiego prawa dotyczącego praw człowieka, w tym prawa do niedyskryminacji, prywatności i ochrony danych oraz prawa do bycia informowanym o odpowiednich zmianach technologicznych i regulacyjnych¹⁹².

Należy zachęcać pośredników internetowych do oferowania swoich usług w językach mniejszości narodowych. Należy ich również nakłaniać do opracowywania i wdrażania planów strategicznych i konkretnych środków w celu zwiększenia dostępności i możliwości wyszukiwania treści wytwarzanych w Internecie przez mniejszości narodowe, w tym w językach mniejszości. Pośredników korzystających z opartych na algorytmach systemów wyszukiwania lub rekomendacji należy zachęcać do zapewnienia większej przejrzystości w odniesieniu do sposobu działania tych systemów i ich wpływu na treści mniejszości. Pośrednicy powinni również zapewniać wyższy poziom indywidualnej autonomii w zakresie wykorzystywanych przez nich danych osobowych i preferencji, w tym tych, które mogą prowadzić do identyfikacji osób należących do mniejszości narodowych¹⁹³.

2.4.2.3. Pluralizm i różnorodność

Zachęca się państwa do przyjęcia szeregu środków wspierających inicjatywy mediów podejmowanych w celu rozwoju dialogu międzykulturowego poprzez oferowanie treści, programów i usług dla całego społeczeństwa, a tym samym utrzymania wspólnych punktów odniesienia¹⁹⁴. Państwa powinny wspierać wytwarzanie treści przez mniejszości narodowe i ich rozpowszechnianie na różnych platformach. Wszelkie środki podejmowane

¹⁹² Por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22 / WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii, Dz. Urz. L 310 z 26.11.2015 r. ; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. L 119 z 4.5.2016 r.

¹⁹³ Zob. *The Tallinn Guidelines...*, op.cit., s. 36-42

¹⁹⁴ Zob. art. 2 ust. 3 Konwencji w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego.

w celu zapewnienia takiego wsparcia nie powinny zakłócać niezależności redakcyjnej i operacyjnej mediów.

Państwa mogą stosować środki regulacyjne lub inne w celu promowania używania określonych języków w mediach, w tym języka / języków urzędowych lub innych języków, na przykład w celu wspierania spójności i integracji społecznej lub w celu zapewnienia wspólnego języka komunikacji, pod warunkiem, że cele są uzasadnione i jasno określone, a regulacja jest proporcjonalna do tych celów. Państwa mogą podobnie promować języki mniejszości narodowych, które są zasadniczym elementem ich tożsamości. Wszelkie środki mające na celu promowanie używania określonych języków w mediach powinny dążyć do zrównoważenia oraz zapewnienia racjonalnego i sprawiedliwego dostosowania się do potrzeb i zainteresowań różnych grup językowych w społeczeństwie. Przydziały językowe dla publicznego (cyfrowego) nadawania są dopuszczalne, jeżeli są zgodne z międzynarodowym i europejskim prawem dotyczącym praw człowieka i mediów, w szczególności w odniesieniu do ich proporcjonalności do wyznaczonych celów. Ponadto nie mogą mieć na celu ani skutkować nieuczciwym ograniczeniem używania innych języków, zwłaszcza języków mniejszości narodowych. Nałożenie sztywnych limitów językowych na prywatnych nadawców może kolidować z wolnością wypowiedzi i należy tego unikać, stosując inne metody wspierania wspólnej przestrzeni komunikacyjnej. Te zabezpieczenia pluralizmu i różnorodności powinny również regulować wszelkie kwoty językowe stosowane w muzyce lub filmie. Przydziały językowe nie powinny mieć zastosowania do reklamy. Państwa mogą wymagać od mediów publicznych i ogólnie zachęcać media audiowizualne do racjonalnych ustaleń dotyczących tłumaczenia treści medialnych w języku urzędowym na języki mniejszości narodowych i odwrotnie, w celu zwiększenia dostępności językowej obu rodzajów treści w całym społeczeństwie, przyczyniając się w ten sposób do wspierania dialogu międzykulturowego. Wszelkie takie wymogi dotyczące mediów publicznych powinny być jasno określone w przepisach i proporcjonalne do zamierzonego celu. Media audiowizualne w języku mniejszości nie powinny w żadnym wypadku podlegać nadmiernym lub nieproporcjonalnym wymogom dotyczącym napisów, dubbingu, post-synchronizacji lub jakichkolwiek innych form tłumaczeń¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Zob. Art. 7 ust. 1 lit. g i art. 12 ust. 1 lit. b i c Europejskiej Karty języków.

Ogłoszenia o usługach publicznych powinny być odpowiednio tłumaczone na języki mniejszości narodowych i rozpowszechniane w sprawiedliwy i niedyskryminacyjny sposób za pośrednictwem różnych mediów, w tym mediów mniejszościowych. Państwa powinny podjąć skuteczne środki w celu zagwarantowania pluralizmu w zmieniającym się środowisku medialnym i zapewnienia, aby osoby należące do mniejszości narodowych miały dostęp do szerokiej gamy mediów dostarczających treści odpowiadające ich potrzebom i zainteresowaniom, w tym w ich własnych językach. Mogą one obejmować środki mające na celu promowanie takich treści oraz zapewnienie ich dostępności i możliwości wyszukiwania¹⁹⁶.

Państwa powinny podjąć skuteczne środki, w tym, w razie potrzeby, środki regulacyjne, aby zapobiec koncentracji własności mediów i kontroli, która zagraża pluralizmowi mediów oraz dostępności usług i treści medialnych mniejszości narodowych, w tym w językach mniejszości narodowych. Państwa powinny wprowadzić stosowne ustawodawstwo, aby zagwarantować niezależność i trwałość mediów publicznych i umożliwić im wypełnianie ich mandatu służenia wszystkim grupom społeczeństwa, w tym mniejszościom narodowym, poprzez zapewnianie zróżnicowanych programów i usług wysokiej jakości w różnych zakresach platform.

Takie przepisy powinny przewidywać lub przynajmniej ułatwiać efektywny udział mniejszości narodowych w działalności mediów publicznych na różnych poziomach, takich jak produkcja treści, podejmowanie decyzji redakcyjnych i działania nadzorcze. Zachęca się państwa do uchwalenia właściwych przepisów w celu uznania odrębnego charakteru niekomercyjnych mediów społecznościowych, które mogą być prowadzone przez społeczności mniejszości narodowych lub w inny sposób im służyć. Takie przepisy powinny gwarantować niezależność mediów społecznościowych. Dzięki tym regulacjom członkowie społeczności, w tym członkowie mniejszości narodowych, powinni mieć zapewnione szkolenia, mające na celu tworzenie własnych treści medialnych i pełny udział w operacji i zarządzaniu własnymi mediami. Państwa mogą zbadać potencjał mediów komercyjnych w zakresie dostarczania treści pluralistycznych, w szczególności treści mniejszości

¹⁹⁶ Por. art. 11 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE; art. 6 ust. 1 i ust. 2 lit. a i lit. h Konwencji w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego.; art. 11 ust. 1 lit. d Europejskiej Karty języków ; art. 17 lit. d Konwencji o Prawach Dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr. 120, poz. 526.

narodowych, w tym w językach mniejszości narodowych i opracować odpowiednie środki zachęcające do promowania takich treści. Państwa powinny przyjąć szczególne środki legislacyjne i inne środki wsparcia w celu ułatwienia niezależnego i stabilnego działania szeregu mediów na poziomie regionalnym lub lokalnym, w tym na obszarach geograficznych zamieszkałych przez mniejszości narodowe lub w językach mniejszości narodowych. Państwa nie powinny utrudniać ani ograniczać możliwości dostępu osób, należących do mniejszości narodowych, do mediów mających siedzibę w innych krajach, które służą interesom mniejszości narodowych. Dostęp do takich mediów nie zmniejsza zobowiązania państw do ułatwiania i wspierania rozwoju i skutecznego działania mediów, służących mniejszościom narodowym we własnych jurysdykcjach. Państwa powinny ponadto starać się zapobiegać lub przynajmniej łagodzić niekorzystne skutki dla mniejszości narodowych umów dotyczących praw autorskich, które powodują geo-blokowanie treści medialnych¹⁹⁷.

Niezależne krajowe organy regulacyjne ds. Mediów powinny opracować mechanizmy umożliwiające kobietom i mężczyznom, należącym do mniejszości narodowych, efektywny udział we wszystkich obszarach ich działalności, które są istotne dla takich grup. Zachęca się państwa do rozważenia wprowadzenia lub wzmocnienia, odpowiednio ustrukturyzowanej reprezentacji osób należących do mniejszości narodowych w niezależnych krajowych organach regulacyjnych ds. Mediów. Należy przyjąć odpowiednie mechanizmy w celu zapewnienia równowagi płci w tych organach. Schematy licencjonowania (cyfrowego) radia i telewizji powinny opierać się na z góry określonych, publicznych, jasnych, przejrzystych i sprawiedliwych kryteriach. Państwa powinny w odpowiedni sposób uwzględnić usługi wśród społeczności mniejszości narodowych, w tym wspólne i dedykowane kanały lub programy w językach mniejszości narodowych. Systemy licencjonowania powinny być zarządzane w sposób uczciwy i niedyskryminacyjny przez wyznaczone niezależne organy, które przestrzegają jasnych procedur, zawierających również regulacje dotyczące mechanizmów odwoławczych¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Por. art. 2 ust. 5 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych I Językowych; art. 7 ust. 2 Konwencji w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego; art. 4 Europejskiej Konwencji o Telewizji Ponadgranicznej; art. 11 Europejskiej Karty języków.

¹⁹⁸ Por. art. 10 ust.1 EKPCz ; art.. 11 ust. 2 Europejskiej Karty języków; art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Państwa powinny zbadać, wykorzystać i rozwinąć potencjał systemów licencjonowania radio i telewizji (cyfrowej) w celu promowania mediów mniejszościowych, w tym w językach mniejszości, w każdym rodzaju usług radiowych i telewizyjnych. Takie regulacje mogą obejmować specjalny status dla „mniejszości” lub „społeczności” mediów spełniających określone kryteria, które mogą upoważniać je, na przykład, w stosownych przypadkach, do mniej uciążliwych obowiązków podatkowych, koncesyjnych opłat licencyjnych lub wymogów w zakresie sprawozdawczości regulacyjnej czy specyfikacji technicznych. Państwa powinny żądać od niezależnych organów, odpowiedzialnych za wdrażanie procesów licencyjnych, wydawania informacji i wskazówek na temat możliwości i wymagań dla mediów mniejszościowych w ramach istniejących programów licencjonowania. Informacje i wytyczne powinny być wydawane w językach urzędowych oraz w językach mniejszości narodowych i powinny być publikowane we właściwy sposób. Należy zachęcać operatorów sieci, w tym telewizji kablowej i satelitarnej, a także operatorów multipleksów do włączenia kanałów mniejszości narodowych, w tym w językach mniejszości narodowych, do ich podstawowych pakietów. Państwa mogą rozważyć zastosowanie uczciwych i proporcjonalnych przepisów dotyczących obowiązkowej transmisji, aby zapewnić na przykład włączenie nadawania publicznego lub kanałów mniejszości narodowych do podstawowych pakietów operatorów sieci kablowych lub multipleksów¹⁹⁹.

Udzielając licencji na usługi multipleksowe i elektroniczne przewodniki po programach, państwa powinny zapewnić podstawę prawną dla odpowiedniego dostosowania i należytego wyróżnienia medialnych kanałów mniejszości narodowych, w tym w językach mniejszości²⁰⁰.

Państwa powinny starać się zachęcać do produkcji, rozpowszechniania i promocji, zwłaszcza w Internecie, treści mniejszości narodowych, w tym w językach mniejszości. Programy wsparcia mediów powinny zawierać odpowiednie środki w celu właściwego zaspokojenia potrzeb i interesów osób należących do mniejszości narodowych. W tym celu istniejące programy promujące interes ogólny lub pluralistyczny lub określone rodzaje

¹⁹⁹ Zob. art. 31 ust. 1 dyrektywy 2002/22 / WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz.Urz. L 108 z 24.04.2002 r.

²⁰⁰ Zob. artykuł 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13 / UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia medialnych usług audiowizualnych (Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz.Urz. L 95 z 15.4.2010 r.

niezależnych mediów mogłyby podkreślać potrzebę treści odpowiadających potrzebom i interesom mniejszości narodowych, w tym w ich własnych językach. Na te cele można by przeznaczyć część środków dostępnych w ramach istniejących programów. Zachęca się również do ustanowienia specjalnych programów finansowania²⁰¹.

2.4.2.4. Media, technologie informacyjne i zapobieganie konfliktom

Państwa oraz podmioty państwowe i publiczne powinny powstrzymać się od rozpowszechniania, wspierania lub popierania w jakikolwiek sposób dezinformacji, propagandy lub zapalnych dyskursów, które mają na celu lub mogą osłabić przyjazne stosunki między państwami lub suwerenność innych państw; utrudniać integrację w innych państwach lub wywoływać wrogość wobec określonych grup, w tym mniejszości narodowych. Pośrednicy internetowi powinni przestrzegać zasad praw człowieka, szanować prawa człowieka w Internecie oraz dobrowolnie akceptować i stosować wszystkie międzynarodowe instrumenty dotyczące praw człowieka i praw kobiet w środowisku cyfrowym²⁰².

Państwa mogą ograniczać lub zabraniać wypowiedzi wyłącznie w ścisłej zgodności z międzynarodowym lub europejskim prawem dotyczącym praw człowieka. Oznacza to, że wszelkie ograniczenia prawa do wolności wypowiedzi muszą być przewidziane ustawą i stanowić konieczny i proporcjonalny środek do osiągnięcia określonego, zgodnego z prawem celu. Jakikolwiek zakaz wypowiedzi na mocy prawa krajowego musi wyraźnie odpowiadać odpowiednim przepisom prawa międzynarodowego i być w pełni z nimi zgodny²⁰³.

W przypadku obraźliwych lub szkodliwych rodzajów wypowiedzi, które nie mają wystarczającej wagi, aby zgodnie z prawem podlegać ograniczeniom, alternatywnymi rozwiązaniami mogą być dialog międzykulturowy, w tym za pośrednictwem mediów i mediów społecznościowych; oraz działania edukacyjne i podnoszące świadomość. Pośrednicy internetowi powinni zobowiązać się do eliminacji przejawów przemocy na tle płci i przeznaczać fundusze na kampanie informacyjne i edukacyjne, aby zapobiegać przemocy w Internecie w stosunku do kobiet i dziewcząt. Państwa powinny popierać takie inicjatywy

²⁰¹ Zob. *The Tallinn Guidelines...*, op.cit., s. 43-61; art. 12 lit. e Konwencji w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego; art. 12 ust. 1 lit. d Europejskiej Karty języków.

²⁰² Zob. art. 12 lit. d Konwencji w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego.

²⁰³ Por. art. 20 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 4 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji rasizmu; art. 17 EKPCz; art. 30 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

i zachęcać media do działania w tym zakresie, bez naruszania ich niezależności redakcyjnej. Państwa powinny zachęcać media i pośredników internetowych do wspierania dialogu i zrozumienia międzygrupowego w sposób odpowiedni do ich ról, funkcji i możliwości, szczególnie w kontekście zapobiegania konfliktom i rozwiązywania konfliktów. Media i pośrednicy internetowi podlegają określonym obowiązkom, ilekroć korzystają z prawa do wolności wypowiedzi. Państwa nie mogą zakłócać sygnałów transmisji, blokować stron internetowych, usług internetowych (w tym usług mediów społecznościowych) ani aplikacji lub adresów IP w obrębie ich jurysdykcji lub poza nią, chyba, że zgodnie z międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka i zgodnie z postanowieniem niezależnego sądu lub innego niezależnego, bezstronnego i autorytatywnego organu²⁰⁴. Pośrednicy internetowi nie powinni być pociągnięci do odpowiedzialności za treści stron trzecich rozpowszechniane za pośrednictwem swoich usług lub sieci, których nie zmienili ani nie zredagowali, z wyjątkiem sytuacji, gdy posiadali lub mieli uzasadnioną wiedzę o nielegalnym charakterze określonych treści lub odmówili wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego zobowiązującego ich do blokowania lub usuwania nielegalnych treści. Pośrednicy internetowi nie powinni również być zobowiązani do prowadzenia ogólnego monitorowania treści w celu ustalenia charakteru treści stron trzecich rozpowszechnianych za pośrednictwem ich usług lub sieci²⁰⁵.

Państwa powinny wymagać od pośredników internetowych przyjęcia i skutecznego wdrożenia jasnych i przejrzystych zasad i procedur regulujących usuwanie nielegalnych treści rozpowszechnianych przez użytkowników za pośrednictwem ich usług lub sieci. Procedury te powinny podlegać należytemu procesowi, w tym odpowiedniemu nadzorowi i skutecznym mechanizmom odwoławczym, a ostatecznie podlegać niezależnej kontroli sądowej i środkom odwoławczym. Aby poradzić sobie z przypadkami przemocy w Internecie i za pośrednictwem ICT, w szczególności wobec kobiet i dziewcząt, pośrednicy internetowi powinni wprowadzić mechanizmy składania skarg, które są łatwo dostępne, w tym z perspektywy językowej i technicznej, przyjazne dla użytkownika i łatwe do znalezienia²⁰⁶.

²⁰⁴ Por. D. Cunliffe, *Minority Languages and Social Media*, [w:] *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities...*, op.cit., s. 451-480.

²⁰⁵ Zob. art. 12-15 dyrektywy 2000/31 / WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego, na rynku wewnętrznym (dyrektywa w sprawie handlu elektronicznego), Dz.Urz. L 178 z 17.07.2000 r.

²⁰⁶ Zob. *The Tallinn Guidelines...*, op.cit., s. 62-68.

2.4.3. Wnioski

Wytyczne w sprawie używania języków mniejszości w mediach zostały opracowane w celu zagwarantowania podstawowych wartości - wolności wypowiedzi, zachowania kulturalnej i językowej różnorodności, ochrony tożsamości osób należących do mniejszości narodowych oraz równości i braku dyskryminacji²⁰⁷. W społeczeństwach, w których mniejszości i większość żyją obok siebie, media mogą zaoferować wszystkim grupom większe możliwości kształtowania ich tożsamości i eksplorowania różnych punktów widzenia.

W miarę jak media coraz częściej przekraczają granice, mniejszości mogą z łatwością tworzyć sieci ponadnarodowe, które z kolei mogą odgrywać kluczową rolę we wspieraniu zachowania kultur i tradycji. Niestety media niosą również ryzyko dla pokoju i stabilności. Sieci transnarodowe z udziałem mniejszości rozproszonych po różnych państwach mogą potencjalnie ingerować w relacje dwustronne i być może szkodzić im. Nowe media niosą ryzyko manipulacji politycznych, a mniejszości mogą zostać poddane procesowi instrumentalizacji. W globalnym dyskursie politycznym prowadzonym przez media rozpowszechnił się ksenofobiczny i rasistowski język. Wytyczne z Tallinna odwołują się do odpowiedzialności i interesu państw, aby media i oferowane przez nie możliwości były wykorzystywane w sposób minimalizujący ryzyko i raczej katalizujący integrację różnorodnych społeczeństw. Podobnie jak w innych wytycznych i zaleceniach wydanych przez instytucję Wysokiego Komisarza OBWE, szczególną uwagę poświęcono uwzględnianiu aspektu płci. Kwestie takie jak: równy udział i reprezentacja kobiet, w tym kobiet pochodzących z mniejszości, w mediach; środki ochronne mające na celu zapobieganie i przeciwdziałanie przemocy na tle płciowym mające miejsce na tych platformach; są wyraźnie widoczne w Wytycznych z Tallinna²⁰⁸.

²⁰⁷ Por. art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 10 EKPCz; art. 9, 15 Konwencji Ramowej; par. 32.2 Copenhagen. Document; art. 2 Konwencji (Nr 111) dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu.

²⁰⁸Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1229th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria-23 May 2019*, OSCE, The Hague 2019, s. 4-5; L.Zannier, *How media can help integration in diverse societies*, OSCE, The Hague 2019, s. 2-3.

2.5. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące policji w państwach wieloetnicznych

2.5.1. Zasady ogólne

Wysoki Komisarz zwrócił uwagę, iż w niektórych państwach brak interakcji i współpracy między policją a osobami należącymi do mniejszości narodowych może powodować negatywne reakcje wśród społeczności mniejszościowych, a nawet doprowadzić do konfliktu. Rekomendacje dotyczące policji w wieloetnicznych społeczeństwach zawierają analizę międzynarodowych standardów i praktyk w dziedzinie policji i obejmują ogólne zasady dotyczące rekrutacji i reprezentacji, szkolenia i rozwoju osobistego, praktyk operacyjnych, zapobiegania i zarządzania konfliktem. Przedmiotowe rekomendacje stanowią pomoc państwom w zakresie rozwijania mechanizmów w celu poprawy współdziałania między policją a mniejszościami narodowymi. Zgodnie z omawianymi zaleceniami państwa powinny przyjąć polityki, które wyraźnie uznają znaczenie działań policyjnych w stosunkach między grupami etnicznymi. Polityki te powinny stanowić część szerszych polityk i programów promujących integrację mniejszości na poziomie krajowym i lokalnym. Powinny być one również koordynowane z szerszymi działaniami na rzecz promowania profesjonalizacji i zorientowania na rolę usługową policji w stosunku do społeczeństwa w celu zapewnienia, że działanie policji odbywa się zgodnie z międzynarodowymi standardami praw człowieka, w tym z prawami osób należących do mniejszości.

Państwa powinny zapewnić, aby policja i ogół społeczeństwa, w tym mniejszości, rozumiały rolę policji w promowaniu dobrych relacji między grupami etnicznymi. Państwa muszą zagwarantować, aby policja otrzymała odpowiednie instrumenty do wypełnienia tego zadania. Przywódcy polityczni i policyjni powinni publicznie wyrazić poparcie dla tej roli oraz promować zrozumienie i poparcie dla niej wśród społeczeństwa. Plany działania mające na celu wdrożenie tych polityk, a także opracowanie procedury monitorowania ich wdrażania, powinny być opracowywane przez władze państwowe i policję w ścisłej współpracy z przedstawicielami mniejszości²⁰⁹.

²⁰⁹ Zob. *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*, the OSCE High Commissioner on National Minorities The Hague 2006, s. 1-5, 9-13.

2.5.2. Rekrutacja i reprezentacja

Skład policji - na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym - powinien odzwierciedlać różnorodność populacji. Dotyczy to wszystkich stopni służbowych oraz personelu cywilnego. Należy aktywnie promować publiczny wizerunek policji jako organu reprezentującego grupy etniczne. Należy ustalić cele statystyczne pozwalające określić zmianę wielkości reprezentatywności policji. Pomiar postępu w tym zakresie będą możliwe dzięki wprowadzeniu monitorowania składu etnicznego policji. Konieczne będzie wprowadzenie inicjatyw mających na celu zwiększenie rekrutacji niedostatecznie reprezentowanych mniejszości. Powinny one obejmować specjalne środki zachęcające wnioskodawców i pomagające im w osiągnięciu wymaganych standardów, wraz z działaniami mającymi na celu usunięcie wszelkich bezpośrednich lub pośrednich barier dyskryminacyjnych. Konieczne będzie również wprowadzenie środków zapewniających akceptację i równe traktowanie funkcjonariuszy policji wywodzących się z mniejszości w strukturach policji²¹⁰. Policja jako pracodawca powinna zapewnić neutralne środowisko pracy i stworzyć równe szanse na rozwój kariery dla każdego policjanta²¹¹.

2.5.3. Szkolenia i rozwój profesjonalny

Policjanci muszą przejść szkolenie i inne formy profesjonalnego wsparcia, aby zrozumieć i odpowiednio reagować na problemy mniejszości oraz aby być w stanie skutecznie wykonywać swoje zadania policyjne w sposób promujący harmonię i zmniejszający napięcia. Zaleca się, aby szkolenie w kwestiach mniejszości i stosunków, międzyetnicznych było uwzględnione zarówno w szkoleniu początkowym, jak i podczas doskonalenia zawodowego. Takie szkolenie przeznaczone jest zarówno dla młodszych, jak i starszych stażem funkcjonariuszy policji. Przedstawiciele mniejszości powinni być zaangażowani zarówno w planowanie, jak i w przeprowadzanie szkoleń²¹². Kodeksy postępowania w policji powinny obejmować standardy zawodowe w zakresie działania policji w społeczeństwach

²¹⁰ Por. W. Romans, I. Ulasiuk, *Introduction: Effective Participation of National Minorities...*, op.cit., s. 13

²¹¹ Zob. *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies...*, op.cit., s. 5-6, 13-19.

²¹² Por. W. Romans, I. Ulasiuk, *Introduction: Effective Participation of National Minorities...*, op.cit., s. 13.

wieloetnicznych. Natomiast programy szkoleniowe policji powinny obejmować elementy specjalnie zaprojektowane w celu osiągnięcia tych standardów. Naruszenie tych norm powinno podlegać działaniom naprawczym. Wzorcowe dobre praktyki powinny uzyskać uznanie zawodowe i publiczne. Zaleca się, aby kierownikom policji i organom nadzoru wyraźnie powierzono odpowiedzialność za dopilnowanie, aby pracownicy osiągnęli wskazane standardy w kontaktach z mniejszościami. Osoby odpowiedzialne powinny dawać przykłady dobrej praktyki we własnej pracy²¹³.

2.5.4. Zaangażowanie we współpracę z mniejszościami etnicznymi

Policji należy powierzyć zadanie opracowania metod i praktyk w zakresie komunikacji i współpracy z mniejszościami oraz budowania zaufania na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Policjanci muszą być w stanie, w miarę możliwości, komunikować się z mniejszościami w językach mniejszości. Można to zapewnić poprzez rekrutację i szkolenie wielojęzycznego personelu, a także przy użyciu wykwalifikowanych tłumaczy. Policja powinna odgrywać proaktywną rolę w zachęcaniu mniejszości, aby komunikowały się i współpracowały z policją. Przedstawiciele mniejszości mogą działać na przykład jako partnerzy w inicjatywach mających na celu promowanie rekrutacji wśród mniejszości i zapewnianie szkolenia w zakresie problematyki dotyczącej ochrony praw mniejszości narodowych. Mniejszości ze swojej strony powinny być gotowe do komunikowania się i współpracy z policją w celu zwiększenia bezpieczeństwa swojej społeczności i ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zaleca się ustanowienie mechanizmów gwarantujących, że policja poniesie demokratyczną odpowiedzialność za swoje działania wobec osób ze wszystkich struktur społeczeństwa. Mechanizmy te powinny obejmować skuteczne systemy składania skarg i ich rozpatrywania, które są dostępne dla osób należących do mniejszości narodowych. Wszystkie grupy społeczne muszą być świadome swoich praw i obowiązków w kontaktach z policją, a także posiadać znajomość zakresu uprawnień policji i świadczeń, których można oczekiwać od policji²¹⁴.

²¹³Zob. *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies...*, op.cit., s.6, 19-24.

²¹⁴ Ibidem, s. 7, 24-31.

2.5.5. Praktyki operacyjne

Należy podjąć środki, aby zapewnić egzekwowanie prawa przez policję w sposób bezstronny i niedyskryminacyjny, który nie wyodrębnia żadnej konkretnej grupy, np. poprzez „profilowanie rasowe”²¹⁵. W ramach tych działań powinno się opracować kodeksy postępowania operacyjnego, dotyczące m.in. realizacji uprawnień policji do zatrzymywania i przeszukiwania osób na ulicy i w innych miejscach publicznych. Policja powinna podjąć kroki w kierunku zachęcenia osób należących do mniejszości narodowej do zgłaszania przestępstw, w celu promowania bezpieczeństwa społeczności i zwiększenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Podejmując regularne patrole w obszarach wieloetnicznych, policja powinna, w miarę możliwości, rozmieścić mieszane etnicznie zespoły w celu zbudowania zaufania publicznego i zwiększenia ich skuteczności operacyjnej. Policja powinna również zadbać o to, by jej taktyka i wygląd (np. numery identyfikacyjne, widoczność broni, wybór mundurów) były odpowiednie do zadania i nie powodowały niepotrzebnie strachu i napięcia. Policja powinna zapewnić, aby prawo antydyskryminacyjne było skutecznie egzekwowane.

W szczególności policja powinna podjąć kroki, aby zachęcić do zgłaszania przestępstw motywowanych nienawiścią etniczną oraz zapewnić ich pełne rejestrowanie i dochodzenie. Państwa muszą zapewnić, aby mechanizmy udzielania porad i wsparcia ofiarom przestępstw były w równym stopniu dostępne i skuteczne dla osób przynależnych do mniejszości narodowych²¹⁶.

2.5.6. Zapobieganie i zarządzanie konfliktem

Policjanci powinni zostać zobowiązani i przeszkoleni do odgrywania aktywnej roli w rozwijaniu stosunków z mniejszościami w celu zidentyfikowania i, jeśli to możliwe, zmniejszenia napięć, które mogą prowadzić do konfliktów między grupami etnicznymi. Policjanci muszą być odpowiednio przeszkoleni i wyposażeni, aby mogli sobie poradzić

²¹⁵ Por. G. Ben-Porat, F. Yuval, *Policing Citizens: Minority Policy in Israel*, Cambridge University Press, Cambridge 2019, s. 19-49.

²¹⁶Zob. *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies...*, op.cit., s. 7-8, 31-39.

z zakłóceniami obywatelskimi i incydentami podczas konfliktu międzyetnicznego w sposób profesjonalny i bezstronny. Tam, gdzie to możliwe, konflikty międzyetniczne należy rozwiązywać przy najmniejszym użyciu siły np. za pośrednictwem mediacji. Policja, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, powinna współdziałać ściśle z innymi organami publicznymi, aby aktywność w celu zarządzania i zapobiegania konfliktom międzyetnicznym była skoordynowana z szerszymi działaniami promującymi integrację mniejszości i budowanie udanego społeczeństwa wieloetnicznego²¹⁷.

2.6. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące kwestii mniejszości narodowych w stosunkach międzynarodowych

2.6.1. Zasady ogólne

Rekomendacje z Bolzano / Bozen dotyczące mniejszości narodowych w stosunkach między państwami dają wskazówki państwom członkowskim OBWE na temat jak najlepiej zarządzać ich stosunkami z sąsiednimi państwami, gdy dotyczą one kwestii mniejszości narodowych. Przedmiotowe zalecenia obejmują ogólne zasady w zakresie obowiązków państwa odnoszących się do osób należących do mniejszości narodowych, świadczeń przyznawanych przez państwa osobom należącym do mniejszości narodowych za granicą oraz wielostronnych i dwustronnych instrumentów i innych mechanizmów. Suwerenność obejmuje jurysdykcję państwa nad jego terytorium i ludnością. Jest ona ograniczona jedynie granicami ustanowionymi przez prawo międzynarodowe. Żadne państwo nie może sprawować jurysdykcji nad populacją lub częścią populacji innego państwa na terytorium tego państwa bez jego zgody. Suwerenność implikuje również zobowiązanie państwa do poszanowania i zapewnienia ochrony praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób na jego terytorium i podlegających jego jurysdykcji, w tym praw i wolności osób należących do mniejszości narodowych. Poszanowanie i ochrona praw mniejszości leży przede wszystkim w gestii państwa, w którym przebywa mniejszość. Ochrona praw człowieka, w tym praw

²¹⁷ Ibidem, s. 8, 39-42.

mniejszości, jest również przedmiotem uzasadnionego zainteresowania społeczności międzynarodowej²¹⁸.

Państwa powinny problemy dotyczące osób lub sytuacji w innych państwach rozwiązywać poprzez współpracę międzynarodową i prowadzenie przyjaznych stosunków. Obejmuje to pełne wsparcie przez państwa międzynarodowych standardów praw człowieka i uzgodnionych przez nie międzynarodowych mechanizmów monitorowania. Państwo może mieć interes - nawet konstytucyjnie określony obowiązek – we wsparciu osób należących do mniejszości narodowych, zamieszkałych w innych państwach, w związku z więzią etniczną, kulturową, językową, religijną, historyczną lub jakąkolwiek inną. Nie oznacza to jednak w żaden sposób prawa do wykonywania jurysdykcji nad tymi osobami na terytorium innego państwa bez zgody tego państwa²¹⁹.

2.6.2. Zobowiązania państwa dotyczące osób należących do mniejszości narodowych

Państwa powinny zagwarantować wszystkim, w tym osobom należącym do mniejszości narodowych, równość wobec prawa i równą ochronę prawną. W tym względzie dyskryminacja ze względu na przynależność do mniejszości narodowej lub z podobnych powodów jest zabroniona. Osiągnięcie faktycznej równości może wymagać podjęcia specjalnych środków. Takich środków nie należy uważać za dyskryminujące. Państwa powinny szanować i promować prawa osób należących do mniejszości narodowych, w tym prawo do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania ich tożsamości kulturowej, językowej lub religijnej, bez prób asymilacji wbrew ich woli. Państwa powinny promować integrację społeczeństwa i wzmacniać spójność społeczną. Oznacza to, że osoby należące do mniejszości narodowych mają skuteczny głos na wszystkich szczeblach sprawowania władzy publicznej, szczególnie w odniesieniu, ale nie tylko, do spraw, które ich dotyczą. Integrację można osiągnąć tylko wtedy, gdy osoby należące do mniejszości narodowych uczestniczą we wszystkich aspektach życia publicznego oraz przestrzegają zasad i przepisów kraju,

²¹⁸ Zob. *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*, the OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2008, s. 5-6, 9-13.

²¹⁹ Por. art. 1, 2 Karty Narodów Zjednoczonych; preambuła, art.1,2,18,21 Konwencji Ramowej; preambuła, art. 1 ust. 1, art. 6, art.7, art. 8 ust. 4 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych i Językowych; art. 1 EKPCz; art. 27 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; principle IV, VII par. 4 Final Act; principle 15 Madrid Document; principle 18 i 19 Vienna Document; par. 30, 33.1, 36.2, 37 Copenhagen Document; part IV, par. 24 Helsinki Document; part I par. 2 Lisbon Document.

w którym zamieszkują²²⁰. Państwa nie powinny nadmiernie ograniczać prawa osób należących do mniejszości narodowych do nawiązywania i utrzymywania niezakłóconych i pokojowych kontaktów ponad granicami z osobami legalnie przebywającymi w innych państwach, w szczególności z tymi, z którymi mają wspólną tożsamość narodową, etniczną, kulturową, językową, religijną lub wspólne dziedzictwo kulturowe²²¹.

2.6.3. Świadczenia przyznawane przez państwa osobom należącym do mniejszości narodowych za granicą

Państwa mogą rozszerzyć przywileje przysługujące obywatelom na osoby zamieszkałe za granicą, uwzględniając poniższe zasady. Takie korzyści mogą obejmować między innymi świadczenia edukacyjne i kulturalne, świadczenia podrózne, zezwolenia na pracę i ułatwienia w dostępie do wiz. Świadczenia powinny być przyznawane na zasadzie niedyskryminacji. Państwo zamieszkania nie powinno utrudniać otrzymywania lub korzystania z takich świadczeń, które są zgodne z prawem międzynarodowym i zasadami wskazanymi w niniejszych Zaleceniach. Państwa powinny powstrzymać się od podejmowania jednostronnych kroków, w tym udzielania korzyści cudzoziemcom na podstawie więzi etnicznych, kulturowych, językowych, religijnych lub historycznych, których celem lub skutkiem jest podważenie zasad integralności terytorialnej. Państwa nie powinny zapewniać bezpośredniego ani pośredniego wsparcia dla podobnych inicjatyw podejmowanych przez podmioty niepaństwowe. Państwa, przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu obywatelstwa

²²⁰ Zob. *The Bolzano/Bozen Recommendations...*, op.cit., s. 6, 13-16; por. W. Romans, I. Ulasiuk, *Introduction: Effective Participation of National Minorities...*, op.cit., s. 15-16.

²²¹ Por. art. 2, 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; art. 2, 26, 27 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 2 Paktu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych; art. 1 Międzynarodowej konwencji likwidacji rasizmu; art. 14 EKPCZ; art. 13 Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Dz.Urz. C 340 z 10.11.1997 r. (dalej jako Traktat amsterdamski); art. 22 Karty Praw Podstawowych UE; preambuła, art. 1 dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U. L 180 z 19.07.2000 r. (dalej jako Dyrektywa wprowadzająca zasadę równego traktowania); preambuła, art. 1 i 2 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 303 z 02.12.2000 r. (dalej jako Dyrektywa ustanawiająca warunki równego traktowania); principle VII Final Act; par. 13.7 i 13.8 Vienna Document; par. 5.9, 25.3, 25.4, 31, 32.4, 33, 34, 35 Copenhagen Document; art. 1, 2 ustęp 1,2,3,5 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych i Językowych; art. 4, 5, 6, 8, 10-15, 17 ust. 1v Konwencji Ramowej; art. 5 ust. 1 lit. c Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzonej w Paryżu dnia 15 grudnia 1960 r., Dz.U. z 1964 r. Nr 40, poz. 268 (dalej jako Konwencja przeciwko dyskryminacji w edukacji).

osobom za granicą, mogą brać pod uwagę preferowane kompetencje językowe oraz więzi kulturowe, historyczne lub rodzinne. Państwa powinny jednak zapewnić, aby takie przyznanie obywatelstwa było zgodne z zasadami przyjaznych, w tym dobrosąsiedzkich, stosunków i suwerenności terytorialnej. Państwa powinny powstrzymać się od nadawania obywatelstwa masowo, nawet, jeśli państwo zamieszkania zezwala na podwójne obywatelstwo. Jeżeli państwo akceptuje podwójne obywatelstwo w ramach swojego systemu prawnego, nie powinno dyskryminować podwójnych obywateli. Państwa mogą oferować pomoc w celu wspierania edukacji za granicą, na przykład w odniesieniu do podręczników, nauczania językowego, szkolenia nauczycieli, stypendiów i obiektów szkolnych. Takie wsparcie powinno być niedyskryminacyjne, mieć wyraźną lub domniemaną zgodę państwa zamieszkania i być zgodne z obowiązującymi krajowymi i międzynarodowymi standardami edukacyjnymi. Państwa mogą udzielać wsparcia organizacjom kulturalnym, religijnym lub innym organizacjom pozarządowym przestrzegającym prawa, tylko za wyraźną lub dorozumianą zgodą kraju, w którym są zarejestrowane lub prowadzą działalność.

Państwa powinny jednak powstrzymać się od finansowania partii politycznych o charakterze etnicznym lub religijnym w obcym kraju, ponieważ może to mieć skutki destabilizujące i osłabiać dobre stosunki międzypaństwowe. Swobodny odbiór programów transgranicznych, zarówno bezpośrednio, jak i poprzez retransmisję, nie może być zabroniony na podstawie pochodzenia etnicznego, kultury, języka lub religii. Ograniczenia są stosowane do programów, które wykorzystują mowę nienawiści lub nawołują do przemocy, rasizmu lub dyskryminacji. Przyznając świadczenia osobom należącym do mniejszości narodowych zamieszkałych za granicą, państwa powinny zapewnić ich spójność z systemem wsparcia dla osób należących do mniejszości w obrębie ich własnej jurysdykcji²²². Jeżeli państwa wykażą większe zainteresowanie mniejszościami za granicą niż w kraju lub aktywnie wspierają określoną mniejszość w jednym kraju, zaniedbując ją w innych krajach, motywy i wiarygodność ich działań mogą zostać zakwestionowane²²³.

²²² Zob. *The Bolzano/Bozen Recommendations...*, op.cit., s. 6-8, 16-24.

²²³ Por. art. 5 Konwencji eliminacji rasizmu; art. 5 Konwencji przeciwko dyskryminacji w edukacji; art. 28 ust. 3, art. 29 ust.1 lit. b,c,d Konwencji o prawach dziecka; art. 4 Europejskiej Konwencji o telewizji ponadgranicznej; art. 9 ust. 1 Konwencji Ramowej; art. 20 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 10 EKPCz; art. 11 ust.2 Europejskiej Karty języków.

2.6.4. Instrumenty i mechanizmy wielostronne i dwustronne

Państwa powinny współpracować w ramach przyjaznych stosunków dwustronnych i wielostronnych. Bazą wyjściową takiej współpracy powinno być raczej terytorium niż pochodzenie etniczne. Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi i regionalnymi a samorządami mniejszości narodowych może przyczynić się do tolerancji i dobrobytu, zacieśnić stosunki międzypaństwowe i zachęcić do dialogu na temat mniejszości.

W rozwiązywaniu problemów, dotyczących ochrony osób należących do mniejszości narodowych, państwa powinny kierować się zasadami ustanowionymi w międzynarodowych dokumentach dotyczących praw człowieka. Zaliczyć do nich należy wielostronne instrumenty i mechanizmy, które zostały stworzone specjalnie w celu wspierania i wdrażania standardów i zobowiązań dotyczących mniejszości. Zachęca się państwa do zawierania dwustronnych traktatów i dokonywania innych ustaleń dwustronnych w celu zwiększenia i dalszego rozwoju poziomu ochrony osób należących do mniejszości narodowych. Mechanizmy te oferują narzędzia, za pośrednictwem, których państwa mogą wymieniać informacje i obawy, realizować interesy i pomysły oraz dalej wspierać mniejszości w oparciu o przyjazne stosunki. Dwustronne podejście powinno być zgodne z duchem podstawowych reguł i zasad określonych w instrumentach wielostronnych. Państwa powinny właściwie wykorzystywać wszystkie dostępne instrumenty krajowe i międzynarodowe, aby skutecznie rozwiązywać ewentualne spory i unikać konfliktów dotyczących kwestii mniejszości²²⁴. Mogą to być organy doradcze i konsultacyjne, takie jak rady mniejszości, wspólne komisje i odpowiednie organizacje międzynarodowe. Mechanizmy mediacji lub arbitrażu należy ustanowić z wyprzedzeniem w drodze odpowiednich dwustronnych lub wielostronnych umów²²⁵.

²²⁴ Zob. *The Bolzano/Bozen Recommendations...*, op.cit., s. 8, 24-27.

²²⁵ Por. art. 15, 17,18 Konwencji Ramowej; art. 2 ust. 2 i art. 2 ust. 3 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych i Językowych; par. 35 Copenhagen Document; art. 26, 31 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. , Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439 (dalej jako Prawo Traktatów).

2.7. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące integracji w różnorodnych społeczeństwach

2.7.1. Zasady ogólne

Wytyczne z Lublany dążą do zapewnienia państwom członkowskim OBWE wskazówek, jak najlepiej zintegrować różnorodne społeczeństwa. Zawierają one zasady strukturalne, bez których trudno wdrożyć dobrą politykę integracji; zasady integracji, które obejmują niezbędne podstawowe tezy i wartości; elementy ram polityki integracji z opisem mechanizmów, procesów i zagadnień przekrojowych oraz kluczowe obszary polityki integracyjnej²²⁶.

2.7.2. Zasady demokratycznego państwa

Warunkiem rozwoju stabilnego społeczeństwa jest suwerenne i funkcjonujące prawidłowo państwo. Suwerenność wiąże się z posiadaniem przez państwo praw i obowiązków zarówno wobec własnej ludności jak i międzynarodowej społeczności. Jednym z obowiązków suwerennego państwa powinno być rozwijanie i wdrażanie polityki integracyjnej opartej o instytucjonalne i prawne struktury²²⁷. Dobry i demokratyczny rząd służy potrzebom i interesom całej ludności państwa. Choć demokracja oznacza rządy większości w podejmowaniu politycznych decyzji, obejmuje ona również zabezpieczenie przed nadużywaniem władzy większości. Cel ten osiąga się poprzez zapewnienie ochrony i aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym wszelkich mniejszości. Sprawne procesy zarządzania państwem ułatwiają integrację wszystkich członków społeczeństwa²²⁸.

Niedyskryminacja i rzeczywista równość stanowią fundamentalne zasady demokratycznego państwa. Są one również przesłankami efektywnej pracy wszystkich członków społeczeństwa na rzecz dobra wspólnego. Zakaz dyskryminacji zakłada równość

²²⁶ Zob. *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies and Explanatory Note*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2012, s.7-8.

²²⁷ Por. art. 1, art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych; par. 37 Copenhagen Document; art. 21 Konwencji Ramowej; art. 8 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych i Językowych.

²²⁸ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 9 – 10; por. par. 5, 6 Copenhagen Document; art. 21 ust.3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

wobec prawa i równą ochronę prawną. Tylko wtedy, gdy te warunki są spełnione, mogą być usunięte przeszkody uniemożliwiające zrealizowanie rzeczywistej równości. Zapewnienie skutecznej równości wobec prawa oznacza także obowiązek przyjęcia ukierunkowanych polityk i w miarę konieczności specjalnych środków²²⁹. Poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym ochrona praw mniejszości pozwala zróżnicowanym społeczeństwom, aby w pełni rozwijały kooperacyjne relacje w warunkach gwarantujących bezpieczeństwo i pokój.

Zobowiązania międzynarodowe i wynikające z nich obowiązki stanowią minimalne standardy, które muszą przestrzegać państwa. Obowiązki te obejmują również konieczność prowadzenia aktywnej polityki integracyjnej oraz promowanie pełnego poszanowania praw wszystkich jednostek²³⁰. Różnorodność jest cechą wszystkich współczesnych społeczeństw i grup, które funkcjonują w społeczeństwie. Legislacyjne ramy i stosowne polityki powinny umożliwić uznanie, że indywidualne tożsamości mogą być wielorakie, wielowarstwowe i dynamiczne. Zasada dobrowolności samoidentyfikacji ustanawia prymat indywidualnego wyboru swojej tożsamości. Prawa mniejszości obejmują prawo poszczególnych reprezentantów społeczności mniejszościowych do wyboru czy chcą być traktowani jako członkowie mniejszości narodowych. Dokonanie takiego wyboru lub odmowa jego podjęcia nie może grozić danej osobie żadnymi negatywnymi konsekwencjami. Nie mogą być stosowane żadne restrykcje ograniczające wolność wyboru. Zabroniona jest asymilacja wbrew czyjejś woli, dokonywana przez państwo czy też osobę trzecią²³¹.

Ponieważ niektóre prawa mniejszości mają znaczenie tylko wtedy, gdy są realizowane przez całe społeczeństwo, w pewnych kontekstach może to prowadzić do zróżnicowania grup społecznych. Niemniej jednak, izolacja lub nadmierne rozdzielanie może osłabić wzajemne relacje społeczne i zniweczyć spójność społeczeństwa²³².

²²⁹ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 10 – 11; por. art. 2, 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; art. 2, 26, 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych; art.1 Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Rasizmu; par. 5.9, 25.3, 25.4, 31 Copenhagen Document.

²³⁰ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 12 – 13; por. art. 5 ust.1, art. 8, art. 10 - 15 Konwencji Ramowej; art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; par. 33, 35 Copenhagen Document; art. 1, art. 2 ustęp 2, art. 2 ust. 3 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych i Językowych.

²³¹ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 14 – 16; por. art. 3 Konwencji Ramowej; par. 32 Copenhagen Document..

²³² Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 16 -17; por. art. 3 ust. 2 Konwencji Ramowej ; art. 2 ustęp 1 lit. e Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Rasizmu.

2.7.3. Polityka integracyjna

Integracja jest procesem, który wymaga, aby wszyscy członkowie danego społeczeństwa akceptowali wspólne instytucje publiczne i mieli poczucie przynależności do wspólnego państwa i społeczeństwa integracyjnego. Nie wyklucza to możliwości określenia odrębnych tożsamości, które stale się rozwijają i różnicują. Mechanizmy, mające na celu wzajemne dostosowanie, są niezbędne do podjęcia negocjacji dotyczących słuszych roszczeń przedstawionych przez różne grupy lub społeczności. Integracja jako dwutorowy proces może się zakończyć sukcesem, jeśli każdy akceptuje jej istnienie i rolę w tworzeniu wspólnoty. Polityka integracyjna powinna dążyć do sytuacji, w której każdy może korzystać z pełnego członkostwa w społeczeństwie; ma równy dostęp do dóbr i usług publicznych oraz równe możliwości rozwoju. Wszyscy członkowie społeczeństwa powinni mieć zapewnione na tych samych zasadach skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym oraz w sprawach publicznych²³³.

Polityka integracyjna powinna być spójna z interesami i prawami wszystkich członków społeczeństwa, w tym osób należących do mniejszości. Oprócz posiadania praw, wszyscy członkowie społeczeństwa mają obowiązek przestrzegać prawo i przyczyniać się do integracji społeczeństwa poprzez aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. Polityka integracyjna powinna obejmować środki, które zachęcają do dialogu między społecznościami i współdziałania opartego na tolerancji i wzajemnym szacunku. 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 karnych²³⁴. Powinna zostać opracowana i wdrożona polityka integracyjna, ukierunkowana zarówno w stosunku do mniejszości jak i większości. Odzwierciedla to fakt, że integracja społeczeństwa jest procesem wzajemnego dostosowania i aktywnego zaangażowania wszystkich członków społeczeństwa, zarówno poszczególnych osób jak i zorganizowanych grup.

²³³ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 18 – 20; por. art. 29 ust. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; art. 20 Konwencji Ramowej.

²³⁴ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 20 – 22; art. 6 Konwencji Ramowej.

Rządy powinny opracować w rozsądnym terminie strategię, politykę i plany działania związane z integracją, biorąc pod uwagę kompetencje i role różnych szczebli władzy, a także stanowisko zainteresowanych stron i innych podmiotów. Władze państwowe w trakcie opracowywania, wdrażania i monitorowania polityki integracyjnej powinny promować efektywny udział wszystkich istotnych grup społecznych, w tym osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych. Zasady polityki integracyjnej są bardziej skuteczne, gdy są oparte na rzetelnych dowodach i przeznaczone są do pracy w szczególnie określonych warunkach. Rozwój polityki integracyjnej powinien opierać się na systematycznym gromadzeniu kompleksowych informacji i obiektywnej analizie zebranego materiału dowodowego. Dane powinny być posegregowane według kryteriów, istotnych dla polityki integracyjnej, takich jak używany język czy przynależność etniczna. Zbiór wszystkich danych i proces ich przetwarzania powinny w pełni respektować zasadę samoidentyfikacji i obowiązujące normy ochrony danych osobowych. Odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe powinny być przeznaczone do opracowywania, wdrażania i monitorowania zadań określonych w strategii i planach działania. Strategie i polityki oraz ich realizacja, powinny podlegać regularnemu monitorowaniu i ocenianiu. Jeżeli jest to konieczne, polityka integracyjna powinna być korygowana okresowo. Ramy prawne powinny wyraźnie uznawać różnorodność pluralistycznych społeczeństw oraz zagwarantować jej ochronę i promowanie²³⁵.

Promocja i ochrona praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób bez dyskryminacji powinna być zapisana w Konstytucji i przełożona na konkretne normy i mechanizmy. Prawa mniejszości są integralną częścią praw człowieka, dlatego powinna być wprowadzona kompleksowa regulacja praw mniejszości.

Mogą być ustanowione ograniczenia niektórych praw i wolności. Ograniczenia te muszą być jednak wyraźnie określone w przepisach prawa i oparte na podstawie uzasadnionych celów, takich jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie publiczne lub prawa i wolności innych osób. Ograniczenia praw i wolności muszą być proporcjonalne do wyżej wymienionych celów. Prawodawstwo powinno zapewnić jasne i skuteczne środki. Powinien być zapewniony pełny dostęp do tych środków. Państwa powinny w celu formułowania i wdrażania polityki integracyjnej zapewnić odpowiednie i skuteczne rozwiązania instytucjonalne. Wdrażanie polityki integracji jest procesem wymagającym

²³⁵ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 22 – 28; art. 3 ust.1 Konwencji Ramowej.

aktywnego zaangażowania wielu zainteresowanych stron z sektora publicznego i prywatnego. Na etapie planowania polityki i opracowywania dokumentów powinno uwzględniać się różne podmioty i ich odpowiednie obowiązki. Rząd ma wiodącą rolę w formułowaniu i wdrażaniu polityki integracyjnej. Plany polityki powinny definiować rolę i zadania instytucji i podmiotów na różnych szczeblach władzy. Wszystkie szczeble władzy powinny być zaangażowane w realizację polityki integracyjnej. Chociaż zasadnicze ramy prawne powinny być ustalone na poziomie centralnym, to władze lokalne i regionalne odgrywają kluczową rolę w realizacji planów polityki integracyjnej. Administracja państwowa i służby publiczne powinny uwzględniać nurt różnorodności w strukturach i mechanizmach ich pracy, w tym poprzez zatrudnianie osób należących do grup mniejszościowych²³⁶.

Systemy partyjne powinny być pluralistyczne i zachęcać do wolnej konkurencji między wszystkimi częściami społeczeństwa. Partie polityczne mogą odegrać znaczącą i konstruktywną rolę w formułowaniu polityki i prowadzeniu dyskursu politycznego. Politycy mają szczególnie obowiązek podejmowania dialogu szanującego różnorodność. Politycy powinni wyraźnie sprzeciwiać się jakimkolwiek próbom podżegania do nienawiści²³⁷. Należy zachęcać podmioty sektora prywatnego, w tym pracodawców i związki zawodowe, a także prywatne uczelnie i media, aby zarówno same jak i we współpracy z innymi podmiotami uczestniczyły w opracowywaniu polityki integracyjnej. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego, dzięki swojemu doświadczeniu życiowemu, odgrywają ważną rolę, zapewniając istotny wkład w politykę integracji. Są one również potencjalnymi uczestnikami we wdrażaniu polityki integracyjnej i jej planów.

Przy opracowywaniu kompleksowej zasady niedyskryminacji i przepisów ją regulujących, państwa powinny stworzyć mechanizmy skutecznego jej wdrażania. Odpowiednie polityki powinny być wprowadzone w celu identyfikacji i usunięcia przeszkód w zapewnieniu wszystkim mieszkańcom równych szans. Środki prawne, przysługujące w przypadkach dyskryminacji, powinny obejmować skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje; gwarantować odpowiednie odszkodowanie oraz zapewniać w miarę potrzeby możliwość podjęcia działań naprawczych. Polityki, które zawierają specjalne środki w celu

²³⁶ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 29-34; art. 10 ust.2 Konwencji Ramowej.

²³⁷ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 35-36; por. art. 7 Konwencji Ramowej; par. 30 Copenhagen Document; art. 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 4 Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Rasizmu; art. 10 EKPCz.

zwalczania skutków przeszłości lub systematycznej dyskryminacji określonej grupy, nie powinny być uważane za dyskryminujące. Możliwość przyjęcia takich środków należy przewidzieć w prawie ²³⁸.

2.7.4. Obywatelstwo

Niedyskryminujące zasady otrzymywania obywatelstwa są ważnym aspektem polityki integracyjnej. Ponadto, obywatelstwo posiada symboliczną wartość jako sygnał wspólnej przynależności ²³⁹.

Kwestie dotyczące przyznania i odebrania obywatelstwa znajdują się w kompetencji państwa. Obywatelstwo powinno być oparte na realnym związku jednostki z państwem. Niemniej jednak, współcześnie wymaga się formułowania wyraźnej polityki w zakresie przyznawania i odbierania obywatelstwa, obejmującej zakaz dyskryminacji w tej sferze. Obywatelstwo jest prawem człowieka; każdy ma prawo do obywatelstwa. W szczególności prawo nie powinno sankcjonować stanu bezpaństwowości w momencie urodzenia się dziecka, bez względu na źródło powstania takiego stanu. Państwa powinny rozważyć przyznanie obywatelstwa osobom, które były prawnie lub faktycznie bezpaństwowcami przez znaczny czas nawet wtedy, gdy inne przyczyny obiektywne nie mogą być wzięte pod uwagę. Polityki przewidujące uprzywilejowany dostęp do obywatelstwa osobom zamieszkującym za granicą w oparciu o więzi kulturowe, historyczne lub rodzinne powinny zapewnić poszanowanie zasady przyjaznych, dobrosąsiedzkich stosunków i zachowania terytorialnej suwerenności.

Strategie te powinny być zaprojektowane w taki sposób, aby uniknąć tworzenia niejasności w odniesieniu do jurysdykcji. Ochrona praw mniejszości należy przede wszystkim do zobowiązań państwa, w którym zamieszkują. Posiadanie przez jedną osobę wielu obywatelstw nie powinno być uznane za przeszkodę w integracji. Nadanie obywatelstwa przez państwa zamieszkania stałym mieszkańcom, którzy już posiadają obywatelstwo innego

²³⁸ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 36 -39; art. 1 ust. 4 Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Rasizmu.

²³⁹ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 40 – 41 ; por. art. 2, 3, art. 5 ust. 2 Europejskiej konwencji o obywatelstwie, Strasburg 6 listopada 1997 roku, European Treaty Series (ETS)1 Serie des traites europeens (STE) Nr 166.

państwa, może wspierać proces integracji. Dzieciom, które po urodzeniu nabyły więcej niż jedno obywatelstwo, nie należy zakazywać posiadania kilku obywatelstw w ciągu ich życia²⁴⁰.

2.7.5. Efektywny udział w życiu społecznym

Proces integracji może być łatwiejszy, jeśli możliwości udziału w tym procesie są zapewnione wszystkim członkom społeczeństwa. Efektywny udział w sprawach publicznych oraz we wszystkich dziedzinach życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego, w tym osób należących do mniejszości, jest zarówno prawem samym w sobie, jak i warunkiem koniecznym dla osiągnięcia równych szans w praktyce²⁴¹. Państwa członkowskie powinny przyjąć konkretne, ukierunkowane polityki, aby zapewnić, że każdy ma odpowiednie możliwości do skutecznego uczestnictwa w demokratycznym podejmowaniu decyzji.

W ramach tych polityk, państwa powinny dążyć do odpowiedniej reprezentacji różnych grup w ich społeczeństwie, w tym mniejszości, we wszystkich istotnych strukturach administracji publicznej i organów decyzyjnych. Efektywny udział społeczny i gospodarczy na równych zasadach dla wszystkich członków społeczeństwa jest niezbędny dla pomyślnej integracji. Państwa powinny formułować i realizować polityki odnośnie takich dziedzin jak edukacja i szkolenie; zatrudnienie; opieka zdrowotna; dostęp do mieszkań, publicznych towarów i usług, tak, aby w sposób kompleksowy promować integrację społeczno-gospodarczą²⁴². Państwa powinny stworzyć warunki dla osób, należących do mniejszości, do skutecznego uczestnictwa w życiu kulturalnym swojej społeczności i całego społeczeństwa. Powinna być zapewniona wolność religii i przekonań oraz szanse na dobrowolny udział w życiu religijnym wspólnoty, z uwzględnieniem zasady wzajemności²⁴³.

Polityka państw powinna równoważyć potrzebę używania wspólnego języka jako wspólnej podstawy do integracji i funkcjonowania społeczeństwa z obowiązkiem ochrony i promowania różnorodności językowej, w tym ochrony praw językowych mniejszości.

²⁴⁰ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 42–45; por. art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; art. 7, art. 8 ust. 2 Konwencji o Prawach Dziecka.

²⁴¹ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 45–46; art. 15 Konwencji Ramowej.

²⁴² Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 46–49; art. 18 ust.2 Konwencji Ramowej.

²⁴³ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 49–51; por. art. 2 ust.1 Deklaracji Praw Osób Należących Do Mniejszości Narodowych Lub Etnicznych, Religijnych i Językowych; art. 5, 6, 15 Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention, <http://www.coe.int>, [dostęp 16.08.2020]; art.18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; art. 18 ust. 1, art. 18 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 9 EKPCz; art. 7, 8 Konwencji Ramowej; par. 32 Copenhagen Document.

Rządy powinny zapewnić każdemu mieszkańcowi możliwość nauczania się urzędowego języka państwa. Promowanie wielojęzyczności wśród wszystkich członków społeczeństwa może przyczynić się do integracji w społeczeństwach zróżnicowanych pod względem językowym. Polityka edukacyjna powinna być sformułowana zgodnie z polityką integracyjną oraz w jej ramach. W ten sposób można zapewnić lepszą podstawę dla integracji społeczeństwa oraz interakcji i zrozumienia pomiędzy uczniami z różnych środowisk²⁴⁴. Państwa powinny szanować prawo osób, należących do mniejszości, do uczenia się ich języka lub otrzymywania nauki w tym języku, w zależności od potrzeb, w szczególności na obszarach zamieszkałych przez nich tradycyjnie lub w znacznej liczbie. Państwa powinny rozwijać systemy zintegrowanej i wielojęzycznej edukacji na wszystkich poziomach, mające na celu zapewnienie wszystkim uczniom równego dostępu, możliwości i wyników nauczania, niezależnie od ich przynależności etnicznej do większości społeczeństwa lub mniejszości narodowych. Taka zintegrowana edukacja powinna również obejmować nauczanie wszystkich uczniów o różnorodności w ich społeczeństwie²⁴⁵.

Organy bezpieczeństwa i ścigania powinny działać profesjonalnie, odpowiedzialnie i z szacunkiem dla praw człowieka. Ich skład osobowy powinien odzwierciedlać różnorodność społeczeństwa. Organizować je należy w celu zaspokojenia potrzeb wszystkich grup ludności, w tym mniejszości²⁴⁶. Państwa powinny dokonać oceny sytuacji w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i opracować kompleksową strategię zmierzającą do zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla wszystkich. Równy dostęp do skutecznego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości jest niezbędny dla integracji społeczeństwa.

Polityka państwa powinna dążyć do wspierania i ułatwiania podejmowania przez media tematyki dotyczącej różnorodności społeczeństwa, w tym poprzez wspieranie wymiany między kulturami i przeciwdziałanie negatywnym stereotypom i uprzedzeniom oraz w inny sposób zwalczanie nietolerancji. Promowanie w mediach języka państwowego lub języków urzędowych nie powinno ograniczać prawa do używania języka mniejszości.

²⁴⁴ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 52–54; por. art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; par. 34, 35 Copenhagen Document; art. 10 – 14 Konwencji Ramowej.

²⁴⁵ Por. W. Romans, I. Ulasiuk, *Introduction: Effective Participation of National Minorities...*, op.cit., s. 14.

²⁴⁶ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 55–58; por. art. 12 – 14 Konwencji Ramowej; art. 18, 29d Konwencji o Prawach Dziecka.

Państwa powinny promować integrację z poszanowaniem wrażliwości, zarówno mniejszości jak i większości, w zakresie używania symboli w udostępnionej przestrzeni publicznej. Państwa świadome wolności wypowiedzi powinny unikać podziałów związanych z wykorzystaniem symboli i zniechęcać podmioty niepaństwowe do eksponowania symboli w sposób mogący wywołać konflikty społeczne. W stosownych przypadkach należy szukać możliwości promowania symboli łączących różne grupy społeczeństwa ²⁴⁷.

2.7.6. Wnioski

Wytyczne z Lublany nie tylko wspierają uznawanie kultur, tożsamości i interesów politycznych mniejszości, dodatkowo także zalecają państwom członkowskim zabezpieczenie komunikacji pomiędzy etnicznymi wspólnotami. Wytyczne te wskazują, że mniejszości narodowe powinny mieć nie tylko prawo do efektywnego uczestnictwa w administracji państwa, ale powinny być one również zachęcane do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym. Integracja jest dynamicznym procesem z udziałem wielu podmiotów, który ułatwia skuteczne uczestnictwo wszystkich członków zróżnicowanego społeczeństwa w sferze gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturalnej, a także promuje poczucie przynależności na poziomie krajowym i lokalnym. Do wspierania procesu integracji państwa członkowskie powinny przyjąć polityki, które mają na celu stworzenie społeczeństwa, w którym szanuje się różnorodność i każdy; w tym wszyscy członkowie grup etnicznych, językowych, kulturowych i religijnych; przyczynia się do budowania i utrzymania wspólnej tożsamości obywatelskiej. Jest to osiągnięte poprzez zapewnienie równych szans dla wszystkich. Społeczeństwo jako całość korzysta z takiej polityki. To, dlatego Wysoki Komisarz woli mówić o integracji społeczeństw wielonarodowych zamiast integracji mniejszości narodowych z resztą społeczeństwa.

Biorąc pod uwagę rosnącą etniczno-kulturową różnorodność w obrębie wszystkich państw członkowskich OBWE i jednocześnie zwiększone zainteresowanie modelami

²⁴⁷ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 59–65; por. art. 9 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 6, 10 EKPCz; art. 6, 9, art. 10 ust. 3, art. 11 Konwencji Ramowej; art. 11 ust. 3 Europejskiej Karty języków.

i podejściami do integracji, Wysoki Komisarz Knut Vollebaek postanowił dokonać syntezy zbiorowego doświadczenia wszystkich komisarzy i podzielić się tym doświadczeniem w formie przedmiotowych wytycznych. Wytyczne te mają na celu dostarczenie wskazówek, jak państwa mogą działać na rzecz wzmocnienia spójności i integracji społecznej; biorąc pod uwagę ważną kwestię ochrony i promowania praw człowieka, w tym praw różnych społeczności do ochrony swojej tożsamości. Żadne porady ogólne mające zastosowanie do wszystkich państw uczestniczących nie mogą przedstawić konkretnych rozwiązań dotyczących treści polityki danego państwa, gdyż sytuacja w każdym kraju jest inna. Wytyczne uznają, że obowiązek wspierania procesu integracji i wdrażania polityki integracyjnej zawsze spoczywa na władzach państwa.

Wytyczne łączą normatywne i praktyczne podejście. Mimo, że są one oparte na konkretnym doświadczeniu Wysokiego Komisarza i nie obejmują wyczerpującego zestawu polityk integracyjnych zawierają spostrzeżenia i wnioski, które mogą być istotne w wielu różnych kontekstach. Podsumowując, celem niniejszych Wytycznych jest dostarczenie decydom i przedstawicielom państw członkowskich OBWE praktycznych porad, w jaki sposób opracować i wdrażać polityki, które ułatwiają integrację różnych społeczeństw. Opracowywanie i wdrażanie polityki integracyjnej powinno znajdować się wśród priorytetów wszystkich państw pragnących zachować różnorodność i uniknąć ryzyka konfliktu w wyniku zwiększonej separacji i rozwijających się napięć między grupami w społeczeństwie, a tym samym przyczyniać się do długotrwałego pokoju i stabilizacji²⁴⁸. Wytyczne z Lublany dążą do zapewnienia państwom członkowskim OBWE wskazówek, jak najlepiej zintegrować różnorodne społeczeństwa. Zawierają one zasady strukturalne, bez których trudno wdrożyć dobrą politykę integracji; zasady integracji, które obejmują niezbędne podstawowe tezy i wartości; elementy ram polityki integracji z opisem mechanizmów, procesów i zagadnień przekrojowych oraz kluczowe obszary polityki integracyjnej²⁴⁹.

²⁴⁸ Zob. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 2 – 6.

²⁴⁹ Zob. L. Zannier, *Remarks by Lambert Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the International Conference „Towards Concept for One Society and Interculturalism”*, Skopje, North Macedonia-3 October 2019, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2019, s. 3.

2.8. Zalecenia Wysokiego Komisarza dotyczące dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości

2.8.1. Zasady ogólne

Rekomendacje z Grazu dotyczące dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości zostały opracowane w listopadzie 2017 roku. W świetle rekomendacji z Grazu pojęcie dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest rozumiane jako zobowiązanie ze strony Państwa. Państwo musi bez dyskryminacji zagwarantować każdej osobie prawo do skutecznego dochodzenia roszczeń, jeżeli jej prawa zostały naruszone lub istnieje potrzeba wyegzekwowania tych praw²⁵⁰.

2.8.2. Dostęp do sprawiedliwości

Dostęp do sprawiedliwości dla mniejszości narodowych opiera się na idei, że sprawiedliwość nie polega jedynie na korzystaniu z praw przez osoby należące do mniejszości narodowych, ale jest również ściśle związana z zapobieganiem konfliktom międzyetnicznym²⁵¹.

2.8.2.1. Rządy prawa

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla mniejszości narodowych jest wpisany w koncepcję reguły państwa prawa. Oznacza to, że wszystkie podmioty – publiczne i prywatne, jednakowo podlegają prawu i ponoszą odpowiedzialność za swoje czyny na jednakowych zasadach. Procedury uchwalania i egzekwowania prawa powinny być demokratyczne, sprawiedliwe, przejrzyste i przewidywalne. Uchwalane akty prawne powinny

²⁵⁰ Zob. *The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities & Explanatory Note*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2017, s. 41.

²⁵¹ Ibidem, s. 10; por. art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 6, 13 EKPCz; par. 5 Copenhagen Document. Należy zauważyć, że chociaż niektóre instrumenty prawne wymienione w Rekomendacjach z Grazu (np. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności lub Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych) nie są prawnie wiążące dla wszystkich uczestników OBWE, to stanowią one cenne punkty odniesienia dla interpretacji innych, wiążących, instrumentów międzynarodowych.

chronić prawa człowieka, w tym prawa osób należących do mniejszości narodowych i powinny zostać opracowane w konsultacji z nimi. Co ważne, uchwalane prawa powinny być egzekwowane przez niezależne i bezstronne sądy, uprawnione do kontroli aktów administracyjnych. Prawa powinny być stosowane bez żadnej dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych. Wyroki sądowe dotyczące mniejszości narodowych powinny być wykonywane bezstronnie, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki²⁵².

2.8.2.2. Brak dyskryminacji i równość

Bezpośrednia dyskryminacja istnieje wtedy, kiedy prawo traktuje osobę należącą do mniejszości lub całą mniejszość mniej korzystnie niż inną osobę lub grupę, w tej samej sytuacji lub w porównywalnej sytuacji. Obowiązkiem państw jest, aby dyskryminacja była precyzyjnie jasno zdefiniowana oraz zabroniona przez Konstytucję i prawo ustawowe.

W świetle zasady niedyskryminacji zabronione jest wszelkie nieuzasadnione nierówne traktowanie zgodnie z prawem lub przez prawo na podstawie przynależności do mniejszości narodowej lub na podstawie tożsamości etnicznej, płci, orientacji seksualnej, wieku, niepełnosprawności, języka, religii (lub przekonania), pochodzenia narodowego czy społecznego²⁵³. W tym kontekście należy zastosować pozytywne środki (takie jak przyjęcie stosownego prawodawstwa lub przydział wystarczających zasobów), aby zapewnić pełną i skuteczną równość dostępu do sprawiedliwości dla osób należących do mniejszości narodowych. Państwa powinny na przykład usunąć wszelkie przeszkody proceduralne (w tym w prawie cywilnym i administracyjnym), które nieproporcjonalnie utrudniają mniejszościom narodowym dostęp do wymiaru sprawiedliwości, takie jak nadmierne wymogi formalne lub niepotrzebnie skomplikowane procedury. Należy również zweryfikować krótkie terminy przedawnienia lub wysokie opłaty sądowe, jeżeli uniemożliwiają one osobom ze środowisk mniejszościowych prowadzenia sprawy przed sądem. Osoby należące do narodowych mniejszości, podczas postępowania przed sądami i w kontakcie z krajowymi instytucjami

²⁵² Zob. *The Graz...*, op.cit., s.11; por. par. 2 Copenhagen Document; preambuła Konwencji Ramowej.

²⁵³ Zob. *The Graz...*, op.cit., s.11; por. art. 4 Konwencji Ramowej; Dyrektywa Rady 2000/43 / WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz. Urz. L 180 z 19.07/2000 r ; Dyrektywa Rady 2000/78 / WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. L 303 z 02.12.2000 r.

praw człowieka, powinny mieć możliwość porozumiewania się w języku, który rozumieją; najlepiej w ich własnym języku.

2.8.2.3. Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny organ ustanowiony ustawą

Ponieważ uprzedzenia i dyskryminacja systemowa często dotyczą członków mniejszości narodowych ważne jest, aby sprawy jednostek należących do mniejszości narodowych były rozpatrywane przez sądy, trybunały i krajowe organy praw człowieka. Instytucje te kierując się zasadami bezstronności i niezależności, powinny być wolne od uprzedzeń przeciwko mniejszościom i kobietom należącym do mniejszości narodowych²⁵⁴. Co więcej, wzmożoną kontrolę sądową należy stosować do przypadków, w których osoby należące do mniejszości narodowych są ofiarami, oskarżonymi lub powodami.

W procesie karnym w stosunku do osób, przynależących do mniejszości narodowych, powinno mieć zastosowanie domniemanie niewinności, tak jak w przypadku innych obywateli danego państwa. Powinny być zapewnione gwarancje proceduralne ograniczające nadmierne trwanie aresztu tymczasowego dla przedstawicieli mniejszości narodowych (na przykład w przypadkach, gdy takie osoby nie mają stałego miejsca zamieszkania). Kwestie te muszą być oceniane przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, który powinien przedstawić konkretne uzasadnienie w przypadku podtrzymania decyzji o dalszym zatrzymaniu. W danym państwie takie samo postępowanie proceduralne powinno przysługiwać wszystkim osobom, w tym należącym do mniejszości narodowych. Mniejszości muszą mieć możliwość zakwestionowania wszystkich argumentów i dowodów przedstawionych przez przeciwnika procesowego w swoim języku. Nie należy przypisywać mniejszej wiarygodności zeznaniom osób należących do mniejszości ze względu na ich płeć, wygląd, strój, postawę, język lub konwencję kulturową²⁵⁵.

²⁵⁴ Por. art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich; art. 6 EKPCz.

²⁵⁵ Zob. *The Graz...*, op.cit., s. 13-14.

2.8.2.4. Prawo do pomocy prawnej

Prawo do wniesienia skargi i do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy będzie urzeczywistnione tylko wtedy, gdy osoby zaangażowane w postępowanie karne, cywilne lub administracyjne, będą uprawnione do pomocy prawnej, która ułatwi im przedstawienie i obronę swojej sprawy. W związku z powyższym w celu umożliwienia obywatelom należącym do mniejszości narodowych obrony swoich praw w postępowaniach sądowych, należy zapewnić im dostęp do usług prawnych. Usługi te powinny: być świadczone w języku, który rozumieją mniejszości, a najlepiej w ich języku. Powinny one obejmować bezpłatną pomoc prawną, ale także inne formy pomocy, takie jak dostęp do biura wspierającego odizolowane społeczności mniejszościowe, sądów mobilnych, sądu on-line, edukacji prawniczej; dostęp do informacji prawnych i innych usług, które mogą zapewnić krajowe instytucje zajmujące się prawami człowieka. Ponadto osoby, należące do mniejszości, nie powinny być niesprawiedliwie wykluczane z pomocy prawnej za pomocą środków służących do określenia uprawnień do pomocy finansowej. Prawnicy i inni pracownicy zaangażowani w świadczenie usług prawnych powinni zostać poddani szkoleniu w celu uwrażliwienia ich na potrzeby osób należących do mniejszości narodowych, w tym kobiet²⁵⁶.

2.8.2.5. Prawo do skutecznego środka prawnego

Prawo do skutecznego środka prawnego obejmuje pociąganie sprawców do odpowiedzialności oraz zapewnienie ofiarom odpowiednich odszkodowań, w tym ofiarom należącym do mniejszości²⁵⁷. Środki prawne mają na celu dać ofiarom poczucie, że zostały wysłuchane i że zwyciężyła sprawiedliwość. Środki te spełniają, więc funkcję zapobiegania poważnym konfliktom społecznym.

Reparacje mogą obejmować środki takie jak odszkodowanie, restytucja, rehabilitacja i udzielenie gwarancji zapobieżeniu dalszym naruszeniom. Państwa powinny zapewnić, aby wyroki o przyznaniu odszkodowań członkom mniejszości były skutecznie realizowane²⁵⁸.

²⁵⁶ Ibidem., s. 14-15.

²⁵⁷ Zob. art. 13 EKPCz.

²⁵⁸ Zob. *The Graz...*, op.cit., s. 15.

2.8.3. Niezależne instytucje zajmujące się prawami człowieka

Należy zapewnić środki gwarantujące dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla mniejszości narodowych szerszy niż tylko zapewnienie dostępu do sądów. Państwa powinny ustanowić, wzmocnić i finansować niezależne instytucje zajmujące się prawami człowieka, które mogą zapewnić skuteczne środki zaradcze dla wszystkich skarżących, w tym osób należących do mniejszości narodowych.

2.8.3.1. Możliwość otrzymywania i rozpatrywania indywidualnych skarg

Instytucje praw człowieka powinny mieć możliwość przyjmowania skarg od osób fizycznych, ale także od organizacji reprezentujących społeczności mniejszościowe. Powinna być zagwarantowana możliwość składania takich skarg również przez osoby trzecie w imieniu domniemanej ofiary lub ofiar, jeżeli udzielono zgody oraz może to doprowadzić do zbiorowego dochodzenia roszczeń. Ponadto instytucje praw człowieka powinny być w stanie oferować porady prawne skarżącym, pomagać im i reprezentować w postępowaniach. Uprawnienia do przeprowadzenia dochodzenia powinny obejmować: uprawnienia do przesłuchania świadków i żądania dostarczenia dowodów, w tym od organów publicznych oraz do odwiedzania obiektów, które zazwyczaj nie są ogólnodostępne (takie jak ośrodki detencyjne). Ta możliwość badania powinna również obejmować: możliwość ochrony świadków i skarżących przed odwetem za zaangażowanie w postępowaniu wszczętym na skutek złożenia skargi.

2.8.3.2. Uprawnienia do wszczęcia dochodzenia

Instytucje praw człowieka powinny mieć możliwość inicjowania spraw z własnej inicjatywy w przypadkach związanych z mniejszościami narodowymi. To może im pozwolić zwalczać przypadki systemowej dyskryminacji mniejszości narodowych i naruszania praw mniejszości w postępowaniach. Instytucje te powinny na przykład kwestionować decyzje władz publicznych, które mogą być formalnie zgodne

z prawem, ale są nieproporcjonalnie niekorzystne dla osób przynależących do mniejszości narodowych.

2.8.3.3. Uprawnienia do wydawania decyzji, które mogą zapewnić środek zaradczy ofierze

Instytucje praw człowieka powinny mieć zdolność do rozstrzygnięcia spraw w drodze decyzji (w tym określających zalecenia dotyczące rekompensat), które można egzekwować za pośrednictwem sądów lub wyspecjalizowanych trybunałów. W przypadku sporu powinny być uprawnione do kierowania wniosków do sądów lub wyspecjalizowanych trybunałów w celu orzekania lub do kierowania skarg do właściwych organów uprawnionych do orzekania.

2.8.3.4. Możliwość poszukiwania ugody poprzez alternatywne rozstrzygnięcie sporów

Instytucje zajmujące się prawami człowieka powinny mieć możliwość zapewnienia środków zaradczych dla mniejszości skarżących poprzez alternatywne techniki rozstrzygnięcia sporów, takich jak negocjacje, mediację lub postępowanie pojednawcze, o ile są one zgodne z międzynarodowymi standardami praw człowieka. Organ zajmujący się prawami człowieka może być na przykład zaangażowany w negocjacje w imieniu skarżącego obywatela należącego do mniejszości z instytucją publiczną oskarżoną o naruszenie jego praw. Krajowe instytucje zajmujące się prawami człowieka mogą stosować alternatywne mechanizmy rozstrzygnięcia sporów w celu zapewnienia środków zaradczych dla składających skargę przedstawicieli mniejszości, ale nie powinny wykluczać postępowania sądowego w przypadku naruszenia praw mniejszości²⁵⁹.

2.8.4. Możliwość występowania w postępowaniu w języku mniejszości narodowej

Państwa powinny zapewnić osobom, należącym do mniejszości narodowych, biorącym udział w postępowaniach przed sądowymi i krajowymi instytucjami zajmującymi się prawami

²⁵⁹ Zob. *The Graz...*, op.cit., s. 15, 17-18.

człowieka, możliwość występowania w języku, który rozumieją, najlepiej w ich języku, a także w środowisku wyrażającym szacunek dla ich tożsamości.

Podstawowym standardem właściwego procesu jest gwarancja powszechnego stosowania, podczas postępowania sądowego, języka zrozumiałego dla mniejszości narodowych. Standard ten powinien mieć również zastosowanie do postępowania prowadzonego przez krajowe instytucje zajmujące się prawami człowieka²⁶⁰. Należy podkreślić, że w przypadku osób, należących do mniejszości narodowych, możliwość posługiwania się swoim językiem w postępowaniach sprzyja zaufaniu do wymiaru sprawiedliwości i przyczynia się do zapobiegania konfliktom. Używanie języków mniejszościowych wymaga bezpłatnego tłumaczenia ustnego podczas postępowania i terminowego tłumaczenia odpowiednich dokumentów, w tym wykorzystanych dowodów na rozprawie. Szczególną uwagę należy zwrócić na udostępnienie przepisów w językach mniejszości i rozwijanie terminologii prawnej w językach mniejszościowych w celu ułatwienia korzystania z tych języków w postępowaniach sądowych²⁶¹.

2.8.5. Dostęp do pomocy prawnej

Państwa powinny udostępniać mniejszościom narodowym pomoc prawną w sposób, który usuwa przeszkody, na jakie napotykają w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Osoby należące do mniejszości narodowych, które mogą być zmarginalizowane pod względem społeczno-gospodarczym lub mają ograniczoną znajomość języków urzędowych, wymagają pomocy, ponieważ mogą nie znać swoich praw, procedury prawnej lub języka sądu. Osoby należące do mniejszości narodowych, w szczególności kobiety, mogą nie mieć wystarczających środków finansowych na pokrycie kosztów sądowych lub kosztów zastępstwa prawnego. Przedstawiciele mniejszości mogą żyć z dala od instytucji sądowych, co znacznie może utrudniać im dostępność do drogi sądowej. Mniejszości bez uzyskania pomocy prawnej mogą postrzegać sądownictwo, jako nieosiągalne, obce lub nawet stronnicze wobec nich. Taka percepcja może sprawić, że mniejszość będzie

²⁶⁰ Por. art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich; art. 6. EKPCz.

²⁶¹ Zob. *The Graz...*, op.cit., s. 18-20.

czuć się dyskryminowana, jako społeczność. Negatywny stosunek mniejszości w stosunku do państwa i jego instytucji potencjalnie zwiększa napięcia z większością.

Pomoc prawna musi być zorganizowana strategicznie, aby pokonać przeszkody, przed którymi stoją mniejszości narodowe w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości²⁶². Państwa powinny opracować takie strategie, we współpracy z kluczowymi podmiotami zainteresowanymi w tym temacie, to jest z sądownictwem, organami ścigania, krajowymi instytucjami zajmującymi się prawami człowieka, samorządami adwokackimi, podmiotami świadczącymi pomoc prawną, innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicielami mniejszości narodowych. Ważnym pierwszym krokiem jest ustalenie, po konsultacjach z osobami, należącymi do mniejszości narodowych, ram prawnych i regulacyjnych pomocy prawnej, uwzględniającej potrzeby mniejszości i kobiet należących do mniejszości. W procesie przygotowywania strategii należy wziąć pod uwagę, że osoby, należące do mniejszości, powinny mieć dostęp do usług prawnych w języku, który rozumieją, a najlepiej w ich języku (w tym przez tłumacza) na każdym etapie postępowania sądowego w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych, a także w przypadku, gdy osoby te odbywają karę więzienia²⁶³.

2.8.6. Skład organów wymiaru sprawiedliwości i instytucji praw człowieka

Skład sądów, trybunałów, organów ścigania, organów wykonawczych oraz instytucji zajmujących się prawami człowieka, powinien odzwierciedlać różnorodność populacji²⁶⁴.

2.8.6.1. Rozwiązanie problemu braku kwalifikacji

Dostęp do zawodów prawniczych można ułatwiać dzięki oferowaniu, w razie potrzeby, odpowiednich programów nauczania w językach mniejszości. Wzajemne uznawanie kwalifikacji akademickich pomiędzy państwami może także ułatwić dostęp do tych zawodów

²⁶² Zob. M.A. Nowicki, *Podstawowe Zasady Narodów Zjednoczonych Dotyczące Roli Adwokatów: VIII Kongres Narodów Zjednoczonych na temat Zapobiegania Przeszłości oraz Traktowania Przeszłości (Hawana, Kuba, 27 sierpnia -7 września 1990r.)*, „Palestra” 1992, nr 5-6, s. 80-86.

²⁶³ Zob. *The Graz...*, op.cit., s.20-23; ustęp 18 *Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area* [w:] *OSCE Human Dimension Commitments Volume 1...*, op.cit., s.166.

²⁶⁴ Por. W. Romans, I. Ulasiuk, *Introduction: Effective Participation of National Minorities...*, op.cit., s. 13.

dla osób należących do narodowości mniejszości, które studiowały za granicą. Zapewnianie innych kursów i szkoleń, w tym szkoleń językowych, mogą pomóc osobom należącym do mniejszości narodowych osiągnąć wymagany poziom do podjęcia studiów prawniczych. Inne środki obejmują zapewnienie studentom prawa, ze środowisk mniejszościowych, możliwości zdobycia doświadczenia dzięki pracy pro bono i stażom w instytucjach prawnych, oraz zapewnienie studentom pochodzącym ze społeczności, stanowiącej większość w danym kraju, możliwości współpracy ze społecznościami mniejszościowymi. Studenci, a w szczególności studentki ze środowisk mniejszościowych, nie mogą być dyskryminowani. W tym względzie należy zwrócić szczególną uwagę na instytucje prowadzące szkolenia prawne i uprawnione do wydawania licencji umożliwiającej wykonywanie zawodu prawniczego, takie jak samorządy adwokackie.

2.8.6.2. Rozpowszechnianie informacji wśród mniejszości w kwestii możliwości zatrudnienia w sądownictwie i w zawodach prawniczych oraz w krajowych instytucjach zajmujących się prawami człowieka

Inicjatywy w zakresie wymienionym powyżej powinny być promowane wspólnie z liderami społeczności oraz z wykorzystaniem środków masowego przekazu. Powinno się organizować wizyty młodych ludzi, należących do wspólnot mniejszościowych, w sądach, organach ścigania i krajowych instytucjach zajmujących się prawami człowieka. Profesjonaliści, pracujący w sądownictwie i krajowych instytucjach praw człowieka, powinni docierać do szkół, w celu zachęcenia uczniów ze społeczności mniejszościowych, aby realizowali kariery prawnicze.

2.8.6.3. Opracowanie polityk w celu zwiększenia różnorodności w zakresie rekrutacji i awansu personelu w sądownictwie i krajowych instytucjach zajmujących się prawami człowieka

Taka polityka musi być zgodna z zasadą niezależności sądów i zapewniać, że w procesie rekrutacyjnym i w postępowaniu dotyczącym awansu zawodowego w sądownictwie i w krajowych instytucjach zajmujących się prawami człowieka będą brane

pod uwagę jedynie kwalifikacje i umiejętności danej osoby starającej się o zatrudnienie lub o awans.

Kryteria rekrutacji i awansu muszą być w pełni uzasadnione dla funkcji lub urzędu sądowego, ale nie mogą stwarzać niepotrzebnych przeszkód dla mniejszości narodowych i kobiet z mniejszości. Niestety, zazwyczaj rekrutacja sędziów faworyzuje mężczyzn narodowości stanowiącej większość społeczeństwa, gdyż wyboru dokonuje się z ograniczonej grupy doświadczonych adwokatów lub prawników²⁶⁵. Dlatego w niektórych krajach uważa się, że korzystanie z egzaminów konkursowych do wyboru sędziów jest bardziej sprawiedliwe niż oparcie rekrutacji o kryterium doświadczenia w zawodzie prawnika.

2.8.6.4. Wprowadzenie zasad mających na celu zatrzymanie w sądownictwie i krajowych instytucjach prawa człowieka personelu pochodzącego ze społeczności mniejszościowych

Należy podjąć działania, mające na celu zwalczanie praktyk dyskryminacyjnych w miejscu pracy, przy jednoczesnym poszanowaniu tożsamości osób należących do mniejszości w sprawach dotyczących ubioru, języka, diety i religii, gdy są zgodne ze standardami praw człowieka. Równe traktowanie w miejscu pracy, możliwości rozwoju zawodowego i skuteczne wewnętrzne mechanizmy postępowania skargowego, wspierane przez kierownictwo organizacji, mogą zapewnić należyte poszanowanie mniejszości narodowych. Z czasem polityka rekrutacyjna i promocyjna oparta na niezależności, uczciwości i przejrzystości powinna zwiększać różnorodność systemu sądownictwa oraz krajowych instytucji zajmujących się prawami człowieka²⁶⁶.

2.8.7. Rola organów ścigania

W celu ułatwienia mniejszościom narodowym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, państwa powinny dopilnować, aby organy ścigania pracowały nad budowaniem zaufania z społecznością mniejszości i egzekwowaniem prawa w sposób bezstronny

²⁶⁵ Por. pkt 21-23. *OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* 2010, <http://www.osce.org/odihr/kyivrec> [dostęp 29.07.2018].

²⁶⁶ Zob. *The Graz...*, op.cit., s. 25-27.

i niedyskryminacyjny, bez uprzedzeń, również związanych z płcią. Policja jest zwykle pierwszym punktem kontaktowym dla osób, które chcą zgłosić incydent lub przestępstwo. Funkcjonariusze policji odgrywają kluczową rolę w ułatwianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób należących do społeczności mniejszościowych. Jeśli jednak osoby, należące do mniejszości narodowej, w stopniu nieproporcjonalnym w stosunku do całego społeczeństwa, stanowią ofiary złego traktowania podczas aresztowania, przesłuchania i zatrzymania, wtedy wspólnoty mniejszościowe będą się bały, nie ufały i unikały organów ścigania. W takich okolicznościach odmawia się dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie przestępstw wymierzonych przeciwko mniejszościom narodowym i ich członkom. Z powodów podanych powyżej osoby, należące do mniejszości albo nie zgłaszają tych przestępstw, albo te przestępstwa nie są badane rzetelnie. W związku z powyższym działania policji nie prowadzą do skutecznego ścigania. W takiej sytuacji mogą znacznie wzrosnąć napięcia między organami ścigania a społecznościami mniejszościowymi²⁶⁷. Rekomendacje z Grazu odsyłają w tym temacie do zaleceń dotyczących policji w społeczeństwach wieloetnicznych²⁶⁸.

2.8.8. Sposób traktowania ofiar

Służby wsparcia dla ofiar i środki ochrony świadków powinny być wrażliwe na potrzeby osób, należących do mniejszości narodowych, a w szczególności kobiet z mniejszości. Oprócz wszczęcia dochodzenia karnego, organy ścigania powinny oceniać potrzeby ofiary i identyfikować wymagane środki ochronne²⁶⁹. Powinny również udzielać bezpośredniej pomocy odpowiednim instytucjom, w tym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności tym wyspecjalizowanym w pomaganiu osobom należącym do mniejszości narodowych. Wsparcie takich organizacji powinno być świadczone, w sposób niedyskryminujący ofiary, bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa oraz w czasie trwania

²⁶⁷ Ibidem, s. 28-30.

²⁶⁸ Zob. *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies...*, op.cit. oraz podrozdział 2.5. niniejszej pracy.

²⁶⁹ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WsiSW, Dz. Urz.L 315 z 14.11.2012 r.

postępowania przygotowawczego i sądowego. Wsparcie to może obejmować opiekę medyczną i psychologiczną; pomoc materialną, społeczną i prawną.

System sądowniczy powinien traktować ofiary, pochodzące z mniejszości, w sposób, który ułatwia im dostęp do wymiaru sprawiedliwości. W ten sposób państwo demonstruje swoje zaangażowanie na rzecz praworządności i indywidualnych praw bez dyskryminacji. To z kolei przyczynia się do integracji społeczeństwa i zapobiegania konfliktom²⁷⁰.

2.8.9. Wykonywanie orzeczeń sądowych

Państwa powinny czuwać, aby orzeczenia sądów dotyczące osób, należących do mniejszości narodowych, były wykonywane skutecznie, bezstronnie i w rozsądnym czasie. Skuteczne wykonywanie orzeczeń sądowych jest integralnym elementem dostępu do sprawiedliwości dla wszystkich członków społeczeństwa, w tym mniejszości narodowych. Prawidłowe wykonywanie orzeczeń sądowych jest szczególnie ważne w przypadku osób, które są w większym stopniu zagrożone zostaniem ofiarą przestępstwa lub dyskryminacji ze względu na płeć, status mniejszości lub jedno i drugie. Ponadto skuteczne wykonywanie orzeczeń sądowych jest ważne dla ochrony praw osób, należących do mniejszości, w tym do własności i do zapewnienia im bezpieczeństwa. Niewykonanie orzeczenia może prowadzić do sytuacji, w których własność nie zostaje przywrócona prawowitemu właścicielowi; skazani nie są poddani karze pozbawienia wolności i pozostają zagrożeniem dla swoich ofiar; bądź powód nadal cierpi z powodu dyskryminacji²⁷¹.

2.8.10. Sposób traktowania osób przebywających w areszcie lub więzieniu

Państwa powinny zapewnić osobom, należącym do mniejszości narodowych, przebywającym w areszcie lub więzieniu, godne traktowanie i szacunek dla ich tożsamości.

²⁷⁰ Zob. *The Graz...*, op.cit., s. 30-32.

²⁷¹ *Ibidem*, s. 33-34.

2.8.10.1. Zatrzymanie przez organy ścigania

Państwa powinny dopilnować, aby podstawowe normy nie były obniżane, w przypadku zatrzymywania przez organy ścigania osób należących do mniejszości narodowych.

Zakłady penitencjarne powinny być monitorowane przez niezależne podmioty, takie jak krajowe instytucje praw człowieka, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża. Osoby należące do społeczności mniejszościowych, które były aresztowane, powinny być niezwłocznie poinformowane o swoich prawach, przyczynie ich aresztowania i zarzutach przeciwko nim w języku, który rozumieją, a najlepiej w ich języku. Osoby te powinny mieć dostęp do obrońcy i lekarza oraz możliwość powiadomienia strony trzeciej o zatrzymaniu. Należy przechowywać dla każdej zatrzymanej osoby protokół, który opisuje wszystkie aspekty jej zatrzymania i działania podjęte w trakcie zatrzymania.

2.8.10.2. Kara pozbawienia wolności

Rehabilitacja i reintegracja mogą być szczególnie trudne do osiągnięcia dla osób, należących do mniejszości narodowych, ponieważ są one narażone na dalszą dyskryminację i stygmatyzację, ze względu na karę pozbawienia wolności²⁷². Więźniowie, pochodzący z mniejszości narodowych, powinni zawsze być traktowani z godnością oraz z poszanowaniem ich tożsamości. Państwa powinny wprowadzić zasady dotyczące zarządzania systemem więziennictwa, które ułatwią takim więźniom rehabilitację, jako środek wzmocnienia spójności społecznej²⁷³.

²⁷² Zob. art. 10.3. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich.

²⁷³ Zob. *The Graz...*, op.cit., s. 34-37.

2.8.11. Zadośćuczynienie za naruszenie praw człowieka w wyniku konfliktu międzyetnicznego

Państwa powinny, w trybie pilnym, zapewnić skuteczne zadośćuczynienie dla osób należących do mniejszości narodowych, w przypadku, gdy doszło do naruszenia praw człowieka w wyniku konfliktu międzyetnicznego²⁷⁴.

2.8.11.1. Reforma / weryfikacja instytucjonalna urzędów państwowych

W celu zapobieżenia powtórzenia naruszeń praw człowieka i zapewnienia ochrony praw człowieka (w tym praw mniejszości) instytucje państwowe (w szczególności organy wojskowe, organy ścigania i organy sądowe) powinny zostać zreformowane w celu zapewnienia praworządności.

Ważną częścią tego procesu jest reformowanie ram normatywnych (ustaw, regulaminów i standardów zawodowych), w ramach, których działają te instytucje, aby zapewnić ich zgodność z międzynarodowymi standardami praw człowieka. Jeśli chodzi o sądownictwo, reforma powinna dążyć do zwiększenia jego niezależności, bezstronności, dostępności (w tym dla osób należących do mniejszości narodowych) i skuteczności. Mniejszości powinny być zaangażowane w proces reform, zwłaszcza w celu zadbania o to, aby reformy zajmowały się przyczynami systemowej dyskryminacji.

2.8.11.2. „Komisje prawdy”

„Komisje prawdy” to niezależne komisje śledcze, ustanowione przez Państwo, posiadające mandat do zbadania i przedstawienia bieżących lub przeszłych naruszeń praw człowieka. Komisje zalecają reparacje, a także różne reformy, aby zapobiec powrotowi konfliktu. „Komisjom prawdy” mogą również przysługiwać quasi-sądowe uprawnienia, takie jak możliwość rozstrzygania roszczeń o naprawienie szkody lub wzywania świadków w celu zeznawania. Komisje współpracują bezpośrednio z ofiarami,

²⁷⁴ Ibidem, s. 37-40.

przyjmują ich oświadczenia, przeprowadzają publiczne przesłuchania oraz badają fakty, przyczyny i okoliczności towarzyszące nadużyciom.

2.8.11.3. Dostęp do środków sądowych

Państwa powinny zapewnić ofiarom naruszeń praw człowieka równy dostęp do skutecznego środka sądowego. Poza ściganiem karnym powinno się uwzględnić możliwość składania pozwów cywilnych, w tym również przez grupy ofiar w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń. Należy udostępnić pomoc prawną ofiarom pochodzącym z mniejszości narodowych. Państwa powinny prowadzić dochodzenie i ścigać osoby, które dopuściły się poważnych naruszeń praw człowieka podczas konfliktu. Zajmując się przestępstwami popełnianymi wobec mniejszości, państwa sygnalizują zerwanie z przeszłością, przyczyniają się do odbudowy zaufania do społecznych instytucji i powstrzymują przyszłe naruszenia.

2.8.11.4. Reparacje

Państwowe programy reparacji powinny dążyć do naprawienia poniesionych szkód przez ofiary poważnych naruszeń praw człowieka. Można to osiągnąć poprzez restytucję, która o ile to możliwe, powinna przywrócić ofiarom ich pierwotną sytuację. Reparacje mogą również przybrać formę rekompensaty finansowej dla ofiar. Innym rodzajem reparacji jest rehabilitacja (świadczenie usług medycznych i psychologicznych) czy wypłacanie renty. Sankcje wobec osób odpowiedzialnych za naruszenia praw człowieka mogą również stanowić zadośćuczynienie dla ofiar. Zasady reparacji mogą być opracowane na podstawie zaleceń tworzonych przez „komisje prawdy” lub krajowe instytucje zajmujące się prawami człowieka.

2.8.12. Wnioski

Rekomendacje z Grazu stanowią praktyczne opracowanie, zorientowane na stworzenie konkretnej polityki w zakresie problemu dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości. Zalecenia te czerpią z obszernego doświadczenia Wysokiego Komisarza OBWE w kwestiach dotyczących mniejszości narodowych i zapobieganiu konfliktom z ich

udziałem, w tym w sprawach dostępu do sprawiedliwości dla osób należących do mniejszości narodowych. Ten dokument nie wyczerpuje zagadnienia dostępu mniejszości do wymiaru sprawiedliwości. Nie oferuje gotowych rozwiązań, wzorów, schematów polityki w tym zakresie. Raczej uznaje on, że, podczas gdy ogólne standardy dotyczące praw człowieka mają zastosowanie do wszystkich, to nie wszystkie dobre praktyki, standardy i opcje polityk przedstawione w niniejszych rekomendacjach mają być stosowane w każdej sytuacji w ten sam sposób. Niniejsze zalecenia mają na celu zachęcenie państw do wdrożenia polityki w przedmiocie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, która złagodzi napięcia związane z mniejszościami narodowymi, tym samym służąc głównemu celowi Wysokiego Komisarza OBWE w zakresie zapobiegania konfliktom²⁷⁵.

²⁷⁵ Zob. *The Graz...*, op.cit., s. 7.

Rozdział 3: Realizacja przez państwa Azji Centralnej zaleceń Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych dotyczących postępowania z mniejszościami narodowymi

3.1. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym

3.1.1. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym przez Kazachstan

3.1.1.1. Struktura narodowościowa i wyznaniowa Kazachstanu

Tabela 2. Narodowości Kazachstanu

Rok	Kazachowie (%)	Rosjanie (%)	Inni (%)
1989	39,7	37,8	Niemcy 5,8 Ukraińcy 5,4 Uzbecy 2 Inni 9,3
1992	42	38	Ukraińcy 5,4 Tatarzy 2 Inni 12,6
1995	44,3	35,8	Ukraińcy 5,1 Niemcy 3,6 Uzbecy 2,2 Tatarzy 2,0 Białorusini 1,1 Inni, 5,90 w tym; Azerowie Polacy
1999	53,4	30	Ukraińcy 3,7 Uzbecy 2,5 Niemcy 2,4 Tatarzy 1,7 Ujgurzy 1,4 Białorusini 0,7 Inni 4,2
2006	53	30	Ukraińcy 4 Uzbecy 3 Niemcy 2

			Tatarzy 2 Ujgurzy 1 Inni 5
2019	68	19,3	Uzbecy 3,2 Ukraińcy 1,5 Ujgurzy 1,5 Tatarzy 1,1 Niemcy 1 Inni 4,4
2020	68,5	18,8	12,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/kazakhstan/> [dostęp: 05.02.2021]; *Collins Popularna Encyklopedia*, red. K. Wiśniewski, Wydawnictwo Olesiejuk Sp. z o.o., Ożarów Mazowiecki 2009, s. 329; *Encyklopedia Świat i Polska 2007*, red. A. Tarnowska, M. Willińska, M. Ziemińska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 643; <https://joshuaproject.net/countries/KZ> [dostęp: 05.02.2021]; *Leksykon państw świata*, red. K. Sobczak, Wydawnictwo KRONIKA Marian B. Michalik, Warszawa 1994, s. 245; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s.410; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998, s. 178; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny*, red. J. Gonsior, Spółka Imprint Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 91; stat.gov.kz [dostęp: 04.02.2021];

W czasach, gdy Kazachstan wchodził w skład Związku Radzieckiego populacje Kazachów i Rosjan były niemal identyczne, gdyż stanowiły po około 40 % ludności. Od dnia wyzwolenia Kazachstanu liczebność Kazachów stale wzrastała, a Rosjan spadała m.in. na skutek wyjazdów do Rosji na stałe. Kazachowie stanowią obecnie prawie 70 % ludności Kazachstanu. Najliczniejszą mniejszością narodową są wciąż Rosjanie. Stanowią oni jednak obecnie niecałe 19 procent. Inne mniejszości etniczne stanowią około 13 procent ludności. Są to m.in.: Uzbecy, Ukraińcy, Ujgurzy, Tatarzy, Niemcy, Koreańczycy, Azerowie, Białorusini, Dunganie, Turcy, Kurdowie, Tadźycy, Polacy, Czeczeni, Kirgizi, Baszkirzy, Ingusze, Mołdawianie, Ormianie, Grecy. Tak jak w przypadku Rosjan stopniowo spadała również liczebność pozostałych mniejszości narodowych pochodzenia europejskiego np. Niemców i Polaków.

Tabela 3. Wyznania w Kazachstanie

Rok	Islam (sunnici) (%)	Prawosławie (%)	Protestantyzm (%)	Inne, w tym katolicyzm, buddyzm, także niewierzący (%)
1999	47	8,2	2,1	42,7

2000	47	44	2	7
2006	47	8	2	43
2009	70,2			chrześcijanie 26, 2- głównie prawosławni inne religie – 0,2 ateiści – 2,8 osoby o niesprecyzowanej przynależności 0,5
2019	70,2	24	0,22 (głównie baptyści i zielonoświątkowcy)	katolicy – 0,82 pozostali chrześcijanie – 1 niewierzący – 3,40 wyznający tradycyjne religie plemienne – 0,16 buddyści -0,11 bahaici-0,05 żydzi – 0,03 wyznawcy innych religii – 0,07
2020	52,30	12,37	0,90	katolicy – 0,99 pozostali chrześcijanie – 0,54 niewierzący – 32,50 wyznający tradycyjne religie plemienne – 0,20 buddyści -0,20

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/kazakhstan/> [dostęp: 05.02.2021]; *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s.329; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 643; <https://joshuaproject.net/countries/KZ> [dostęp: 05.02.2021]; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 245; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.410; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 178; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 91. www.worldchristiandatabase.org [dostęp 04.02.2021].

Główne religie w Kazachstanie to islam sunnicki i prawosławie. Według różnych źródeł islam wyznaje od 50 do 70 procent ludności, a prawosławie od 8 do ponad 20.

W zależności od przyjętych kryteriów ludność formalnie muzułmańską lub prawosławną zalicza się do tych wyznań bądź uznaje się za osoby faktycznie niewierzące²⁷⁶.

²⁷⁶ Por. A. Wierzbicki, *Koncepcja narodu Kazachstanu a prawa mniejszości narodowych*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych, Zakonodatielnyj opyt Polszy i Kazahstana w oblasti politiki samouprawlenija i nacionalnyh mienszynstw*, red. A. Biszyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 153-154.

Z tego powodu liczebność ateistów wylicza się od trzech do trzydziestu procent ludności. Oprócz Kazachów muzułmanami są Uzbegy, Tatarzy, Ujgurzy, Azerowie, Dunganie, Turcy, Kurdowie, Tadźycy, Czeczeni, Kirgizi, Baszkirzy, Ingusze. Prawosławie wyznają głównie Rosjanie, Ukraińcy, Białorusini; protestantyzm – Niemcy, a katolicyzm Polacy i Ukraińcy (grekokatolicy), W znikomym zakresie są wyznawane inne religie, takie jak np. buddyzm czy tradycyjne religie plemienne.

3.1.1.2. Realizacja zasad demokratycznego państwa w Kazachstanie w świetle uregulowań prawnych i w praktyce

Republika Kazachstanu uzyskała niepodległość w 1991 r.²⁷⁷. Ta była republika związkowa ZSRR od 21 grudnia 1991 r. należy do Wspólnoty Niepodległych Państw, a od stycznia 1992 r. do OBWE. W świetle Konstytucji z 1995 r.²⁷⁸ Kazachstan jest republiką o prezydenckim systemie rządów²⁷⁹. Prezydent, wybierany w wyborach powszechnych na 7 lat, jest głową państwa. Parlament sprawujący władzę ustawodawczą składa się z dwóch izb – Mażylistu i Senatu. 77 deputowanych Mażylistu wybieranych jest na 5 lat w głosowaniu powszechnym. 40 senatorów wybierają lokalne zgromadzenia, a kolejnych 7 jest mianowanych przez prezydenta. Rząd sprawuje władzę wykonawczą. Premier, który stoi na czele Gabinetu Ministrów, powoływany jest przez prezydenta i przed nim ponosi odpowiedzialność²⁸⁰. Władza sądownicza jest sprawowana przez niezawisłe sądy. System sądowniczy utworzono w oparciu o kontynentalne prawo europejskie²⁸¹. Rada Konstytucyjna rozstrzyga o prawidłowości wyborów Prezydenta, posłów do parlamentu oraz przeprowadzenia referendum; bada ustawy i rezolucje przyjęte przez Parlament pod kątem ich

²⁷⁷ 25 października 1990 r. uchwalono deklarację niepodległości, ale dopiero 16 grudnia 1991 r. ogłoszono niepodległość.

²⁷⁸ Konstytucja Republiki Kazachstan, http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution, [dostęp 29.07.2021], (dalej jako Konstytucja Republiki Kazachstan); zob. A. Bisztyga, *Historyczny rys konstytucjonalizmu w Kazachstanie*, [w:] *Spółczesność i prawo w państwach azjatyckich*, red. J. Marszałek-Kawa; M. Bidziński, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 9-26.

²⁷⁹ Por. J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej*, „*Studia Prawnicze*” 2008, nr 2, s. 13.

²⁸⁰ Por. A. Bisztyga, *Administracja rządowa i samorząd terytorialny w Republice Kazachstanu*, [w:] *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Gdulewicz*, red. R. Mojak, W. Skrzydło, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 179-198.

²⁸¹ zob. B. Kaczorowski, *Państwa świata...*, op.cit., s. 413-414; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 641-642.

zgodności z Konstytucją; przed ratyfikacją sprawdza, czy międzynarodowe traktaty są zgodne z Konstytucją; wydaje oficjalną interpretację norm Konstytucji²⁸². Rozdział VIII Konstytucji określa organizację i zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Kazachstanie²⁸³.

Funkcje prezydenta od kwietnia 1990 r pełnił Nursułtan Nazarbajew. 20 lipca 2000 roku Parlament uchwalił konstytucyjną ustawę o pierwszym prezydencie Republiki Kazachstanu – Liderze Narodu (w języku kazaskim „Lider Narodu –Ełbasy”)²⁸⁴. Ustawa jest poświęcona Nazarbajewowi za zasługi dla Kazachstanu. Pierwszy Prezydent ma prawo występować do narodu i organów publicznych z inicjatywami w zakresie ważnych spraw państwowych, które podlegają obowiązkowemu rozpatrzeniu. Może też występować przed parlamentem republiki i na posiedzeniach rządu²⁸⁵. Pierwszy Prezydent ma przyznany dożywotni immunitet, który ma go chronić przed pociągnięciem do odpowiedzialności politycznej²⁸⁶. Ponadto „Lider Narodu” ma zapewnione służbowe mieszkanie, kancelarię wraz z pracownikami, samochód z kierowcą, wynagrodzenie, ubezpieczenie i świadczenia medyczne²⁸⁷. Z tych materialnych przywilejów mogą również korzystać członkowie rodziny

²⁸² Zob. art. 71-74 (Rozdział VI) Konstytucji Republiki Kazachstanu; por. S.K. Amandykowa, *Rol normatywnych postanowienij KC w processie zaszczyty praw i swobod czelowieka i grażdianina RK*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych...*, op., s. 495-504; M.N.Abyłasitow, *Rol Konstitucionnogo Sowietu Rieszpubliki Kazahstan po zaszczytie praw czelowieka*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych...*, op.cit., s. 518-525; A. Bisztyga, *Pozycja ustrojowa, organizacja i kompetencje Rady Konstytucyjnej Republiki Kazachstanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 41-55; A. Bisztyga, *Kilka uwag o Radzie Konstytucyjnej Republiki Kazachstanu*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 875-880; J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2013, s. 189.

²⁸³ Zob. art. 85-89 Konstytucji Republiki Kazachstanu; por. A. Bisztyga., *Konstitucionnyje aspekty miestnogo samouprawlenija w Polsce i w Kazahstanie*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych, Zakonodatielnyj opyt Polszy i Kazahstana w oblasti politiki samouprawlenija i nacionalnyh mienszynstw*, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 64-91; . B. Mendiuk, *Podstawowe problemy reformy samorządowej w Kazachstanie i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych...*, op.cit., s. 101-114; D.A.. Kaldijarow, G. Bajtajewa, *Razwittije miestnogo samouprawlenija kak riezultat diecentralizacji gosudarstwiennogo uprawlenija*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych...*, op.cit., s. 126-131; S.K. Amandykowa, K.K. Sadykowa, *Osobiennosti izbiratielnogo processa pri wyborah dieputatow maslihatow w Rieszpublikie Kazahstan*, „Wiesticnik Karagandinskogo Uniwersitietu imieni E.A. Bukietowa” 2013, nr 1, s. 12.

²⁸⁴ Zob. Konstitucionnyj Zakon Rieszpubliki Kazahstan ot 20 ijulia 2000 goda N 83-II o Pierwom Prezidentie Rieszpubliki Kazahstan – Liderie Nacii, http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitutional_laws/o-pervom-prezidente-respubliki-kazahstan-lidere-nacii [dostęp 30.07.2020] (dalej jako ustawa o pierwszym prezydencie Kazachstanu).

²⁸⁵ Zob. art. 1 ustawy o pierwszym prezydencie Kazachstanu.

²⁸⁶ Zob. art. 3 ustawy o pierwszym prezydencie Kazachstanu.

²⁸⁷ Zob. art. 4,7,8,10,11 ustawy o pierwszym prezydencie Kazachstanu.

zamieszkujący razem z Nazarabajewem. Wszystkie wydatki związane z pełnieniem tej zaszczytnej funkcji są pokrywane z budżetu państwa²⁸⁸. Niemal identyczne rozwiązania zastosowano w Tadżykistanie²⁸⁹ a podobne w Turkmenistanie²⁹⁰.

W marcu 2019 r. Nursułtan Nazarabajew zrezygnował z funkcji prezydenta, nie podając żadnego konkretnego powodu swojej decyzji. Nursułtan Nazarabajew nadal zachował znaczące wpływy w kraju, czego symboliczną manifestacją było nazwanie jego imieniem stolicy Kazachstanu²⁹¹. Przewodniczący Senatu Kasym-Żomart Tokajew został pełniącym obowiązki prezydenta i zdobył pełną kadencję w przedterminowych wyborach w czerwcu. Demonstranci wezwali do wiarygodnego sondażu prezydenckiego podczas ogólnokrajowych protestów w czerwcu; władze zareagowały, rozpraszając ich i aresztując tysiące uczestników. Jednak siły bezpieczeństwa były stosunkowo tolerancyjne wobec protestów, które nie były organizowane przez partie opozycyjne. Wybory parlamentarne i prezydenckie nie są wolne ani uczciwe, a główne partie (prezydencka „Światło Ojczyzny” i wspierające ją np. „Świetlista Droga”, „Ogólnonarodowa Partia Socjaldemokratyczna”) wykazują stałą lojalność polityczną wobec rządu. Do wyborów parlamentarnych w styczniu 2021 r. nie dopuszczono żadnej partii opozycyjnej. W wyniku, czego oficjalnie 72 procent głosów uzyskała partia „Światło Ojczyzny”²⁹².

W styczniu 2022 r. w wielu miejscowościach miały miejsce protesty społeczne. Prezydent Tokajew poprosił o pomoc wojskową w zwalczaniu tych protestów Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (ODKB), zrzeszającą niektóre państwa byłego związku radzieckiego. W tym samym czasie zaczęto odsuwać od wpływów w państwie byłego prezydenta Nazarabajewa. Pozbawiona go dożywotniej funkcji szefa Rady Bezpieczeństwa. Stanowiska stracili współpracownicy Nazarabajewa – premier Askar Mamin, szef Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego (UKK) Kärým Mäsımow, jego zastępca Samat Äbysz, sekretarz państwowy Kyrymbek Köşerbajew²⁹³.

²⁸⁸ Zob. art. 12 ustawy o pierwszym prezydencie Kazachstanu.

²⁸⁹ Zob. podrozdział 3.1.3.2. niniejszej pracy.

²⁹⁰ Zob. podrozdział 3.1.4.2. niniejszej pracy.

²⁹¹ 6 lipca 1994 – rząd przyjął uchwałę o przeniesieniu stolicy z Ałmaty do Akmoty; 10 grudnia 1997 – oficjalne przyznanie Akmole statusu miasta stołecznego; 6 maja 1998 – zmiana nazwy miasta na Astana (w języku kazachskim: *stolica*); 20 marca 2019 – kazachski parlament przegłosował nazwanie miasta imieniem Nursułtana Nazarabajewa – Nur-Sułtan (kaz. Нұр-Сұлтан).

²⁹² Zob. M. Potocki, *Azja Centralna przy urnach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12.01.2021, s. A16.

²⁹³ Zob. M. Potocki, *Kazachskie władze tłumią protesty i czyszczą kadry*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 10.01.2022, s. A3; Ä. Musajew, M. Potocki, *Marionetka Putina*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14-16.01.2022, s. A14-A15;

Władze konsekwentnie marginalizowały lub więziły prawdziwych przedstawicieli opozycji. Dominujące media są w rękach państwa lub należą do przyjaznych rządowi biznesmenów. Wolność słowa i zgromadzeń pozostaje ograniczona, a korupcja jest powszechna. Prawny zakaz organizowania partii o charakterze etnicznym, religijnym lub przyjmujących, jako członków tylko przedstawicieli jednej płci - w połączeniu z dominacją organizacji politycznej Nur Otan - ogranicza zdolność kobiet i grup mniejszościowych do niezależnego organizowania się i obrony swoich interesów za pośrednictwem systemu politycznego. Kobiety zajmują 27% miejsc w Mażylisie i mniej niż 11% miejsc w Senacie. Test językowy dla kandydatów na prezydenta stanowi przeszkodę nie tylko dla mniejszości etnicznych, lecz również dla wielu Kazachów, posługujących się na co dzień językiem rosyjskim²⁹⁴.

Konstytucja Republiki Kazachstanu z 30 sierpnia 1995 r. zawiera normy, które gwarantują osobom należącym do mniejszości bycie pełnoprawnymi obywatelami²⁹⁵. Zagwarantowana jest wolność słowa i twórczej działalności. Cenzura jest zabroniona²⁹⁶. Każda osoba ma prawo do uzyskiwania i rozpowszechniania informacji w dowolny sposób. Ustawa określa spis informacji stanowiących tajemnice państwowe Republiki Kazachstanu. Propaganda i agitacja na rzecz przymusowej zmiany porządku konstytucyjnego, naruszenia integralności Republiki, podważenia bezpieczeństwa narodowego, wojny; a także społecznej, rasowej, narodowej, religijnej, klasowej i klanowej supremacji oraz kult okrucieństwa i przemocy są zabronione²⁹⁷. Wszyscy ludzie są równi wobec prawa i sądu²⁹⁸. Nikt nie może być przedmiotem dyskryminacji ze względu na pochodzenie, społeczny i majątkowy status,

W. Sokała, *Podmoskowskije wieczera*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14-16.01.2022; E. Wesołowska, *Przebudzenie, Angora*”, 16.01.2022, s. 69-70.

²⁹⁴Zob. <https://freedomhouse.org/country/kazakhstan/freedom-world/2021> [dostęp:10.01.2022].

²⁹⁵ Por. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007, s. 35-40; A. Wierzbicki, *Koncepcja narodu Kazachstanu a prawa mniejszości narodowych...*, op.cit., s. 141-150.

²⁹⁶ Zob. J.A. Dmitriew, N.A. Mihalewa, *Nowyje konstitucii stran SNG i Baltii: sbornik dokumentow*, Izdatelskaja Firma Manuskript, Moskwa 1998, s. 227-234.

²⁹⁷ Zob. art. 20 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

²⁹⁸ Por. S.K.Amandykowa, *Wlijanie prawa Jewropejskogo Sojuza na formirovanije koncepcii praw czielowieka w Konstitucii Respubliki Kazahstan 1995 goda*, [w:] *Efektywność Europejskiego Systemu Ochrony Praw Człowieka, Efektywność Mechanizmów Ochrony Praw Człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 766.

płeć, rasę, narodowość, język, przekonania religijne, miejsce zamieszkania lub ze względu na inne okoliczności²⁹⁹.

Każda osoba ma prawo do życia prywatnego, tajemnic osobistych i rodzinnych oraz ochrony honoru i godności. Każda osoba ma prawo do osobistych depozytów i oszczędności; tajemnicy korespondencji, rozmów telefonicznych, maili, telegrafu i innych wiadomości. To prawo może być ograniczane tylko w przypadkach i w kolejności określonej przez ustawę. Organy rządowe, organizacje pozarządowe, urzędnicy i środki masowego przekazu są zobowiązane do zagwarantowania, aby każdy obywatel miał okazję do zapoznania się z dokumentami, decyzjami i źródłami informacji dotyczących jego praw³⁰⁰. Każda osoba ma prawo do ustalenia i określenia lub odmowy uznania swojej narodowości, religii lub przynależności do partii³⁰¹.

Chociaż Konstytucja gwarantuje równość wobec prawa i zakazuje generalnie dyskryminacji to nie zabrania wyraźnie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową. W praktyce liczne segmenty społeczeństwa spotykają się z dyskryminacją³⁰². Tradycyjne uprzedzenia kulturowe ograniczają ekonomiczne i zawodowe możliwości kobiet, a prawo nie zapewnia ochrony przed molestowaniem seksualnym w miejscu pracy. Członkowie licznej mniejszości rosyjskojęzycznej spotykają się z dyskryminacją w zatrudnieniu i edukacji. Konstytucja gwarantuje wolność wyznania, a niektóre wspólnoty religijne praktykują bez ingerencji państwa. Działania niezarejestrowanych grup religijnych są jednak zakazane, a zarejestrowane grupy podlegają ścisłemu nadzorowi rządowemu. Rząd ma szerokie uprawnienia do zakazania organizacji, które określa jako „ekstremistyczne”. Ustawa z 2011 r. o działalności religijnej i związkach religijnych zabrania rozpowszechniania literatury religijnej poza miejscami kultu, wymaga między innymi zgody państwa na wszelką literaturę religijną oraz zakazuje niezarejestrowanej działalności misyjnej. Nowelizacje tej ustawy idą w kierunku jeszcze większego ograniczania edukacji religijnej, działalności misyjnej i publikacji materiałów o treści religijnej.

²⁹⁹ Zob. art. 14 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

³⁰⁰ Zob. art. 18 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

³⁰¹ Zob. art. 19 ust. 1 Konstytucji Republiki Kazachstanu; por. A. Bisztyga, *Konstytucyjna regulacja wolności i praw jednostki w Kazachstanie i jej determinanty*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia historyczno-prawne i ustrojowo-porównawcze, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Maciągowi*, red. M. Grzybowski, B. Naleziński, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2014, s. 455-467.

³⁰² Por. T. Bodio, P. Załęski, *Tradycyjne społeczeństwo nieobywatelskie w postradzieckiej Azji Centralnej*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne” 2005, nr 1, s. 125.

Lokalni urzędnicy nadal nękają grupy zdefiniowane jako „nietradycyjne”, w tym protestanckich chrześcijan, Świadków Jehowy i muzułmanów, którzy nie przestrzegają zatwierdzonej przez rząd wersji islamu. Według Forum 18, organizacji pozarządowej, która śledzi wolność wyznania w Eurazji, w 2019 r. władze wszczęły 160 postępowań przeciwko osobom i grupom za niesankcjonowaną działalność religijną³⁰³.

3.1.1.3. Działalność Biura Programowego OBWE w Nur-Sułtan

3.1.1.3.1. Prawa człowieka

Biuro koncentruje się na wspieraniu Kazachstanu we wzmacnianiu praw człowieka i podstawowych wolności. Szczególnym priorytetem jest wzmocnienie krajowych instytucji praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego. Biuro pomaga również Kazachstanowi we wdrażaniu ratyfikowanych międzynarodowych konwencji praw człowieka, przepisów krajowych i krajowych planów działania zgodnie z zasadami i zobowiązaniami OBWE. Pomaga w zwalczaniu handlu ludźmi i przemocy domowej, promowaniu tolerancji, równych szans dla kobiet i mężczyzn, a także kwestii związanych z mediami.

3.1.1.3.2. Równość płci

Biuro współpracuje ze społeczeństwem obywatelskim i agencjami rządowymi w celu podnoszenia świadomości na temat problematyki płci w społeczeństwie oraz promowania udziału kobiet w polityce i gospodarce na poziomie decyzyjnym. Zapewnia specjalistyczną wiedzę w celu poprawy ram prawnych dotyczących równych praw i szans kobiet i mężczyzn, a także zapobiegania i zwalczania przemocy w rodzinie, a także szkoli lokalne organizacje pozarządowe w tych kwestiach.

Wspierana przez OBWE publiczna dyskusja internetowa na temat „Analiza problemu nierówności płci w Kazachstanie” została przeprowadzona online 2 grudnia 2021 r. Wydarzenie zorganizowało Biuro Programowe OBWE w Nur-Sultanie w ramach

³⁰³ Zob. <https://freedomhouse.org/country/kazakhstan/freedom-world/2021> [dostęp:10.01.2022].

międzynarodowej kampanii we współpracy z Międzynarodowym Centrum Dziennikarstwa MediaNet. Wydarzenie skupiło się na analizie wyników badania opinii publicznej na temat oceny nierówności płci w Kazachstanie, przeprowadzonego przez MediaNet. Uczestnicy dyskutowali na temat polityki państwa w zakresie równości płci w Kazachstanie, molestowania jako dyskryminacji ze względu na płeć oraz ochrony dziennikarek.

W wydarzeniu wzięło udział około 35 uczestników reprezentujących organizacje pozarządowe i niezależnych ekspertów. Uczestnicy dyskutowali także o wynikach analizy stereotypów postrzegania mężczyzn i kobiet w mediach. Dyskusja publiczna jest częścią wysiłków Biura Programowego, mających na celu wspieranie kraju przyjmującego we wzmacnianiu praw człowieka i podstawowych wolności.

3.1.1.3.3. Wolność i rozwój mediów

Współpracując z siecią lokalnych dziennikarzy, mediów, ekspertów rządowych i społeczeństwa obywatelskiego, Biuro zachęca do szerokiej publicznej dyskusji na temat kazachskiego ustawodawstwa medialnego i wspiera wysiłki na rzecz jego reformy. Prowadzi także szkolenia dla dziennikarzy na różne tematy, w tym dotyczące bezpieczeństwa gospodarczego i środowiskowego; praw człowieka; etyki; problemu opisywania terroryzmu w mediach; prowadzenia dziennikarstwa śledczego; oraz wykorzystania nowych narzędzi technologicznych. Biuro zorganizowało m.in. warsztaty na temat wolności wypowiedzi i zapobiegania dezinformacji w Kazachstanie (18 października 2019 r.); okrągły stół na temat dostępu do informacji w Kazachstanie (24 października 2019 r) oraz na temat ustawodawstwa medialnego w Kazachstanie (28 lutego 2020 r).

Wspierane przez OBWE dwudniowe XII Forum Internetowe „Rozwój sfery internetowej w Azji Centralnej” zakończyło się 19 listopada 2021 r. w Ałmaty. Wydarzenie zostało zorganizowane przez Biuro Programowe OBWE w Nur-Sultan we współpracy z Międzynarodowym Centrum Dziennikarstwa MediaNet i Fundacją Konrada Adenauera. Wydarzenie koncentrowało się na krajowych praktykach legislacyjnych w zakresie regulacji Internetu w Azji Środkowej, międzynarodowych standardach regulacji Internetu, wolności słowa i możliwościach samoregulacji. Uczestnicy dyskutowali również o inicjatywie

ustawodawczej mającej na celu ochronę dzieci przed cyberprzemocą w Kazachstanie oraz obowiązkowej rejestracji zagranicznych sieci społecznościowych w Kazachstanie. W Forum wzięło udział około 45 uczestników reprezentujących organy państwowe i organizacje pozarządowe, a także niezależnych ekspertów krajowych i międzynarodowych z całej Azji Środkowej. Seminarium szkoleniowe jest częścią działań Biura Programowego we wspieraniu kraju przyjmującego we wzmacnianiu praw człowieka i podstawowych wolności³⁰⁴.

3.1.1.3.4. Ochrona środowiska

Zarządzanie zasobami wodnymi, zapobieganie wyciekom ropy i przejrzystość przemysłu wydobywczego to główne tematy w zakresie działań środowiskowych realizowane przez Biuro Programowe OBWE w Kazachstanie. Biuro promuje regionalną współpracę w zakresie ochrony środowiska, wspiera starania Kazachstanu zmierzające do przejścia na zieloną gospodarkę oraz promuje wdrażanie Konwencji z Aarhus³⁰⁵ o publicznym dostępie do informacji i uczestnictwie w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska w Kazachstanie.

W roku 2004 Ministerstwo Ochrony Środowiska Republiki Kazachstanu przy pomocy Centrum OBWE opracowało w języku angielskim i rosyjskim „wytyczne w zakresie obsługi publicznych wniosków o informacje dotyczące środowiska³⁰⁶.

OBWE promuje transgraniczną współpracę wodną w dorzeczu rzek Czu i Tałas. 18 listopada 2021 w Ałmaty odbyło się spotkanie grupy roboczej ds. ochrony środowiska w ramach Sekretariatu Międzyrządowej Komisji Wodnej ds. Czu i Tałas. Spotkanie zostało zorganizowane przez Biuro Programowe OBWE w Nur-Sultanie oraz Biuro Programowe OBWE w Biszkeku w ścisłej współpracy z Komisją. Wydarzenie wpisuje się w wieloletnie działania Biur Programowych OBWE na rzecz podnoszenia świadomości i budowania potencjału instytucji państwowych w zakresie gospodarki wodnej poprzez udział w transgranicznym dialogu na temat gospodarowania zasobami wodnymi.

³⁰⁴ Zob. <https://www.osce.org/programme-office-in-nur-sultan> [dostęp: 03.01.2022].

³⁰⁵ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 (dalej zwana Konwencją z Aarhus).

³⁰⁶ Zob. *Guidelines on handling public requests for environmental information*, Ministry of Environment Protection of the Republic of Kazakhstan, OSCE, Almaty 2004, s.2; *Pamiatka po rabotie s zaprosami obščestwiennosti na polučenije ekologiczeskoj informacii*, Ministerstwo Ochrony Okružajuszczej Sriedy Respubliki Kazahstan, OBSE, Ałmaty 2004, s. 2.

W kwietniu, lipcu i październiku 2021 r. dwa Biura Programowe OBWE wspierały badania prowadzone przez jednostki terytorialne Kazachstanu i kirgiskiej służby hydrometeorologicznej, które obejmowały wykonanie badań i ponowną analizę próbek wody w dorzeczu rzek. Próbki pobrano z 16 różnych miejsc w obu krajach i przeprowadzono 17 różnych testów w celu zidentyfikowania możliwych zanieczyszczeń. Około 32 specjalistów ds. wody z Kazachstanu i Kirgistanu omówiło wyniki laboratoryjnej oceny jakości wody i zbadało możliwości przyszłej współpracy. Uzgodnili przygotowanie wspólnego rocznego raportu na temat jakości wody i wspólnych wskaźników hydrometeorologicznych. Na podstawie wyników laboratoryjnych ekspert krajowy przedstawił prezentację końcowego raportu na temat jakości wody w dorzeczu, który został udostępniony w ramach inicjatywy wymiany danych między Kazachstanem a Kirgistanem. Zgodnie z wynikami poboru próbek wody za 2021 r. w porównaniu z 2020 r. nie odnotowano istotnych zmian jakości wód powierzchniowych rzek Chu i Talas. Nie stwierdzono wysokiego i skrajnie wysokiego zanieczyszczenia.

3.1.1.3.5. Działalność gospodarcza

Biuro Programowe OBWE w Nur-Sultanie kładzie nacisk na zrównoważony rozwój i dobre zarządzanie w promowaniu bezpieczeństwa gospodarczego, sprzyjającego klimatu biznesowego oraz małej i średniej przedsiębiorczości. Współpracuje z władzami i społeczeństwem obywatelskim w Kazachstanie w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji; przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; ułatwiania należytego handlu, procedur tranzytowych i celnych, bezpieczeństwa energetycznego i zarządzania migracją zarobkową.

14-15 października 2021 r. Biuro wspólnie z Agencją Monitorowania Finansowego zorganizowało dwudniowe seminarium na temat przeciwdziałania nielegalnej ucieczce kapitału. Wzięło w nim udział około 70 przedstawicieli sektora rządowego. Zapoznano uczestników z międzynarodowymi mechanizmami regulacji i egzekwowania przeciwdziałania nielegalnemu odpływowi kapitału, a także z działaniami na rzecz zwrotu skradzionego majątku krajom pochodzenia. Przedstawiono również przegląd głównych typologii nielegalnej

ucieczki kapitału oraz sposobów identyfikacji podejrzanych transakcji finansowych. Analizując praktyczne przypadki, uczestnicy dyskutowali o środkach zwalczania nielegalnej ucieczki kapitału i zapoznali się z przykładami udanej współpracy międzyagencyjnej. Seminarium wpisuje się w wieloletnie działania Biura Programowego na rzecz promocji dobrego rządzenia oraz walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu³⁰⁷.

3.1.1.4. Działalność Wysokiego Komisarza OBWE

Wysoki Komisarz Max van der Stoel złożył pierwszą wizytę w Kazachstanie w dniach 18-25 kwietnia 1994 r. Wysoki Komisarz był szczególnie zainteresowany problemem dużej liczby Niemców i Rosjan opuszczających kraj, częściowo z powodu złych warunków ekonomicznych, a także z powodu tzw. „kazachizacji” społeczeństwa³⁰⁸. Wysoki Komisarz zwrócił uwagę na napięcia między Kazachami (którzy stanowili ok. 43% populacji) a Rosjanami (stanowiącymi ok. 36% ludności). Szczególnie na północy i wschodzie kraju, gdzie Rosjanie stanowili większość ludności, często występowały konflikty pomiędzy tymi dwiema społecznościami. Niektóre grupy Rosjan, w tym Kozacy, nawoływały nawet do włączenia tych terenów do Rosji. Po wizycie Wysoki Komisarz skierował pismo do ministra spraw zagranicznych Kanata B. Saudabajewa, w którym przedstawił szereg uwag i zaleceń. Podkreślił potrzebę rozwoju instytucji demokratycznych, zwłaszcza niezależnego systemu sądownictwa i wolnych wyborów. Wezwał rząd, aby nie rozwijał języka kazachskiego kosztem innych języków, w szczególności rosyjskiego.

Jeśli chodzi o spory dotyczące praktyk zatrudniania pracowników, ze względu na pochodzenie etniczne, Wysoki Komisarz zasugerował, aby niezależna grupa analityczna, składająca się z przedstawicieli różnych grup etnicznych, przeanalizowała tę kwestię i powołała specjalną komisję, która zajmie się skargami dotyczącymi dyskryminacji w pracy

³⁰⁷ Zob. <https://www.osce.org/programme-office-in-nur-sultan> [dostęp: 03.01.2022].

³⁰⁸ Zob. K. Renik, *Kazachizacja czy kazachskie odrodzenie*, <https://kulturaliberalna.pl/2017/08/24/renik-kazachizacja/> [dostęp: 08.04.2020].

i w szkolnictwie wyższym. Komisarz stwierdził, że te i inne kroki mogą przekonać grupy etniczne, które opuszczały Kazachstan, do pozostania. Wysoki Komisarz podkreślił, że w celu utrzymania harmonii międzyetnicznej w Kazachstanie żadna grupa etniczna nie może dążyć do dominacji; osoby z każdej grupy etnicznej muszą mieć przeświadczenie, że istnieje między nimi równość i nikt nie będzie traktowany jak „obywatel drugiej kategorii”, ponieważ należy do określonej grupy etnicznej. Rząd Kazachstanu podjął działania mające na celu powstrzymanie fali emigrantów poprzez zawarcie dwóch traktatów z Rosją, które przewidywały praktycznie automatyczne obywatelstwo rosyjskie dla Rosjan chcących wyjechać. Politycy mieli nadzieję, że gdy Rosjanie w Kazachstanie, będą mieli pewność, że obywatelstwo rosyjskie będzie dla nich dostępne w razie potrzeby, to zdecydują się pozostać w Kazachstanie przez kilka lat, aby zobaczyć, jak rozwinię się sytuacja gospodarcza i polityczna w tym kraju. Aby złagodzić obawy, przed „kazachizacją”, wprowadzono poprawki do konstytucji, które kładły nacisk na obywatelstwo, a nie na pochodzenie etniczne, oraz podniosły rangę języka rosyjskiego do języka urzędowego.

Kiedy Komisarz odwiedził Kazachstan w październiku 1995 roku, wyraził zaniepokojenie problemem Kozaków. Zasugerował, aby zająć się tą kwestią przy „okrągłym stole”. Podczas swojej wizyty Wysoki Komisarz zainteresował się także pracami Zgromadzenia Narodu Kazachstanu, organu doradczego, które po raz pierwszy spotkało się w marcu 1995 r.³⁰⁹. W ciągu następnych kilku lat biuro Wysokiego Komisarza rozwinęło ścisłe stosunki robocze ze Zgromadzeniem. W lutym 1996 r. odbyło się seminarium na temat „Budowanie harmonijnych stosunków międzyetnicznych w nowo niepodległych państwach - przykład Kazachstanu”. Seminarium było współorganizowane przez Wysokiego Komisarza, Fundację Stosunków Międzyetnicznych, Administrację Prezydenta Kazachstanu oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Dyskusja skupiła się na czterech tematach: znaczenie międzynarodowych norm prawnych dla kształtowania polityki wewnętrznej w kwestiach mniejszości i stosunków międzyetnicznych; rozwój i wdrażanie polityki językowej w państwie

³⁰⁹ Por. A. Słomian, *Zgromadzenie Narodu Kazachstanu – analiza aktów prawnych*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych, Zakonodawczy aspekt Polski i Kazachstanu w obszarze polityki samouprawnienia i nacjonalnych mniejszości*, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 161-183; M. Orazaliewa, *Mechanizmy realizacji prawego statusu nacjonalnych mniejszości Republiki Kazachstan*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych...*, op.cit., s. 196-197.

wielojęzycznym; rola organów państwowych w sprawach mniejszości na szczeblu lokalnym; oraz potrzeba skutecznego dialogu między przedstawicielami mniejszości a władzami państwowymi.

Na początku września 1996 r. Komisarz odwiedził te przygraniczne obszary Kazachstanu, gdzie odsetek etnicznych Rosjan jest szczególnie wysoki. Z pomocą samolotu dostarczonego przez rząd szwajcarski poleciał do Ust-Kamienogorska na wschodzie, Pietropawłowska na północy i Uralska na zachodzie. W każdym mieście spotykał się z władzami regionalnymi, a następnie prowadził osobne rozmowy, bez obecności urzędników państwowych, z przedstawicielami różnych grup etnicznych. Komisarz ocenił, że sytuacja jest stabilna, choć - głównie ze względu na trudności ekonomiczne - podatna na populistyczne manipulacje. Wysoki Komisarz dołożył wszelkich starań, aby dowiedzieć się więcej o ruchu kozackim i rozmawiał z niektórymi jego przywódcami. Wielu z nich dało do zrozumienia, że akceptuje rzeczywistość nowego państwa Kazachstanu, ale chce móc chronić swoje tradycje i mieć specjalny status w kraju. Z drugiej strony radykalni Kozacy nalegali, aby Rosjanie na przeważnie rosyjskich obszarach Kazachstanu mogli zdecydować w referendum, czy ich region powinien należeć do Rosji, czy nie.

W celu ułatwienia dialogu na temat kwestii międzyetnicznych w Kazachstanie - zwłaszcza w kwestii „kozackiej” - Wysoki Komisarz zorganizował w Locarno w dniach 8 i 9 grudnia 1996 r. obrady w formie „okrągłego stołu” zatytułowane „Kazachstan: budowanie spójnego wielokulturowego i wieloetnicznego społeczeństwa w przededniu XXI wieku”.

W tym wydarzeniu uczestniczyli przedstawiciele Administracji Prezydenta, Sejmu, Gabinetu Ministrów, ministerstw i agend rządowych, przedstawiciele władz lokalnych, Zgromadzenia Narodu Kazachstanu (dalej, jako: ZNK), liderzy sejmików regionalnych ZNK, narodowo-kulturalne ośrodki oraz stowarzyszenia społeczne i arcybiskup Aleksy z Ałmaty i Semipałatyńska. Obecni byli także eksperci międzynarodowi. Spotkanie było rzadką okazją do dialogu na wiele tematów międzyetnicznych. Zaproponowano rozwój ZNK i jego oddziałów regionalnych oraz stworzenie stałego systemu monitorowania procesów międzyetnicznych. Przedstawiciele podkreślili również potrzebę wczesnego przyjęcia i wdrożenia ustawy o językach oraz potrzebę promowania lepszego zrozumienia odpowiednich przepisów dotyczących praw mniejszości. Inne tematy obejmowały równowagę praw i obowiązków państwa i mniejszości oraz ulepszenie ustawodawstwa regulującego

stosunki międzyetniczne; sposoby promowania harmonii międzyetnicznej w Kazachstanie; oraz potrzebę rozwijania mechanizmów dialogu między grupami etnicznymi i dialogu większości z mniejszościami. Poruszono również kwestie związane z ruchami kozackimi w kraju. Uzgodniono wspólną formułę, która następnie stała się podstawą współpracy między stronami. Następnie stosunki między władzami Kazachstanu a różnymi władzami kozackimi uległy poprawie.

Kiedy Wysoki Komisarz odwiedził Kazachstan na początku czerwca 1997 r., próbował przekonać rząd o potrzebie ożywienia prac Zgromadzenia Narodu Kazachstanu. Osiągnął porozumienie z rządem w sprawie propozycji przedstawionej podczas „okrągłego stołu” w Locarno w sprawie utworzenia centrum badawczo-informacyjnego przy Zgromadzeniu. Celem było, aby dzięki instrumentom sondaży przeprowadzanych przez centrum wyłonił się znacznie bardziej precyzyjny obraz różnych grup etnicznych, uwzględniający zarówno politykę rządową prowadzoną w stosunku do nich; jak i ich relacje z innymi grupami etnicznymi. Osiągnięto również porozumienie w sprawie organizacji szkoleń z zakresu międzynarodowych standardów praw mniejszości dla funkcjonariuszy odpowiedzialnych za stosunki międzyetniczne w różnych obwodach kraju. Komisarz brał udział w szkoleniu dla takich urzędników (zorganizowanym przez Fundację ds. Stosunków Międzyetnicznych) podczas wizyty w Ałmaty w grudniu 1997 r. W drugiej fazie projektu utworzono system monitorowania w celu regularnego gromadzenia i analizowania informacji, dotyczących potencjalnie destabilizujących kwestii etnicznych.

Podczas krótkiej podróży do Ałmaty w marcu 1999 r. Wysoki Komisarz poruszył kwestię powołania niezależnego Rzecznika Praw Obywatelskich i Etnicznych. Następnie 30 kwietnia 1999 r., wystosował wspólny list wraz z Dyrektorem Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE do Prezydenta Nazarbajewa, w którym zalecał utworzenie niezależnego Rzecznika Praw Człowieka. Wysoki Komisarz wrócił do Kazachstanu pod koniec października 1999 r. w ramach swojej podróży do czterech z pięciu republik Azji Środkowej³¹⁰. Jego wizyta nastąpiła po krytycznych uwagach ODIHR dotyczących wyborów parlamentarnych. Głównym tematem jego rozmów było zacieśnienie współpracy ze Zgromadzeniem Narodu Kazachstanu. Biuro Wysokiego Komisarza, wraz z Fundacją ds. Stosunków Międzyetnicznych (FIER), współpracowało ze Zgromadzeniem

³¹⁰ Wysoki Komisarz nie był w Turkmenistanie.

przy współorganizowaniu szeregu konferencji. Podmioty te razem utworzyły również sieć obserwatorów w różnych regionach kraju, którzy regularnie informują o zmianach międzyetnicznych. Podczas wizyty Zgromadzenie, FIER i Biuro Wysokiego Komisarza zorganizowały dyskusję nad projektem ustawy o języku państwowym. Miała ona na celu złagodzenie obaw mniejszości rosyjskiej, że wzmocnienie języka państwowego może zagrozić ich interesom.

W kwietniu 2000 r. Biuro Wysokiego Komisarza zorganizowało kolejne seminarium. Tym razem tematem były Zalecenia z Lund w sprawie efektywnego udziału mniejszości w życiu publicznym i ich zastosowanie w Kazachstanie. Wysoki Komisarz zapoznał się również z najnowszymi osiągnięciami dotyczącymi projektu monitoringu realizowanego we współpracy ze Zgromadzeniem Narodu Kazachstanu³¹¹.

Praca Wysokiego Komisarza OBWE Knuta Vollebaeka w Kazachstanie w roku 2008 obok kwestii językowych koncentrowała się na ustawodawstwie wyborczym dotyczącym mniejszości. Komisarz w tym zakresie konsultował się z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. W roku 2007 Kazachstan wprowadził zarezerwowane miejsca dla mniejszości w parlamencie. Komisarz wskazał na poważne niedociągnięcia w istniejącym mechanizmie wyboru posłów na te miejsca. W październiku 2008 r. Komisarz wysłał serię zaleceń do władz Kazachstanu, w jaki sposób ich działania powinny zostać dostosowane do ich zobowiązań w stosunku do OBWE³¹².

Wysoki Komisarz w maju 2009 r. odwiedził Kazachstan i rozmawiał z tamtejszymi politykami o szerokim spektrum zagadnień związanych z relacjami międzyetnicznymi. We współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, Komisarz prowadził seminarium, omawiające cały szereg kwestii, które należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu nowego ustawodawstwa. Kwestie te obejmowały zmianę nazwy osiedli, używanie języków w miejscach koncentracji mniejszości, potrzebę przeglądu systemu reprezentacji mniejszości w parlamencie i inne nierozstrzygnięte zagadnienia. Komisarz pochwalił władze Kazachstanu

³¹¹ Zob. W.A.Kemp, *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, OSCE, The Hague 2001, s.227-231.

³¹² Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 742nd Plenary Meeting...*, op.cit., s. 5.

za ich pomysły na integrację w dziedzinie edukacji i funkcjonowania środkach masowego przekazu.³¹³

We wrześniu 2009 roku Wysoki Komisarz odwiedził Kazachstan, w tym Ałmaty i region Kazachstanu Południowego. Komisarz kontynuował dialog z władzami na temat skutecznego udziału mniejszości narodowych w życiu publicznym. Komisarz przekonywał, że szersze zaangażowanie przedstawicieli mniejszości we wszystkie aspekty życia publicznego przyniesie korzyści w stosunkach międzyetnicznych w Kazachstanie. Komisarz w szczególności skupił się na roli Zgromadzenia Narodu Kazachstanu. Komisarz podczas wspólnego seminarium ze Zgromadzeniem omawiał różne formy i role organów konsultacyjnych oraz sposoby uczynienia ich demokratycznymi i odpowiedzialnymi. Szczególny nacisk położono na sposoby bezpośredniego wyboru członków takich organów³¹⁴.

Pod koniec czerwca 2014 r, Komisarz Astrid Thors odwiedziła Kazachstan, podróżując do Astany, Szymkentu i Ałmaty. Komisarz stwierdziła, że stabilna sytuacja międzyetniczna Kazachstanu od czasu odzyskania niepodległości odzwierciedla podejście przyjęte przez władze w zakresie przyjmowania i wdrażania przepisów i polityk w obszarach potencjalnie wrażliwych. Jednocześnie żaden kraj nie może pozwolić sobie na samozadowolenie. Komisarz zachęcała władze do dalszego nadawania wysokiego priorytetu promowaniu integracji społeczeństwa kazachstańskiego, z poszanowaniem praw mniejszości i bogatej różnorodności kraju. Zgromadzenie Narodu Kazachstanu, zdaniem Komisarz, jest przykładem tej różnorodności³¹⁵.

W czerwcu 2015 r. Wysoki Komisarz ponownie odwiedziła Kazachstan, gdzie miała okazję zabrać głos podczas imprezy zorganizowanej przez niższą izbę parlamentu Mażylis, upamiętniającą dwudziestą rocznicę Zgromadzenia Narodu Kazachstanu. Zgromadzenie ma wyjątkową rolę w Kazachstanie, odzwierciedlając wysoką wagę, jaką władze przywiązują do

³¹³ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 765th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 18 June 2009*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2009, s. 6.

³¹⁴ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 778th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 29 October 2009*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2009, s. 5.

³¹⁵ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1007th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 10 July 2014*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2014, s. 6.

utrzymania stabilności międzyetnicznej. To było przesłanie, które dominowało w dyskusjach organizowanych w Astanie, Ałmaty i Pietropawłowsku, stolicy regionu północnego Kazachstanu. Komisarz dostrzegała potencjał, by Zgromadzenie pełniło bardziej aktywną rolę w konsultowaniu i doradzaniu w kwestiach, które dotyczą mniejszości. Zgromadzenie mogłoby organizować publiczne dyskusje na tematy międzyetniczne. Dyskusje takie nie powinny uchylać się od rozwiązywania problemów, które czasami występują w każdym zróżnicowanym społeczeństwie.

Kroki mające na celu uczynienie Zgromadzenia bardziej reprezentatywnym organem i szersze promowanie reprezentacji mniejszości w życiu publicznym w Kazachstanie są również ważne dla długoterminowej integracji społeczeństwa kazachstańskiego. Rola zgromadzenia ludowego była przewidziana w ambitnym programie reform, który rząd zainicjował w maju 2015 r.. Ten szeroko zakrojony pakiet reform obejmował plany dotyczące problemów związanych z tożsamością i jednością. Komisarz zachęcała władze do aktywnego zaangażowania wszystkich grup etnicznych w kraju w ten proces, aby różnorodność etniczna i językowa Kazachstanu była w pełni odzwierciedlona w nowych inicjatywach legislacyjnych i politycznych. Podczas dyskusji Pani Komisarz z władzami i przedstawicielami mniejszości pojawiła się kwestia zmian nazw ulic, szkół i innych przestrzeni publicznych. Takie zmiany stanowią drażliwy problem w wielu krajach, ponieważ dotyczą interpretacji historii lokalnej i krajowej. Podczas wizyt poza stolicą Komisarz zauważyła, że na poziomie lokalnym mogą istnieć dezorientacje dotyczące istniejących procedur w zakresie zmian onomastycznych. Jak zauważono w Wytycznych z Lublany dotyczących integracji różnych społeczeństw, decyzje dotyczące nazewnictwa lub zmiany nazw ulic lub innych przestrzeni publicznych powinny być podejmowane w sposób integracyjny i partycypacyjny, z uwzględnieniem ich wpływu na integrację społeczeństwa.

W związku z tym Komisarz z zadowoleniem przyjęła rządową decyzję o opracowaniu jaśniejszych kryteriów dla takich zmian i zaproponowaniu dobrych praktyk w tym zakresie. Reforma i modernizacja służby cywilnej są priorytetem w Kazachstanie. Komisarz zachęcała władze do dalszego zapewniania pozytywnych bodźców w celu poprawy biegłości w języku państwowym wśród obecnych i przyszłych urzędników służby cywilnej. Różne środki

powinny być podejmowane, aby przezwyciężyć przekonanie, że w służbie publicznej istnieje „szklany sufit” dla osób niebędących Kazachami³¹⁶.

We wrześniu 2019 r. Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych Lamberto Zannier odbył swoją pierwszą oficjalną wizytę w Kazachstanie od czasu objęcia mandatu. Wysoki Komisarz spotkał się z prezydentem Kasymem-Żomartem Tokajewem, przewodniczącą Senatu Darigą Nazarbajewą, przewodniczącym Mażylisu Nurlanem Nigmatulinem, kilkoma ministrami rządowymi i innymi urzędnikami wysokiego szczebla w Nur-Sultan. Wysoki Komisarz z prezydentem debatowali na temat sytuacji stosunków międzyetnicznych w kraju. Omówili perspektywy przyszłej współpracy, biorąc pod uwagę wieloletnie doświadczenie Kazachstanu w promowaniu jego bogatej różnorodności etnicznej. Podczas pobytu w Nur-Sultan Wysoki Komisarz wymienił się doświadczeniami ze Zgromadzeniem Parlamentarnym Kazachstanu oraz przedstawił zalecenia i wytyczne tematyczne opracowywane pod nadzorem wysokiego Komisarza OBWE. Wysoki Komisarz odwiedził miasto Pietropawłowsk w północnym Kazachstanie, w regionie, w którym etniczni Rosjanie stanowią większość ludności. Spotkał się z władzami regionalnymi i lokalnymi, odwiedził kilka szkół. Komisarz podkreślił fakt, że historia regionu znalazła odzwierciedlenie w przestrzeni publicznej. Komisarz stwierdził, że w każdym wieloetnicznym regionie ostrożne przyjmowanie różnych interpretacji historii pomaga promować wzajemne zrozumienie i spójność społeczną. Komisarz uznał, że Pietropawłowsk jest interesującym przykładem miasta, w którym różne grupy etniczne starają się znaleźć taką równowagę w praktyce³¹⁷.

Komisarz w lutym 2020 r. wyraził zaniepokojenie wydarzeniami w dystrykcie, Kordaj w Kazachstanie, gdzie doszło do ataku na Dunganów – mniejszość etniczną wyznającą islam, lecz kultywującą tradycję i język z rodziny chińsko-tybetańskiej. W nocy z 7 na 8 lutego 2020 roku zostały zaatakowane wioski, Masanczi, Aukatty i Bułar Batyr. Podpalano domy, sklepy i samochody. Obok broni palnej używano kamieni i przedmiotów metalowych. Zabito 10 osób, a 170 zostało rannych. Sytuację uspokoiło dopiero przybycie wojska. Za udział w pogromie zatrzymano 47 osób. Zdymisjonowano szefa policji w obwodzie żambylskim. Premier Askar Mamin powołał specjalną komisję w celu zbadania przyczyn starć etnicznych.

³¹⁶ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1062nd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 16 July 2015*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2015, s. 4-6.

³¹⁷ Zob. *OSCE High Commissioner on National Minorities conducts high-level visit to Kazakhstan, Nur-sultan 6 septemeber 2019*, www.osce.org/hcnm/429284 [dostęp: 09.09.2019].

Władze w Nur-Sułtanie propagowały stanowisko, że zamieszki nie były spowodowane konfliktem na tle etnicznym. Prezydent kraju Kasym-Żomart Tokajew nazwał je na Twitterze „masową bójką z pobudek chuligańskich”. Starcia etniczne stwarzają problem mający istotny wpływ na wizerunek Kazachstanu, propagowanego jeszcze przez poprzedniego prezydenta jako wzorcowego modelu współistnienia wielu narodów i różnych religii³¹⁸.

Komisarz zaproponował, że udzieli pomocy, w oparciu o swój mandat i zalecenia tematyczne opracowane przez Biuro Komisarza, w interesie międzyetnicznego pokoju i stabilności we wrażliwych społecznościach transgranicznych oraz w całym regionie. Komisarz wyraził nadzieję, że procedury sądowe doprowadzą winnych przed wymiar sprawiedliwości i zapewnią zadośćuczynienie ofiarom. Komisarz był zainteresowany współpracą z Komisją ds. Stosunków Międzyetnicznych w Ministerstwie Informacji i Rozwoju Społecznego, w celu dalszego wzmacniania strukturalnego zapobiegania konfliktom³¹⁹.

W pierwszym półroczu 2021 r., w odpowiedzi na prośbę władz Kazachstanu Wysoki Komisarz Kairat Abdrakhmanov przedstawił zalecenia dotyczące bieżących i przyszłych polityk integracyjnych: w szczególności mechanizmy konsultacyjne; wielojęzyczną edukację; politykę językową (w tym onomastyka i toponimia); działania policyjne i dostęp do wymiaru sprawiedliwości. W korespondencji z władzami Komisarz zachęcał do dalszego wzmocnienia zdolności mediacyjnych Zgromadzenia Narodu Kazachstanu, aby mogło ono odgrywać bardziej wszechstronną rolę w zapobieganiu lokalnym incydentom, w które mogą być zaangażowani przedstawiciele różnych grup etnicznych³²⁰.

³¹⁸ Zob. M. Potocki, *W Kazachstanie starcia na tle etnicznym*, „Dziennik Gazeta Prawna” 11 luty 2020, s. A16.

³¹⁹ Zob. L.Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1270th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria-4 June 2020*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2020, s. 4.

³²⁰ Zob. K. Abdrakhmanov, *Address by Kairat Abdrakhmanov, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1318th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria , 3 June 2021*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2021, s. 5-6.

3.1.2 Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym przez. Kirgistan

3.1.2.1. Struktura narodowościowa i wyznaniowa Kirgistanu

Tabela 4. Narodowości Kirgistanu

Rok	Kirgizi (%)	Rosjanie (%)	Inni (%)
1990	52,4	21,5	Uzbecy 12,9 Ukraińcy 2,5 Tatarzy 1,6 Inni 9,1, w tym: - Niemcy, - Dunganie, - Kazachowie, - Tadżykowie
1993	57	16,7	Uzbecy 13,4 Ukraińcy 2,8 Niemcy 2,4 Tatarzy 2,0 Inni 5,7, w tym: Kazachowie Dunganie Jukagirzy Tadżykowie
1999	64,9	12,5	Uzbecy 13,8 Dunganie 1,1 Ukraińcy 1 Ujgurzy 1 Kazachowie 0,9 Tadżykowie 0,9 Tatarzy 0,9 Inni 3
2006	65,7	11,7	Uzbecy – 13.9 Dunganie – 1.1 Ujgurzy –1 Ukraińcy – 0.9 Tatarzy – 0.9 Turcy – 0.7 Koreańczycy – 0.4 Niemcy – 0.4 Inne narodowości – 3.3
2020	72	6,2	Uzbecy-14,2 Dunganie – 1 Inni-6,6.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 333; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 653; <https://joshuaproject.net/countries/KG> [dostęp: 05.05.2021]; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 250; *Minority language related broadcasting and legislation in the OSCE*, red. T.

McGonagle, B.D. Noll, M. Price, OSCE /HCNM, The Hague 2003, s. 281; *Państwa świata* red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.420; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit, s. 181; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 93.

W czasach Związku Radzieckiego Kirgizi stanowili niewiele ponad połowę ludności w swojej republice. Od dnia wyzwolenia Kirgistanu populacja Kirgizów stale wzrastała. Obecnie stanowią ponad 70 procent ludności. Rosjanie stanowiący w czasach Związku Radzieckiego ponad 20 procent ludności, obecnie stanowią tylko ponad 6 procent. Udział procentowy Uzbeków utrzymuje się od lat na poziomie 13-14 procent. Pozostałe mniejszości etniczne stanowią niecałe 8 procent. Są to m.in.: Dunganie, Ujgurzy, Tadżykowie, Turcy, Kazachowie, Tatarzy, Azerowie, Koreańczycy, Kurdowie, Ukraińcy, Niemcy.

Tabela 5. Wyznania w Kirgistanie

Rok	Islam (sunnici) (%)	Prawosławie (%)	Inne, w tym katolicyzm i protestantyzm (baptyści, adwentyści), a także niewierzący (%)
2006	70	5,5	niewierzący 24,5
2009	75	20	5
2020	92,7	3	4, 3 w tym ewangelicy i buddyści

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 333; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 653; <https://joshuaproject.net/countries/KG> [dostęp: 05.05.2021]; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 250; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 181; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.420; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 93.

Główną religią jest islam sunnicki. W ostatnim dziesięcioleciu udział muzułmanów wśród wszystkich wierzących wzrósł z 75 % do ponad 90%. Muzułmanami oprócz Kirgizów są Uzbeki, Tatarzy, Dunganie, Ujgurzy, Turcy, Kazachowie, Tadżykowie, Azerowie, Kurdowie, Liczebność wyznawców prawosławia w tym okresie zmalała z 20 % do 3%. Prawosławie wyznają Rosjanie, Ukraińcy. Niemcy wyznają głównie religie protestanckie, a Koreańczycy buddyzm.

3.1.2.2. Realizacja zasad demokratycznego państwa w Kirgistanie w świetle uregulowań prawnych i w praktyce

Aktualna Konstytucja Republiki Kirgiskiej została przyjęta w referendum 27 czerwca 2010 roku³²¹ i zastąpiła dotychczasową Konstytucję z 5 maja 1993 r. W świetle Konstytucji Republika Kirgiska jest suwerennym, demokratycznym, świeckim, jednolitym państwem społecznym opartym na prawie³²². Głową państwa jest Prezydent³²³. Żogorku Kieniesz - parlament Republiki Kirgiskiej - jest najwyższym organem przedstawicielskim sprawującym władzę ustawodawczą i funkcje kontrolne. Parlament składa się ze 120 posłów wybieranych na okres 5 lat³²⁴.

Władza wykonawcza w Republice Kirgiskiej jest sprawowana przez rząd, podległe mu ministerstwa, komitety państwowe, departamenty administracyjne i lokalną administrację rządową. Rząd jest najwyższym organem wykonawczym Kirgistanu. Rządem kieruje premier. Rząd składa się z premiera, wicepremiera, ministrów, przewodniczących komisji państwowych. Struktura rządowa obejmuje ministerstwa i komitety państwowe³²⁵. Wymiar sprawiedliwości w Kirgistanie jest sprawowany przez sądy. System sądowniczy Republiki Kirgiskiej jest ustanowiony przez Konstytucję i ustawy. Składa się z Sądu Najwyższego i sądów lokalnych. Sędziowie są niezawisli i podlegają wyłącznie Konstytucji i ustawom³²⁶.

Samorząd lokalny sprawowany jest przez lokalne społeczności obywateli, bezpośrednio lub za pośrednictwem władz lokalnych³²⁷. System organów samorządu lokalnego składa się z: lokalnych kienieshy – przedstawicielskich organów samorządu lokalnego; aiył okmotu, merów miast – organów wykonawczych samorządu lokalnego³²⁸.

Prawa człowieka i wolności są niezbywalne i należą do wszystkich od urodzenia. Prawa człowieka i wolności należą do najwyższych wartości Republiki Kirgiskiej.

³²¹ Konstytucja Kirgizskiej Republiki przyjęta w referendum (wsienarodnym głosowaniem) 27 czerwca 2010 roku (wведена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года) в редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года N 218 (dalej jako Konstytucja Republiki Kirgiskiej).

³²² Zob. art. 1 ust. 1 Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

³²³ Zob. art. 60 Konstytucji Republiki Kirgiskiej; por. Por. J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej...*, op.cit., s. 13.

³²⁴ Zob. art. 70 Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

³²⁵ Zob. art. 83 Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

³²⁶ Zob. art. 93-94 Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

³²⁷ Zob., art. 110 Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

³²⁸ Zob. art. 111 Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

Republika Kirgiska szanuje i zapewnia wszystkim osobom, znajdującym się w jej granicach i pod jej jurysdykcją, prawa człowieka i wolności. Nikt nie może być dyskryminowany ze względu na płeć, rasę, język, niepełnosprawność, pochodzenie etniczne, religię, wiek, przekonania polityczne lub inne, wykształcenie, pochodzenie, własność lub inny status, a także inne okoliczności. W Republice Kirgiskiej wszyscy są równi wobec prawa i sądu. W Republice Kirgiskiej mężczyźni i kobiety mają równe prawa i wolności, równe możliwości ich wdrożenia³²⁹. Każdy ma zagwarantowaną wolność sumienia i wyznania. Każdy ma prawo do wyznawania religii, indywidualnie lub wspólnie z innymi osobami lub może nie wyznawać niczego. Każdy ma prawo do swobodnego wyboru i mieć przekonania religijne i inne. Nikt nie może być zmuszony do wyrażania swoich przekonań religijnych lub innych lub do ich odrzucenia³³⁰. Każdy ma prawo do swobodnego określania i wskazywania swojej przynależności etnicznej. Nikt nie powinien być zmuszany do określania i wskazywania swojego pochodzenia etnicznego³³¹.

W praktyce mniejszości etniczne - zwłaszcza Uzbegy, którzy stanowią prawie połowę ludności miasta Osz - nadal spotykają się z dyskryminacją w kwestiach ekonomicznych, bezpieczeństwa i innych. Uzbegy są często celem prześladowań, aresztowań i złego traktowania przez organy ścigania na podstawie mało wiarygodnych zarzutów o terroryzm lub ekstremizm. Tradycyjne uprzedzenia stawiają również kobiety w niekorzystnej sytuacji, jeśli chodzi o edukację i dostęp do usług. Prawne zakazy dyskryminacji ze względu na płeć w miejscu pracy nie są skutecznie egzekwowane³³².

Wszystkie organizacje religijne muszą zarejestrować się u władz, co jest często uciążliwe i arbitralne. Grupy spoza tradycyjnego głównego nurtu muzułmanów i prawosławnych mają trudności z uzyskaniem rejestracji, a ustawa o religii z 2009 r. uznaje wszystkie niezarejestrowane grupy za nielegalne. Organizacje takie jak Świadkowie Jehowy często stają w obliczu nękania przez policję. Rząd monitoruje również i ogranicza niektóre grupy islamskie, w tym pokojowy ruch islamistyczny Hizb ut-Tahrir i Yakyn, Inkar, który praktykuje surową ascezę. Niemniej jednak niektórym niezarejestrowanym wspólnotom

³²⁹ Zob. art. 16 Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

³³⁰ zob. art. 32 Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

³³¹ Zor. art. 38 ust. 1 Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

³³² Por. T. Bodio, P. Załęski, *Tradycyjne społeczeństwo nieobywatelskie w postradzieckiej Azji Centralnej...*, op.cit., s. 125.

religijnym udało się praktykować swoją religię bez interwencji państwa, a władze badały i karały stosunkowo rzadkie akty przemocy wobec osób mniejszości religijnych.

Po dwóch rewolucjach, które obaliły autorytarnych prezydentów w 2005 i 2010 roku, Kirgistan przyjął parlamentarną formę rządu. Jednak rządzące koalicje okazały się niestabilne, a korupcja nadal jest wszechobecna. W ostatnich latach rządząca Socjaldemokratyczna Partia Kirgistanu (SDPK) umocniła władzę, wykorzystując wymiar sprawiedliwości do tłumienia przeciwników politycznych i krytycznie nastawionych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Grupy mniejszości etnicznych stoją w obliczu marginalizacji politycznej. Politycy z większości kirgiskiej używali etnicznych Uzbeków jako „kozły ofiarne” w różnych sprawach w ostatnich latach. Populacje mniejszościowe pozostają niedostatecznie reprezentowane na wybieranych urządach, nawet na obszarach, gdzie stanowią większość demograficzną. Kobiety cieszą się równymi prawami politycznymi i osiągnęły godne uwagi stanowiska przywódcze, ale są również niedoreprezentowane. Kobiety posiadają 19% mandatów w Parlamencie, pomimo 30-procentowego udziału kobiet na listach kandydatów w wyborach parlamentarnych ³³³.

Pierwszy Prezydent Kirgistanu Askar Akajew został obalony w 2005 r. w wyniku tzw. rewolucji tulipanów. W 2010 r. obalono kolejnego prezydenta Kurmanbeka Bakijewa. Do czasu przeprowadzenia nowych wyborów w 2011 r. funkcję prezydenta pełniła Roza Otunbajewa. Prezydent Ałmazbek Atambajew sprawował stanowisko prezydenta przez jedną kadencję do roku 2017. Jego następcą został Sooronbaj Dżeenbekow. Podczas jego rządów skazano poprzedniego prezydenta Atambajewa na 11 lat pozbawienia wolności za korupcję.

W dniu 4 października 2020 r. przeprowadzono wybory parlamentarne. Na szesnaście kandydujących partii do parlamentu dostały się cztery, w tym trzy reprezentujące aktualne władze. Opozycja oskarżyła rząd o sfałszowanie wyników wyborów. To spowodowało wybuch kolejnej rewolucji, podczas której m.in. uwolniono z więzienia Ałmazbeka Atambajewa. 10 stycznia 2021 roku odbyły się wybory prezydenckie, podczas których na prezydenta wybrano jednego z przywódców „rewolucji październikowej” Sadyra Dżaparowa. Jednocześnie wyborcy zadecydowali, że w przyszłej konstytucji panującym modelem rządów w Kirgistanie będzie republika prezydencka. Istnieje, zatem ryzyko, że nowy prezydent będzie próbował wprowadzić autorytarny system rządzenia na wzór innych państw Azji Centralnej.

³³³ Zob. <https://freedomhouse.org/country/kyrgyzstan/freedom-world/2021> [dostęp:11.01.2022].

Niestety, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia Kirgizów, można przypuszczać, że alternatywą dla autorytarnej władzy jest raczej anarchia wynikająca z kolejnych rewolucji i przewrotów niż stabilny ustrój demokratyczny³³⁴.

3.1.2.3. Działalność Centrum i Biura Programowego OBWE w Biszkeku

3.1.2.3.1. Demokratyzacja

W celu wzmocnienia dialogu między rządem, partiami politycznymi i ich elektoratem, Biuro Programowe (Centrum) OBWE w Biszkeku wspierało "parlament polityczny", stanowiący forum, na którym urzędnicy państwowi i politycy – także z partii niereprezentowanych w parlamencie – uczestniczyli w nieformalnych debatach dotyczących różnych kwestii politycznych, ekonomicznych i społecznych.

Biuro wspierało parlament, administrację prezydenta, urząd premiera i inne instytucje publiczne w reformowaniu służb prasowych organów państwowych, tak, aby opinia publiczna mogła uzyskać oficjalne informacje terminowo i na profesjonalnym poziomie³³⁵.

W kwietniu 2013 roku zainicjowano projekt reformy rządowego serwisu prasowego, prowadzącej do poprawy zdolności służby prasowej rządu w dostarczaniu obiektywnej informacji ogółowi społeczeństwa.

Prace te miały zapobiec wybuchowi potencjalnego konfliktu etnicznego poprzez m.in. zwalczanie rozprzestrzeniania się nieprawdziwych wiadomości o grupach etnicznych oraz poprawę ogólnego poziomu zaufania i współpracy między rządem a społeczeństwem³³⁶.

W kwietniu 2013 roku uruchomiono również projekt, którego celem było promowanie parlamentaryzmu w Kirgistanie. W ramach tego programu przewidziano pięć form działania:

- 1) rozmowy przy okrągłym stole dotyczące aktualnych zagadnień politycznych;
- 2) organizowanie staży dla studentów w celu zapoznania ich z pracą parlamentu;
- 3) funkcjonowanie młodzieżowego parlamentu;
- 4) współpraca z parlamentami państw należących do OBWE;

³³⁴ Zob. M. Potocki „Kłótnia „61””, „Dziennik Gazeta Prawna” 9 października 2020, s. A26-A27; M. Potocki „Azja Centralna przy urnach ...”, op.cit., s. A16.

³³⁵ Zob. <http://www.osce.org/Biszkek> [dostęp: 20.05.2019].

³³⁶ Zob. *Fact sheet Project “Increasing government capacity and preventing the outbreak of conflict through government press service reform”*, OSCE Centre in Bishkek 2013, s. 1-2.

5) rozpowszechniane wiadomości o projekcie poprzez środki masowej komunikacji³³⁷.

3.1.2.3.2. Prawa człowieka

Biuro Programowe OBWE aktywnie promuje prawa człowieka i podstawowe wolności w Kirgistanie. W związku z tym Biuro Programowe wspiera Kirgistan w obronie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych w całym kraju. Po ratyfikacji przez Kirgistan Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych³³⁸, Biuro wspiera inicjatywy mające na celu promowanie praw pracowniczych osób niepełnosprawnych w służbie państwowej i miejskiej, w tym podnoszenie świadomości obywatelskiej i upodmiotowienie osób niepełnosprawnych, aby mogli odgrywać bardziej aktywną rolę w życiu politycznym, publicznym i społecznym. Biuro Programowe wspiera również agencje państwowe, krajowe instytucje praw człowieka i społeczeństwo obywatelskie w promowaniu uczciwych standardów procesowych i zapobieganiu torturom. Prace te są realizowane przez szkolenie urzędników różnych organów ścigania w zakresie wykrywania i ścigania przypadków tortur zgodnie z międzynarodowymi standardami oraz zapewnienie otwartych platform do dyskusji. Ponadto Biuro Programowe promuje tolerancję między wyznaniem i współpracę w Kirgistanie w celu zapewnienia wdrażania zasad w dziedzinie wolności religii i przekonań. Biuro wspiera finansowo niezależne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które monitorują naruszenia praw człowieka; składają sprawozdania w zakresie wolności religii i przekonań, wolności zgromadzeń i dostępu do informacji oraz proponują rozwiązania w celu poprawy prawodawstwa w tych dziedzinach³³⁹.

W 2011 r. opublikowano rezultaty, wnioski i zalecenia dotyczące projektu monitoringu przestrzegania prawa do wolności pokojowych zgromadzeń w Republice Kirgiskiej³⁴⁰. Wydany w 2012 r. raport końcowy w sprawie monitorowania i zawartości analizy standardów etycznych w mediach drukowanych i online w Kirgistanie jest wynikiem monitorowania i analizy treści znajdujących się w posiadaniu fundacji publicznych mediów – Media

³³⁷ Zob. *Fact sheet “Promoting Parliamentarianism in Kyrgyzstan in 2013”* OSCE Centre in Bishkek 2013, s. 1-2.

³³⁸ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.

³³⁹ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

³⁴⁰ Zob. *Monitoring the right to freedom of peaceful assembly in the Kyrgyz Republic. Results. Conclusions. Recommendations*, OSCE, Bishkek 2011, s. 5-8.

Consult³⁴¹. Opublikowane w 2012 r. sprawozdanie zatytułowane “Kirgistan - oceny na temat perspektyw ustanowienia rejestru ludności” koncentruje się na obecnej sytuacji i ulepszeniach niezbędnych do stworzenia systemu rejestracji ludności w Republice Kirgiskiej, wraz z rekomendacjami do pomocy w jego realizacji³⁴².

We wrześniu 2013 roku została wydana praca na temat wolności religii i przekonań w Republice Kirgiskiej. Dokument ten zawiera artykuły dotyczące badania obecnej sytuacji w odniesieniu do religii i wolności religijnej w Kirgistanie. Autorzy koncentrują swoją uwagę na tematyce przestrzegania prawa wykonywania religii w Kirgistanie. Materiały w publikacji ujawniają relacje pomiędzy organizacjami religijnymi i instytucjami rządowymi oraz kwestie relacji wyznań. Zawarto również krótki przegląd historii religii na terytorium Kirgistanu. Publikacja skierowana jest do szerokiego grona specjalistów praw człowieka i organizacji religijnych³⁴³.

3.1.2.3.3. Wybory

Opierając się na wnioskach wyciągniętych z kompleksowych wysiłków OBWE mających na celu wspieranie rozwoju demokratycznego procesu wyborczego, Biuro Programowe OBWE zapewnia władzom wsparcie w zakresie ulepszania ustawodawstwa wyborczego, zwiększania włączenia procesów wyborczych i przeprowadzania wyborów. Prace te wykonywane są we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Działania obejmują zapewnienie platform do publicznych dyskusji, budowanie zdolności członków komisji wyborczych wszystkich szczebli i innych organów państwowych w zakresie standardów i procedur wyborczych. Biuro Programowe wspiera również świadomość społeczną wyborców na temat ich praw wyborczych i wspiera organizacje społeczeństwa obywatelskiego w zakresie obserwacji wyborów krajowych i lokalnych. Biuro Programowe wzmacnia proces wyborczy poprzez zwiększenie udziału kobiet, młodzieży i osób niepełnosprawnych w procesach politycznych i decyzyjnych poprzez cykle wyborcze, promując jednocześnie nadzór cywilny nad parlamentem.

³⁴¹ Zob. B. Orunbekov, K. Chekirov *Final report on monitoring and content analysis of ethical standards in print and online media of Kyrgyzstan*, OSCE, Bishkek 2012, s. 3.

³⁴² Zob. *Kyrgyz Republic. Assessment on the Prospects for the Establishment of a Population Register*, Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE, Warsaw 2012, s. 3-4.

³⁴³ Zob. *Freedom of Religion or Belief in the Kyrgyz Republic: An Overview*, red. A.R. Alisheva, OBCJE Cjentr w Bishkekje, Bishkek 2013, s. 2.

W celu opracowania przejrzystego procesu wyborczego, Biuro OBWE w Biszkeku szkoli członków komisji wyborczych w zakresie standardów i procedur w krajowych wyborach; pomaga podnieść świadomość wyborców o przysługujących im prawach wyborczych; wspiera organizacje pozarządowe, które są zaangażowane w monitorowanie wyborów na szczeblu krajowym i lokalnym. Doradza także władzom państwowym w sprawie ustanowienia jednolitego rejestru ludności, co jest konieczne, aby poprawić, jakość list wyborców i dostęp obywateli do podstawowych usług publicznych w kraju ³⁴⁴.

Przy wsparciu OBWE został wydany podręcznik dla dziennikarzy dotyczący tematyki wyborów³⁴⁵. Opracowano również Kodeks postępowania etycznego partii politycznych w wyborach w Republice Kirgiskiej. Partie polityczne na mocy tego dokumentu zobowiązały się przestrzegać standardów ustanowionych przez Konstytucję i prawo Republiki Kirgiskiej; szanować nienaruszalności życia ludzkiego, reputacji podmiotów gospodarczych; współpracować w walce z przemocą, aktami wandalizmu, naruszeniami porządku publicznego powstałymi, lub mogącymi powstać, w wyniku działalności członków partii lub ich stronników; unikać wszelkich działań mogących prowadzić do utraty państwowości czy terytorialnej integralności; nie szkodzić własności państwowej, samorządowej czy prywatnej; przeprowadzić wolne i uczciwe wybory oparte na szacunku do wszystkich wyborców i innych uczestników procesu wyborczego³⁴⁶.

Biuro Programowe OBWE w Biszkeku wspiera szkolenia dotyczące skutecznych reakcji na naruszenia w procesach wyborczych. 24 marca 2021 r. odbył się cykl szkoleń dla funkcjonariuszy kirgiskich organów ścigania na temat „Rola organów ścigania w reagowaniu na potencjalne naruszenia ordynacji wyborczej podczas wyborów do rad lokalnych”, które zakończyły się 11 kwietnia 2021 r. w całym Kirgistanie. Kursy zorganizowały wspólnie Centralna Komisja ds. Wyborów i Referendów Kirgistanu (CKW) oraz fundacja publiczna „Platforma Obywatelska” przy wsparciu Biura Programowego OBWE w Biszkeku. Program zostanie wprowadzony do agendy szkoleniowej Republikańskiego Centrum Szkolenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Centrum Szkolenia Zawodowego Prokuratury

³⁴⁴ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp:04.01.2022].

³⁴⁵ Zob. *Posobije dlja žurnalistow, oswjeszczajuszczih wybory*, OSCE, Biszkek 2010, s.1.

³⁴⁶ Zob. *Code of ethical conduct of political parties in elections in the Kyrgyz Republic*, OSCE, Bishkek 2010, s. 1-7.

Generalnej Kirgistanu. Celem jest stworzenie trwałego systemu budowania zdolności do skutecznego reagowania organów ścigania na naruszenia procesów wyborczych.

3.1.2.3.4. Wolność i rozwój mediów

Biuro Programowe OBWE zapewnia Kirgistanowi pomoc w budowaniu partnerstw medialnych między przedstawicielami mediów państwowych i niepaństwowych w celu promowania zasad wolności mediów, wypowiedzi i swobodnego przepływu informacji. Biuro Programowe wspiera inicjatywy budowania zdolności przedstawicieli mediów w zakresie nowoczesnych technik public relations, kwestii związanych z bezpieczeństwem informacji, raportowania uwzględniającego płeć, a także wspiera udział urzędników państwowych i przedstawicieli mediów w międzynarodowych i regionalnych konferencjach medialnych organizowanych przez Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów. Biuro programowe wspiera Kirgistan, aby zapewnić, że ogólnokrajowa transmisja cyfrowa jest zgodna z zobowiązaniami krajowymi i międzynarodowymi³⁴⁷.

3.1.2.3.5. Dobre rządy

Biuro Programowe OBWE wspiera Kirgistan w zwalczaniu korupcji i przestępstw gospodarczych oraz w budowaniu demokratycznych, odpowiedzialnych instytucji publicznych. Biuro Programowe wspiera wdrażanie dwuletniego krajowego planu działania (NAP) w ramach Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu. Celem krajowego planu działania jest zwiększenie odpowiedzialności za pracę rządu, zwiększenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie polityki i podejmowanie decyzji oraz poprawa jakości usług publicznych w Kirgistanie. NAP przewiduje również wprowadzenie nowych technologii w celu zwiększenia przejrzystości rządów i publicznego dostępu do informacji.

Biuro Programowe zapewnia eksperckie i analityczne wsparcie dla Kancelarii Premiera, Ministerstwa Gospodarki oraz innych właściwych agencji i instytucji państwowych

³⁴⁷ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp:04.01.2022].

w celu usprawnienia systemu administracji publicznej na poziomie krajowym i lokalnym. Ponadto Biuro Programowe zapewnia wieloaspektowe wsparcie w celu wzmocnienia walki państwa z korupcją, pomagając Kirgistanowi we wdrażaniu państwowej strategii antykorupcyjnej i planu działania na lata 2019–2021. Biuro Programowe wspiera państwową służbę wywiadu finansowego i państwową służbę ds. zwalczania przestępstw gospodarczych w ich wysiłkach na rzecz zapobiegania przestępstwom gospodarczym i przeciwdziałania im; walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Biuro pomaga we wdrażaniu zalecenia grupy zadaniowej ds. działań finansowych.

Biuro Programowe wspiera również Elektroniczne Centrum Interoperacyjności w ramach Państwowego Komitetu Technologii Informacyjnych i Komunikacji, który pracuje nad rozwojem systemów komunikacji elektronicznej między agencjami państwowymi a obywatelami, usuwając przeszkody biurokratyczne, a tym samym zwiększając efektywność i przejrzystość świadczenia usług publicznych. Biuro zapewnia też wsparcie rządu Kirgistanu w procesie reformy regulacyjnej, która ma na celu utworzenie konkurencyjnego otoczenia biznesowego poprzez poprawę zarządzania i podejmowania decyzji, które dotyczą przedsiębiorstw w takich dziedzinach jak praworządność, korzystne otoczenie gospodarcze, walka z korupcją³⁴⁸. Prowadzony od maja 2013 roku projekt "Poprawa dobrego zarządzania poprzez sprawne świadczenie usług publicznych w Kirgistanie" ma na celu wzmocnienie działań antykorupcyjnych rządu i wdrożenie reformy administracji publicznej poprzez promowanie przejrzystego, rzetelnego i odpowiedzialnego świadczenia usług w Biszkeku i Osz³⁴⁹.

3.1.2.3.6. Ochrona środowiska

Biuro Programowe OBWE koncentruje się na pomocy rządowi Kirgistanu w rozwiązywaniu problemów środowiskowych i problemów związanych z ograniczaniem ryzyka katastrof. W szczególności Biuro Programowe pomaga we wdrażaniu Konwencji z Aarhus i promuje zieloną gospodarkę, wspierając otwarte fora do dzielenia się wiedzą, zasobami i doświadczeniami między urzędnikami państwowymi a przedstawicielami

³⁴⁸ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

³⁴⁹ Zob. *Information on the project "Improving good governance through efficient service delivery in Kyrgyzstan" in Bishkek and Osh*, OSCE, Bishkek 2013, s. 1-2.

społeczeństwa obywatelskiego. Biuro Programowe wspiera również funkcjonowanie Centrów Aarhus w Biszkeku, Osz i Czołponata. Centra Aarhus pomagają podnosić świadomość w kwestiach środowiskowych, umożliwiając otwartą dyskusję między władzami lokalnymi a społeczeństwem, zwiększając w ten sposób udział obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Biuro Programowe dokłada starań, aby ministerstwo zarządzające sytuacjami kryzysowymi było odpowiednio wyposażone w dziedzinie zarządzania informacjami, telekomunikacji i technologii geoinformacyjnych. Biuro pomaga ponadto lokalnym organom samorządowym, funkcjonującym na terenach górniczych, znaleźć rozwiązanie kwestii prawnych, które mają wpływ na relacje między przedsiębiorstwami górniczymi a miejscowymi społecznościami. Biuro szkoli uczniów szkół średnich na temat sposobu monitorowania, jakości wody w obszarach, w których żyją³⁵⁰.

Projekt "Poprawa świadomości ekologicznej w Kirgistanie" ma na celu zwiększenie społecznej świadomości ekologicznej, umożliwienie młodzieży i społeczności biznesowej Kirgistanu zapoznania się z Zintegrowanym Zarządzaniem Zasobami Wodą oraz zastosowania pomysłów i metod „zielonej gospodarki”³⁵¹. Przy wsparciu Centrum OBWE w Biszkeku w lipcu 2011 roku został wydany „Świat Zwierząt w Kirgistanie”. Książka opisuje 240 gatunków świata zwierząt w Kirgistanie - pajęczaków, owadów, ryb, płazów, gadów, ptaków i ssaków. Zawiera fotografie i rysunki, a ich opisy są w języku rosyjskim, kirgiskim i po łacinie. Omawia główne cechy gatunków, siedlisk, biologii i populacji zwierząt. Książka przedstawia legendy, mity i wierzenia ludowe związane ze zwierzętami. Książka przeznaczona jest dla szerokiego grona odbiorców, w tym przewodników turystycznych, turystów, nauczycieli akademickich i szkół, studentów i wszystkich zainteresowanych przyrodą w Kirgistanie³⁵².

Ceremonia usunięcia ostatniej partii składnika paliwa raketowego, z rejonu Novopavlovka i doliny Czuy w Kirgistanie odbyła się w Biszkeku 2 listopada 2021 roku. Usunięto 140 ton wysoce toksycznej i niebezpiecznej substancji, eliminując poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i środowiska.. W przypadku wycieku substancja ta może powodować długotrwałe zanieczyszczenie wód gruntowych, a także emitować toksyczne

³⁵⁰ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

³⁵¹ Zob. Information on the project 5300464 “*Improving environmental awareness in Kyrgyzstan*”, OSCE 2013, s. 1-2.

³⁵² Zob. Ż.M. Czjełpakowa, *Żiwotnyj Mir Kyrgyzstana*, Izdanije wtoroje, dorabotannoje i dopolnjennoje, Izdatjelskij Dom Ał Sałam, Biszkek 2011, s. 2.

opary, które mogą rozprzestrzeniać się na okoliczne obszary mieszkalne, powodując znaczne szkody zdrowotne dla ludności. Projekt usunięcia toksycznych substancji jest drugą fazą pozabudżetowego projektu OBWE, *Regionalnego Programu Unieszkodliwiania Komponentów Paliwa Rakietowego*, który rozpoczął się w 2019 roku i jest realizowany przy wsparciu finansowym Niemiec i Stanów Zjednoczonych. Celem projektu jest poprawa bezpieczeństwa ludzi i środowiska w regionie OBWE poprzez usuwanie i utylizację komponentów paliwa rakietowego.

3.1.2.3.7. Działalność gospodarcza

Biuro Programowe OBWE w Biszkeku wspiera wysiłki Kirgistanu w zakresie rozwiązywania problemów dotyczących zarządzania gospodarczego i środowiskowego, które mają konkretny wpływ na stabilność, bezpieczeństwo i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy w tym kraju. Ponieważ małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) są podstawą każdej silnej i zrównoważonej gospodarki, Biuro Programowe pomaga wspierać rozwój MŚP w tym kraju, wspierając trzy Centra Wsparcia Przedsiębiorczości w południowym Kirgistanie. Praca Biura Programowego ma na celu osiągnięcie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez wspieranie wysiłków rządu na rzecz wzmocnienia dialogu publiczno-prywatnego oraz zwiększenie możliwości odpowiednich podmiotów państwowych w celu ułatwienia handlu transgranicznego i międzynarodowego, zwalczania przemytu i nielegalnego handlu narkotykami oraz przyjęcia nowoczesnych technologii informacyjnych i celnych³⁵³. Centrum OBWE w Biszkeku pomagało Państwowej Służbie Wywiadu Finansowego Kirgistanu w radzeniu sobie z „praniem brudnych pieniędzy”. Kluczowym celem było wzmocnienie potencjału technicznego, śledczych i analitycznych zdolności Służby oraz poprawa współpracy między wszystkimi agencjami rządowymi działającymi w dziedzinie walki z finansowaniem terroryzmu i „praniem brudnych pieniędzy”. Kirgistan jest, bowiem krajem o gospodarce, w której występują przeważnie płatności gotówkowe. Znaczące środki finansowe są przyjmowane w kraju za pośrednictwem przekazów z zagranicy. Otwiera to

³⁵³ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

drogę do „prania brudnych pieniędzy” i jest czynnikiem destabilizacji systemu finansowego kraju³⁵⁴.

Centrum OBWE w Biszkeku sfinansowało badania nad rozwojem w Kirgistanie produktów bankowych dla migrantów zarobkowych. Celem tego projektu była ocena, jak systemowo obejmować przelewy migrantów zarobkowych jako źródło inwestycji w gospodarkę Republiki Kirgiskiej. Dzięki pomocy finansowej Centrum wyniki tych badań opublikowano w języku rosyjskim w maju 2011 roku³⁵⁵.

Od czerwca 2021 r. ponad 160 uczestników z prowincji Dżalalabad i Osz w Kirgistanie wzięło udział w serii szkoleń wspieranych przez OBWE, skupiających się na opracowywaniu i wdrażaniu projektów promujących lokalny rozwój gospodarczy. Biuro Programowe OBWE w Biszkeku organizowało sesje budowania potencjału w roku 2021 w ścisłej współpracy z organizacją pozarządową Abad w ramach projektu *Poprawa efektywności administracji publicznej*. Sesje miały na celu zwiększenie zdolności funduszy rozwoju lokalnego (LDF), organów samorządowych (LSGB) i przedsiębiorców do wzmocnienia lokalnej gospodarki. Sesje koncentrowały się na pomocy uczestnikom w podnoszeniu wiedzy i umiejętności w efektywniejszej ocenie i selekcji propozycji projektów mających na celu wsparcie rozwoju lokalnej gospodarki. Uczestnicy w szczególności dowiedzieli się więcej o roli jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu korzystniejszych warunków dla lokalnego rozwoju gospodarczego, kryteriach wyboru odpowiednich projektów gospodarczych, mechanizmach partnerstwa komunalno-prywatnego oraz opodatkowaniu³⁵⁶.

3.1.2.3.8. Zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów

W celu złagodzenia napięć między społecznościami w południowym Kirgistanie, które w przeszłości doprowadziły do gwałtownych starć, Centrum OBWE w Biszkeku było zaangażowane w wiele inicjatyw zapobiegania i rozwiązywania konfliktów.

³⁵⁴ Zob. www.osce.org/Biszkek [dostęp:20.05.2019].

³⁵⁵ Zob. I. Łukaszowa, I. Makjenbajewa, *Pierspektiwy razwitiya bankowskih produktow dlia trudowych migrantow. Opyt Kyrgyzstana*, OSCE, Biszkek 2011, s. 5-6.

³⁵⁶ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

Centrum obsługiwało krajową sieć mediatorów publicznych i prywatnych, składającą się z liderów społeczności, przywódców religijnych i przedstawicieli władz lokalnych, a także promowało tolerancję etniczną wśród młodzieży przez krajową grupę rad młodzieżowych. Centrum współpracowało również z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia scentralizowanego systemu szybkiego reagowania na sytuacje kryzysowe³⁵⁷.

W marcu 2013 roku powstał projekt zatytułowany „Zwiększanie zdolności i poprawa współpracy pomiędzy młodzieżą w Kirgistanie”. Celami projektu było opracowanie ogólnej formy działania wszystkich terytorialnych rad młodzieżowych w Osz i Rady Koordynacyjnej Miasta Młodzieży w Tokmok; zachęcanie do wspierania tolerancji i budowania pokoju wśród młodzieży na szczeblu lokalnym i międzyregionalnym; ustanowienie trwałej platformy promowania dyskusji na temat problemów młodzieży między młodzieżą i władzami lokalnymi; promowanie stosunków międzyregionalnych między młodzieżą a odpowiednimi władzami i społecznościami lokalnymi³⁵⁸.

3.1.2.4. Działalność Wysokiego Komisarza

3.1.2.4.1. Zagadnienia ogólne

Podobnie jak w Kazachstanie, nowo niepodległe państwo stanęło przed problemem dużego exodusu Rosjan i Niemców. Aby pomóc kirgiskiemu rządowi znaleźć sposoby na powstrzymanie fali uchodźców, Wysoki Komisarz Max van der Stoel zasugerował wprowadzenie formuły, która zapewniłaby większą elastyczność prawną w zakresie obywatelstwa dla Rosjan przemieszczających się do i z Kirgistanu. Taka procedura została przyjęta, a prezydent Askar Akajew poszedł jeszcze dalej, proponując parlamentowi nadanie rosyjskiemu statusu języka urzędowego. Podczas pierwszej wizyty Komisarza w Kirgistanie w dniach 22–24 kwietnia 1994 r. Prezydent Akajew zaproponował zwołanie seminarium na temat stosunków międzyetnicznych. W dniach 16–19 maja 1995 r. w Biszkeku odbyło się seminarium na temat stosunków międzyetnicznych i współpracy regionalnej. Dyskusje skupiały się głównie na znaczeniu dialogu międzyetnicznego. Oprócz udziału w seminarium

³⁵⁷ Zob. <http://www.osce.org/Biszkek> [dostęp: 20.05.2019].

³⁵⁸ Zob. *Factsheet Project “Increasing capacity and improving cooperation between youth in Kyrgyzstan”*, OSCE Centre in Bishkek, Bishkek 2013, s. 1-2.

Wysoki Komisarz spotkał się również z prezydentem Akajewem i innymi czołowymi urzędnikami rządowymi i posłami parlamentu. Po seminarium Wysoki Komisarz skierował do Ministra Spraw Zagranicznych pismo zawierające szereg zaleceń. W piśmie tym Komisarz pochwalił determinację Prezydenta Akajewa i rządu w dążeniu do pełnego poszanowania norm i zasad OBWE dotyczących osób należących do mniejszości narodowych oraz w dołożeniu wszelkich starań, aby usunąć źródła napięć międzyetnicznych.

Pomimo, że utworzono Zgromadzenie Narodu Kirgistanu (dalej, jako ZNK), Komisarz stwierdził, że Zgromadzenie „nie osiągnęło jeszcze pełnego potencjału”. Komisarz dostrzegł, że Zgromadzenie pełni tylko funkcje symboliczne. Dlatego zaproponował szereg kroków, aby dać mniejszościom więcej okazji do wyrażenia swoich żądań. Jego głównym zaleceniem było powołanie Rady Wykonawczej w ramach Zgromadzenia złożonej z przedstawicieli różnych Narodowych Ośrodków Kultury i przedstawicieli ministerstw, którzy mają kompetencje wpływające na interesy różnych mniejszości w Kirgistanie. Dodatkowa reprezentacja mniejszości, zdaniem Komisarza, była niezbędna, gdyż w 105-osobowym parlamencie było tylko 15 posłów, którzy należeli do mniejszości narodowych w kraju, w którym mniejszości stanowią ponad 40% populacji. Podczas wizyty w październiku 1995 r, Komisarz starał się, aby jego propozycje dotyczące Zgromadzenia Narodu Kirgistanu zostały nie tylko formalnie przyjęte, ale także wdrożone. Kiedy Wysoki Komisarz wrócił do Kirgistanu we wrześniu, 1996 r., zainteresowała go bardziej znacząca rola, jaką nadano ZNK. Podczas wizyty w Biszkeku w marcu 1999 r. Wysoki Komisarz spotkał się ponownie z Prezydentem, Akajewem.. Na spotkaniu ustalono, że Kirgistan zainicjuje proces powołania nowej niezależnej narodowej instytucji ochrony i promocji praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości narodowych. Ta instytucja miała być tworzona na wzór rzecznika praw obywatelskich. Wysoki Komisarz wziął również udział w obchodach piątej rocznicy Zgromadzenia Narodu Kirgistanu. Podczas pobytu w stolicy Biszkeku Komisarz kontynuował ciągły dialog z prezydentem Akajewem na temat konieczności poszanowania praw człowieka i praworządności. Komisarz mówił o reakcji wspólnoty OBWE na ostatnie wydarzenia w Kirgistanie, w szczególności o nieprawidłowościach podczas wyborów parlamentarnych. Podobnie jak inne instytucje

OBWE Wysoki Komisarz podkreślił potrzebę przestrzegania zasad OBWE i zachowania jedności narodowej w walce z terroryzmem i ekstremizmem³⁵⁹.

Wysoki Komisarz Rolf Ekéus w początku roku 2005 dwukrotnie odwiedził Kirgistan - w marcu bezpośrednio po pierwszej turze wyborów parlamentarnych oraz w kwietniu. Komisarz zachęcał władze w Biszkeku do zwrócenia większej uwagi na kwestię integracji narodowej, w tym na kroki mające na celu zapewnienie znacznego poziomu reprezentacji mniejszości narodowych i zwiększenie bezpieczeństwa. Ważne było, aby nadchodzące wybory prezydenckie nie służyły dalszemu podziałowi społeczeństwa. W związku z tym należało zagwarantować pełny udział w procesie wyborczym wszystkich obywateli, niezależnie od ich tożsamości etnicznej. Komisarz nadal zamierzał zwiększać swoje wieloletnie zaangażowanie w rozwijanie polityki edukacyjnej jako środka integracji w kraju. Komisarz uznał również, że kwestia wieloetnicznej policji w Kirgistanie jest coraz pilniejsza. Komisarz uważał ponadto, że proponowany proces reformy konstytucyjnej będzie okazją do ustanowienia solidnych podstaw prawnych niezbędnych do długoterminowej integracji i stabilności w kraju, w tym do zagwarantowania praw osób należących do mniejszości narodowych. Komisarz był gotów wspierać Kirgistan w tej ważnej inicjatywie³⁶⁰.

W październiku 2005 r. Komisarz odbył spotkania z prezydentem, premierem i innymi urzędnikami po utworzeniu nowego rządu po lipcowych wyborach prezydenckich w Kirgistanie. Chociaż wybory prezydenckie i utworzenie nowego gabinetu przyczyniły się do pewnego poczucia stabilności wśród mniejszości narodowych, te pozytywne tendencje należało wzmocnić poprzez większe skupienie się na kwestiach międzyetnicznych i poprzez prowadzenie konsekwentnej polityki integracji narodowej i spójności społecznej w kraju. Komisarz uważał, że skuteczny udział wspólnot mniejszości narodowych w nadchodzącym procesie zmian konstytucyjnych jest szczególnie istotny, ponieważ wszelkie prawdziwie demokratyczne konstytucje muszą być integracyjne i reprezentatywne. Komisarz wspierał reformy promujące integrację poprzez edukację i działania mające na celu wprowadzenie

³⁵⁹ Zob. W.A.Kemp, *Quiet Diplomacy in Action...*, op.cit., s.231-234.

³⁶⁰ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 555th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, 12 May 2005*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2005, s.1- 2 .

wieloetnicznych praktyk w policji w Kirgistanie³⁶¹. W maju 2006 r. Komisarz poinformował władze podczas swojej wizyty w Biszkeku, że jest gotów doradzać w procesie opracowywania nowego projektu Konstytucji i pomóc władzom w zapewnieniu, że zapisy nowej Konstytucji spełnią odpowiednie standardy międzynarodowe i będą służyć, jako narzędzie budowania zaufania wśród różnych społeczności etnicznych³⁶².

Wysoki Komisarz Knut Vollebaek odbył podczas swojej kadencji aż osiem wizyt do Kirgistanu. W ciągu tych lat Komisarz rozmawiał z władzami Kirgistanu o całym spektrum kwestii dotyczących stosunków między grupami etnicznymi i sytuacji mniejszości narodowych. Komisarz pomagał administracji prezydenta w opracowaniu kompleksowej polityki w zakresie pojednania i stosunków mniejszości etnicznych z większością społeczeństwa. Brał udział w promowaniu edukacji wielojęzycznej i wielokulturowej. Zachęcał władze do wdrażania polityk promujących uczestnictwo i reprezentację mniejszości narodowych³⁶³.

Wysoki Komisarz OBWE Astrid Thors odwiedziła Kirgistan w październiku 2014 r. Komisarz pochwaliła władze za chęć omówienia stosunków między grupami etnicznymi w tym kraju. Dostrzegając, że władze zdają sobie sprawę z wyzwań i z potrzeby włożenia większego wysiłku w promowanie integracji i budowanie spójnego wieloetnicznego społeczeństwa. Sugerowała, że jeśli Konwencja Jedności Narodowej i Stosunków Międzyetnicznych będzie konsekwentnie wdrażana, może dostarczyć niezbędnych wskazówek w kierunku bardziej zintegrowanego i spójnego społeczeństwa. Komisarz z zadowoleniem przyjęła również wysiłki rządu na rzecz rozwoju instytucji, których zadaniem jest zaradzenie potencjalnym przyczynom napięć międzyetnicznych.

Departament Polityki Etnicznej, Religijnej i Interakcji ze Społeczeństwem Obywatelskim funkcjonujący przy Kancelarii Prezydenta i Agencja ds. stosunków między grupami etnicznymi próbowały stworzyć realny system wczesnego ostrzegania i zapobiegania konfliktom na poziomie administracji lokalnej. Komisarz zachęcała rząd i liderów partii

³⁶¹ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 576th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 3 November 2005*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2005, s. 2.

³⁶² Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 616th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 29 June 2006*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2006, s. 4-5.

³⁶³ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 960th Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 11 July 2013*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2013, s. 8 -9.

politycznych do zaprojektowania systemu wyborczego, który minimalizuje polaryzację polityki wzdłuż linii etnicznych oraz promuje odpowiedni udział i reprezentację mniejszości narodowych w procesie wyborczym i w wybranych organach³⁶⁴.

Podczas wizyty w listopadzie 2015 r. Wysoki Komisarz OBWE prowadziła dialog z władzami i wszystkimi zainteresowanymi stronami na temat wdrażania polityki integracyjnej w Kirgistanie. Kluczowe ramy polityki w tej dziedzinie, czyli Państwowa Koncepcja Jedności Narodowej i Stosunków Międzyetnicznych, znajdowała się w połowie okresu realizacji. Komisarz z zadowoleniem przyjęła zamiar władz przeprowadzenia śródkresowej oceny postępów w realizacji koncepcji. Wysoki Komisarz zachęcała władze do zintensyfikowania działań mających na celu zwiększenie uczestnictwa i reprezentacji mniejszości narodowych, a także zapewnienie pełnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W wyborach parlamentarnych w roku 2015 w porównaniu z poprzednimi wyborami w roku 2011 społeczności mniejszościowe bardziej aktywnie uczestniczyły w kampanii i było mniej przypadków nacjonalistycznej retoryki i otwartej presji na osoby należące do mniejszości narodowych. Wszystkie partie spełniły wymóg, aby przedstawiciele mniejszości tworzyli 15 procent ich list partyjnych przed wyborami. Jednak szereg przeszkód nadal blokowało pełny udział wyborczy mniejszości narodowych. Podobnie jak w wyborach parlamentarnych w 2011 r. partie zmieniały listy kandydatów po wyborach, tym samym wykluczając wielu przedstawicieli mniejszości z ostatecznej listy parlamentarzystów.

W rezultacie etniczni Uzbekowie - największa mniejszość w kraju - pozostali niedostatecznie reprezentowani w parlamencie. W związku z tym Wysoki Komisarz OBWE wezwała władze do wprowadzenia zmian prawnych i politycznych, które poprawiłyby istniejący system kwot, zapewniając odpowiednią reprezentację mniejszości narodowych w parlamencie krajowym i lokalnych organach ustawodawczych³⁶⁵.

W kwietniu 2018 r. Wysoki Komisarz Lambert Zannier asystował władzom Kirgistanu w opracowaniu i wdrożeniu polityk w dziedzinie relacji międzyetnicznych i integracji. Komisarz z zadowoleniem przyjął inicjatywę uchwalenia nowej Strategii Narodowej

³⁶⁴ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1026th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 20 November 2014*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2014, s. 4-5.

³⁶⁵ Zob. A. Thors, *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1102nd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria, 2 June 2016*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2016, s. 2.

dotyczącej Jedności Krajowej, która miała objąć swoim zakresem środki na rzecz promowania integracji społeczeństwa. Komisarz zachęcił rząd do zapewnienia, że nowe ramy polityczne będą nie tylko opierać się na widocznych osiągnięciach poprzedniego rządu, ale obejmą również konkretne środki mające na celu promowanie skutecznej reprezentacji i uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym³⁶⁶.

W pierwszym półroczu 2021 r., Wysoki Komisarz Kairat Abdrakhmanov odbył kilka spotkań i korespondował z władzami Kirgistanu w sprawie rozwoju krajowej polityki międzyetnicznej. Komisarz pochwalił przyjęcie Koncepcji Rozwoju Tożsamości Obywatelskiej na lata 2021-2026 „Kyrgyz Zharany” i zobowiązał się do pomocy swojego biura w opracowaniu Planu Działań w celu realizacji w/w koncepcji. Z aprobatą przyjął również decyzję prezydenta Sadyra Dżaparowa o powołaniu wyspecjalizowanej struktury wykonawczej zajmującej się kształtowaniem polityki międzyetnicznej – Państwowej Agencji ds. Samorządu Lokalnego i Międzyetnicznych Relacji³⁶⁷.

3.1.2.4.2. Działania Wysokiego Komisarza w stosunku do napięć i zamieszek etnicznych

Wysoki Komisarz OBWE Max van der Stoel w liście z dnia 7 sierpnia 1995 r. skierowanym do Pani Minister do spraw zagranicznych Kirgistanu Rozy Otunbajewej zaproponował utworzenie instytutu do badania i monitorowania możliwych źródeł konfliktów międzyetnicznych. Od 1996 roku Centrum Badań nad Pokojem w Kirgistanie zajmuje się zbieraniem i analizą informacji wczesnego ostrzegania. Regularnie przekazuje Wysokiemu Komisarzowi i władzom Kirgistanu raporty dotyczące stosunków międzyetnicznych w południowym Kirgistanie. Informacja ta była szczególnie ważna, ponieważ władze kirgiskie zaczęły coraz bardziej niepokoić się stosunkami międzyetnicznymi wokół Oszu (na południu

³⁶⁶ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1188th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria, 7 June 2018*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2018, s. 10.

³⁶⁷ Zob. K. Abdrakhmanov, *Address by Kairat Abdrakhmanov, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1318th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council...*, op.cit., s.6; K. Abdrakhmanov, *Address by Kairat Abdrakhmanov, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1343th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria, 4 November 2021*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2021, s.4.

Kirgistanu), który jest zamieszkaany głównie przez Uzbeków. W 1990 roku Osz był miejscem poważnych starć międzyetnicznych, które doprowadziły do śmierci setek ludzi. Ze względu na dużą koncentrację Uzbeków w regionie, rozprzestrzenianie się fundamentalizmu islamskiego oraz oddzielenie regionu Osz pasmem górskim od reszty Kirgistanu, rząd Kirgistanu obawiał się dążenia mniejszości uzbeckiej do autonomii.

Wysoki Komisarz zapoznał się z najnowszymi wydarzeniami w regionie Osz podczas wizyty w Kirgistanie w październiku 1995 r. W kwietniu 1996 roku Komisarz odwiedził Osh i Dżalalabad, aby spotkać się z lokalnymi władzami. Podczas swojej wizyty Wysoki Komisarz odnotował znaczną nieufność między społecznościami Kirgizów i Uzbeków. Komisarz zauważył, że kanały komunikacji między władzami kirgiskimi na południu a różnymi grupami etnicznymi, zwłaszcza Uzbekami, są całkowicie niewystarczające. Komisarz dostrzegł również, że pogarszające się warunki społeczno-gospodarcze w połączeniu z marginalizacją polityczną zwiększają atrakcyjność islamskiego fundamentalizmu. Potwierdzającym to dowodem był m.in. fakt, że liczba meczetów na południu gwałtownie wzrosła w połowie lat dziewięćdziesiątych. Podczas wizyty w Biszkeku Komisarz podzielił się swoimi obawami z władzami Kirgistanu.

Komisarz, podczas podróży do Kirgistanu we wrześniu 1996 r., docenił pracę wykonywaną przez ekspertów Centrum Badań nad Pokojem. Ich praca odegrała kluczową rolę w śledzeniu wydarzeń na południu kraju, gdzie Komisarz nadal był zaniepokojony napięciami międzyetnicznymi. Na przykład jedną z kwestii, na które zwrócił uwagę podczas wizyty, była niedostateczna reprezentacja Uzbeków w kirgiskiej służbie cywilnej i lokalnej administracji, w tym w organach ścigania. Kierując się zaleceniami Wysokiego Komisarza, Prezydent Kirgistanu Akajew wydał dekret mający na celu naprawienie problemu. Inną ważną kwestią była potrzeba rozwijania możliwości edukacyjnych w językach mniejszości i posiadania nowych podręczników w szkołach uzbeckich. Nowe książki zostały przekazane dzięki pomocy Fundacji ds. Stosunków Międzyetnicznych. W czerwcu 1997 roku Fundacja pomogła również Zgromadzeniu Narodu Kirgistanu w zorganizowaniu warsztatów na temat tolerancji międzyetnicznej w Oszu. Podczas wizyty w Biszkeku w grudniu 1997 r. Wysoki Komisarz zaproponował zorganizowanie kursu szkoleniowego dla wysokich urzędników na temat postępowania w delikatnych kwestiach etnicznych. Propozycja ta spotkała się z przychylnym przyjęciem Prezydenta.

Wysoki Komisarz wrócił do Kirgistanu w czerwcu 1998 r., aby wziąć udział w seminarium na temat zarządzania stosunkami międzyetnicznymi, zorganizowanym na jego prośbę przez Fundację ds. Stosunków Międzyetnicznych. Celem było zapewnienie gubernatorom różnych regionów Kirgistanu lepszego wglądu w sposoby rozwiązywania stosunków międzyetnicznych. Komisarz spotkał się również z prezydentem Akajewem, z którym omówił kwestię islamskiego fundamentalizmu, zwłaszcza w kontekście stosunków międzyetnicznych w dolinie Fergany. Podczas rozmów z Prezydentem w marcu 1999 r. w Biszkeku Wysoki Komisarz wyraził zaniepokojenie pogorszeniem się stosunków między Kirgistanem i Uzbekistanem oraz utrzymującymi się napięciami międzyetnicznymi na południu kraju. Wysoki Komisarz powrócił do tego tematu podczas wizyty w Kirgistanie w październiku 1999 r. Rozmawiał z prezydentem Akajewem o niedawnym wtargnięciu gangów Uzbeków do Kirgistanu i groźbie radykalnego islamskiego fundamentalizmu.

W kwietniu 2000 r. Wysoki Komisarz odwiedził Osz w południowym Kirgistanie, aby lepiej poznać warunki przyczyniające się do wzrostu ekstremizmu religijnego. Dostrzegł złe warunki ekonomiczne w regionie, które doprowadziły do wysokiego bezrobocia, biedy i rosnącego niezadowolenia ludności, zwłaszcza młodych mężczyzn.

Wysoki Komisarz starał się współpracować ze Zgromadzeniem Narodu Kirgistanu w celu ożywienia monitorowania stosunków międzyetnicznych na południu kraju³⁶⁸.

Podczas wizyty w Kirgistanie Wysoki Komisarz Rolf Ekeus w kwietniu 2005 r. pojechał do południowego regionu Dżalalabad, aby porozmawiać z lokalnymi urzędnikami, przedstawicielami mniejszości narodowych i lokalnymi organizacjami pozarządowymi. Zawirowania polityczne, które ogarnęły kraj w tym okresie, miały daleko idący wpływ polityczny, społeczny i gospodarczy na kraj. Podczas gdy kwestie międzyetniczne nie były w centrum wydarzeń politycznych, stosunki między różnymi społecznościami etnicznymi Kirgistanu były ściśle powiązane z zestawem procesów zachodzących w różnych częściach kraju. Komisarz żywił obawy, że stosunki te mogą zostać zdestabilizowane przez te wydarzenia i że niestabilność może mieć szersze znaczenie polityczne. Wiele społeczności mniejszości narodowych martwiło się tym, co te zmiany mogą oznaczać dla ich przyszłości w Kirgistanie. Głównym problemem było pogorszenie bezpieczeństwa w obliczu zauważalnego wzrostu bezprawia i przestępczości. Komisarz spotkał się z przekonaniem

³⁶⁸ Zob. W.A.Kemp, *Quiet Diplomacy in Action...*, op.cit., s.231-234.

społeczności mniejszościowych, że zmiany polityczne w kraju stanowią okazję do wysuwania roszczeń, które niektórzy uważali za zaniedbywane wcześniej. Zdaniem Komisarza równowaga między różnymi społecznościami etnicznymi w kraju była jednym z kluczowych wyzwań dla Kirgistanu³⁶⁹.

Podczas wizyty w październiku 2005 r. Komisarz pojechał do południowego regionu Osz, aby porozmawiać z lokalnymi urzędnikami i przedstawicielami mniejszości narodowych. Stosunki między grupami etnicznymi w kraju nie były odporne na presję gospodarczą, społeczną i polityczną wywołaną przez ostatnie wydarzenia w Kirgistanie. Wiele członków mniejszości narodowych Kirgistanu wciąż obawiało się o swoją przyszłość, w tym bezpieczeństwo osobiste i decydowało się na opuszczenie kraju³⁷⁰. W swoim oświadczeniu do Stałej Rady z dnia 3 listopada 2005 r. Komisarz wskazał, że wydarzenia marcowe wywołały niepokój wśród mniejszości narodowych. W celu udzielenia pomocy władzom Kirgistanu Komisarz sformułował kilka zaleceń dotyczących poprawy relacji mniejszości narodowych z większością w Kirgistanie. Komisarz zauważył rosnącą świadomość kirgiskiego kierownictwa dotyczącą konieczności rozwiązania problemów międzyetnicznych. Komisarz zamierzał nadal monitorować sytuację, szczególnie na południu kraju. W maju 2006 r. Wysoki Komisarz podczas wizyty w Kirgistanie spotkał się z kilkoma wyższymi urzędnikami kirgiskimi i przedstawicielami mniejszości narodowych, aby omówić stosunki z mniejszościami narodowymi w tym kraju. Ponadto Komisarz pojechał do miast Osz i miasta Uzgen, aby dowiedzieć się o ostatnich wydarzeniach w Południowym Kirgistanie³⁷¹.

Od 10 do 14 czerwca 2010 r w południowym Kirgistanie wybuchła przemoc na tle etnicznym, która spowodowała śmierć 400 osób, tymczasowe przesiedlenia dziesiątek tysięcy ludzi i zniszczenie tysięcy gospodarstw domowych. W dniu 12 czerwca 2010 roku Wysoki Komisarz Knut Vollebæk uruchomił procedurę „wczesnego ostrzegania” wzywając państwa uczestniczące do podjęcia natychmiastowych i skutecznych działań, by zapobiec dalszej eskalacji kryzysu. Był to drugi przypadek „wczesnego ostrzegania” w historii tej instytucji. Wysoki Komisarz Vollebæk wezwał do przeprowadzenia niezależnego międzynarodowego

³⁶⁹ Zob. R. Ekéus *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 555th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna...*, op.cit., s.1-2.

³⁷⁰ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 576th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council...*, op.cit., s. 2.

³⁷¹ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 616th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council...*, op.cit., s. 4-5.

dochodzenia w sprawie wydarzeń, utworzenia międzynarodowej policji obecnej na południu kraju i zawarcia porozumień o podziale władzy z udziałem i reprezentacją uzbeckiej mniejszości etnicznej.

W dniu 17 czerwca 2010 r. Komisarz oceniał sytuację w Kirgistanie jako wciąż daleką od stabilnej. Komisarz poparł swoje zalecenia jako nadal aktualne. Komisarz uznał, że Kirgistan nadal potrzebuje pomocy międzynarodowej w celu ustabilizowania sytuacji. Zdaniem Komisarza najlepiej byłoby to zrobić w ramach mandatu ONZ. Oprócz przywrócenia prawa i porządku, które są warunkiem wszelkiej długoterminowej stabilności, istniała ciągła potrzeba pomocy humanitarnej. Dotyczyło to również wielu osób, które schroniły się w sąsiednim Uzbekistanie. Komisarz pochwalał odpowiedzialne zachowanie Uzbekistanu i apelował do rządu Uzbekistanu o utrzymanie otwartych granic, a także do społeczności międzynarodowej o hojne udzielenie pomocy Uzbekistanowi, który przyjmował dziesiątki tysięcy uchodźców. W celu przywrócenia zaufania między mieszkańcami Kirgistanu, należało dokładnie zbadać sytuację w południowym Kirgistanie przez niezależną międzynarodową komisję. Ważne było nieograniczone zgłaszanie i dokumentowanie przemocy. W związku z tym Komisarz zdecydowanie nalegał na władze Kirgistanu, by powstrzymały się od stawiania jakichkolwiek przeszkód na drodze dziennikarzy i członków społeczeństwa obywatelskiego, którzy są zaangażowani w dokumentowanie trwających aktów przemocy³⁷².

Komisarz we wrześniu 2010 r. odbył wizytę w Osz, w Dżalalabad i w Biszkeku. Komisarz dostrzegł w południowym Kirgistanie wszechobecną alienację społeczności uzbeckiej. Mniejszość ta nie ma żadnego kontaktu z instytucjami państwa - samorządem lokalnym, policją i sądownictwem. Ludzie żyją w strachu przed dalszą przemocą, bez kontaktu z większością społeczności. Komisarz zaobserwował domy, w których pozostały tylko fundamenty, wypalone skorupy; puste kawiarnie i opuszczone ulice, które powinny być pełne ludzi świętujących koniec Ramadanu. Wydaje się, że sytuacja się ustabilizowała, ale jest to fałszywe poczucie bezpieczeństwa. W istocie, jeśli chodzi o organizację bezpieczeństwa regionalnego, potrzebna jest konkretność i terminowość w obliczu tego rodzaju napięcia. Relacje między grupami etnicznymi są napięte; powszechny jest strach przed ponowną przemocą. Trzeba jeszcze wiele pracy, aby sprostać zarówno bezpośrednim, jak

³⁷² Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 813th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 17 June 2010...*, op.cit., s. 1-2.

i długoterminowym wyzwaniom, przed którymi stoi Kirgistan, jako społeczeństwo wieloetniczne. Zgłaszane są poważne uchybienia w przestrzeganiu standardów praw człowieka w procesie dochodzenia w sprawie przyczyn i wpływu przemocy w czerwcu. Niepokojące jest to, iż w sprawach sądowych nie są przestrzegane standardy uczciwego procesu. To kolejne przeszkody na drodze do budowania trwałego pokoju. Komisarz wezwał do rozpoczęcia prawdziwego międzynarodowego dochodzenia w możliwie najkrótszym terminie. Brak odpowiedniego bezpieczeństwa w kraju budzi poważne zaniepokojenie. Lokalna policja potrzebuje wsparcia, aby zapewnić skuteczną ochronę wszystkim obywatelom przed zagrożeniami fizycznymi, molestowaniem lub atakami, w tym przemocą seksualną.

W dniu 22 lipca 2010 r. OBWE zatwierdziła powołanie Grupy Doradczej Policji OBWE. Biuro Komisarza pomagało w przeprowadzaniu szkoleń dla członków tej Grupy. Komisarz wyraził ubolewanie, że Grupa Doradcza Policji wciąż nie pojawiła się na terenie Kirgistanu. Historia dowiodła, że nierozwiązane konflikty przyczyniają się do dalszego rozwoju wrogości. Sytuacja w Kirgistanie przypomina, że długofalowa stabilizacja nie może zostać osiągnięta, gdy społeczności mniejszościowe pozostają na marginesie społeczeństwa.

W takim klimacie dyskurs nacjonalistyczny rozkwitnie i nastąpi dalsza destabilizacja społeczności mniejszościowych³⁷³.

Komisarz w listopadzie 2010 r. odwiedził miasta Biszkek i Osz. 10 października 2010 r. przeprowadzono wybory parlamentarne w sposób pokojowy. Wybory te charakteryzowały się pluralizmem politycznym, ożywioną kampanią i zaufaniem do Centralnej Komisji ds. Wyborów i Referendów. Zasadniczo przestrzegano podstawowych wolności, w tym wolności słowa, zgromadzeń i stowarzyszeń. Ogólnie rzecz biorąc, wybory te stanowiły dalszą konsolidację procesu demokratycznego. W wyborach uczestniczyły również mniejszości narodowe, w tym uzbecka, mając nadzieję na pokój i bezpieczeństwo międzyetniczne. Jednakże *niektóre* partie nie zdecydowały się na umieszczenie przedstawicieli mniejszości narodowych na ich listach. W ten sposób przedstawiciele mniejszości nie mieli szans na zdobycie mandatów w parlamencie. Mniejszość uzbecka, której integracja powinna być jednym z najważniejszych priorytetów prac nowego parlamentu; była w związku z tym

³⁷³ Zob. K. Vollebaek, *Report to the Review Conference by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner, Warsaw, Poland – 30 September 2010*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2010, s. 2-4.

reprezentowana tylko przez trzech posłów. Tak słaba reprezentacja uzbeckiej mniejszości w organie ustawodawczym mogła dodatkowo podważyć zaufanie władz i skomplikować proces pojednania. Komisarz spotkał się z przedstawicielem Międzynarodowej Komisji Śledczej. Komisarz miał nadzieję, że wyniki dochodzenia rzucają światło na wydarzenia w czerwcu i dostarczą zaleceń, w jaki sposób można zapobiegać ponownej eskalacji napięcia w przyszłości. Pomimo znaczącej poprawy sytuacji humanitarnej i odbudowy, sytuacja w zakresie bezpieczeństwa i praw człowieka w południowym Kirgistanie pozostawała niestabilna. Członkowie społeczności mniejszości uzbeckiej nadal podlegali arbitralnym aresztowaniom, groźbom, wymuszeniom, szykanowaniu oraz fizycznemu i werbalnemu znęcaniu się. Pojawiały się doniesienia o atakach na prawników i obrońców praw człowieka zaangażowanych w zapewnianie pomocy prawnej oskarżonym pochodzenia uzbeckiego. Organy ścigania nie robiły wystarczająco dużo, aby powstrzymać to niedopuszczalne zachowanie. W niektórych przypadkach to one wręcz nękały i przeprowadzały aresztowania na tle etnicznym. Komisarz został poinformowany, że istnieje również dyskryminacja etnicznych Uzbeków w zakresie zatrudnienia, dostępu do edukacji i mediów. Dwie uzbeckie stacje telewizyjne zostały zamknięte. Uniwersytet Kirgisko-Uzbecki przemianowano na Uniwersytet Społeczny w Osh. Znacznie mniejsza liczba uczniów pochodzenia uzbeckiego uczestniczyła w zajęciach szkolnych. Zdaniem Komisarza dążenie do sprawiedliwości po wydarzeniach czerwcowych jest ważną częścią procesu osiągnięcia pojednania. Jednak równie ważne jest bezstronne stosowanie prawa i przestrzeganie standardów uczciwego procesu.

Pani Prezydent przyznała, że na 100 przypadków związanych z czerwcowymi wydarzeniami w Osh oskarżono tylko dziewięciu etnicznych Kirgizów. Fakt ten wskazuje na drastycznie nieproporcjonalne ściganie jednej ze stron konfliktu. Prezydent, Prokurator Generalny, nowo wybrani deputowani i inni urzędnicy zapewniali Komisarza, że robią wszystko, co w ich mocy, aby zapewnić bezpieczeństwo mniejszości uzbeckiej na terenie kraju oraz wzmocnić i lepiej uregulować wysiłki w celu pogodzenia społeczności etnicznych i przywrócenia pokoju etnicznego. Niestety, stanowisko to nie podzielali przedstawiciele społeczności uzbeckiej. Członkowie mniejszości uzbeckiej w Kirgistanie czuli się marginalizowani i uciskani; postrzegali brak poprawy w ich sytuacji, jako samozadowolenie ze strony władz centralnych. To postrzeżenie mógł jedynie zmienić fakt, gdyby władze autentycznie współpracowały z członkami mniejszości uzbeckiej i doceniły ich rolę

w procesach odbudowy i pojednania kraju. Powinna natychmiast zostać powstrzymana ewidentna dyskryminacja mniejszości narodowych przez organy administracji. Należało opracować i wdrożyć kompleksowe polityki dotyczące integracji mniejszości narodowych w perspektywie średnio- i długoterminowej. Komisarz zapewnił Panią Prezydent, że zamierza nadal wspierać władze Kirgistanu w opracowywaniu koncepcji państwowej dotyczącej stosunków międzyetnicznych i integracji mniejszości narodowych oraz we wdrażaniu istniejącej koncepcji edukacji wielojęzycznej i wielokulturowej. Komisarz był przekonany, że współpraca jego urzędu z Departamentem ds. Rozwoju Etnicznego i Polityki Religijnej Administracji Prezydenta oraz z Ministerstwem Edukacji doprowadzi do tego, że koncepcje te staną się ważnymi elementami budującymi integrację Kirgistanu i stabilności kraju. Władze na wszystkich poziomach przyznały, że istnieją problemy i że można i należy zrobić więcej, aby poprawić sytuację. Zdaniem Komisarza zajęcie się zarówno pozorną bezkarnością sprawców czynów dyskryminujących i niezgodnych z prawem, jak i dostrzegana obojętnością organów ścigania wobec trudnej sytuacji etnicznych Uzbeków, jest kluczem do przywrócenia zaufania do organów ścigania i władz w ogóle ³⁷⁴.

W roku 2011 Wysoki Komisarz odwiedził Kirgistan dwa razy – w marcu i w czerwcu. Komisarz przebywał m.in. w Biszkeku i w Osz. Władze centralne odbudowały zniszczone domy, wypłaciły odszkodowania ofiarom przemocy i zgłosiły zamiar złagodzenia napięć związanych z dystrybucją ziemi. Jednak nadal utrzymywały się negatywne tendencje. Niektóre, głównie media w języku kirgiskim, bezkarnie promowały ekstremalne poglądy nacjonalistyczne. Niektórzy politycy starali się zwiększyć swoją popularność, powołując się na nacjonalistyczną retorykę. Komisarz wierzył, że „Koncepcja polityki etnicznej i konsolidacji społeczeństwa kirgiskiego”, opracowana przez administrację prezydenta, jest krokiem we właściwym kierunku. Komisarz od samego początku wspierał rozwój tej Koncepcji. Wdrożenie konkretnych środków promujących odpowiednią reprezentację i uczestnictwo wszystkich społeczności etnicznych, a także zrównoważoną i integracyjną politykę edukacyjną i językową, miało być dowodem zaangażowania rządu w tworzenie spójnego społeczeństwa Kirgistanu. W związku z tym Komisarz wzywał Stałą Radę OBWE

³⁷⁴ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 837th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 18 November 2010*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2010, s. 2-5.

do rozważenia wsparcia prac w zakresie wdrażania koncepcji polityki etnicznej i konsolidacji społeczeństwa Kirgistanu. Bezpieczeństwo mniejszości etnicznych w Kirgistanie pozostawało nadal problemem. Komisarz otrzymywał informacje o arbitralnych zatrzymaniach, torturach, wymuszeniach i nalotach na firmy, głównie należących do etnicznych Uzbeków. Większość sprawców przemocy nie została pociągnięta do odpowiedzialności, a etniczni Uzbeki byli nieproporcjonalnie ścigani w sprawach związanych z przemocą czerwcową. W ocenie Komisarza wszelkie wysiłki na rzecz pojednania między społecznościami etnicznymi pozostaną daremne, jeżeli wskazane problemy nie zostaną rozwiązane prawidłowo. Dlatego drastyczne reformy organów ścigania były pilnie potrzebne. Komisarz ocenił, że Wspólnotowa Inicjatywa Bezpieczeństwa OBWE (CSI) mogłaby stać się jednym z elementów kompleksowych działań w zakresie egzekwowania prawa, dlatego należy dalej ją wspierać i jeśli to możliwe, rozszerzać. Doświadczenie międzynarodowych oficerów policji pracujących w środowiskach wieloetnicznych mogłoby odegrać zasadniczą rolę w zmianie postaw i metod stosowanych przez lokalne organy ścigania. Zdaniem Komisarza kompleksowa reforma i egzekwowanie prawa są niezbędne dla przywrócenia porozumienia między społecznościami etnicznymi oraz przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa w Kirgistanie³⁷⁵.

W styczniu 2012 r. Wysoki Komisarz ponownie odwiedził Kirgistan. Prezydent, prokurator generalny i przywódcy frakcji parlamentarnych zapewнили Komisarza, że przyjmą niezbędne środki polityczne, aby osiągnąć pojednanie. Jednak pomimo tych pozytywnych sygnałów problemy w terenie utrzymywały się, a społeczność uzbecka pozostawała nadal marginalizowana. Komisarz otrzymał wiele raportów o zastraszaniu przedstawicieli mniejszości ze strony organów ścigania. Nadal istniało silne poczucie niesprawiedliwości, gdyż liczni sprawcy przemocy nie zostali pociągnięci do odpowiedzialności. Ten poważny brak zaufania do wymiaru sprawiedliwości utrudniał wysiłki na rzecz pojednania. Co więcej, starcia między Kirgizami i Tadżykami, które miały miejsce na początku tego roku, oraz wzrost liczby incydentów dotyczących mniejszości uzbeckiej przyczyniały się do zwiększenia poczucia strachu wśród mniejszości narodowych. Komisarz podkreślił potrzebę dalszej obecności międzynarodowej w Kirgistanie. W trybie pilnym odpowiednie organy muszą

³⁷⁵ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 868th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 16 June 2011*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2011, s. 2-4.

zapewnić podstawowe bezpieczeństwo wszystkim obywatelom, w tym osobom należącym do mniejszości narodowych, które również mogą być szczególnie narażone. Komisarz wezwał rząd do podjęcia widocznych i skutecznych środków w celu egzekwowania prawa i porządku oraz promowania udziału mniejszości narodowych w strukturach państwowych. W celu osiągnięcia długoterminowego pokoju i stabilności, konieczne jest, aby rząd przyjął polityki promujące integrację i konsolidację wieloetnicznego społeczeństwa. Niezbędne jest przyjęcie i wdrożenie koncepcji polityki konsolidacji etnicznej, której rozwój od początku wspierał Wysoki Komisarz³⁷⁶.

Podczas podróży w listopadzie 2012 r. Komisarz odwiedził miasto Osz na południu i Tokmok w północnym Kirgistanie nad rzeką Chu, aby zapoznać się z sytuacją społeczności Dungan i Rosjan na północy kraju. Ogólna sytuacja bezpieczeństwa, szczególnie w Osz, znacznie się poprawiła. Interakcje między różnymi społecznościami etnicznymi powoli wracały do normy. Postrzeganie przez miejscową ludność sytuacji bezpieczeństwa stopniowo się poprawiało, a plotki i spekulacje na temat potencjalnych konfliktów etnicznych nie były już tak rozpowszechnione. Nie wystarczyło to jednak do pojednania i integracji. Społeczność uzbecka pozostawała marginalizowana i skutecznie pozbawiona prawa do znaczącego udziału w sprawach publicznych, a także pojawiały się oznaki dyskryminacji strukturalnej. Problemy te należało rozwiązać za pomocą kompleksowych polityk obejmujących szereg kwestii dotyczących stosunków między grupami etnicznymi. Na spotkaniach z Komisarzem władze Kirgistanu uznały znaczenie polityki na rzecz poprawy stosunków między grupami etnicznymi, ale natychmiastowe względy polityczne zwykle miały pierwszeństwo przed postępami długoterminowymi. Nadal oczekiwano na przyjęcie planowanych ram politycznych dla stosunków między grupami etnicznymi. Komisarz powtarzał kilkakrotnie w oświadczeniach do Stałej Rady przesłanie, że Kirgistan potrzebuje solidnej polityki w sprawach mniejszości narodowych, jako podstawy do pojednania i integracji swojego wieloetnicznego społeczeństwa opartej na szacunku, równości i ochronie człowieka, w tym praw mniejszości³⁷⁷.

³⁷⁶ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 920th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 12 July 2012*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2012, s. 9 - 10.

³⁷⁷ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 932nd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 22 November 2012*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2012, s. 6 - 7.

Po latach kraj nadal stał przed poważnymi wyzwaniami w dziedzinie stosunków międzyetnicznych. Wspomnienia o konflikcie z czerwca 2010 r. wciąż były bolesne dla społeczności, szczególnie w południowym Kirgistanie. Zdaniem ofiar sprawiedliwość nie została jeszcze wymierzona. Kraj nie był w stanie rozpocząć procesu pojednania. W rezultacie poczucie niepewności wśród społeczności mniejszościowych było wysokie. Społeczność uzbecka pozostawała zmarginalizowana i skutecznie uniemożliwiano jej uzyskanie znaczącego udziału w sprawach publicznych. Mniejszości etniczne wciąż były niedostatecznie reprezentowane na wszystkich szczeblach sprawowania rządów oraz w służbie cywilnej.

W ciągu roku 2013 prezydent i rząd podjęli szereg działań politycznych w celu poprawy stosunków między grupami etnicznymi. Komisarz pochwalał przyjęcie koncepcji państwa w sprawie jedności narodowej i stosunków między grupami etnicznymi oraz ustanowienie państwowej Agencji, ds. Stosunków między grupami etnicznymi i samorządu lokalnego. Akceptację Komisarza znajdowało również zdecydowane stanowisko Prezydenta wobec nacjonalistycznych podtekstów w polityce językowej i edukacyjnej. Wdrożenie wskazanych powyżej koncepcji państwa stanowiło jednak poważne wyzwanie, wymagające zaangażowania i dobrej woli władz na wszystkich poziomach oraz odpowiedniej koordynacji i przydziałów budżetowych. Komisarz, wierzył, że Kirgistan nie ma wyboru w tym zakresie. Dalsze rozdrobnienie społeczeństwa może stać się, bowiem bezpośrednim zagrożeniem dla rentowności państwa. Kraj potrzebuje solidnej, spójnej i kompleksowej polityki mającej na celu konsolidację społeczeństwa, jako całości i zapewnienie równych szans wszystkim w wieloetnicznym Kirgistanie. Po wydarzeniach w 2010 r. wielu przywódców w Kirgistanie przyznało, że to, co się stało, było wynikiem nieusunięcia przyczyn leżących u podstaw niepokojów w latach 90. Komisarz obawiał się, że historia może się powtórzyć, co będzie mieć poważne konsekwencje dla wszystkich społeczności zamieszkałych w Kirgistanie. Komisarz uważał, że jest to wyzwanie dla bezpieczeństwa narodowego, któremu muszą nadać niezbędny priorytet zarówno władze krajowe, jak i podmioty międzynarodowe³⁷⁸.

Po paru latach od wydarzeń z 2010 r. pokój międzyetniczny pozostawał nadal kruchy. Organy ścigania walczyły o szybkie i rzetelne badanie powtarzających się incydentów napięć międzyetnicznych. Stwarzało to jednak nieufność wobec władz, zwłaszcza organów ścigania,

³⁷⁸ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 960th Meeting of the OSCE Permanent Council...*, op.cit., s. 8 -9.

we wszystkich społecznościach w kraju. Wysiłki na rzecz pogodzenia ludności na południu kraju postrzegane były jako stronnicze ze względu na nieostateczne rozliczenie się z wydarzeniami z czerwca 2010 r. Rząd podjął kroki w celu poprawy stosunków między grupami etnicznymi, przyjmując plan działania na rzecz wdrożenia koncepcji jedności narodowej i stosunków między grupami etnicznymi. Rządowa Agencja ds. Stosunków Międzyetnicznych i Samorządu Lokalnego utworzyła swoje oddziały w najbardziej narażonych na konflikty obszarach kraju, co miało pomóc w rozwiązaniu problemów międzyetnicznych na poziomie lokalnym³⁷⁹.

W dniu 12 czerwca 2015 roku w Hadze Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych Astrid Thors oświadczyła, że pięć lat po tragicznej przemocy na tle etnicznym pojednanie i integracja nadal są potrzebne w Kirgistanie, dlatego władze Kirgistanu muszą zająć się przyczynami napięć między grupami etnicznymi w kraju. Wysoki Komisarz wezwała władze do realizacji solidnych, spójnych i kompleksowych strategii na rzecz pojednania i popierania integracji społeczeństwa, gdyż jest to istotne dla zapewnienia równych szans dla wszystkich społeczności wieloetnicznego Kirgistanu. Wysoki Komisarz stwierdziła, że chociaż osiągnięto postęp w ciągu ostatnich pięciu lat, społeczeństwo Kirgistanu nadal boryka się, aby znaleźć sprawiedliwość i osiągnięcie spójności. Władze powinny mieć kredyt zaufania na podjęcie pewnych środków politycznych mających na celu pogodzenie społeczności i poprawy stosunków między grupami etnicznymi. Odbudowano w dużej mierze zniszczone nieruchomości i wypłacono odszkodowania większości ofiar. Wysoki Komisarz zauważyła, że rząd przyjął państwową koncepcję jedności narodowej i stosunków między grupami etnicznymi oraz założył Agencję stosunków między grupami etnicznymi i rządami na szczeblu lokalnym w celu rozwiązania spraw związanych z konfliktami między grupami etnicznymi. Wysoki Komisarz stwierdziła jednak, że jest zbyt wcześnie, aby mówić o zgodzie między grupami etnicznymi w kraju. Niektóre negatywne tendencje utrzymują się i poczucie niepewności jest wciąż powszechne wśród etnicznej społeczności uzbeckiej. Odnotowano niewielkie postępy w śledztwach związanych z wydarzeniami z czerwca 2010. Równy dostęp do skutecznego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości jest niezbędny do pojednania

³⁷⁹Zob. A. Thors, *Statement by Astrid Thors OSCE High Commissioner on National Minorities to the 977th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 12 December 2013*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2013, s. 7-8 .

w społeczeństwie. Wysoki Komisarz wezwała również do konkretnych działań na rzecz reprezentacji i udziału członków wszystkich grup etnicznych, jak również do prowadzenia zrównoważonej i integracyjnej polityki edukacyjnej.

Wysoki Komisarz zadeklarowała, że jest gotowa nadal wspierać rząd Kirgistanu w jego pracach na rzecz prowadzenia polityki zapewnienia pokoju między grupami etnicznymi i bezpieczeństwa w Kirgistanie. Mimo pewnych postępów na poziomie politycznym sytuacja mniejszości w terenie pozostaje niepewna. Nadal brakuje konkretnych środków promujących uczestnictwo i reprezentację mniejszości narodowych. Członkowie mniejszości narodowych i organizacji mniejszościowych są w zasadzie wykluczeni z dialogu na temat polityk dotyczących stosunków między grupami etnicznymi i pozostają poważnie niedostatecznie reprezentowani w strukturach państwowych i organach ścigania. Od czasu wydarzeń z czerwca 2010 r. dążenie do sprawiedliwości w odniesieniu do tych wydarzeń ma zasadnicze znaczenie dla znaczącego procesu pojednania. Potrzebna jest wola polityczna, aby poważnie zająć się tymi kwestiami³⁸⁰.

3.1.3. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym przez Tadżykistan

3.1.3.1. Struktura narodowościowa i wyznaniowa Tadżykistanu

Tabela 6. Narodowości Tadżykistanu

Rok	Tadżycy (%)	Rosjanie (%)	Inni (%)
1989	62,3	7,6	Uzbecy 23,5 Tatarzy 1,4 Kirgizi 1,3 Inni 3,9
1993	64,9	3,5	Uzbecy 25,9 Tatarzy 1,4 Kirgizi 1,3

³⁸⁰ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1026th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 5.

			Inni 3
2006	80	1	Uzbecy 15 Kirgizi 1 Inni 3
2020	83	0,3	Uzbecy 12 Inni 4,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 683; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 979; <https://joshuaproject.net/countries/TI> [dostęp:06.05.2021]; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 435; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s. 809; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s.351; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 185.

Od dnia wyzwolenia Tadżykistanu populacja Tadżyków stale wzrastała (z 62 procent do ponad 80). Uzbecy stanowiący na początku lat dziewięćdziesiątych około jednej czwartej ludności, obecnie stanowią tylko około 12 procent. W tym samym okresie liczebność Rosjan z około 8 procent spadła poniżej pół procenta. Pozostałe mniejszości etniczne (m.in. Kirgizi, Tatarzy, Tadżykowie, Turcy, Turkmeni, Ormianie, Ukraińcy, Białorusini, Chińczycy, Koreańczycy) stanowią ponad 4 procent ludności.

Tabela 7. Wyznania w Tadżykistanie

Rok	Islam (%)	Inne, w tym prawosławie, katolicyzm, protestantyzm, judaizm (%),
1999	sunnici 80 szyici 5	15
2006	sunnici 85 szyici 5	10
2020	99,4	Chrześcijaństwo 0,5 Niewierzący -0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 683; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 979; <https://joshuaproject.net/countries/TI> [dostęp:06.05.2021]; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 435; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski ..., op.cit., s. 809; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 351; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 185.

Dominującą religią jest islam, który wyznaje ponad 99 procent ludności Tadżykistanu. Znaczną większość wśród nich stanowią sunniti. Muzułmanami, oprócz Tadżyków, są Uzbecy, Tatarzy, Kirgizi, Turcy, Turkmeni, Chrześcijaństwo (głównie prawosławie) wyznaje

około pół procenta ludności (Rosjanie, Ukraińcy, Białorusini, Ormianie, Gruzini). Do niewyznających żadnej religii w Tadżykistanie zalicza się głównie Chińczyków i Koreańczyków.

3.1.3.2. Realizacja zasad demokratycznego państwa w Tadżykistanie w świetle uregulowań prawnych i w praktyce

Tadżykistan uzyskał niepodległość 9 września 1991 roku. Konstytucja została przyjęta w drodze referendum 6 listopada 1994 r. W tym samym trybie dokonano nowelizacji Konstytucji 26 września 1999 r., 22 czerwca 2003 r. i 22 maja 2016 r.³⁸¹. Konstytucja została opublikowana w języku rosyjskim, tadżyckim i uzbeckim³⁸². W świetle konstytucji Tadżykistan jest republiką o prezydenckim systemie rządów³⁸³. Na czele państwa stoi prezydent, wybierany w wyborach powszechnych na 7-letnią kadencję. Dozwolona jest 2-krotna reelekcja prezydenta. Prezydent powołuje premiera i ministrów. Jego wybór zatwierdzany jest przez parlament. Olij Madżilis -2-izbowy parlament o 5-letniej kadencji sprawuje władzę ustawodawczą. Składa się z izby niższej (Madżilis Namojandagon) i z izby wyższej (Madżilis Mili). W Madżilis Namojandagon zasiada 63 deputowanych, wybieranych w wyborach powszechnych. Natomiast skład Madżilis Mili w $\frac{3}{4}$ jest powoływany w wyborach pośrednich, a pozostałych 33 deputowanych uzyskuje nominacje prezydenta. Oddzielna ustawa konstytucyjna reguluje system sądownictwa, przyznając sędziom niezawisłość. System partyjny składa się kilkunastu partii politycznych. Od roku 1929 działa Komunistyczna Partia Tadżykistanu. Na początku lat 90-tych powstały: Islamska Partia Odrodzenia Tadżykistanu, Demokratyczna Partia Tadżykistanu, Narodowo-Demokratyczna Partia Tadżykistanu. Działa również Rada Związków Zawodowych Tadżykistanu.³⁸⁴

Artykuł 17 Konstytucji z 1994 r. stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i sądów. Państwo gwarantuje prawa i wolności każdej osobie, bez względu na narodowość, rasę, płeć,

³⁸¹ Konstytucja Republiki Tadżykistanu, <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112> [dostęp 29.07.2021] (dalej jako Konstytucja Republiki Tadżykistanu).

³⁸² Zob. *Minority –Language related Broadcasting and Legislation in the OSCE*, red. T. McGonagle, B. Davis Noll, M. Price, OSCE, Amsterdam 2003, s. 446.

³⁸³ Por. J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej...*, op.cit., s. 13.

³⁸⁴ Zob. *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 978; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s. 812; *Państwa świata*, red. T. Mołdowa..., op.cit., s. 351; *Konstytucji gosudarstw Azii, t.2: Sriedniaja Azija i Indostan*, red. T. J. Habrieva, Norma, Moskwa 2010, s. 745-780.

język, religię, przekonania polityczne, status społeczny, wiedzę i własność. Mężczyźni i kobiety mają te same prawa. W praktyce dyskryminacja mniejszości etnicznych nie jest powszechnym zjawiskiem. Jednak kobiety spotykają się z uprzedzeniami i odmiennym traktowaniem w miejscu pracy³⁸⁵. Nie ma przepisów rangi ustawowej przeciwko dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową. Rząd nakłada surowe ograniczenia na wolność religijną, częściowo ograniczając działalność religijną do miejsc zatwierdzonych przez państwo i zarejestrowanych organizacji. Władze ścigają osoby za rzekome członkostwo w zakazanych organizacjach religijnych, w tym w grupach chrześcijańskich i muzułmańskich. Nieletnim generalnie, a kobietom w większości przypadków, zabrania się uczestniczenia w nabożeństwach w meczetach. Prawa zniechęcające do stroju religijnego (takiego jak hidżab), a także nieoficjalny zakaz noszenia brody dla mężczyzn są nadal arbitralnie egzekwowane.

Autorytarny reżim prezydenta Emomalego Rachmona, który rządzi od 1992 r., poważnie ogranicza prawa polityczne i wolności obywatelskie. Gdy rozpadł się Związek Radziecki Tadżykistan ogarnęła wojna domowa., która trwała do 1997 r. Wybuchły konflikty etniczne, religijne i terytorialne. Skutecznym czynnikiem spajającym narody Tadżykistanu okazał się prezydent Emomali Rachmon³⁸⁶. Prezydent Rachmon stawiał przykład państwa Samanidów funkcjonującego na przełomie IX/X wieku jako wzór dla współczesnego Tadżykistanu³⁸⁷. 25 grudnia 2015 roku uchwalono poświęconą prezydentowi Emomaliemu Rachmonowi ustawę o Twórcy Pokoju i Jedności Narodowej –Liderze Narodu³⁸⁸. Niemal identyczne rozwiązania zastosowano już wcześniej w Kazachstanie³⁸⁹, a podobne w Turkmenistanie³⁹⁰. Lider Narodu ma prawo występować do narodu i organów publicznych z inicjatywami w zakresie ważnych spraw państwowych, które podlegają obowiązkowemu rozpatrzeniu. Może też występować przed parlamentem republiki i na posiedzeniach rządu³⁹¹.

³⁸⁵ Por. T. Bodio, P. Załęski, *Tradycyjne społeczeństwo nieobywatelskie w postradzieckiej Azji Centralnej...*, op.cit., s. 125.

³⁸⁶ Zob. M. Lang, *Wojna domowa i proces pokojowy*, [w:] *Tadżykistan: historia, społeczeństwo, polityka*, red. T. Bodio, Elipsa, Warszawa 2002, s.180.

³⁸⁷ Zob. B. Gafurow, *Dzieje, kultura ludów Azji Centralnej, prehistoria, starożytność, średniowiecze*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1978, s. 356-366.

³⁸⁸ Zakon Republiki Tadżykistan ob Osnowatielie Mira i Nacjonalnogo Jedinstwa – Lidierie Nacii, <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/951> [dostęp 30.07.2020] (dalej jako ustawa o Liderze Narodu Tadżykistanu).

³⁸⁹ Zob. podrozdział 3.1.1.2. niniejszej pracy.

³⁹⁰ Zob. podrozdział 3.1.4.2. niniejszej pracy.

³⁹¹ Zob.. art. 3 ustawy o Liderze Narodu Tadżykistanu .

Lider Narodu ma przyznany dożywotni immunitet, który ma go chronić przed pociągnięciem do odpowiedzialności politycznej³⁹². Ponadto Lider Narodu ma zapewnione służbowe mieszkanie, kancelarię wraz z pracownikami, samochód z kierowcą, wynagrodzenie, ubezpieczenie i świadczenia medyczne³⁹³. W odróżnieniu od uregulowań w Kazachstanie i w Turkmenistanie wymienione powyżej materialne przywileje nie przysługują członkom rodziny Lidera Narodu. Wszystkie wydatki związane z pełnieniem tej zaszczytnej funkcji są pokrywane z budżetu państwa³⁹⁴.

Opozycja polityczna została zniszczona przez ciągłą kampanię represji w ostatnich latach, a rząd sprawuje ścisłą kontrolę nad ekspresją i działalnością religijną. Bogactwo materialne i władza są coraz bardziej skoncentrowane w rękach prezydenta i jego rodziny. Żaden segment społeczeństwa nie ma w praktyce pełnych praw politycznych ani możliwości wyborczych. Reżim, który na ogół stara się stłumić jakikolwiek prawdziwy sprzeciw, nie pozwala kobietom ani mniejszościom na niezależne organizowanie się w celu wspierania ich politycznych interesów. Kobiety pozostają niedostatecznie reprezentowane w systemie politycznym, zarówno jako wyborcy, jak i na stanowiskach wybieralnych³⁹⁵.

3.1.3.3. Działalność Biura Programowego OBWE w Duszanbe

3.1.3.3.1. Demokratyzacja

Biuro Programowe prowadzi program edukacji obywatelskiej dla uczniów szkół średnich i młodych dorosłych w odległych regionach kraju, aby promować aktywne obywatelstwo i zaangażowanie młodzieży w społeczności lokalne, Biuro Programowe pomaga Tadżykistanowi w dalszym rozwoju procesów wyborczych i politycznych, aby były one zgodne z międzynarodowymi standardami i zobowiązaniami tego kraju w zakresie praw obywatelskich i politycznych. Oferuje także platformę do otwartych dyskusji politycznych z urzędnikami państwowymi i społeczeństwem obywatelskim. Takie wydarzenia odbywają się

³⁹² Zob. art. 5 ustawy o Liderze Narodu Tadżykistanu.

³⁹³ Zob. art. 6,8,9,10,12,13 ustawy o Liderze Narodu Tadżykistanu.

³⁹⁴ Zob. art. 14 ustawy o Liderze Narodu Tadżykistanu.

³⁹⁵ Zob. <https://freedomhouse.org/country/tajikistan/freedom-world/2021> [dostęp:12.01.2022].

w całym kraju, a omawiane zagadnienia obejmują spektrum praw społecznych, gospodarczych, politycznych i kulturalnych.

3.1.3.3.2. Prawa człowieka

Biuro Programowe zapewnia porady ekspertów w zakresie wdrażania krajowego programu edukacyjnego dotyczącego praw człowieka w Tadżykistanie, który unowocześnia szkolenie zawodowe funkcjonariuszy organów ścigania, urzędników granicznych i bezpieczeństwa, prokuratorów i urzędników służby cywilnej w celu podkreślenia przestrzegania międzynarodowych standardów prawnych. Wśród wielu wydarzeń podnoszących świadomość w całym kraju Biuro Programowe organizuje spotkania na wysokim szczeblu między wyższymi urzędnikami rządowymi a ekspertami społeczeństwa obywatelskiego na temat aktualnych zagadnień z zakresu praw człowieka. Dialog pomaga kształtować politykę i praktykę w kwestiach takich jak zapobieganie torturom; wolność religii i przekonań; prawa majątkowe i mieszkaniowe; oraz prawa osób należących do mniejszości narodowych³⁹⁶.

3.1.3.3.3. Równość płci

Aby zwiększyć udział kobiet w życiu publicznym i politycznym, Biuro Programowe współpracuje z władzami Tadżykistanu, partiami politycznymi i społeczeństwem obywatelskim w programach wspierających większy dostęp kobiet do praw i możliwości. Biuro OBWE w Tadżykistanie utworzyło ogólnokrajową sieć 18 Centrów Zasobów Dla Kobiet (WRC) w celu ochrony ofiar przemocy domowej i wspierania ich w uzyskaniu niezależności poprzez edukację i rozwijanie umiejętności zawodowych. Centra Zasobów Dla Kobiet oferują poradnictwo psychologiczne, wsparcie prawne i kursy zawodowe³⁹⁷.

W grudniu 2021 r. w Duszanbe odbyło się pięciodniowe szkolenie dotyczące efektywnego zarządzania projektami i pozyskiwania funduszy, aby zapewnić zrównoważony rozwój WRC. Uczestnicy zapoznali się z rozwojem organizacyjnym, opracowywaniem

³⁹⁶ Zob. www.osce.org/programme-office-in-dushanbe [dostęp: 05.01.2022].

³⁹⁷ Zob. *OSCE Women's Resource Centres in Tajikistan*, OSCE Office in Tajikistan, Dushanbe 2016, s.2-3.

koncepcji i propozycji projektów zgodnie z wymaganiami i kryteriami darczyńcy, wnioskiem o projekt i koncepcją projektu, podstawami zarządzania cyklem projektowym, umiejętnościami pozyskiwania funduszy i koordynacji darczyńców oraz umiejętnościami skutecznego prezentacji i raportowania.

3.1.3.3.4. Wolność i rozwój mediów

Biuro Programowe współpracuje z mediami i urzędnikami rządowymi w sprawie ram regulacyjnych dotyczących mediów, aby pomóc Tadżykistanowi w jego wysiłkach na rzecz rozwoju krajobrazu medialnego w kontekście nowoczesnego społeczeństwa demokratycznego. Biuro obsługuje mechanizmy samoregulacji w celu mediacji w konfliktach i promowania etyki zawodowej dziennikarzy i producentów treści medialnych. Organizuje również warsztaty dla urzędników, dziennikarzy i ekspertów branży komunikacyjnej. W kwietniu 2019 r. Biuro OBWE szkoliło młodych dziennikarzy ze wszystkich regionów Tadżykistanu w zakresie dziennikarstwa ekologicznego. Biuro Programowe wspierało organizację Konferencji z okazji Światowego Dnia Wolności Prasy w Duszanbe w dniu 3 maja 2019 r. Biuro zorganizowało 21 czerwca 2019 r. dyskusję przy okrągłym stole na temat samoregulacji mediów w Tadżykistanie.

Biuro Programowe OBWE w Duszanbe zorganizowało dyskusję okrągłego stołu na temat analizy dokumentów strategicznych dotyczących sektora medialnego w Tadżykistanie. Dyskusja została zorganizowana wspólnie z Organizacją Publiczną Khoma i odbyła się w Duszanbe 2 grudnia 2021 roku. W wydarzeniu wzięło udział około 35 przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, urzędników państwowych i mediów. Na podstawie szczegółowej analizy treści głównych dokumentów dotyczących zagadnień medialnych, grupa robocza nakreśliła główne problemy, których rozwiązanie zapewni wyższe tempo rozwoju sfery medialnej i osiągnięcie strategicznych celów rozwoju kraju w tym kierunku³⁹⁸.

³⁹⁸ Zob. www.osce.org/programme-office-in-dushanbe [dostęp: 05.01.2022].

3.1.3.3.5. Dobre rządy

Biuro Programowe bierze udział w różnych inicjatywach mających na celu ograniczenie korupcji w kraju i poprawę zarządzania. Obejmuje to projekty uświadamiające, seminaria szkoleniowe i pomoc przy reformie ram prawnych Tadżykistanu. Szczególną uwagę zwraca się na takie kwestie, jak: zapobieganie korupcji; kryminalizacja przestępstw związanych z korupcją; oświadczenia majątkowe urzędników publicznych; oraz kontrola aktów prawnych przeprowadzanych przez władze zgodnie z zasadami antykorupcyjnymi. Biuro opublikowało w języku angielskim i rosyjskim dwie oceny rzetelności prawodawstwa Republiki Tadżykistanu. Te studia metodologiczne dotyczące przeprowadzania oceny antykorupcyjnej są przeznaczone dla tadżyckich ekspertów rządowych. Badania mają na celu dostarczenie oceny i analizy porównawczej aktów prawnych dotyczących czynników ryzyka korupcji i są opracowane na podstawie licznych konsultacji z odpowiednimi tadżyckimi władzami³⁹⁹.

Podczas warsztatów zorganizowanych przez OBWE w dniach 16-17 listopada 2021 r. w Duszanbe młodzież tadżycka zdobyła wiedzę na temat negatywnych skutków korupcji oraz sposobów zapobiegania korupcji w Tadżykistanie. W wydarzeniu wzięło udział 35 studentów i studentek z różnych uniwersytetów Tadżykistanu. Głównymi tematami dyskusji były międzynarodowe standardy w zakresie zapobiegania korupcji i konfliktom interesów; etyka i kodeks postępowania w służbie publicznej; ocena i wskaźniki zagrożeń korupcyjnych; przejrzystość i otwartość instytucji państwowych; ograniczenia i zakazy dla urzędników państwowych oraz konflikt interesów.

3.1.3.3.6. Ochrona środowiska

Aby zachęcić do regionalnego dialogu na temat zarządzania zasobami wodnymi i zanieczyszczeniami transgranicznymi, Biuro Programowe promuje międzynarodowe konwencje oraz zrzesza urzędników i społeczeństwo obywatelskie z krajów Azji Środkowej w celu omówienia wspólnych wyzwań. Obsługuje siedem centrów Aarhus w Tadżykistanie,

³⁹⁹ Zob. D.Y. Primakow *Anti-corruption assessment of eight administrative codes and legal acts of the republic of Tajikistan*, OSCE Office in Tajikistan, Dushanbe 2015, s. 2; D.Y. Primakow *Integrity assessment of the land legislation of the Republic of Tajikistan*, OSCE Office in Tajikistan, Dushanbe 2016, s. 2.

gdzie społeczeństwo może znaleźć informacje na temat polityki i prawodawstwa w zakresie środowiska. Biuro Programowe prowadzi również szkolenia z dyplomacji energetycznej dla urzędników tadżyckich i afgańskich.

3.1.3.3.7. Działalność gospodarcza

Aby pomóc Tadżykistanowi w rozszerzeniu międzynarodowych stosunków gospodarczych, Biuro Programowe wspiera rynki transgraniczne i wolne strefy ekonomiczne na granicy tadżycko-afgańskiej, zapewniając porady ekspertów. W Dolinie Raszt - regionie, w którym w przeszłości dochodziło do starć zbrojnych między powstańcami a siłami rządowymi, wspiera dialog między władzami a właścicielami firm w celu poprawy klimatu inwestycyjnego i większego zaangażowania władz lokalnych w kształtowanie polityki krajowej. Biuro Programowe pomaga również rządowi promować inwestycje zagraniczne w Tadżykistanie, gromadząc przedstawicieli Tadżykistanu i biznes międzynarodowy na corocznych międzynarodowych forach gospodarczych.

27 października 2021 r. w Duszanbe, przy wsparciu Biura Programowego OBWE odbyła się konferencja oceniająca stan realizacji strategii antykorupcyjnej na lata 2013–2020 i wprowadzająca nową krajową strategię antykorupcyjną na lata 2021–2030. Konferencja została zorganizowana wspólnie z Tadżykistańską Agencją Kontroli Finansowej Państwa i Zwalczania Korupcji. W konferencji wzięło udział około 110 uczestników z ministerstw, prokuratury, sądownictwa, organizacji międzynarodowych i społeczeństwa obywatelskiego⁴⁰⁰.

3.1.3.4. Działalność Wysokiego Komisarza

Podczas wizyty Pani Komisarz Astrid Thors w Tadżykistanie w listopadzie 2014 roku, była poruszana na prawie każdym spotkaniu kwestia migrujących pracowników z Tadżykistanu. Szacowało się wówczas, że nawet 400 000 pracowników może z różnych powodów zostać zmuszonych do powrotu do Tadżykistanu do końca 2014 r.

⁴⁰⁰ Zob. www.osce.org/programme-office-in-dushanbe [dostęp 05.01.2022].

Kilku rozmówców wskazało, że tak duża liczba powracających pracowników migrujących może powodować dodatkowe napięcia w społeczeństwie. Komisarz obawiała się, że przyczyny brutalnych incydentów w regionie autonomicznym Górski Badachschan latem 2012 r i w roku 2014 r. nie zostały odpowiednio uwzględnione. Komisarz uznała, że ważne jest, aby bieżący dialog między rządem centralnym a społeczeństwem obywatelskim przyniósł wymierne rezultaty w najbliższej przyszłości, aby uniknąć wzrostu napięć w tym obszarze⁴⁰¹.

Podczas wizyty w czerwcu 2019 r. w Tadżykistanie Wysoki Komisarz Lambert Zannier obserwował, w jaki sposób skład etniczny i językowy społeczeństwa znajduje odzwierciedlenie w przestrzeni publicznej, i wezwał władze Tadżykistanu do wdrożenia bardziej integracyjnej polityki, która odzwierciedla kulturę i historię wszystkich społeczności zamieszkujących ten kraj⁴⁰².

3.1.4. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym przez Turkmenistan

3.1.4.1. Struktura narodowościowa i wyznaniowa Turkmenistanu

Tabela 8. Narodowości Turkmenistanu

Rok	Turkmeni (%)	Rosjanie (%)	Inni (%)
1989	73	10	Uzbecy 9,8 Kazachowie 2,0 Inni 5, 2, w tym: Tatarzy Ukraińcy Azerowie Ormianie Białorusini
1993	74	7,7	Uzbecy 9,0 Kazachowie 2,5 Azerowie 0,9 Inni 5,9

⁴⁰¹ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1026th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 8.

⁴⁰² Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner to the 1246th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria – 7 November 2019*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019, s. 4.

2000	77	6,7	Uzbecy 9,2 Kazachowie 2 Tatarzy 0,8 Ukraińcy 0,8 Azerowie 0,8 Ormianie 0,8 Białorusini 0,2 Inni 1,7
2020	85	4	Uzbecy 5 Inni 6, w tym: Kazachowie Tatarzy Ukraińcy Azerbejdżanie Ormianie Białorusini niewielkie grupy Beludżów i Kurdów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 712; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 1022; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 451; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.847; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 365; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 195; *Turkmenistan, CIA World Factbook 2002.*, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ti.html> [dostęp: 11.11.2020].

Od dnia wyzwolenia Turkmenistanu populacja Turkmenów stale wzrastała (z 73 procent do 85). Rosjanie i Uzbecy stanowiący w czasach Związku Radzieckiego po 10 procent ludności, obecnie stanowią tylko odpowiednio 4 procenty i 5 procent. Pozostałe mniejszości etniczne stanowią około 6 procent. Są to: Kazachowie, Azerowie, Tatarzy, Ukraińcy, Ormianie, Białorusini, niewielkie grupy Beludżów i Kurdów.

Tabela 9. Wyznania w Turkmenistanie

Rok	Islam (głównie sunnicy) (%)	Prawosławie (%)	Inne, w tym katolicyzm i protestantyzm (%)
2004	86,9	2,5	10,6 (głównie niewierzący)
2006	87	11	2 Osoby o niesprecyzowanej przynależności (w tym także bezwyznanio - wcy
2008	89	9	2

2020	94,1	3,4	2,5 w tym: niewierzący- 1,9.
------	-------------	------------	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 712; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 1022; <https://joshuaproject.net/countries/TX> [dostęp: 05.05.2021]; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 451; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.847; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 365; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 195.

Dominującą religią jest islam, który wyznaje ponad 90 procent ludności Turkmenistanu. Znaczną większość wśród nich stanowią sunnici. Muzułmanami, oprócz Turkmenów, są Uzbeki, Azerbejdżanie, Tatarzy, Kazachowie, Kirgizi, Tadżykowie, Turcy, Kurdowie. Chrześcijaństwo wyznaje około 4 procent ludności (Rosjanie, Ukraińcy, Białorusini, Ormianie, Gruzini). Prawie dwa procenty stanowią ludzie niewierzący.

3.1.4.2. Realizacja zasad demokratycznego państwa w Turkmenistanie w świetle uregulowań prawnych i w praktyce

Turkmenistan uzyskał niepodległość 27 października 1991 roku. W grudniu 1991 roku wstąpił do Wspólnoty Niepodległych Państw, a w roku 1992 stał się członkiem ONZ. Przyjęta 26 września 2008 roku konstytucja⁴⁰³, znowelizowana w 2016 roku zastąpiła dotychczasową konstytucję z 1992 r. Nowa Konstytucja ograniczyła prerogatywy prezydenta i ustanowiła jednoizbowy parlament. Turkmenistan jest republiką o prezydenckim systemie rządów⁴⁰⁴. Na czele państwa stoi prezydent, wybierany na 7-letnią kadencję (do 2016 roku był wybierany na 5 lat). Prezydent jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Prezydent mianuje ministrów i kieruje rządem. Władzę ustawodawczą sprawuje Medżlis -1-izbowy parlament składający się z 125 (początkowo 50) deputowanych wybieranych w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję. Sąd Najwyższy jest naczelnym organem sądownictwa. Rada Ludowa (Chałk Masłachaty) jest najwyższym przedstawicielstwem narodowym. Obraduje pod przewodnictwem prezydenta. 50-ciu członków wybiera się w wyborach powszechnych na 5-

⁴⁰³ Konstytucja Turkmenistanu, <http://turkmenistan.gov.tm/?id=11808> [dostęp 29.07.2021] (dalej jako Konstytucja Turkmenistanu).

⁴⁰⁴ Por. J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej...*, op.cit., s. 13.

letnią kadencję. W skład Rady Ludowej wchodzi ponadto: deputowani do parlamentu, członkowie rządu, przedstawiciele administracji terenowej, sędziowie Sądu Najwyższego oraz prokurator generalny. Do uprawnień Rady Ludowej należy nowelizacja konstytucji.

Saparmyrat (Sapamurat) Nijazow, przewodniczący Rady Najwyższej Turkmeńskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, wybrany w 1992 roku na prezydenta, stał się faktycznie dyktatorem, otoczonym oficjalnym kultem⁴⁰⁵. Nijazow otrzymał uchwałą Medżlisu z 1 października 1993 r. tytuł Turkmenbaszy – „ojca wszystkich Turkmenów”. Pełnił nie tylko funkcję prezydenta, lecz również przewodniczącego parlamentu i szefa rządu. 28 grudnia 1999 roku ustawą konstytucyjną uchwaloną przez Chałk Masłachaty⁴⁰⁶ kadencja S. Nijazowa na tych wszystkich stanowiskach została przedłużona bezterminowo. Po nagłej śmierci Nijazowa w grudniu 2006 roku jego następcą został wicepremier Gurbanguly Berdimuhamedow, wybrany na prezydenta w wyborach 11 lutego 2007 roku, a następnie 12 lutego 2012 r. oraz 12 lutego 2017 r. W powyżej wymienionych wyborach Berdimuhamedow zdobył oficjalnie odpowiednio 89, 2%, 97, 14% oraz 97, 7 % głosów. 28 czerwca 2007 roku uchwalono ustawę o prezydencie Turkmenistanu⁴⁰⁷. Rozdział V tej ustawy nadaje przywileje prezydentowi i jego rodzinie po zaprzestaniu pełnienia tej funkcji. Były prezydent korzysta z immunitetu⁴⁰⁸. Ponadto były prezydent ma zapewnione służbowe mieszkanie, kancelarię, środki transportu, wynagrodzenie, ubezpieczenie i świadczenia medyczne. Z tych materialnych przywilejów mogą również korzystać członkowie rodziny byłego prezydenta. Co więcej część z tych przywilejów rodzina zachowuje nawet po śmierci byłego prezydenta. Wszystkie wyżej wskazane wydatki są pokrywane z budżetu państwa⁴⁰⁹. W październiku 2010 roku Berdimuhamedowowi nadano tytuł Arkadag (opiekun, mąż opatrnościowy). Nie uregulowano jednak statusu prawnego tego tytułu. Arkadag w świetle prawa pozostaje, więc tylko tytułem honorowym, a nie organem władzy⁴¹⁰. Tym różni się „Arkadag”

⁴⁰⁵ Zob. M. Owczarek, B. Skowroński *Byle Dalej...op.cit.*, s. 315-318.

⁴⁰⁶ Konstytucyjny zakon Turkmenistanu TKK-2 ot 28 dekabrya 1999 g. ob iskluczitelnych polnomoczijach Pierwogo Prezidenta Turkmenistanu», http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=586 [dostęp: 31.07.2020].

⁴⁰⁷ Zakon Turkmenistanu N 127 ot 28 ijunja 2007 goda «O Prezidente Turkmenistanu», <http://www.turkmenbusiness.org/content/zakon-turkmenistanu-o-prezidente-turkmenistanu> [dostęp: 31.07.2020] (dalej jako ustawa o prezydencie Turkmenistanu.) .

⁴⁰⁸ Zob.. art. 18 ustawy o prezydencie Turkmenistanu.

⁴⁰⁹ Zob.. art. 19 ustawy o prezydencie Turkmenistanu.

⁴¹⁰ Zob. R. Czachor, *Instytucja "lidera narodu" w republikach Azji Środkowej. Analiza prawno-porównawcza*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 10, s. 253.

w Turkmenistanie od tytułu „Elbasy” w Kazachstanie ⁴¹¹i tytułu „Lidera Narodu” w Tadżykistanie⁴¹². Ma to istotne znaczenie, gdyż w obecnym stanie prawnym Berdimuhamedow, po ewentualnym ustąpieniu funkcji prezydenta, nie będzie miał istotnego wpływu na politykę państwa, tak jak mają to zastrzeżone Nazarbajew w Kazachstanie i Rachmon w Tadżykistanie. 21 sierpnia 2012 roku została założona Partia Przemysłowców i Przedsiębiorców Turkmenistanu, druga po Partii Demokratycznej legalnie działająca partia polityczna. 15 grudnia 2013 roku w Turkmenistanie odbyły się pierwsze w historii wielopartyjne wybory parlamentarne. Wygrała je Demokratyczna Partia Turkmenistanu, uzyskując 47 na 125 miejsc w parlamencie, druga była Partia Przemysłowców i Przedsiębiorców Turkmenistanu, której przypadło 14 miejsc. Pozostałe 64 zajęli członkowie różnych organizacji prorządowych. Frekwencja wyborcza wyniosła 91,33%. W latach 1991–2013 kraj był dyktaturą jednopartyjną. Obecnie w Turkmenistanie obowiązuje system partii dominującej. Legalnie działające ugrupowania polityczne to: Demokratyczna Partia Turkmenistanu; Partia Przemysłowców i Przedsiębiorców Turkmenistanu; Agrarna Partia Turkmenistanu. Funkcjonuje również Federacja Związków Zawodowych Turkmenistanu.

W świetle Konstytucji państwo jest odpowiedzialne przed każdym obywatelem i zapewnia stworzenie warunków dla wolności rozwoju jednostki, chroni życie, honor, godność i wolność osobistą oraz niezbywalne prawa obywatelskie. Państwo jest odpowiedzialne za zachowanie narodowej historii i dziedzictwa kulturowego, środowiska, zapewnienie równości pomiędzy socjalnymi i narodowymi społecznościami. Turkmenistan gwarantuje swoim obywatelom równe prawa i wolności niezależnie od ich narodowości, pochodzenia, własności lub oficjalnego statusu, miejsca zamieszkania, przekonań religijnych, poglądów politycznych, członkostwa w partiach politycznych⁴¹³. W praktyce zatrudnienie i możliwości edukacyjne dla mniejszości etnicznych są ograniczane poprzez promowanie przez rząd turkmeńskiej tożsamości narodowej. Działacze opowiadający się za prawami mniejszości spotykają się z prześladowaniami. Tradycyjne normy społeczne i religijne ograniczają ponadto dostęp kobiet do edukacji i możliwości ekonomicznych⁴¹⁴.

⁴¹¹ Zob. podrozdział 3.1.1.2. niniejszej pracy.

⁴¹² Zob. podrozdział 3.1.3.2. niniejszej pracy.

⁴¹³ Zob. art. 3, 10, 17 Konstytucji Turkmenistanu.

⁴¹⁴ Por. T. Bodio, P. Załęski, *Tradycyjne społeczeństwo nieobywatelskie w postradzieckiej Azji Centralnej...*, op.cit., s. 125.

Zgodnie z powyższym kobiety należące do mniejszości narodowych podlegają podwójnej dyskryminacji.

Ograniczenia prawne, monitorowanie przez państwo i nękanie, a także ryzyko kar, w tym grzywny i pozbawienie wolności, praktycznie zniweczyły możliwość swobodnego praktykowania religii. Ustawa o religii z 2016 r. utrzymała istniejące zakazy działalności religijnej poza kontrolą państwa, nałożyła wyższy próg członkostwa dla rejestracji grup religijnych i wymagała od wszystkich zarejestrowanych grup ponownego ubiegania się o rejestrację. Wyżsi duchowni muzułmańscy są mianowani przez rząd, a muzułmanie, którzy nie przestrzegają oficjalnie zatwierdzonej interpretacji islamu, podlegają prześladowaniom, w tym długiemu więzieniu. Członkowie niezarejestrowanych mniejszości religijnych nadal spotykają się z nalotami, biciem i innymi formami nękania. Turkmeni, którzy sprzeciwiają się obowiązkowej służbie wojskowej z powodów religijnych, ryzykują uwięzieniem. Organizacja pozarządowa Forum 18 poinformowała, że z tego powodu w 2019 roku siedmiu Świadków Jehowy zostało skazanych na karę więzienia. Turkmenistan jest represyjnym, autorytarnym państwem, w którym prawa polityczne i swobody obywatelskie są praktycznie całkowicie nie przestrzegane przez władze. Wybory są ściśle kontrolowane, zapewniając prezydentowi i jego zwolennikom niemal jednomyślne zwycięstwo. Gospodarka jest zdominowana przez państwo, korupcja jest systemowa, grupy religijne są prześladowane, a sprzeciw polityczny nie jest tolerowany.

Członkowie etnicznej większości turkmeńskiej, w szczególności z plemienia, z którego wywodzi się prezydent, są preferowani przy zatrudnianiu na ważne stanowiska w administracji i gospodarce państwowej. Podczas gdy kobiety i mniejszości etniczne lub religijne mają formalnie pełne prawa polityczne, żadna część populacji kraju nie ma praktycznej możliwości angażowania się w niezależną działalność polityczną. Około jednej czwartej kandydatów wybranych do Medżlisu w 2018 roku stanowiły kobiety⁴¹⁵.

⁴¹⁵ Zob. <https://freedomhouse.org/country/turkmenistan/freedom-world/2021> [dostęp: 14.01.2022].

3.1.4.3. Działalność Centrum OBWE w Aszchabadzie w zakresie realizacji zasad demokratycznego państwa

3.1.4.3.1. Prawa człowieka

W dokumencie kopenhaskim z 1990 r. państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się do poszanowania wszystkich praw człowieka. Centrum regularnie organizuje seminaria i szkolenia dla urzędników sądowych i organów ustawodawczych, organów ścigania, przedstawicieli zawodów prawniczych, biura rzecznika praw obywatelskich i badaczy praw człowieka w celu zapoznania ich z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE w tej dziedzinie. Szkoli także funkcjonariuszy więziennych w zakresie praw więźniów i organizuje wykłady na temat praw człowieka na uniwersytetach i instytutach.

Centrum wydało w języku turkmeńskim publikację zawierającą międzynarodowe standardy prawne dotyczące traktowania więźniów⁴¹⁶. Centrum zorganizowało m.in. szkolenie dla studentów w Turkmenistanie dotyczące ochrony praw człowieka podczas postępowania karnego i dochodzeń (8 września 2016 r); seminarium na temat dobrych praktyk udzielania wsparcia psychologicznego osobom pozbawionym wolności (7 grudnia 2017 r); seminarium poświęcone zagadnieniom współpracy pomiędzy rzecznikiem praw obywatelskich a innymi zainteresowanymi stronami (14 listopada 2019 r).

Organizowany przez OBWE kurs online dla studentów prawa na temat promowania międzynarodowych standardów praw człowieka w postępowaniach karnych i śledztwach odbył się w Aszchabadzie w dniach 6-10 grudnia 2021 r. Pięciodniowe wydarzenie zgromadziło studentów i trenerów z Instytutu przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Instytutu Stosunków Międzynarodowych przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Turkmeńskiego Uniwersytetu Państwowego im. Magtymguly oraz International University for Humanities and Development of Turkmenistan. Eksperti przedstawili uczestnikom pojęcie praw człowieka, tło, rodzaje i funkcje oraz poszanowanie praw człowieka w kontekście wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Omówili działania mające na celu

⁴¹⁶ Zob. *Tussaglara seretmegiň halkara hukuk üňñileri (Halkara hukuk namalaryn yňýgyndysy)*, Aşgabatdaky Merkezi, Aşgabat 2010.

zapewnienie prawa do wolności człowieka na etapie postępowania przygotowawczego, a także prawa podejrzanych i oskarżonych do rzetelnej obrony i porady prawnej. Kurs ma na celu uzupełnienie istniejących programów edukacyjnych z zakresu ochrony praw człowieka i postępowania karnego. Jego celem jest budowanie zdolności przedstawicieli władz państwowych i studentów, jako przyszłych urzędników państwowych, do stosowania w codziennej pracy międzynarodowych standardów praw człowieka, w tym zobowiązań OBWE dotyczących płci.

Dokument założycielski OBWE, Akt Końcowy z Helsinek, zobowiązuje wszystkie państwa uczestniczące w OBWE do obszernego katalogu praw człowieka i norm demokratycznych. Kursy praw człowieka przyczynią się do rozwoju zawodowego nowej generacji prawników w Turkmenistanie, wyposażonej w aktualną wiedzę z zakresu międzynarodowych standardów praw człowieka.

3.1.4.3.2. Równość płci

Centrum współpracuje i utrzymuje partnerstwo z krajowymi instytucjami prawodawczymi i zajmującymi się prawami człowieka, organizacjami publicznymi i związkami zawodowymi w wielu kwestiach i projektach dotyczących uwzględniania aspektu płci i przemocy domowej. Centrum zapewnia promocję równouprawnienia płci, udzielając eksperckie i prawne porady odpowiednim władzom krajowym i zainteresowanym stronom w Turkmenistanie w sprawie zobowiązań związanych z płcią.

3.1.4.3.3. Wybory

Każde państwo uczestniczące w OBWE zobowiązało się do przeprowadzenia demokratycznych wyborów jako podstawy funkcjonowania legalnego rządu. W celu pomocy Turkmenistanowi w przeprowadzeniu demokratycznych wyborów, Centrum współpracuje z Centralną Komisją Wyborczą i parlamentem w sprawie zaleceń dotyczących dostosowania

ustawodawstwa wyborczego do standardów międzynarodowych. Centrum organizuje również wizyty studyjne dla urzędników wyborczych z innych państw uczestniczących w OBWE⁴¹⁷.

3.1.4.3.4. Wolność i rozwój mediów

Główne działania Centrum w tej dziedzinie to udzielanie pomocy w modernizacji ustawodawstwa medialnego Turkmenistanu i w reformie edukacji dziennikarskiej. Centrum szkoli studentów dziennikarstwa i instruktorów w zakresie nowoczesnych technik raportowania i standardów pracy w tradycyjnych mediach drukowanych, emisyjnych i internetowych. Pracuje również nad reformą mediów wraz z parlamentem i innymi instytucjami, pomagając w opracowaniu i ulepszeniu krajowego ustawodawstwa medialnego⁴¹⁸.

Centrum zorganizowało m.in. seminarium na temat reform prawa medialnego w erze cyfrowej (23 maja 2019 r.), na którym omawiano przypadki związane ze swobodą mediów internetowych; szkolenie na temat bieżących wydarzeń w mediach w Turkmenistanie (20 czerwca 2019 r.); seminarium w zakresie modernizacji edukacji dziennikarskiej (14 listopada 2019); seminarium dotyczące interakcji między instytucjami państwowymi a mediami w Turkmenistanie (4 marca 2020 r).

Centrum OBWE w Aszchabadzie zorganizowało szkolenie online z zakresu dziennikarstwa multimedialnego w dniach 24-26 listopada 2021 r. Trzydniowe wydarzenie zgromadziło wykładowców dziennikarstwa i studentów wydziałów dziennikarskich Instytutu Stosunków Międzynarodowych MSZ Turkmenistanu, Państwowego Uniwersytetu Magtymguly oraz Międzynarodowego Uniwersytetu Humanistyczno-Rozwojowego. Międzynarodowy ekspert z Wielkiej Brytanii przedstawił aktualne trendy w technologii multimedialnej oraz przedstawił bezpłatne narzędzia i usługi do produkcji treści multimedialnych. Kurs obejmował również etykę i standardy zawodowe w dziennikarstwie multimedialnym, zarządzanie treścią w sieciach społecznościowych, narzędzia komunikacyjne i multimedialne oraz zasady dziennikarstwa mobilnego. Podczas szkolenia podkreślono, że pluralizm mediów jest kluczową wartością i jednym z najbardziej ważnych warunków dla

⁴¹⁷ Zob. www.osce.org/centre-in-ashgabat [dostęp: 06.01.2022].

⁴¹⁸ Pomimo tych działań Turkmenistan znajduje się na 178 pozycji w „World Press Freedom Index 2021”, opracowanym przez organizację „Reporters Without Borders”, . <https://rsf.org/en/ranking#> [dostęp 20.01.2022]; zob. Tabela 19.

istnienia społeczeństwa demokratycznego, w którym Internet odgrywa kluczową rolę. Kurs został zorganizowany w celu wsparcia wysiłków Turkmenistanu w zakresie cyfryzacji mediów drukowanych, które nabrały nowej dynamiki w 2020 roku, kiedy Centrum zainicjowało szereg przełomowych działań⁴¹⁹.

3.1.4.3.5. Dobre rządy

Aby pomóc Turkmenistanowi w realizacji jego zobowiązań w zakresie walki z korupcją, praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, Centrum OBWE wspiera Centrum Dobrego Zarządzania w Ministerstwie Finansów i Gospodarki. Organizuje seminaria szkoleniowe i warsztaty dla starszych ekspertów i urzędników służby cywilnej na temat międzynarodowych mechanizmów i narzędzi w celu zapobiegania praktykom korupcyjnym, ograniczenia prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz poprawy integralności służby publicznej. Centrum zapewnia także fachowe wsparcie dla Ministerstwa Finansów i Gospodarki przy opracowywaniu i zmianie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczaniu finansowania terroryzmu. Centrum wydało w języku turkmeńskim i rosyjskim zbiór międzynarodowych standardów antykorupcyjnych⁴²⁰.

3.1.4.3.6. Ochrona środowiska

Kluczowe działania Centrum w tej dziedzinie mają na celu podnoszenie świadomości przedstawicieli odpowiednich instytucji i organizacji na temat kwestii środowiskowych oraz budowanie ich zdolności do rozwiązywania tych problemów. Pomaga Centrum Aarhus w Turkmenistanie, które stało się mechanizmem wspierającym Turkmenistan w realizacji jego międzynarodowych zobowiązań wynikających z Konwencji z Aarhus i innych międzynarodowych instrumentów ochrony środowiska. Centrum aktywnie przyczynia się również do zatwierdzania krajowych polityk dotyczących zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych i stale wspiera rozwój krajowego ustawodawstwa

⁴¹⁹ Zob. www.osce.org/centre-in-ashgabat [dostęp: 06.01.2022].

⁴²⁰ Zob. *Międzynarodno-prawowyje standarty po borbie s korrupciej*, Centr OBSE w Aszhabad, Aszhabad 2010, s.1-2.

dotyczącego środowiska. Ponadto Centrum stanowi platformę dla dyskusji krajowych i promuje dialog regionalny na temat kwestii środowiskowych.

W ramach projektu OBWE „Centrum Aarhus w Aszhabadzie” wydano w języku turkmeńskim i rosyjskim publikację „Ochrona środowiska i wykorzystanie zasobów naturalnych w Turkmenistanie”, zawierającą zbiór aktów prawnych Turkmenistanu⁴²¹. Jest ona przeznaczona dla organizacji ekologicznych, stowarzyszeń publicznych i obywateli zainteresowanych przepisami dotyczącymi ochrony środowiska i użytkowania przyrody, a także odpowiedzialnych organów państwowych w celu zapewnienia publicznego dostępu do udziału w działaniach związanych z ochroną przyrody.

3.1.4.3.6.1. Efektywność energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne

Centrum ściśle współpracuje z Turkmenistanem w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i zarządzania zasobami energetycznymi. Koncentruje się na zwiększaniu zdolności krajowych zainteresowanych stron do dalszego opracowywania i wdrażania odpowiednich polityk i programów dotyczących alternatywnych źródeł energii i wydajnych sieci elektrycznych zgodnie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi. Centrum współpracuje z Turkmenistańskim Państwowym Instytutem Energetycznym i innymi krajowymi zainteresowanymi stronami w celu realizacji projektów w dziedzinie energii alternatywnej i wspierania rozwoju krajowej mapy drogowej dotyczącej odnawialnych źródeł energii. Centrum organizuje również szkolenia mające na celu zwiększenie zdolności Turkmenistanu do ochrony infrastruktury energetycznej przed zagrożeniami naturalnymi i promowanie bezpieczeństwa energetycznego.

3.1.4.3.7. Działalność gospodarcza

Centrum wspiera krajowe wysiłki na rzecz dalszego rozwoju gospodarczego. Realizuje także działania mające na celu zacieśnienie współpracy regionalnej i poprawę łączności gospodarczej poprzez ułatwianie dialogu politycznego w obszarze dobrego

⁴²¹ Zob. J. A. Kiepanow, *Ohrana Okružajuszczej sriedy i prirodopolzowanie w Turkmenistanie (Sbornik zakonodatielnyh aktow)*, Orhus-Centr, Aszhabad 2015, s. 2.

zarządzania gospodarczego. Centrum przyczynia się do budowania krajowych zdolności w zakresie skutecznego zarządzania transportem i handlem. Prowadzi również warsztaty podnoszące świadomość na temat migracji zarobkowej dla krajowych zainteresowanych stron, w tym urzędników i organizacji pozarządowych

Centrum OBWE w Aszchabadzie w dniach 16 i 17 grudnia 2021 r. zorganizowało seminarium internetowe na temat poprawy klimatu inwestycyjnego poprzez rozwój partnerstw publiczno-prywatnych (PPP). W wydarzeniu wzięli udział przedstawiciele Ministerstwa Handlu i Stosunków Gospodarczych z Zagranicą, Ministerstwa Finansów i Gospodarki, Koncernu Państwowego „Turkmennebit”, Banku Centralnego Turkmenistanu oraz innych agencji państwowych i sektora prywatnego.

Zaprezentowano najlepsze praktyki państw uczestniczących w OBWE we wdrażaniu mechanizmu PPP i doskonaleniu systemu polityki regulującej klimat inwestycyjny zarówno dla inwestorów krajowych, jak i zagranicznych. Eksperti omówili również możliwe kroki w celu poprawy klimatu inwestycyjnego w Turkmenistanie poprzez PPP. Poruszyli kwestie przyciągania inwestorów i finansistów do udziału w nowych rynkach oraz przedstawili porównawczą analizę prawną koncepcji PPP w krajach Azji Środkowej. OBWE postrzega promowanie pozytywnego klimatu inwestycyjnego jako ważny priorytet w swojej pracy w dziedzinie gospodarki.⁴²²

3.1.4.4. Działalność Wysokiego Komisarza

W grudniu 2004 Wysoki Komisarz Rolf Ekéus odwiedził Turkmenistan, gdzie spotkał się z prezydentem i innymi urzędnikami. Ta wizyta stanowiła kolejny krok w rozmowach Komisarza z władzami w Aszchabadzie na temat charakteru programu budowy narodu prowadzonego w tym kraju. Szczególną uwagę Komisarz zwrócił na kwestię edukacji i tego, w jaki sposób można opracować politykę edukacyjną, aby jednocześnie zaspokoić pragnienie większości w zakresie promowania jej kultury oraz poszerzania wiedzy i używania języka

⁴²² Zob. www.osce.org/centre-in-ashgabat [dostęp: 06.01.2022].

państwowego, przy jednoczesnym zapewnieniu praw mniejszości narodowych do ochrony ich kultury i języków⁴²³.

W ramach trwającego dialogu z władzami w Aszchabadzie na początku marca 2006 Komisarz Rolf Ekéus udał się do Turkmenistanu. Podczas podróży Komisarz odwiedził także region lebapski na północy kraju. Spotkania Komisarza z przywódcami kraju koncentrowały się na kwestiach zapewnienia praw mniejszości narodowych w wieloaspektowym procesie budowania narodu, który rozwija się w Turkmenistanie. W tym kontekście Komisarz omówił obszernie sytuację w dziedzinie edukacji, a także program przesiedleń niektórych członków społeczności mniejszościowych na północnych obszarach przygranicznych⁴²⁴.

Podczas wizyty w Turkmenistanie w maju 2008 r. Wysoki Komisarz Knut Vollebaek przedstawił prezydentowi i innym urzędnikom swoje poglądy na temat poprawek do Konstytucji. W późniejszej korespondencji Komisarz zalecił, aby nowa Konstytucja położyła nacisk na zasady równości i niedyskryminacji oraz zapewniła mocne gwarancje praw mniejszości narodowych, w tym używania języków mniejszości w edukacji i kontaktach z organami administracyjnymi. Żadna z propozycji Komisarza nie została przyjęta. Komisarz nadal był otwarty na dalszy dialog z władzami Turkmenistanu na temat tego, jak dostosować ramy prawne i praktyki polityczne dotyczące mniejszości narodowych do międzynarodowych zobowiązań Turkmenistanu⁴²⁵. W lutym 2013 r. Wysoki Komisarz Knut Vollebaek odwiedził Turkmenistan. Bezpieczeństwo regionalne i stabilność były głównymi tematami spotkań Komisarza z władzami turkmeńskimi. Komisarz omówił również kroki podejmowane przez władze w celu rozwiązania problemów związanych z podwójnym obywatelstwem⁴²⁶.

W maju 2015 r. Komisarz Astrid Thors odwiedziła Turkmenistan. Komisarz doceniła otwartość władz na omawianie niektórych kwestii związanych z sytuacją międzyetniczną i ich gotowość do współpracy z instytucją Komisarza OBWE. Władze Turkmenistanu poinformowały Panią Komisarz o planie dotyczącym ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach trwającej reformy konstytucyjnej. Komisarz zachęcała władze do

⁴²³ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 555th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 2.

⁴²⁴ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 616th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 3.

⁴²⁵ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 742nd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 27 November 2008*, Organization for Security and Cooperation in Europe, The Hague 2008, s. 5.

⁴²⁶ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 960th Meeting...*, op.cit., s. 8.

ustanowienia biura Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z zasadami paryskimi z 1992 r. oraz do włączenia ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych do jego mandatu⁴²⁷.

W listopadzie 2018 r. Wysoki Komisarz Lambert Zannier odwiedził w Turkmenistanie stolicę Aszchabad, miasto Daszoguz i wilajet daszoguski, na terenie, którego mieszka znaczna etniczna populacja uzbecka. Podczas tej wizyty władze Turkmenistanu wyraziły zamiar dyskusji na temat kwestii związanych z sytuacją między grupami etnicznymi w kraju oraz gotowość do współpracy z instytucją Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych. W stolicy Turkmenistanu Wysoki Komisarz współorganizował, wraz z Centrum OBWE w Aszchabadzie, okrągły stół na temat Wytycznych z Lublany w sprawie integracji różnorodnych społeczeństw. Wydarzenie to miało na celu zapoznanie przedstawicieli instytucji rządowych ze standardami międzynarodowymi, w tym standardami OBWE dotyczącymi ochrony mniejszości i najlepszych praktyk w zakresie polityk integracyjnych. Natomiast organy administracyjne poinformowały Komisarza o przebiegu prac nad wdrożeniem krajowego programu działania na rzecz praw człowieka i innych polityk związanych ze stosunkami międzyetnicznymi.

Wysoki Komisarz przyjął z zadowoleniem fakt, że Narodowy Plan Działania na rzecz Praw Człowieka obejmuje polityki związane z integracją społeczeństwa i sytuacją mniejszości narodowych⁴²⁸. W pierwszej połowie roku 2020 Komisarz zaoferował Prezydentowi Turkmenistanu pomoc swojej kancelarii w opracowywaniu i wdrażaniu polityk promujących spójność i integrację społeczną w ścisłej współpracy z Centrum OBWE w Aszchabadzie⁴²⁹.

⁴²⁷ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1062nd Plenary Meeting...*, op.cit., s. 6.

⁴²⁸ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1229th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria-23 May 2019*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019, s. 6.

⁴²⁹ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1270th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria-4 June 2020...*, op.cit., s. 5.

3.1.5. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie integracji mniejszości narodowych oraz w zakresie uregulowań dotyczących efektywnego uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym przez Uzbekistan

3.1.5.1. Struktura narodowościowa i wyznaniowa Uzbekistanu

Tabela 10. Narodowości Uzbekistanu

Rok	Uzbecy (%)	Rosjanie (%)	Inni (%)
1989	71,4	8,3	Tadźycy 4,7 Kazachowie 4,1 Tatarzy 2,0 Inni 9,5
1993	73,7	5,5	Tadźycy 5,1 Kazachowie 4,2 Tatarzy 2,4 Karakalpacy 2,1 Inni 7
2006	75,8	6	Tadźycy 4,8 Kazachowie 4,1 Karakalpacy 2,1 Tatarzy 1,6 Koreańczycy 0,9 Kirgizi 0,9 Ukraińcy 0,6 Inni 3,2
2008	76	6	Tadźycy 5 Kazachowie 4 Tatarzy 2 Inni 7, w tym: Karakalpacy Kirgizi Turkmeni Ukraińcy Żydzi Polacy Niemcy Koreańczycy Arabowie
2020	81,3	2,2	Tadźycy – 4,8 Kazachowie – 2,5 Karakalpacy – 2,2 Kirgizi – 1,5 Tatarzy -1,4 Inni – 4,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 727; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 1042; <https://joshuaproject.net/countries/UZ> [dostęp: 05.05.2021]; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 461; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.870; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 373; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 200.

Mniejszości narodowe w Uzbekistanie stanowią około 19 % ludności. Do najliczniejszych mniejszości należą: Tadźycy, Kazachowie, Rosjanie, Karakałpacy, Kirgizi i Tatarzy. Inne mniejszości etniczne to m.in.: Koreańczycy, Turkmeni, Ormianie, Azerowie, Baszkirzy, Ukraińcy, Niemcy, Białorusini.

Tabela 11. Wyznania w Uzbekistanie

Rok	Islam (sunnici) (%)	Prawosławie (%)	Inne, w tym katolicyzm, protestantyzm, judaizm (%)
2005	88	1	11 niewierzący
2007	76	1	18 bezwyznaniowcy 5 inni
2008	88	10	2
2020	83,3	1,9	14,8 w tym niewierzący – 14,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 727; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 1042; <https://joshuaproject.net/countries/UZ> [dostęp: 05.05.2021]; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 461; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.870; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 373; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 200.

Dominującą religią jest islam sunnicki. Muzułmanami, oprócz Uzbeków, są: Tadźycy, Kazachowie, Tatarzy, Karakałpacy, Kirgizi, Turkmeni, Arabowie. Według różnych źródeł prawosławie wyznawało od jednego procenta do dziesięciu procent ludności. Różnica wynika z okoliczności, że część ludności formalnie prawosławnej faktycznie nie wyznaje żadnej religii. Prawosławie wyznają Rosjanie, Ukraińcy, Białorusini; katolicyzm - Polacy i Ukraińcy (grekokatolicy); protestantyzm – Niemcy, judaizm – Żydzi.

3.1.5.2. Realizacja zasad demokratycznego państwa w Uzbekistanie w świetle uregulowań prawnych i w praktyce

Uzbekistan uzyskał niepodległość 31 sierpnia 1991 roku. 21 grudnia 1991 roku wstąpił do Wspólnoty Niepodległych Państw. Oprócz OBWE należy również do Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Szanghajskiej Organizacji Współpracy. W świetle konstytucji z 8 grudnia 1992 roku Uzbekistan jest republiką o prezydenckim systemie rządów⁴³⁰. Na czele państwa stoi prezydent, wybierany w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję z możliwością reelekcji. Prezydent jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Organem władzy wykonawczej jest rząd. Prezydent w uzgodnieniu z parlamentem powołuje premiera i ministrów.

Początkowo władza ustawodawcza należała do jednoizbowego Zgromadzenia Najwyższego. 250 członków Zgromadzenia Najwyższego było wybieranych na 5 lat w wyborach powszechnych w systemie większościowym, w dwóch turach głosowania. Władzę ustawodawczą obecnie sprawuje dwuizbowy parlament wybierany na 5 lat (Najwyższe Zgromadzenie, uzb. *Oliy Majlis*). Izba niższa (Izba Ustawodawcza, uzb. *Qonunchilik palatasi*) składa się z 150 członków wybieranych w wyborach powszechnych. Izba wyższa –Senat jest izbą reprezentacji terytorialnej i składa się z członków Senatu (senatorów). Członkowie Senatu są wybierani w równej liczbie - po sześć osób - z autonomicznej Republiki Karakałpackiej, regionów i miasta Taszkent w tajnym głosowaniu na odpowiednich wspólnych posiedzeniach deputowanych Jokargy Kenes Republiki Karakałpackiej, organów przedstawicielskich władz regionalnych, okręgów i miast spośród tych deputowanych. Szesnastu członków powołuje Prezydent Republiki Uzbekistanu spośród najbardziej zasłużonych obywateli z dużym doświadczeniem praktycznym i szczególnymi zasługami w dziedzinie nauki, sztuki, literatury, produkcji i innych dziedzin działalności państwowej i publicznej. Konstytucja gwarantuje niezawisłość sądów. Przez długi okres partią dominującą była Ludowo-Demokratyczna Partia Uzbekistanu, powstała w 1991 roku. Obecnie obok niej działają Socjaldemokratyczna Partia Sprawiedliwości, Ekologiczny Ruch Uzbekistanu, Liberalno-Demokratyczna Partia Uzbekistanu oraz Demokratyczna Partia

⁴³⁰ Por. J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej...*, op.cit., s. 13.

Odnowy Narodowej Uzbekistanu. W podziemiu funkcjonuje Islamska Partia Turkiestanu (występująca w latach 1996-2001 pod nazwą Islamski Ruch Uzbekistanu)⁴³¹.

Wszyscy obywatele Republiki Uzbekistanu mają równe prawa i wolności oraz są równi wobec prawa bez dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, narodowość, język, religię, pochodzenie społeczne, przekonania, status indywidualny i społeczny. Wszelkie przywileje mogą być przyznane wyłącznie przez prawo i muszą być zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej⁴³². Obywatele Republiki Uzbekistanu mają prawo tworzyć związki zawodowe, partie polityczne i inne stowarzyszenia publiczne oraz uczestniczyć w ruchach masowych⁴³³. Każdemu zapewnia się wolność myśli, słowa i przekonań. Każdy ma prawo do wyszukiwania, uzyskiwania i rozpowszechniania wszelkich informacji z wyjątkiem tych, które są skierowane przeciwko istniejącemu systemowi konstytucyjnemu i w niektórych innych przypadkach określonych przez prawo. Wolność wyrażania opinii może być prawnie ograniczona, ze względu na konieczność zachowania jej w tajemnicy⁴³⁴.

Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził zaniepokojenie klauzulami, ograniczającymi prawa, zawartymi w art. 29 Konstytucji i stwierdził, że mogą one być niespójne z obowiązkami nałożonymi na mocy art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁴³⁵. Chociaż dyskryminacja rasowa i etniczna jest prawnie zabroniona, powszechne jest przekonanie, że wysokie stanowiska w rządzie i biznesie są zarezerwowane dla etnicznych Uzbeków. Perspektywy edukacyjne i zawodowe kobiet ograniczają dyskryminujące normy kulturowe i religijne⁴³⁶. Kobiety nie mogą także wykonywać niektórych prac na podstawie kodeksu pracy. Rząd zezwala na istnienie zatwierdzonych wyznań muzułmańskich, żydowskich i chrześcijańskich, ale traktuje niezarejestrowaną

⁴³¹ Zob. *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s. 873; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 373; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 1041; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 461-462.

⁴³² Zob. art. 18 Konstytucji Republiki Uzbekistanu, Bulletin of the Supreme Council of the Republic of Uzbekistan, 1993, No. 1, art.4, 1994, No. 1, art. 5; Bulletin of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan, 2003, No. 3-4, art. 27; Bulletin of Chambers of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan, 2007, No. 4, art. 162; 2008, No. 12, art. 637, 2011, No. 4, art. 100; No. 12/1, art. 343; 2014, No. 4, art. 85.

⁴³³ Zob. art.34 Konstytucji Republiki Uzbekistanu.

⁴³⁴ Zob. art. 29 Konstytucji Republiki Uzbekistanu.

⁴³⁵ W świetle art. 19 ust. 3 zd. 2 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wolność wyrażania poglądów może podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu: a)poszanowania praw i dobrego imienia innych; b)ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej.

⁴³⁶ Por. T. Bodio, P. Załęski, *Tradycyjne społeczeństwo nieobywatelskie w postradzieckiej Azji Centralnej...*, op.cit., s. 125.

działalność religijną, jako przestępstwo. Członkom zakazanych organizacji muzułmańskich i ich krewnym grożą aresztowania, przesłuchania i tortury. Aresztowani wierzący są często oskarżani o zakładanie nieznanymi wcześniej organizacji religijnych, za co grożą wysokie kary. W większości przypadków niewiele dowodów na istnienie takich organizacji przedstawiono na zamkniętych przed publicznością rozprawach. Osoby podejrzane lub wcześniej skazane za ekstremizm religijny, były umieszczane na tzw. „czarnej liście” i znajdowały się pod ścisłym nadzorem. W roku 2017 na tej liście znajdowało się aż 17 000 osób. W roku 2018 wielu z najwybitniejszych islamskich aktywistów i blogerów zostało osadzonych w więzieniu pod zarzutami administracyjnymi za krytykę wprowadzenia zakazu noszenia hidżabu w szkołach i na uniwersytetach.

Od grudnia 1991 roku funkcję prezydenta pełnił Islam Karimow, który sprawował rządy autorytarne. Od 8 września 2016 r. prezydentem jest Shawkat Mirzijojev. Trwające reformy pod rządami prezydenta Szawkata Mirzijojeva doprowadziły do poprawy w niektórych kwestiach, w tym do niewielkiego ograniczenia represji w mediach i reform, które dopuściły większą liczbę kandydatek w wyborach parlamentarnych. Uzbekistan pozostaje jednak nadal reżimem autorytarnym z niewielkimi postęпами w zakresie demokratyzacji. Żadna partia opozycyjna nie działa legalnie. Władza ustawodawcza i sędziowska skutecznie służą, jako narzędzia władzy wykonawczej, która dekretem inicjuje reformy, a media pozostają pod ścisłą kontrolą państwa. Doniesienia o torturach i innych formach znęcania się są nadal powszechne, chociaż szeroko nagłaśniane przypadki nadużyć prowadzą do zwolnień i postawienia zarzutów niektórym urzędnikom. Żadna zarejestrowana partia nie reprezentuje szczególnych interesów mniejszości etnicznych lub religijnych. Żadne inne partie ani podmioty nie mają możliwości uzyskania reprezentacji politycznej. Kobiety formalnie cieszą się równymi prawami politycznymi, ale nie są w stanie samodzielnie organizować się w celu realizacji swoich interesów politycznych i pozostają niedostatecznie reprezentowane na stanowiskach kierowniczych. Jednak w ramach pakietu reform wyborczych uchwalonego w 2019 r. wprowadzono kontyngent płci; 30 procent kandydatów do parlamentu to kobiety. Kobiety zajmują obecnie 32% miejsc w izbie niższej, która została wybrana po wprowadzeniu tych reform. Kobiety zajmowały 17% miejsc w Senacie w 2019 r., który był wybierany przed wejściem w życie reform. Żadna kobieta nie kandydowała na

prezydenta w 2016 roku⁴³⁷. W kolejnych wyborach na prezydenta w dniu 24 października 2021 r. kandydatka postkomunistycznej Partii Ludowo-Demokratycznej Maqsuda Vorisova była najgroźniejszą konkurentką Mirzijojeva i zdobyła 6,6 % głosów. Według oficjalnych wyników na dotychczasowego prezydenta głosowało 80 % wyborców⁴³⁸.

3.1.5.3. Działalność Koordynatora Projektów OBWE w Uzbekistanie w zakresie realizacji zasad demokratycznego państwa

3.1.5.3.1. Prawa człowieka

We współpracy z parlamentarnym Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Narodowym Centrum Praw Człowieka, Koordynator pomaga Uzbekistanowi w realizacji jego zobowiązań w zakresie praw człowieka. Pomoc Koordynatora obejmuje prowadzenie szkolenia w zakresie rozwijania kompetencji i kwalifikacji wśród pracowników instytucji Rzecznika oraz nadzór nad projektem mającym na celu rozszerzenie zestawu umiejętności personelu Centrum Praw Człowieka w stosowaniu międzynarodowych norm i standardów w zakresie praw człowieka. Koordynator organizuje również szkolenia dla personelu w zakładach karnych i wspiera Centrum Zasobów Praw Człowieka oraz placówkę dydaktyczną - Akademię Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Władze Uzbekistanu, wspierane przez Koordynatora, wzięły udział 24 czerwca 2019 r. w Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego.

Koordynator projektów OBWE popiera aktywnie ustanowienie Krajowego Mechanizmu Zapobiegania Torturom w Uzbekistanie. Koordynator współorganizował na początku czerwca 2018 r. w Taszkencie pierwszą międzynarodową dyskusję przy okrągłym stole na temat krajowego mechanizmu zapobiegawczego przeciwko torturom w Uzbekistanie. Dwudniowe wydarzenie zgromadziło około 60 urzędników państwowych wysokiego szczebla, parlamentarzystów, przedstawicieli krajowych instytucji praw człowieka, członka Podkomisji ONZ ds. Zapobiegania Torturom, a także lokalnych i międzynarodowych ekspertów prawnych. Uczestnicy omówili istniejące modele mechanizmów zapobiegawczych oraz szeroki zakres prawnych i praktycznych aspektów, związanych z ustanowieniem krajowego

⁴³⁷ Zob. <https://freedomhouse.org/country/turkmenistan/freedom-world/2021> [dostęp: 15.01.2022].

⁴³⁸ Zob. M. Potocki, *Uzbecki prezydent porządzi jeszcze przez pięć lat*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 26.10.2021, s. A 15.

mechanizmu przeciwko torturom w Uzbekistanie. Dyskusja szczególnie koncentrowała się na opracowaniu ram legislacyjnych w świetle standardów międzynarodowych.

Koordinator Projektu OBWE w Uzbekistanie zorganizował w Taszkencie szkolenie obrońców ze wszystkich regionów Uzbekistanu w dniach od 28 listopada do 2 grudnia 2021 r. w zakresie międzynarodowych standardów praw człowieka i wolności. W kursie wzięła udział grupa obrońców, w tym 16 mężczyzn i 14 kobiet. Uczestnicy utworzą zespół głównych trenerów narodowych, którzy będą dalej szkolić innych prawników z różnych regionów kraju, wykorzystując wiedzę i umiejętności zdobyte podczas kursu, zgodnie z Porozumieniem pomiędzy Koordynatorem a Izbą Adwokatów Uzbekistanu. Warsztaty poprowadzili trenerzy z Polskiej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Koordynator Projektu OBWE w Uzbekistanie jest gotowy do dalszego wspierania reform sądowniczych i prawnych trwających w kraju oraz rozwoju instytucjonalnego i zawodowego Izby Adwokackiej Republiki Uzbekistanu i jej członków. Szkolenie zostało zorganizowane w ramach projektu „Wzmocnienie możliwości Izby Adwokackiej Republiki Uzbekistanu”⁴³⁹.

Koordinator wsparł wydanie w języku rosyjskim publikacji dotyczącej organizacji pozarządowych w Uzbekistanie. Pozycja ta omawia różnorodne aspekty regulacji prawnych i podstaw ekonomicznych działalności organizacji pozarządowych, a także kwestie ich rachunkowości i opodatkowania. Podręcznik zawiera także niezbędne komentarze, rekomendacje, odpowiednie przykłady praktyki prawnej, które pozwalają kadrze kierowniczej, specjalistom, założycielom i członkom organizacji pozarządowych oraz darczyńcom zorientować się w tych obszarach, podejmować właściwe decyzje zarządcze i opracowywać skuteczne długoterminowe strategie działalności organizacji pozarządowych⁴⁴⁰.

3.1.5.3.2. Wolność i rozwój mediów

Projekty w tym obszarze koncentrują się na poprawie jakości transmisji radiowych i telewizyjnych; wzmocnieniu umiejętności zawodowych pracowników informacji prasowej

⁴³⁹ ⁴³⁹ Zob. www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan [dostęp: 07.01.2022].

⁴⁴⁰ Zob. B.T. Jułdaszew, I.A. Indina, S.U.Hajdarow *Niegosudarstwiennyje Niekommierczeskie Organizacii w Uzbekistanie: Prawowoje Regulirowanie, Ekonomiczeskie Osnowy Diejatelnosti, Buhgalterskij Uczet i Nałogoobłożenie w Swietie Poslednih Izmienienij Zakonodatelstwa . Metodiczskoje posobie*, Yurist-media markazi, Taszkent 2010, s. 5-10.

pracujących dla agencji rządowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego; opracowywaniu raportów medialnych na tematy związane ze środowiskiem i zrównoważonym rozwojem; oraz szkoleniu członków społeczeństwa obywatelskiego w zakresie zaawansowanych strategii komunikacyjnych, ram prawnych i skutecznej interakcji z instytucjami państwowymi.

3.1.5.3.3. Dobre rządy

Koordinator projektów OBWE współpracuje z biurem Prokuratora Generalnego, Bankiem Centralnym i kilkoma bankami komercyjnymi w celu ograniczenia „prania pieniędzy” i finansowania terroryzmu. W celu zwalczania korupcji Koordynator współpracuje z kluczowymi organami państwowymi nad krajowym planem działania i szeregiem działań uświadamiających. Poprzez szkolenie sędziów sądów gospodarczych i organów antymonopolowych Koordynator pomaga również w zmniejszaniu monopolii w gospodarce Uzbekistanu⁴⁴¹.

3.1.5.3.4. Ochrona środowiska

Główne obszary działalności Koordynatora w zakresie ochrony środowiska to pomoc w opracowaniu polityki dotyczącej energii odnawialnej dla Uzbekistanu; monitorowanie poziomów zanieczyszczenia w regionalnym systemie rzeczonym Syr-daria; oraz zwiększanie świadomości na temat środków gotowości na wypadek katastrofy. Koordynator współpracuje z Państwowym Komitetem Ochrony Przyrody w zakresie inicjatyw na rzecz, jakości wody i organizuje szkolenia dla instytucji państwowych dotyczące lepszego zapobiegania sytuacjom kryzysowym i reagowania na nie.

Koordinator wsparł wydanie w języku rosyjskim podręcznika efektywnego zużycia wody i nawadniania w rolnictwie. Podręcznik zawiera informacje o sytuacji zasobów wodnych w Azji Środkowej, opisuje pracę Międzynarodowego Funduszu Na Rzecz Ratowania Morza Aralskiego oraz podaje wytyczne dotyczące tego, jak można zachować wodę w sektorze rolnym⁴⁴².

⁴⁴¹ Zob. www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan [dostęp: 07.01.2022].

⁴⁴² Zob. *Międzynarodowy Fond Spasienia Arala*, OBSE Koordynator projektow w Uzbekistanie, Taszkent 2011. s.3-4.

3.1.5.3.5. Działalność gospodarcza

W celu stymulacji gospodarki wiejskiej Uzbekistanu i wzmocnienia stabilności społecznej, Koordynator współpracuje z takimi organizacjami, jak Rada Rolników i Stowarzyszenie Kobiet Biznesu, organizując szkolenia dla rolników oraz właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw. Inne projekty koncentrują się na zmianie krajowego kodeksu gruntów i przygotowaniu wytycznych w celu poprawy struktur i zarządzania dużymi przedsiębiorstwami państwowymi.

Koordynator jest inicjatorem wydania w języku rosyjskim i uzbeckim Komentarza do Kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny Republiki Uzbekistanu wszedł w życie 1 marca 1997 r. Komentarz stanowi warunek wstępny udanego i odpowiedniego stosowania norm prawnych opisanych w Kodeksie w życiu codziennym. W rzeczywistości istnieje potrzeba zmian i ulepszeń wielu przepisów Kodeksu, które bezpośrednio wpływają na życie gospodarcze Uzbekistanu, takich jak kwestie własności, hipoteki i depozytów, umów z organami publicznymi, prawa własności intelektualnej oraz innych elementów, które są niezbędne dla prawidłowo funkcjonującej gospodarki rynkowej. Komentarz do Kodeksu pomaga zidentyfikować te problemy, a także dostrzec, gdzie dochodzi do rozbieżności z innymi aktami normatywnymi, które utrudniają nie tylko postępowanie sądowe, ale także rozwój gospodarczy w kraju⁴⁴³.

3.1.5.4. Działalność Wysokiego Komisarza OBWE

Wysoki Komisarz Max van der Stoel odwiedził Uzbekistan w czerwcu 1998 roku, głównie po to, by przyjrzeć się wpływowi islamskiego fundamentalizmu na stosunki etniczne. Wysoki Komisarz podkreślił potrzebę poczynienia postępów w dziedzinie praw człowieka w celu umocnienia podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Uzbecy urzędnicy wyrazili zaniepokojenie wzrostem ekstremizmu i islamskiego fundamentalizmu, zwłaszcza w dolinie

⁴⁴³ Zob. *Komentarz do Graždanskomu Kodeksu Respubliki Uzbekistan, Tom 1*, red. H.R.Rahmankułow, S.M. Asjanow, Vektor-Press, Taszkent 2010, s. 2; *Komentarz do Graždanskomu Kodeksu Respubliki Uzbekistan, Tom 2*, red. H.R.Rahmankułow, S.M. Asjanow, Vektor-Press, Taszkent 2011, s. 2; *Komentarz do Graždanskomu Kodeksu Respubliki Uzbekistan, Tom 3*, red. H.R.Rahmankułow, S.M. Asjanow, Vektor-Press, Taszkent 2011, s. 2.

Fergańskiej, a także wpływem wydarzeń w Tadżykistanie i Afganistanie. Temat ten powtórzył prezydent Uzbekistanu Karimow podczas wizyty Komisarza w Taszkencie w październiku 1999 r. Prezydent ostrzegł, że OBWE ignoruje groźbę ekstremizmu religijnego.

Prezydent zwrócił uwagę na trudności, jakie napotykał, próbując sprostać standardom OBWE, jednocześnie zwalczając te destabilizujące tendencje⁴⁴⁴.

W roku 2021 biuro Komisarza Abdrakhmanova, we współpracy z Sądem Najwyższym Uzbekistanu i Narodowym Centrum Praw Człowieka Uzbekistanu, zorganizowało okrągły stół online na temat Zaleceń z Grazu w sprawie dostęp do wymiaru sprawiedliwości i mniejszości narodowych. W związku z tym wydarzeniem, biuro Wysokiego Komisarza OBWE przetłumaczyło i rozpowszechniło Rekomendacje z Grazu oraz Wytyczne z Lublany dotyczące integracji różnorodnych społeczeństw w języku uzbeckim, napisane zarówno łaciną, jak i cyrylicą⁴⁴⁵.

3.2. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych

3.2.1 Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych przez Kazachstan

3.2.1.1. Uregulowania prawne i praktyka

W Kazachstanie osoby należące do mniejszości narodowych mogą posługiwać się swoimi językami przed wymiarem sprawiedliwości⁴⁴⁶.

W Kazachstanie zagrożone są podstawowe ustalenia dotyczące roli adwokatów przyjęte przez VIII Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości w sierpniu 1990 r. w Hawanie. Według tych wytycznych w szczególności państwa powinny zapewnić:

⁴⁴⁴ Zob. W.A.Kemp, *Quiet Diplomacy in Action...*, op.cit., s.234-235.

⁴⁴⁵ K. Abdrakhmanov, *Address by Kairat Abdrakhmanov, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1343th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council...*, op.cit., s.11.

⁴⁴⁶ Zob. *Report on the linguistic rights of persons belonging to national minorities in the OSCE area*, OSCE, the Hague 1999, s. 16.

- możliwość wykonywania obowiązków zawodowych przez adwokatów bez zastraszania, przeszkód, niepokoju i nadmiernej ingerencji;
- niemożność ukarania lub groźby adwokatów za działania prowadzone zgodnie z uznanymi obowiązkami zawodowymi, normami i standardami etycznymi;
- immunitet adwokatów od ścigania za wykonywanie ich obowiązków i wykonywanie obowiązków zawodowych w sądzie lub innym organie;
- prawo do tworzenia samorządnych stowarzyszeń reprezentujących interesy adwokatów, prawo wyboru członków organów wykonawczych takich stowarzyszeń przez ich członków i wykonywania ich funkcji bez ingerencji z zewnątrz;
- prawo adwokatów do wyrażania swoich opinii;
- prawo do ustanawiania przez adwokaturę bezstronnych komisji dyscyplinarnych.

Adwokatura w państwie prawnym jest gwarantem zapewnienia obywatelom, w tym członkom mniejszości narodowych, prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Niezależność adwokatury od państwa i jej samorządność jest niezbędnym elementem ochrony podstawowych praw obywateli. Gwarancje adwokackiej działalności są integralną częścią rządów prawa. Naruszenie zasad niezależności i samorządu adwokatury jest wprost sprzeczne z deklaracjami Republiki Kazachstanu, określonymi w Umowie o wzmocnionym partnerstwie z Unią Europejską⁴⁴⁷.

Dochodzi do naruszenia praw obywateli Republiki Kazachstanu, w tym przedstawicieli mniejszości narodowych, do obrony oraz profesjonalnej pomocy prawnej; naruszenia uczciwych standardów procesowych, gdyż adwokatura zależna od państwa, poddawana presji i nadmiernej regulacji zawodu adwokata nie może wykonywać tych zadań. Niezależność i gwarancje adwokatów w Kazachstanie zostają naruszone, pomimo obowiązywania ustawy o działalności adwokatów⁴⁴⁸.

Organy państwowe próbują kontrolować samorząd adwokacki i ingerują w działania adwokatów. Jednym z celów reform wymiaru sprawiedliwości było wzmocnienie obrony w procesie karnym, zapewniające rzeczywistą konkurencyjność stron. Niestety, adwokat

⁴⁴⁷ Umowa o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Kazachstanu z drugiej strony, sporządzona w Astanie dnia 21 grudnia 2015 r., Dz.U. z 2020 r. poz. 614.

⁴⁴⁸ Закон Республики Казахстан об адвокатской деятельности от 5 декабря 1997 г. с изменениями и дополнениями от 3.06.2003 г. Ведомости Парламента Республики Казахстан 1997 No. 24, Ст. 338; 2003, No.11, Ст.65.

w obecnym systemie wymiaru sprawiedliwości nie jest pełnoprawnym i równym uczestnikiem tego procesu. W przypadkach, gdy adwokaci zaczynają wykazywać nadmierną aktywność w przestrzeganiu zasad w zakresie obrony interesów swoich klientów, sędziowie próbują zastraszać i wpływać na adwokatów. Adwokat nie może prawidłowo i skutecznie prowadzić obrony swojego klienta, gdy on sam jest zagrożony pociągnięciem do odpowiedzialności karnej lub pozbawieniem uprawnień zawodowych. W ustawodawstwie Kazachstanu nie ma gwarancji ochrony działalności zawodowej adwokatów na poziomie legislacyjnym. Władze chcą kontrolować, regulować i wpływać na adwokatów. Zdarzają się przypadki, kiedy adwokaci w wyniku prywatnych nakazów sądowych są pozbawieni możliwości wykonywania swoich zawodowych obowiązków. W odniesieniu do adwokatów wszczyna się postępowanie karne zarzucając im utrudnianie sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁴⁴⁹.

W Kazachstanie występują również problemy w zakresie dostępu osób, w tym należących do mniejszości narodowych, skazanych i odbywających kary w miejscach pozbawienia wolności, do wymiaru sprawiedliwości. Skazani mają ograniczony dostęp do wykwalifikowanej pomocy prawnej. Spotykają się również z trudnościami w dochodzeniu w sprawach dotyczących tortur. Pierwszym problemem jest brak dostępu skazanych do państwowej pomocy prawnej. Adwokat jest przyznawany wyłącznie w ramach sprawy karnej, w toku śledztwa i procesu. Po otrzymaniu statusu osoby skazanej taka osoba pozostaje sama, mając jedynie kontakt z administracją instytucji więziennej. Nie ma pomocy prawnej z zewnątrz, z wyjątkiem pomocy krewnych. Nie ma w tym zakresie żadnych norm prawnych. Członkowie służb więziennych nie mają odpowiedniego wykształcenia prawniczego i umiejętności, aby zapewnić wykwalifikowaną pomoc prawną. Jednocześnie w warunkach izolacji skazani częściej stają się ofiarami tortur. Skazaniec staje się bezbronny, znajdując się w izolacji od społeczeństwa.

Drugim problemem jest ściganie karne za fałszywe donosy osoby skarżącej się na tortury. Taka praktyka w Kazachstanie jest obecna, pomimo, że jest niezgodna z międzynarodowymi normami.

⁴⁴⁹ Zob. A.N. Tokajewa, *Wystupienie na plenarnom zasiedani, Tema: Wierchowienstwo zakona. Prawo na sprawiedliwe sudebnoje razbiratelstwo*, OBSE, Warszawa 2017, s. 1-2. . Asiel Tokajewa –przedstawiciel kolegium adwokatów miasta Astany w Republice Kazachstan. swoją mowę wygłosiła na posiedzeniu plenarnym OBWE w sprawie realizacji zobowiązań w wymiarze ludzkim w dniu 19 września 2017 r.

Trzeci problem to nieobecność w przepisach Kodeksu Karnego Republiki Kazachstanu kary za okrutne traktowanie. Pojęcie tortur w kodeksie karnym nie obejmuje, bowiem pojęcia okrutnego traktowania, w tym okrutnego traktowania osoby skazanej przez pracowników instytucji więziennej. Problemem jest brak specjalistów przeszkolonych zgodnie z Protokołem Stambulskim⁴⁵⁰.

Zgodnie z postulatami środowiska adwokackiego w Kazachstanie konieczne jest:

1. Zapewnienie w miejscach pozbawienia wolności swobodnego dostępu do prawników w celu konsultacji, w formie cotygodniowych dyżurów;
2. Niepociąganie do odpowiedzialności karnej za fałszywe zgłoszenie w przypadku nieuzasadnionych faktów dotyczących tortur;
3. Wprowadzenie sankcji karnych w przypadku okrutnego traktowania przez funkcjonariuszy więziennych;
4. Informowanie opinii publicznej, w tym pracowników organów ścigania, sądów, prawników o odpowiedzialności karnej za stosowanie tortur wobec skazanych i szkolenie śledczych w sprawach dotyczących tortur związanych z wymiarem sprawiedliwości;
5. Szkolenie pracowników medycznych i psychologów w celu wydawania opinii zgodnie z protokołem z Istambułu⁴⁵¹.

3.2.1.2. Działalność Biura Programowego OBWE w Nur –Sultan

3.2.1.2.1. Praworządność

W swoich wysiłkach na rzecz promowania praworządności i wzmocnienia instytucji demokratycznych Biuro ułatwia dialog między władzami Kazachstanu a społeczeństwem obywatelskim na te tematy. Zapewnia wsparcie dla reform legislacyjnych i wdrażania dokumentów międzynarodowych i krajowych zgodnie z zasadami i zobowiązaniami OBWE. Biuro pomaga Kazachstanowi w reformowaniu systemu wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza

⁴⁵⁰ Por. *Protokół Stambulski, Podręcznik skutecznego badania i dokumentowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania*, Biuro Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, Genewa 2004.

⁴⁵¹ Zob. A.N.Tokajewa, *Wystąpienie na plenarnej sesji, Temat: Dostęp osużdziennych do kwalifikowanej pomocy prawnej. Problemy przy śledztwie w sprawach związanych z pytkami*, OBSE, Warszawa 2017, s. 1-2.

w sprawach karnych, poprzez ułatwianie analiz i dyskusji na temat proponowanych przepisów.

3.2.1.2.2. Policja

Współpracując z kazachstańską policją, organami ścigania, służbami granicznymi i celnikami, Biuro prowadzi projekty mające na celu wzmocnienie bezpieczeństwa regionalnego, promowanie demokratycznej policji, zwalczanie cyberprzestępczości, brutalnego ekstremizmu i terroryzmu przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka. Zapewnia międzynarodową wiedzę specjalistyczną we wspieraniu reform organów ścigania i pomaga urzędnikom z regionu wymieniać się doświadczeniami i pogłębiać współpracę transgraniczną. Biuro Programowe OBWE podejmuje wieloletnie wysiłki na rzecz wsparcia kraju przyjmującego w reformie policji w ramach projektu OBWE „Wspieranie reformy policji w Kazachstanie”. Biuro m.in. w dniu 20 września 2019 r. przeprowadziło dla policyjnych negocjatorów w Kazachstanie symulację międzyagencyjną. Wspierane przez OBWE forum „Bezpieczniejsze społeczności w Kazachstanie” odbyło się 12 marca 2021 r. w Nur-Sultan. Wydarzenie skupiło się na zjednoczeniu wysiłków organów rządowych i organizacji pozarządowych na rzecz rozwoju zrównoważonych i bezpiecznych społeczności w Kazachstanie. Przedstawiciele MSW Kazachstanu zaprezentowali wyniki modernizacji policji i nakreślili perspektywy na przyszłość. Środowisko IT Kazachstanu przedstawiło prezentacje na temat możliwości cyfryzacji procesów mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa w kraju, a także roli kamer wideo w zapobieganiu przestępstwom. Międzynarodowi eksperci dzielili się doświadczeniami swoich krajów w utrzymywaniu bezpiecznych i komfortowych warunków dla swoich obywateli, reformach policji i nawiązywaniu dialogu ze społeczeństwem. Działacze organizacji obywatelskich i osoby publiczne Kazachstanu otrzymali możliwość podzielenia się swoimi pomysłami i punktami widzenia. Podobne fora będą prowadzone dwa razy w roku.⁴⁵²

⁴⁵² Zob. <https://www.osce.org/programme-office-in-nur-sultan> [dostęp: 03.01.2022].

3.2.1.3. Działalność Wysokiego Komisarza

W czerwcu 2012 Wysoki Komisarz Knut Vollebaek odwiedził Kazachstan, aby uruchomić nowy projekt dotyczący działań policyjnych w wieloetnicznych społeczeństwach. Projekt dotyczący działań policyjnych w wieloetnicznym Kazachstanie został opracowany przez biuro Komisarza na wniosek Zgromadzenia Narodu Kazachstanu. Inicjatywa ma na celu zwiększenie zdolności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i jego funkcjonariuszy policji do działania w środowiskach wieloetnicznych. Jego kluczowe elementy to praktyczne warsztaty dla starszych i średnich funkcjonariuszy policji z dwóch zróżnicowanych etnicznie prowincji - Ałmaty i południowego Kazachstanu oraz szereg działań mających na celu ułatwienie wprowadzenia wieloetnicznych elementów do kazachskiego programu szkolenia policji.

W szczególności projekt opiera się na zaleceniach Komisarza dotyczących polityk w społeczeństwach wieloetnicznych, które zapewniają państwom uczestniczącym praktyczne wskazówki w zakresie opracowywania polityk i przepisów w celu wzmocnienia stosunków między grupami etnicznymi i zwiększenia skuteczności operacyjnej ich służb policyjnych. Komisarz uważa, że działania policyjne wrażliwe na wieloetniczny skład społeczeństwa mogą znacznie przyczynić się do zapobiegania i szybkiego rozpowszechniania potencjalnych konfliktów międzyetnicznych⁴⁵³.

Podczas wizyty w czerwcu 2014 r. w Astanie Wysoki Komisarz Astrid Thors wraz z Prokuratorem Generalnym i Przewodniczącym Sądu Najwyższego omawiała sposoby zapewnienia pełnego wdrożenia przepisów prawnych dotyczących języków w systemie wymiaru sprawiedliwości, aby język nie stał się czynnikiem utrudniającym dostęp do wymiaru sprawiedliwości i uczciwego procesu⁴⁵⁴.

W dniu 3 września 2019 r. około 40 przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Kazachstanu, policji, organizacji pozarządowych i przedstawicieli korpusu dyplomatycznego wzięło udział w warsztatach na temat integracyjnej roli policji w społeczeństwach wieloetnicznych. Warsztaty odbyły się w związku z wizytą Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych w Kazachstanie Lamberta Zanniera.

⁴⁵³ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 920th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 9.

⁴⁵⁴ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1007th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 7.

Warsztaty zostały zorganizowane przez Wydział Strategii Policji w Departamencie Zagrożeń Międzynarodowych OBWE oraz Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych przy wsparciu Biura Programowego OBWE w Nur-Sultan. Wysoki Komisarz przedstawił Zalecenia dotyczące policji w społeczeństwach wieloetnicznych oraz Zalecenia z Graz dotyczące dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości. Dyskusja dotyczyła znaczenia promowania relacji zaufania między policją a społecznościami, którym służą. Uczestnicy dyskutowali o potrzebie zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron w dialog i konieczności ułatwienia członkom mniejszości narodowych dostępu do policji. Wiceminister spraw wewnętrznych Aleksiej Kalaichidi podkreślił znaczenie wsparcia OBWE w związku z trwającą reformą policji w wieloetnicznym społeczeństwie Kazachstanu. Wyraził zadowolenie z międzynarodowego wsparcia w tym długoterminowym procesie. Wysoki Komisarz ds. Mniejszości narodowych Lambert Zannier podkreślił, że w społeczeństwach wieloetnicznych, takich jak Kazachstan, ważne jest, aby organy ścigania nie tylko odzwierciedlały różnorodność etniczną społeczeństwa, ale także były przeszkolone do skutecznego działania w wieloetnicznym społeczeństwie wraz z zaangażowanymi społecznościami. Warsztaty są częścią strategii OBWE mającej na celu wspieranie uczestniczących państw w ich wysiłkach w reformie policji i udzielanie im pomocy w tym zakresie ⁴⁵⁵.

3.2.2. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych przez Kirgistan

3.2.2.1. Działalność Centrum i Biura Programowego OBWE w Biszkeku

3.2.2.1.1. Praworządność

Centrum OBWE w Biszkeku współpracowało z prokuratorami, sędziami, prawnikami, policjantami i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego w celu wspierania procesu

⁴⁵⁵ Zob. *OSCE presents community policing approach in multi-ethnic society in Nur – Sultan, 5 september 2019*, www.osce.org/secretariat/429218 [dostęp:10.09.2019].

reform prawnych i sądowych. Centrum wraz z lokalnymi organizacjami pozarządowymi realizowało projekty monitorowania reformy sądownictwa i zapewnienia właściwego skierowania skarg od obywateli dotyczących naruszenia praw człowieka. Centrum zapewniało bezpłatną ochronę prawną w sądach. Centrum wspierało również realizację kompleksowej strategii reform systemu penitencjarnego kraju. Centrum pomogło stworzyć ośrodek szkoleniowy dla służby więziennictwa, który oferuje nie tylko seminaria w zakresie budowania potencjału, ale także promuje międzynarodowe standardy praw człowieka⁴⁵⁶. Na wniosek Rady Wyboru Sędziów w Republice Kirgiskiej odbyło się seminarium szkoleniowe dla członków Rady w dniach 3-4 listopada 2011 roku. Seminarium było współorganizowane m.in. przez Centrum OBWE w Biszkeku, Biuro OBWE Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR). Główne rekomendacje i obserwacje poczynione podczas seminarium oficjalnie udostępniono właściwym organom w Kirgistanie. W marcu 2012 roku zostało opublikowane sprawozdanie końcowe z przebiegu seminarium, zatytułowane „Wybór sędziów w Republice Kirgiskiej i międzynarodowe standardy dotyczące niezależności sądów”. Niniejszy raport miał na celu dostarczenie wskazówek niezbędnych dla kontynuowania debaty na temat reformy związanej z wyborem sędziów w Republice Kirgiskiej⁴⁵⁷.

Centrum OBWE w Biszkeku prowadziło także działalność w zakresie zapobiegania torturom: zapewniało wsparcie finansowe i ekspertów w celu systematycznego monitorowania zamkniętych obiektów przez grupy, które obejmowały przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. W ramach reformy systemu penitencjarnego, Centrum wspierało szkolenia dla funkcjonariuszy więziennych w zakresie zapobiegania torturom. Przy pomocy Centrum OBWE w Biszkeku opracowano pracę zatytułowaną "Zapobieganie torturom tymczasowo aresztowanych w obiektach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Kirgiskiej". Raport ten jest przeznaczony dla organów rządowych, organizacji pozarządowych, obrońców praw człowieka i innych osób zainteresowanych problematyką poszanowania praw człowieka i wolności oraz warunków

⁴⁵⁶ Zob. <http://www.osce.org/Biszkek>. [dostęp:20.05.2019].

⁴⁵⁷ Zob. *Selection of judges in the Kyrgyz Republic and international standards on judicial independence: Final Report*, OSCE, Bishkek 2012, s. 3-4.

zatrzymania w ramach tymczasowego aresztowania w obiektach organów spraw wewnętrznych⁴⁵⁸.

Biuro Programowe OBWE wzmacnia wymiar sprawiedliwości w Kirgistanie, przyczyniając się do trwającej reformy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Prace te mają na celu zwiększenie zdolności prokuratorów, sędziów i prawników wdrażających nowo przyjęte przepisy dotyczące wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a jednocześnie wspierają wysiłki rządowych grup roboczych i społeczeństwa obywatelskiego, które monitorują stosowanie nowego ustawodawstwa w całym sektorze prawnym. Biuro Programowe pomaga również we wdrażaniu strategii reformy penitencjarnej, zapobieganiu brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji, które prowadzą do terroryzmu w więzieniach oraz zapobieganiu stosowaniu tortur w ośrodkach detencyjnych. Biuro Programowe aktywnie pomaga również we wzmacnianiu współpracy między krajowymi instytucjami praw człowieka, instytucjami państwowymi i społeczeństwem obywatelskim⁴⁵⁹.

3.2.2.1.2. Policja

Centrum OBWE w Biszkeku wspierało władze w reformowaniu organów ścigania Republiki Kirgiskiej, w szczególności poprzez wprowadzenie zasad współpracy policji ze społecznościami lokalnymi. Transformacja organów ścigania ze struktur siłowych w służby działające na rzecz społeczeństwa pomogła budować zaufanie i tolerancję między społecznościami. Działalność Centrum obejmowała pomoc techniczną i metodologiczną.

W 2005 roku wdrożono reformę policji w Republice Kirgiskiej⁴⁶⁰. Od 2006 roku działa Program OBWE Wsparcia Policji w Kirgistanie⁴⁶¹. W 2006 roku opublikowano raport z wyników badań socjologicznych dotyczących pracowników policji⁴⁶². W 2007 roku

⁴⁵⁸ Zob. *Torture Prevention in Temporary Detention Facilities under the Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic*, Organization for Security and Co-operation in Europe, the Hague 2011, s. 2, 6.

⁴⁵⁹ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

⁴⁶⁰ Zob. *Concept paper on police reform strategy in the Kyrgyz Republic*, OSCE, Biszkek 2005, s. 1-10.

⁴⁶¹ Zob. *Brochure on Police Assistance Programme in Kyrgyzstan*, OSCE, Biszkek 2006, s. 1-2.

⁴⁶² Zob. *Otczjet po rjezultatam socjologiczjeskogo issljedowanija obszczjestwjennogo mnjenija žitjelnej Swjerdłowskogo rajona g. Biszkek i sotrudnikow OOOB Swjerdłowskogo ROWD g. Biszkek*, OSCE, Biszkek 2006, s. 1-3.

ogłoszono wyniki pilotażowego programu na temat społeczności policyjnej, przeprowadzanego przy wsparciu Centrum OBWE w Biszkeku⁴⁶³. Po gwałtownych starciach etnicznych w prowincjach Osz i Jalal-Abad w południowym Kirgistanie w czerwcu 2010 roku, rząd zwrócił się do OBWE, aby pomogła mu poradzić sobie z niestabilną sytuacją.

W odpowiedzi powstał projekt „Inicjatywa Bezpieczeństwa we Wspólnocie”, mający na celu promowanie poszanowania praw człowieka przez organy ścigania i budowania relacji ze społecznościami lokalnymi. Centrum OBWE w Biszkeku obsługiwało sieć grup inicjatyw kobiet i pomagało w tworzeniu mechanizmów między wspólnotami i policją w przedmiocie przemocy spowodowanej przyczynami uwarunkowanymi płcią⁴⁶⁴.

Biuro Programowe OBWE wspiera władze Kirgistanu we wprowadzaniu stopniowych zmian legislacyjnych, administracyjnych i strukturalnych, ze szczególnym naciskiem na praworządność, prawa człowieka, równość płci i wieloetniczną reprezentację we wszystkich organach ścigania. Ma ono na celu wspieranie tych zasad, zapewniając pomoc ekspercką, metodologiczną i techniczną. W celu usprawnienia działań policji na szczeblu lokalnym, Biuro Programowe wspierało funkcjonowanie pojazdów w ramach Mobilnej Recepcji Policji (MPR) w Kirgistanie. MPR to dostosowane minivany, które zawierają niezbędny sprzęt wymagany do sprawnego odbioru przez policję i mogą dotrzeć do odległych społeczności. Inicjatywa MPR pomaga zwiększyć zaufanie publiczne do policji i poprawić jej skuteczność poprzez wzmocnienie współpracy między policją, władzami lokalnymi, społeczeństwem obywatelskim i mediami. Biuro programowe koncentruje się w szczególności na poprawie zdolności organów ścigania i sądownictwa do lepszego przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej i nielegalnemu handlowi narkotykami oraz pomaga w konsolidacji wysiłków krajowych za pośrednictwem mechanizmu koordynacji między wieloma agencjami. Biuro Programowe pomaga również usprawnić system edukacyjny organów ścigania poprzez wsparcie doradcze i metodologiczne⁴⁶⁵.

⁴⁶³ Zob. *Results of survey on pilot community policing programme, Karakol district of Bishkek, OSCE, Bishkek 2007*, s. 1-7; *Results of survey on pilot community policing programme, Osh district of Bishkek, OSCE, Bishkek 2007*, s. 1-8.

⁴⁶⁴ Zob. <http://www.osce.org/> Bishkek [dostęp: 20.05.2019].

⁴⁶⁵ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

3.2.2.1.3. Kwestia równości płci w organach ścigania

W celu wsparcia realizacji Narodowej Strategii Republiki Kirgiskiej Na Rzecz Równości Płci, Biuro Programowe OBWE w Biszkeku współpracuje z kluczowymi podmiotami w kraju i pomaga podnieść świadomość w zakresie aspektów związanych z bezpieczeństwem i udziałem kobiet w życiu publicznym oraz zaangażowaniem mężczyzn w promowanie równości płci. Wspiera sieć Grup Inicjatyw Kobiet i pomaga ustanowić mechanizmy przekazywania informacji między organami samorządu lokalnego, policją i społecznościami w sprawie przeciwdziałania przemocy związanej z płcią i zapobiegania jej. Biuro Programowe podkreśla znaczenie równości płci w sektorze bezpieczeństwa, wspierając kobiety we wszystkich organach ścigania. Biuro programowe nadal zapewnia systemowe wsparcie dla dalszego uwzględniania aspektu płci w organach ścigania. W szczególności poparło utworzenie Kirgiskiego Stowarzyszenia Kobiet w Sektorze Bezpieczeństwa (KAWSS), które wzmacnia role i obowiązki kobiet-profesjonalistów we wszystkich organach ścigania. To wyjątkowe stowarzyszenie jednoczy kobiety pracujące w kirgistańskich organach ścigania, sektorach bezpieczeństwa, prawa i porządku oraz stara się przyczynić do wspólnej przyczyny umacniania pokoju i porządku w całym kraju. KAWSS ma na celu promowanie równości płci w sektorze bezpieczeństwa poprzez zwiększanie zdolności, tworzenie dodatkowych możliwości dla kobiet oraz wymianę najlepszych praktyk i wiedzy z odpowiednikami krajowymi i międzynarodowymi⁴⁶⁶.

3.2.2.2. Działalność Wysokiego Komisarza OBWE

Wysoki Komisarz Rolf Ekéus ściśle współpracował z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Kirgiskiej nad poprawą współpracy i komunikacji między policją a osobami należącymi do mniejszości narodowych. W maju 2006 r. Komisarz wspólnie z Ministerstwem zorganizował spotkanie „przy okrągłym stole” zatytułowane „Modernizacja policji i promowanie integracji: wyzwania dla społeczeństw wieloetnicznych”.. Wydarzenie to stanowiło integralną część pomocy, jakiej Komisarz udzielał inicjatywom Ministra Spraw

⁴⁶⁶ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

Wewnętrznych w celu opracowania działań policyjnych odpowiednich dla zróżnicowanego etnicznie społeczeństwa Kirgistanu. Podczas tej konferencji przekazano uczestnikom istotną wiedzę na temat wieloetnicznych stosunków policji ze społecznością, a tym samym wzmocniono operację wywiadu policyjnego i wzmocniono zdolności policji do zapobiegania konfliktom. „Okrągły stół” miał doprowadzić do opracowania konkretnych działań zmierzających do zacieśnienia współpracy policyjnej z mniejszościami w Kirgistanie⁴⁶⁷.

W dniu 2 czerwca 2006 r. Komisarz podpisał z Ministrem Spraw Wewnętrznych protokół ustaleń, w ramach, którego działom zasobów ludzkich Ministerstwa (HR) powierzono funkcję punktów kontaktowych z mniejszościami. W październiku 2006 r. Komisarz zorganizował warsztaty dla pracowników departamentów HR Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w celu omówienia różnych sposobów komunikacji między policją a mniejszościami oraz środków mających na celu zwiększenie reprezentacji członków mniejszości w policji w Kirgistanie oraz opracowanie konkretnego planu działań na przyszłość. Warsztaty wykazały autentyczne zainteresowanie Ministerstwa budowaniem relacji zaufania ze społecznościami etnicznymi kraju. Podkreśliły również potrzebę zintensyfikowania działań rekrutacyjnych w społecznościach mniejszościowych w celu rozwiązania problemu spadającej reprezentacji przedstawicieli mniejszości w krajowej policji. Współpraca Komisarza z Kirgistańskim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych obejmowała także programy szkoleniowe dotyczące zarządzania „delikatną” sytuacją w zakresie stosunków międzyetnicznych w południowym Kirgistanie. Kursy te regularnie oferowano kadetom policyjnym ze Średniej Szkoły Policyjnej w Osz oraz oficerom operacyjnym z trzech południowych regionów kraju w celu wyposażenia ich w wiedzę i narzędzia do działania w wieloetnicznym społeczeństwie, aby zwiększyć ich wrażliwość na obawy mniejszości i ostatecznie poprawić ich skuteczność operacyjną. Komisarz popierał plany włączenia Programu Pomocy Policji OBWE do Jednolitego Budżetu Centrum OBWE w Biszkeku na 2007 r. Pewność, co do finansowania miała pomóc osiągnąć pożądane wyniki w perspektywie

⁴⁶⁷ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 616th Plenary Meeting...*, op.cit., s.4.

średnio- i długoterminowej, w tym wesprzeć wieloetniczne inicjatywy policyjne, które Komisarz i Centrum OBWE w Biszkeku wdrażali w ścisłej współpracy⁴⁶⁸.

Podczas wizyty w Kirgistanie w kwietniu 2018 r Wysoki Komisarz Lambert Zannier dostrzegł na południu kraju niedostateczną reprezentację członków mniejszości w organach ścigania. Zdaniem Komisarza pozostaje to kluczowym wyzwaniem, które jeśli zostanie uwzględnione, zwiększy skuteczność i zapewni legitymację policji we wszystkich społecznościach⁴⁶⁹.

3.2.3. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych przez Tadżykistan

3.2.3.1. Uregulowania prawne i praktyka

Prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Tadżykistanie zagwarantowane jest przez Konstytucję⁴⁷⁰. Postępowania sądowe mogą być prowadzone w języku mniejszości, który stanowi język większości populacji w danej miejscowości⁴⁷¹. Sądy w Tadżykistanie są zależne bezpośrednio od władzy wykonawczej. Prezydent mianuje sędziów i ich odwołuje ze stanowiska. W Tadżykistanie powszechną stała się praktyka polegająca na tym, że funkcjonariusz śledczy dostarcza sędziemu wszystkie dokumenty proceduralne już wypełnione, poczynając od nakazu aresztowania aż do wyroku skazującego.. Dokumenty są dostarczane w formacie elektronicznym, a rolą sędziego jest wyłącznie podpisanie dokumentów i ogłaszanie wcześniej ustalonych decyzji. Oznacza to, że sędzia nie zapewnia sprawowania wymiaru sprawiedliwości i w rzeczywistości jego rola ogranicza się do drukowania dokumentów procesowych. Podczas przesłuchania oskarżeni pokazywali

⁴⁶⁸ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 639th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria-23 November 2006*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2006, s. 6 -7.

⁴⁶⁹ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1188th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria, 7 June 2018...*, op.cit., s. 10.

⁴⁷⁰ Zob. rozdział 3.1.3.2. oraz art. 17 Konstytucji Republiki Tadżykistanu.

⁴⁷¹ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 17.

sędziemu swoje rany związane z torturami, mówili sędziemu, gdzie byli poddawani torturom i przez kogo, ale sędziowie w takich przypadkach nie badali w ogóle zarzutów tortur⁴⁷².

3.2.3.2. Działalność Biura Programowego OBWE w Duszanbe

3.2.3.2.1. Praworzędność

Biuro Programowe wspiera reformę wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w Tadżykistanie poprzez rozwijanie zdolności i dzielenie się wiedzą specjalistyczną w takich kwestiach, jak rozwój krajowego systemu pomocy prawnej lub rola adwokatów. Szkoli prokuratorów, sądy, urzędników więziennych, prawników i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w zakresie zapobiegania torturom i ochrony praw osób pozbawionych wolności. Biuro poparło udział delegacji tadżyckiej w siódmym forum ekspertów OBWE / ODIHR dotyczącym wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w Azji Środkowej, mającym miejsce 6 grudnia 2018 r. Biuro OBWE w kwietniu 2019 r. przekazało sprzęt biurowy do Sądu Najwyższego w Tadżykistanie. W dniu 3 maja 2019 r. Biuro zorganizowało dyskusję przy okrągłym stole w Duszanbe na temat niezawisłości sądów.

W dniu 4 marca 2021 r. w Duszanbe odbyło się spotkanie przy okrągłym stole, którego celem było omówienie i koordynacja działań w zakresie skutecznej realizacji Narodowej Strategii Reformy Karnej na lata 2020-2030. Strategia została opracowana przy wsparciu Biura Programowego w 2016 r. i zatwierdzona przez Rząd 25 czerwca 2020 r. Uczestnicy omówili pracę systemu karnego Republiki Tadżykistanu podczas pandemii COVID-19 oraz dalsze plany rozwoju służby medycznej w ramach strategii reformy karnej. W wydarzeniu wzięło udział około 47 ekspertów, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, urzędników państwowych, przedstawicieli mediów i organizacji międzynarodowych, z których prawie połowa to kobiety.

⁴⁷² Zob. D.Yorov, *Human Rights Vision Foundation*, OSCE, Amsterdam 2017, s. 1-4.

3.2.3.2.2. Policja

Biuro Programowe pomaga Tadżykistanowi wdrożyć pakiet reform strukturalnych i opracować nowoczesne techniki policyjne w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami i działalności terrorystycznej. Obejmuje to reformę legislacyjną; trening; oraz wprowadzenie standardów demokratycznych i metod ochrony społeczności. Biuro Programowe pomaga również we wdrażaniu krajowej strategii antynarkotykowej i prowadzi projekty mające na celu zwalczanie brutalnego ekstremizmu i radykalizacji postaw.

Tematem wirtualnej dyskusji, która odbyła się 28 stycznia 2021 r., były krajowe priorytety Tadżykistanu w zakresie cyberprzestępczości. Gospodarzem wydarzenia był Departament Zagrożeń Transnarodowych/Jednostka ds. Strategicznych Spraw Policyjnych Sekretariatu OBWE (TNTD/SPMU). Krajowi odpowiednicy z Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Akademii Policyjnej MSW omówili nadchodzące moduły szkoleniowe i potwierdzili swoje zaangażowanie w pozabudżetowy projekt OBWE „Budowanie potencjału w zakresie zwalczania cyberprzestępczości w Azji Środkowej”, uruchomiony w październiku 2020 r. Projekt ma na celu ścisłą współpracę z pięcioma państwami uczestniczącymi w OBWE w Azji Środkowej; Kazachstanem, Kirgistanem, Tadżykistanem, Turkmenistanem i Uzbekistanem, aby wzmocnić reakcję wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na cyberprzestępczość, przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka. Jest to wspólne przedsięwzięcie TNTD/SPMU, Operacji Terenowych OBWE w Azji Środkowej, instytucji szkoleniowych organów ścigania i innych właściwych organów krajowych⁴⁷³.

3.2.3.2.2.1. Zwalczanie przemocy domowej

Biuro współpracuje z policją i społecznościami lokalnymi w celu zapobiegania i zwalczania przemocy domowej, oferując szkolenia, które pomagają policji reagować na takie przypadki i pomagają społeczeństwu obywatelskiemu w rozwijaniu usług psychospołecznych i prawnych dla potrzebujących rodzin. Biuro wydało w języku rosyjskim i tadżyckim podręcznik „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie”. Niniejszy podręcznik ma na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych organów ścigania, przede wszystkim inspektorów

⁴⁷³ Zob. www.osce.org/programme-office-in-dushanbe [dostęp: 05.01.2022].

policji, którzy pracują bezpośrednio z ludźmi i promują wdrażanie ustawy o zapobieganiu przemocy w rodzinie w Republice Tadżykistanu. Podręcznik wyjaśnia zjawiska przemocy domowej poprzez zrozumienie psychologii przestępców i ofiar, znajomość istniejących stereotypów dotyczących przemocy domowej i różnych aspektów równości płci. Określa także rolę personelu policyjnego w przeciwdziałaniu temu zjawisku oraz aspekty multidyscyplinarnego podejścia do wspierania i ochrony ofiar⁴⁷⁴. Biuro wydało w języku rosyjskim i tadżyckim biuletyn informacyjny skierowany do osób, które doświadczyły przemocy domowej. Publikacja zawiera informacje o centrach kryzysowych, specjalnych jednostkach policji, komisariatach, wspieranych przez OBWE Centrach Zasobów dla Kobiet i innych miejscach, w których rozpatrywane są przypadki przemocy domowej⁴⁷⁵.

3.2.4. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych przez Turkmenistan

3.2.4.1. Uregulowania prawne i praktyka

Prawo do posługiwania się językami mniejszości narodowych przed organami wymiaru sprawiedliwości zagwarantowane jest przez przepisy regulujące kwestie językowe w Turkmenistanie⁴⁷⁶.

3.2.4.2. Działalność Centrum OBWE w Aszhabadzie

3.2.4.2.1. Praworządność

Centrum zapewnia szkolenia w zakresie technik legislacyjnych dla przedstawicieli parlamentu i innych instytucji prawodawczych. Organizuje dla parlamentarzystów wizyty studyjne w innych państwach OBWE i instytucjach OBWE, w tym w ODIHR. W ramach

⁴⁷⁴ Zob. W. Kazakow, K. Alimow M. Dawłatow, *Protiwodejstwije Nasiliju w Siemje, Informaconnoje uczebnoje posobije dla sotrudnikow prawoohranitelnyh organow i uczebnyh centrow Respubliki Tadżikistan*, OBSE Biuro w Tadżikistanie, Duszanbe 2016, s. 2.

⁴⁷⁵ Zob. *Dla postradawszyh ot domasznego nasilija*, OBSE Ofis w Tadżikistanie, Duszanbe 2015, s. 2-4.

⁴⁷⁶ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 16-17.

wsparcia reformy prawnej Centrum opracowało bazę danych zawierającą wszystkie oficjalne akty prawne i traktaty międzynarodowe, których stroną jest Turkmenistan. Pomaga państwu w opracowaniu zestawu komentarzy do szeregu krajowych aktów ustawodawczych.

W ramach projektu pozabudżetowego „Wzmocnienie współpracy w dziedzinie niezależności sądownictwa i praworządności w Turkmenistanie” realizowanego przy wsparciu finansowym Ambasady Brytyjskiej w Turkmenistanie, Centrum dokonało tłumaczenia publikacji angielskiego autora Toma Bingham „The Rule of Law”⁴⁷⁷ („Praworządność”) na język turkmeński. Zezwolono na rozpowszechnianie w formie elektronicznej tej książki – udzielono dostępu do bezpłatnego pobrania dla mieszkańców Turkmenistanu. Centrum wydało w języku rosyjskim kilka ważnych prawniczych publikacji. Celem podręcznika zatytułowanego „Wytyczne dotyczące sporządzania aktów prawnych”⁴⁷⁸ jest pomoc przyszłym prawnikom w opanowaniu pełnej i systematycznej wiedzy na temat tworzenia systemu legislacyjnego oraz w przyswojeniu metod i technik odzwierciedlania wymogów prawnych w aktach prawnych. Publikacja ta umożliwia również potencjalnemu prawodawcy doskonalenie swoich umiejętności zawodowych w oparciu o podstawy naukowe.

Komentarz do Kodeksu postępowania karnego Turkmenistanu⁴⁷⁹ i Komentarz do Kodeksu karnego Turkmenistanu⁴⁸⁰ zawierają wyczerpujące wyjaśnienie treści i terminologii Kodeksów, a także szczegółową interpretację prawną ich przepisów (artykuł po artykule) w świetle innych przepisów odpowiedniego Kodeksu, innych właściwych przepisów krajowych Turkmenistanu i traktatów międzynarodowych, których Turkmenistan jest stroną.

Komentarze zostały opracowane w celu wspierania krajowego systemu praworządności, promowania jego przejrzystości, podnoszenia świadomości i dyskusji na temat właściwego egzekwowania Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego w Turkmenistanie, a także dalszej poprawy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w tym kraju. Komentarze są przeznaczone dla szerokiego grona prawników, naukowców, studentów i ogółu społeczeństwa. Komentarze mają służyć pomocą zwłaszcza prawnikom stosującym Kodeks karny i Kodeks postępowania karnego Turkmenistanu; nauczycielom

⁴⁷⁷Zob. T. Bingham, *Hukugyň Hökmürowanlygy*, OSCE Centre in Ashgabat, Ashgabat 2019, s.1.

⁴⁷⁸Zob. C.D. Wiktorowicz, A.B.Saparmammedowicz, *Zakonodatelnaja Tehnika, Uchebnoje Posobije*, Centr OBSE w Aszhabad, Aszhabad 2011, s.1-2.

⁴⁷⁹Zob. A.W. Smirnow, K.B. Kalinowski, *Kommentarij k Ugołowno-processualnomu kodeksu Turkmenistana (postatielnyj)*, Centr OBSE w Aszhabad, Aszhabad 2012, s.1-2.

⁴⁸⁰Zob. A.W. Smirnow, K.B. Kalinowski, *Kommentarij k Ugołownomu kodeksu Turkmenistana (postatielnyj)*, Centr OBSE w Aszhabad, Aszhabad 2013, s.1-2.

z różnych szkół wyższych podczas wyjaśniania studentom przepisów z Kodeksu karnego lub Kodeksu postępowania karnego Turkmenistanu; Parlamentowi i innym instytucjom zaangażowanym w proces legislacyjny i dostosowanie ustawodawstwa krajowego do odpowiednich norm międzynarodowych⁴⁸¹.

3.2.5. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości oraz w zakresie uregulowań dotyczących policji w państwach wieloetnicznych przez Uzbekistan

3.2.5.1. Uregulowania prawne i praktyka

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Uzbekistanie zagwarantowany jest przez Konstytucję oraz ustawy (kodeks postępowania karnego, kodeks postępowania cywilnego, ustawa o języku). Postępowania sądowe odbywają się w języku uzbeckim, karakałpackim (na terenie autonomicznej Republiki Karakałpackiej) lub w języku, którym posługuje się większość zamieszkała na danym terytorium⁴⁸². W przyjętej strategii działania dla pięciu priorytetowych obszarów działalności Republiki Uzbekistanu na lata 2017-2021 r. wskazano dalsze reformy systemu sądownictwa. Mają one na celu według autorów strategii wzmocnienie prawdziwej niezależności sądownictwa i gwarantują niezawodną ochronę praw i wolności obywateli, poprawę prawa administracyjnego, karnego, cywilnego i handlowego, poprawę efektywności zwalczania systemów przestępczości i zapobiegania przestępczości, pełną realizację zasady kontradyktoryjności, poprawę systemu świadczenia pomocy prawnej i obsługi prawnej. W celu realizacji tych priorytetów jako jedno z najważniejszych zadań wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania i organów regulacyjnych jest zapewnienie ścisłej zgodności z postanowieniami artykułu 112 Konstytucji Republiki Uzbekistanu, gwarantującego niezależność sędziów, podporządkowanie ich tylko prawu i ustanawiającego zasadę nieuchronności kary za ingerencję w pracę sędziów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

⁴⁸¹ Zob. www.osce.org/centre-in-ashgabat [dostęp: 06.01.2022].

⁴⁸² Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 17.

W dziedzinie sądownictwa kluczowe reformy obejmują przedłużenie gwarancji niezawodnej ochrony praw i wolności obywateli, poprawę ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości, efektywności i jakości wymiaru sprawiedliwości, dalsze doskonalenie systemu doboru kandydatów i powoływania sędziów. W tym kontekście przyjęto 21 lutego 2017 dekret o środkach zmierzających do radykalnej poprawy struktury i efektywności wymiaru sprawiedliwości Republiki Uzbekistanu. Historycznym wydarzeniem było połączenie w dniu 1 czerwca 2017 r. Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Gospodarczego Republiki Uzbekistanu i utworzenie w ten sposób najwyższego organu sądowego w sprawach cywilnych, karnych, administracyjnych i gospodarczych - Sądu Najwyższego Republiki Uzbekistanu. Niewątpliwie równoległe funkcjonowanie dwóch najwyższych organów sądownictwa nie zapewniało jednolitego stosowania wymogów ustawodawstwa i doprowadziło do przyjęcia różnych decyzji w podobnych sprawach. Szczególne znaczenie ma utworzenie nowego systemu sądów, które są uprawnione do rozpatrywania sporów wynikających z publicznych stosunków prawnych, a także spraw o przestępstwa administracyjne. Funkcjonowanie Izby w sprawach administracyjnych Sądu Najwyższego Republiki Uzbekistanu oraz regionalnych i powiatowych sądów administracyjnych daje gwarancje realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do odwołania się do sądu przeciwko nielegalnym działaniom (lub zaniechaniom) organów państwa i ich urzędników. Przed 1 czerwca 2017 r., skargi w tym zakresie były rozpatrywane przez sądy cywilne i sądy handlowe, a przypadki wykroczeń administracyjnych przez sądy karne.

W dniu 13 czerwca 2017 r. w stolicy Uzbekistanu odbyło się spotkanie z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Prezydent wskazał na poważne problemy i braki w systemie sądownictwa i konkretne cele do ich rozwiązania, których realizacja wymaga fundamentalnej zmiany nastawienia do pracy i zwiększenia osobistej odpowiedzialności. Na podstawie wyników tej analizy sędziowie przyjęli oświadczenie skierowane do obywateli Republiki Uzbekistanu, któremu nadano charakter „ściśłego przewodnika do działania dla każdego sędziego. " Jest on zamieszczany w każdym sądzie w najbardziej widocznym miejscu. Dokonano zmian w prawie karnym w celu zapewnienia skuteczniejszego zapewnienia przestrzegania praw i wolności człowieka:

1. powiększono możliwość zastosowania kary w postaci grzywny zamiast kary pozbawienia wolności,

2. wprowadzono instytucję pojednania;
3. zniesiono możliwość wznowienia sprawy karnej w celu przeprowadzenia dodatkowego dochodzenia ze względu na niekompletność postępowania dowodowego podczas procesu,
4. W systemie kar kryminalnych wprowadzono rodzaj kary niezwiązanej z pozbawieniem wolności - obowiązkowe roboty publiczne.
5. Skrócono okres przetrzymywania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa z 72 do 48 godzin.
6. Skrócono okres stosowania środków zapobiegawczych w postaci zatrzymania i aresztu domowego, a także czas trwania wstępnego dochodzenia z 12 miesięcy do 7 miesięcy.

Najwyższa Rada Sądownictwa Republiki Uzbekistanu otrzymała status konstytucyjny. Zgodnie z artykułem 111 Konstytucji organ ten składa się z sędziów, funkcjonariuszy organów ścigania, przedstawicieli instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz z wysoko wykwalifikowanych specjalistów w dziedzinie prawa w liczbie dwudziestu jeden. Rada Sądownictwa stanowi ciało społeczności sądowej i pomaga w zapewnieniu zgodności działania wymiaru sprawiedliwości z konstytucyjną zasadą niezależności sądownictwa w Republice Uzbekistanu. Organizacja i procedury Rady Sądownictwa Republiki Uzbekistanu są określane ustawą. Kontekst międzynarodowej współpracy i współdziałania z OBWE obejmuje różnorodne treści i struktury oraz aspekty ochrony praw człowieka. W Uzbekistanie aktywnie pracuje się nad poprawą systemu sądownictwa w kraju. Trwające reformy w tej dziedzinie przyczyniają się, według władz Uzbekistanu, do budowania demokratycznego państwa i silnego społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o zasady humanizmu i sprawiedliwości oraz służy skuteczności ochrony praw i wolności obywateli, w tym przedstawicieli mniejszości narodowych. Wszystkie te reformy nie zmieniają jednak faktu, że władza sądownicza skutecznie służy, jako narzędzie władzy wykonawczej, która dekretem inicjuje reformy⁴⁸³.

⁴⁸³ Zob. A.A. Mirzajew, *Sowieszczanie BDIPCz OBCE po rassmotreniu wypolnienia objazatielstw w sferie czelowieczeskogo izmierienia*, OBCE/BDIPCz, Warszawa 2017, s. 1-4.

3.2.5.2. Działalność Koordynatora Projektów OBWE w Uzbekistanie

3.2.5.2.1. Praworządność

Reformy sądowe i prawne, a także unowocześnienie edukacji prawników, stanowią trzon działań Koordynatora w zakresie praworządności w Uzbekistanie. Współpracując z lokalnymi i międzynarodowymi partnerami, Koordynator prowadzi seminaria szkoleniowe dla sędziów, adwokatów, nauczycieli prawa i służb prawnych władz państwowych na tematy dotyczące etyki sądowej; e-sprawiedliwości; międzynarodowych standardów uczciwego procesu; oraz dobrych praktyk dotyczących wyboru i mianowania sędziów.

3.2.5.2.2. Policja

Koordynator pomaga Akademii Policyjnej w Taszkencie w jej programie szkolenia i rozwoju zawodowego poprzez organizowanie międzynarodowych wymian studentów, modernizację obiektów Akademii i wprowadzanie międzynarodowej wiedzy do programów szkoleniowych. Koordynator organizuje również szkolenia dotyczące takich zagadnień, jak teoria praw człowieka, prawa nieletnich lub Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji dla pracowników Departamentu Ochrony Praw Człowieka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Koordynator projektów OBWE w Uzbekistanie we wrześniu 2013 r. zorganizował szkolenia funkcjonariuszy policji w zakresie standardów praw człowieka. Koordynator prowadził w Taszkencie 31 października 2018 szkolenie dla śledczych policji dotyczące ochrony praw domniemanych ofiar i oskarżonych podczas wstępnych dochodzeń. Koordynator prowadził specjalistyczne szkolenie z zakresu zwalczania handlu ludźmi dla regionalnych oddziałów policji w dniu 17 maja 2019 r. Koordynator zorganizował również dla Instruktorów Akademii Policyjnej kurs analizy informacji.

Koordynator Projektów OBWE był współorganizatorem warsztatów 28 października 2020 r. na temat wdrażania najlepszych praktyk międzynarodowych w związku z COVID-19, przeznaczonych dla przedstawicieli organów ścigania w Uzbekistanie. Wydarzenie miało na celu podniesienie świadomości wśród pracowników uzbeckich organów

ścigania w przedmiocie standardów praw człowieka i możliwości zastosowania technik policyjnych w kontekście ograniczeń wprowadzonych w związku z COVID-19. Warsztaty obejmowały regulacje i zalecenia w odniesieniu do COVID-19. Uczestnicy dowiedzieli się, jak ważne jest dostarczanie policji jasnych instrukcji, w jaki sposób zapewnić unikanie naruszeń praw człowieka i utrzymanie zaufania publicznego, przy zachowaniu ograniczeń związanych z COVID-19. Ponadto uznano, że ważne jest, aby policja współpracowała z innymi członkami społeczności, aby mieszkańcy byli dobrze poinformowani o charakterze ograniczeń, czasie ich trwania oraz możliwych karach za ich nieprzestrzeganie. W związku z panującą pandemią warsztaty zostały zorganizowane w pełni online, a uczestnicy i prelegenci brali udział w wykładach, dyskusjach, ćwiczeniach i scenariuszach za pośrednictwem platformy Zoom⁴⁸⁴.

3.3. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji

3.3.1. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji przez Kazachstan

3.3.1.1. Uregulowania prawne i praktyka

W Kazachstanie jest nauczanych 14 języków mniejszości narodowych. W znaczącym stopniu zapewnione jest nauczanie języka rosyjskiego. Jest on drugim językiem nauczania dla uczniów i studentów⁴⁸⁵. Program nauczania przeznaczony jest dla wszystkich uczniów – zarówno członków większości, jak i przedstawicieli mniejszości narodowych. Natomiast wiadomości o kulturze i historii mniejszości narodowych są przekazywane tylko członkom mniejszości narodowych – uczniom uczęszczającym do szkół, w których nauczanie odbywa

⁴⁸⁴ Zob. www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan [dostęp: 07.01.2022].

⁴⁸⁵ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op., s. 22-23.

się w języku mniejszości⁴⁸⁶. Mniejszości narodowe mogą zakładać szkoły prywatne, które są uprawnione do korzystania z publicznego finansowania⁴⁸⁷.

3.3.1.2. Działalność Wysokiego Komisarza

Kolejnym zagadnieniem, z którym spotyka się Wysoki Komisarz w swojej pracy jest kwestia wymogów językowych na skutek, których przedstawiciele różnych społeczności nie są w stanie korzystać z równych praw. W tym przedmiocie kluczową rolę odgrywa dostęp do wyższego wykształcenia. Wysoki Komisarz Rolf Ekéus na południu Kazachstanu pracował z uzbeckojęzycznymi szkołami, które swoim uczniom w ostatnim roku nauczania zapewniały dodatkową naukę kazachskiego (języka państwowego) lub rosyjskiego (języka urzędowego). Projekt ten miał na celu umożliwienie uczniom posługującym się językiem uzbeckim zdania państwowych egzaminów na wyższe uczelnie w Kazachstanie. Egzaminy te przeprowadzane są wyłącznie w języku kazachskim lub po rosyjsku. W czasach istnienia Związku Radzieckiego większość Uzbeków zamieszkujących Kazachstan, jechała studiować do Uzbekistanu. Studiowali tam oczywiście w języku uzbeckim, co powodowało, iż po powrocie do Kazachstanu mieli ograniczone możliwości zdobycia pracy czy osiągnięcia kariery naukowej. Wyjazdy do uzbeckich uczelni w aktualnej sytuacji politycznej nie są już praktykowane. Z punktu widzenia integracji pożądanym jest, aby znacząca liczba kazachskich Uzbeków studiowała w swoim własnym kraju. Omawiany projekt odniósł znaczny sukces, gdyż ponad 90 % uczniów, którzy uzyskali dodatkowe nauczanie, zaliczyło egzaminy wstępne na wyższe uczelnie w Kazachstanie⁴⁸⁸.

Podczas wizyty we wrześniu 2009 r. Wysoki Komisarz Knut, Vollebaek zbadał sytuację edukacyjną społeczności ujgurskiej w mieście Ałmaty i regionie Ałmaty oraz społeczności uzbeckiej w regionie południowego Kazachstanu. Komisarz w dialogu z Ministerstwem Edukacji i Nauki zasugerował sposoby dalszej integracji tych szkół ze wspólnym systemem edukacyjnym Kazachstanu. Komisarz wyraził zgodę, aby

⁴⁸⁶ Ibidem, s. 27.

⁴⁸⁷ Ibidem, s. 29.

⁴⁸⁸ Zob. R. Ekéus *Speaking the language of integration: The role of the OSCE High Commissioner On National Minorities*, address by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the University of Ottawa Conference "Debating Language Policies in Canada and Europe", Ottawa, Canada-31 March 2005, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2005, s. 5; R. Ekéus *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 555th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 2 .

współfinansować monitorowanie sytuacji edukacyjnej społeczności ujgurskiej, poprzez gromadzenie obiektywnych informacji na temat, jakości i standardów w szkołach języka ujgurskiego w mieście Ałmaty i regionie Ałmaty. W Ałmaty poinformowano Komisarza również o tym, że jedna szkoła uzbecka i jedna ujgurska zostaną włączone do ogólnokrajowego pilotażowego programu edukacji trójjęzycznej. Wcześniej wybrano około 30 szkół, wyłącznie rosyjskich lub kazachskich, w których wprowadzono program nauczania w języku kazachskim, rosyjskim i angielskim. Dlatego Komisarz podczas poprzednich wizyt zalecił rozszerzyć program pilotażowy o inne szkoły prowadzące zajęcia w językach mniejszości⁴⁸⁹.

Zaangażowanie Kazachstanu w zapewnianie edukacji w wielu językach mniejszości jest pozytywną praktyką, którą należy kontynuować. Podczas wizyty w czerwcu 2014 w mieście Szymkent - stolicy regionu południowego Kazachstanu, Komisarz Astrid Thors spotkała się z przedstawicielami zamieszkałej tam mniejszości uzbeckiej, a także z reprezentantami innych grup etnicznych. Od wielu lat instytucja Wysokiego Komisarza OBWE promuje edukację wielojęzyczną w Kazachstanie, ze szczególnym uwzględnieniem szkół języka uzbeckiego na południu. Pani Komisarz dowiedziała się od dyrektorów szkół i przedstawicieli mniejszości, że pilotażowy program wielojęzycznej edukacji pomógł w nauce języka państwowego, zapewniając jednocześnie prawo uczniów do nauki w języku ojczystym. Przedstawiciele szkół prowadzących naukę w języku ujgurskim w Ałmaty wyrazili podobne stanowisko. Ministerstwo Edukacji i Nauki w listopadzie 2013 r. przyjęło plan działania dotyczący wprowadzenia edukacji wielojęzycznej w szkołach z mniejszościowymi językami nauczania. Komisarz zachęcała władze oświatowe do wspierania realizacji planu działania przy użyciu odpowiednich zasobów i w realistycznych ramach czasowych. Należy wziąć pod uwagę takie czynniki, jak dostępność odpowiednich podręczników i materiałów dydaktycznych, liczba nauczycieli i pragnienia rodziców. Edukacja wielojęzyczna powinna być wdrażana jako element systemu, który zapewnia wysokiej, jakości nauczanie w językach mniejszości narodowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na zapewnienie edukacji przedszkolnej w językach mniejszości. Jak zauważono w Zaleceniach z Hagi dotyczących praw do edukacji mniejszości narodowych, środkiem nauczania na tym poziomie powinien

⁴⁸⁹ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 778th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 5-6.

być język dziecka⁴⁹⁰. Rząd kontynuuje reformy systemu edukacji. Zdaniem Pani Komisarz polityka promowania trójjęzyczności w języku kazachskim, rosyjskim i angielskim wybiega w przyszłość, ale szkoły prowadzące nauczanie w językach mniejszościowych potrzebują dodatkowego wsparcia, aby ją wdrożyć. Szkoły te, bowiem uczą nie trzech, ale czterech, a czasem nawet więcej języków. Konieczne jest wzmocnienie pomocy dla tych szkół i umocnienie pozycji nauczania języków mniejszościowych w programie nauczania, w tym na poziomie przedszkolnym⁴⁹¹.

We wrześniu w 2015 roku w mieście Szymkent zorganizowano konferencję na temat edukacji wielojęzycznej w celu omówienia wyników planu działania Ministerstwa Edukacji i Nauki w zakresie promocji edukacji wielojęzycznej w szkołach z mniejszościowymi językami nauczania w Republice Kazachstanu na lata 2013–2015. Wnioski z ekspertyzy biura Komisarza na temat pilotażu edukacji wielojęzycznej w szkołach mniejszościowych w Kazachstanie zostały przedstawione na konferencji. Badania wykazały, że udoskonalenie ram prawnych i regulacyjnych oraz zwiększenie odpowiedzialności i koordynacji edukacji wielojęzycznej w szkołach językowych mniejszości jest bardzo zalecane. Mając na uwadze te ustalenia, Komisarz udzieliła eksperckiego wsparcia władzom i instytucjom edukacyjnym w Kazachstanie w zakresie rozwoju i wdrażania edukacji wielojęzycznej w sposób zapewniający wysokiej jakości nauczanie w językach mniejszości i uwzględniający szczególne potrzeby szkół nauczanie w tych językach. Ministerstwo przygotowało mapy rozwoju edukacji trójjęzycznej w latach 2015–2020.

Komisarz uważa, że ważne jest, aby szkoły uczące języków mniejszościowych były systematycznie uwzględniane w takich dokumentach politycznych⁴⁹².

W roku 2018 Wysoki Komisarz Lambert, Zannier prowadził Międzynarodową Szkołę Edukacji Wielojęzycznej i Wielokulturowej w Szymkent w Kazachstanie. Ta pięciodniowa szkoła międzynarodowa zgromadziła ponad 100 urzędników oświatowych i praktyków z siedmiu stref czasowych i dziesięciu krajów Europy Wschodniej, Południowego Kaukazu

⁴⁹⁰ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1007th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 7.

⁴⁹¹ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1062nd Plenary Meeting...*, op., .cit.,s. 5.

⁴⁹² Zob. A. Thors, *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1078th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 19 November 2015*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2015, s. 5-6.

i Azji Środkowej⁴⁹³. We wrześniu 2019 r, Wysoki Komisarz we współpracy z Ministerstwem Edukacji i Nauki Kazachstanu opracował protokół ustaleń w sprawie Programu Edukacyjnego Azji Środkowej. W ramach tego programu wspiera się edukację wielojęzyczną ze szczególnym uwzględnieniem języka ojczystego, jak to ma miejsce w przypadku szkoły z językiem ujgurskim jako językiem nauczania. W Ałmaty Wysoki Komisarz spotkał się z lokalnymi władzami i odwiedził szkołę z językiem ujgurskim, jako językiem nauczania⁴⁹⁴.

3.3.2. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji przez Kirgistan

3.3.2.1. Uregulowania prawne i praktyka

W świetle Konstytucji Republiki Kirgiskiej każdy ma prawo do nauki⁴⁹⁵. Państwo stwarza warunki do nauczania każdego obywatela języka państwowego, urzędowego i jednego międzynarodowego języka, począwszy od placówek przedszkolnych aż do zakończenia podstawowego kształcenia ogólnego. W znaczącym stopniu zapewnione jest nauczanie języka rosyjskiego. Jest on drugim językiem nauczania dla uczniów i studentów⁴⁹⁶. W programie nauczania znajdują się tematy o mniejszościach narodowych. Omawianie zagadnień dotyczących kultury i historii mniejszości narodowych zaczyna się już w szkołach podstawowych na początkowym etapie nauczania⁴⁹⁷.

3.3.2.2. Działalność Biura Programowego (Centrum) OBWE w Biszkeku

Programy edukacyjne są integralną częścią działań OBWE w zakresie zapobiegania konfliktom i udzielenia pomocy w odbudowie po zakończeniu konfliktów. Biuro Programowe wspiera Akademię OBWE w Biszkeku, instytucję szkolnictwa wyższego ustanowioną przez

⁴⁹³ Zob. L. Zannier, *Remarks by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the European Regional Forum on Education, Language and the Human Rights of Minorities, European Parliament, Brussels, 6 May 2019*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019.

⁴⁹⁴ Zob. *OSCE High Commissioner on National Minorities conducts high-level visit to Kazakhstan, Nur-sultan 6 septemeber 2019* www.osce.org/hcnm/429284 [dostęp: 09.09.2019].

⁴⁹⁵ Zob. art. 45 Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

⁴⁹⁶ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 22-23.

⁴⁹⁷ Ibidem, s. 27.

Organizację w 2002 roku dla młodych profesjonalistów z Azji Środkowej i Afganistanu. Akademia prowadzi programy magisterskie w dziedzinie kompleksowego bezpieczeństwa w Azji Środkowej, politycznego i gospodarczego rozwoju, praw człowieka i dobrych rządów. W Akademii odbywają się specjalistyczne szkolenia dotyczące rozwoju mediów, analizy polityki i rozwoju regionów w kontekście obecnych i potencjalnych konfliktów. Akademia stanowi również forum dialogu między regionalnymi ekspertami w dziedzinie bezpieczeństwa i służy, jako centrum regionalnej sieci specjalistów i naukowców⁴⁹⁸.

3.3.2.3. Działalność Wysokiego Komisarza OBWE

W Kirgistanie Wysoki Komisarz Rolf Ekéus wspierał powstanie a następnie działalność *Grupy Roboczej ds. Integracji poprzez Edukację*, która składa się z lokalnych urzędników, specjalistów w zakresie edukacji i przedstawicieli mniejszości narodowych. Głównymi zaleceniami opracowanymi przez tę grupę jest stworzenie większych możliwości dla rozwoju nauczania w języku ojczystym i innych języków państwa, szczególnie na poziomie szkolnictwa podstawowego. Według stanowiska Wysokiego Komisarza nauczanie nie tylko innych języków, ale również w tych językach, zarówno wśród mniejszości jak i wśród większości, może obalić szeroko rozpowszechniony pogląd, iż istnienie różnych języków stwarza bariery pomiędzy społecznościami.

W oparciu o swoje doświadczenie Wysoki Komisarz stwierdza, iż na skutek wprowadzenia jednocześnie edukacji wielojęzycznej i nauki języka ojczystego, język może stać się środkiem komunikacji a nie podstawą wykluczenia społecznego. Trzeba jednak pamiętać, iż taka polityka edukacyjna musi być wdrażana ze szczególną ostrożnością, ze względu na wpływ, jaki może wywrzeć przedmiotowa reforma na dzieci i społeczności, do których należą⁴⁹⁹. Konstytucja Kirgistanu zobowiązywała władze oświatowe do zapewnienia biegłości w posługiwaniu się językiem państwowym wśród absolwentów szkół średnich. Komisarz pomagał władzom Kirgistanu we wdrażaniu zaleceń Grupy Roboczej ds. Integracji poprzez Edukację oraz wspierał działania Sektora Edukacji Wielokulturowej Ministerstwa

⁴⁹⁸ Zob. <http://www.osce.org/> Biszkek [dostęp: 20.05.2019].

⁴⁹⁹ Zob. R. Ekeus *Speaking the language of integration...*, op.cit., s. 5 .

Edukacji. Jednym z wymiarów działalności Sektora był rozwój edukacji dwujęzycznej i wielojęzycznej⁵⁰⁰.

We wrześniu 2008 r. Wysoki Komisarz Knut Vollebaek przyjmował w Hadze Panią Minister Edukacji i Nauki Kirgistanu. Pani Minister potwierdziła zaangażowanie Kirgistanu w rozwój zintegrowanej edukacji z pełnym poszanowaniem praw mniejszości narodowych. Komisarz wyraził szczególne poparcie dla nowo przyjętej „Koncepcji edukacji wielokulturowej i wielojęzycznej w Republice Kirgiskiej”, w której wielokulturowe i wielojęzyczne podejście należy do priorytetów polityki edukacyjnej i praktyki w Kirgistanie. Komisarz udzielił dalszej pomocy Pani Minister w związku z jej planami opracowania państwowego programu edukacji wielojęzycznej.

W dniach 1-4 listopada 2008 r. Kirgistan zorganizował regionalne seminarium na temat wielojęzycznej i wielokulturowej edukacji w Issyk-Kul. Uczestniczyły w nim wszystkie państwa w regionie. Była to konkretna realizacja decyzji podjętej w wyniku dialogu międzypaństwowego na temat integracji społecznej i edukacji mniejszości narodowych w Azji Centralnej, sponsorowanego przez Wysokiego Komisarza OBWE⁵⁰¹. Odpowiednia polityka edukacyjna powinna być jednym z głównych elementów polityki integracyjnej. Polityka edukacyjna jest niezbędna do pomyślnej integracji wszystkich społeczeństw wieloetnicznych, a Kirgistan stoi w obliczu wielu wyzwań w tej dziedzinie. Podczas podróży w listopadzie 2012 Wysoki Komisarz OBWE podpisał Memorandum o współpracy z Ministerstwem Edukacji i Nauki, przewidujące szereg inicjatyw mających na celu promocję edukacji zintegrowanej i wielojęzycznej. Wdrożenie wielojęzycznego i wielokulturowego podejścia do edukacji wymaga dobrze zaplanowanej, kompleksowej i spójnej polityki w celu zapewnienia równowagi między promowaniem języka państwowego, co jest niezwykle ważne dla Kirgistanu, a ochroną i promocją edukacji mniejszości⁵⁰².

W roku 2013 rząd podjął decyzję o zniesieniu egzaminów ogólnokrajowych dla absolwentów szkół w języku uzbeckim. Ta decyzja spotkała się z ostrą krytyką Pani Komisarz OBWE Astrid Thors. Zdaniem Pani Komisarz takie działanie rządu jest sprzeczne

⁵⁰⁰ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 639th Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s.7 .

⁵⁰¹ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 742nd Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 5-6.

⁵⁰² Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 932nd Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 7.

z założeniami koncepcji jedności narodowej i wcześniejszymi zapowiedziami dotyczącymi stopniowej poprawy wielojęzyczności edukacji przy jednoczesnym zachowaniu edukacji w języku ojczystym. Ta pochopna decyzja podjęta bez konsultacji z zainteresowanymi stronami może według Pani Komisarz pozbawić setki absolwentów równego dostępu do szkolnictwa wyższego, a ostatecznie utrudnić ich włączenie w życie społeczne i polityczne kraju. W związku z powyższym Pani Komisarz wezwała władze do uchylecia tej decyzji lub wprowadzenia okresu przejściowego, podczas gdy zostaną opracowane realne alternatywy, aby umożliwić mniejszości uzbeckiej przygotowanie się do egzaminów z języka państwowego lub urzędowego⁵⁰³.

W 2014 r. umożliwiono przeprowadzenie ogólnokrajowego testu dla absolwentów szkół w języku uzbeckim. Przywrócenie testu z języka uzbeckiego nie tylko zapewniło równy dostęp do szkolnictwa wyższego, ale przyczyniło się do poprawy zaufania mniejszości narodowych do władz i wzmocniło spójność. Z tego powodu Komisarz Astrid Thors zachęcała władze do dalszego oferowania testu w języku uzbeckim, przynajmniej przez okres przejściowy, podczas gdy edukacja wielojęzyczna jest wprowadzana zgodnie z „Krajowym programem rozwoju języka państwowego i poprawy polityki językowej w Republice Kirgiskiej na lata 2014–2020”⁵⁰⁴.

Rząd Kirgistanu kontynuował reformy edukacji, w tym dalsze usprawnianie edukacji wielojęzycznej. W roku akademickim 2015/2016 39 dodatkowych szkół pilotażowych, wspieranych przez program UNICEF „Unity in Diversity”, dołączyło do 17 szkół pilotujących wielojęzyczne programy edukacyjne, promowane przez instytucję Wysokiego Komisarza OBWE. Komisarz zachęcała władze oświatowe Kirgistanu do poprawy koordynacji procesu wdrażania. Zdaniem Pani Komisarz ważne jest, aby pamiętać, że tak znaczące zmiany w systemie edukacji wymagają aktywnego zaangażowania mniejszości narodowych; zapewnienia władz, że nauczanie w językach mniejszościowych będzie utrzymane; odpowiedniej równowagi języków nauczania na wszystkich poziomach edukacji oraz wystarczającego okresu przejściowego do wprowadzenia zmian⁵⁰⁵.

⁵⁰³ Zob. A. Thors, *Statement by Astrid Thors OSCE High Commissioner on National Minorities to the 977th Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 8.

⁵⁰⁴ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1026th Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 5.

⁵⁰⁵ Zob. A. Thors, *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1078th Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 6.

Kirgistan aktywnie uczestniczy w regionalnym programie edukacyjnym dla Azji Środkowej. Przy wsparciu UNICEF i Wysokiego Komisarza OBWE Ministerstwo Edukacji i Nauki w Kirgistanie pilotuje wielojęzyczne modele edukacji w 56 szkołach mniejszościowych w całym kraju. W ten sposób ministerstwo wspiera wielojęzyczność i wielokulturowość, jednakże jest to przedsięwzięcie długoterminowe, do którego należy dążyć konsekwentnie i sumiennie. Aby polityki te odniosły sukces, szczególnie jako instrument integracji, władze powinny dążyć do utrzymania równowagi między promowaniem języka państwowego a ochroną edukacji w języku ojczystym. W tym względzie zniesienie krajowego testu ukończenia szkoły w języku uzbeckim w, 2015 r., który zasadniczo pozbawił wielu młodych etnicznych Uzbeków możliwości kontynuowania studiów, stanowi przeszkodę dla kompleksowej i zrównoważonej polityki edukacyjnej. Pani Komisarz A. Thors w listopadzie 2015 r. podczas swojej wizyty w Kirgistanie wezwała władze do przywrócenia testu ukończenia języka uzbeckiego przynajmniej na okres przejściowy, który pozwoliłby na nauczanie wielojęzyczne przynoszące wymierne rezultaty⁵⁰⁶.

W Kwietniu 2018 r. Wysoki Komisarz Lambert Zannier podpisał protokół uzgodnień z Ministerstwem Edukacji i Nauki Kirgistanu, który przyczynił się w sposób istotny do rozwoju dotychczasowej współpracy. Komisarz wyraził zadowolenie, że wielojęzyczny i zintegrowany system edukacyjny funkcjonuje w Kirgistanie. Taki model obowiązywał w siedemdziesięciu ośmiu szkołach, w pięciu uniwersytetach i w trzynastu przedszkolach. Komisarz z przekonaniem stwierdził, że stała współpraca w tej dziedzinie przyczyni się do dalszej ekspansji wielojęzycznego i międzykulturowego wykształcenia, w szczególności w odniesieniu do szkół, które zapewniają edukację w językach ojczystych mniejszości narodowych⁵⁰⁷.

⁵⁰⁶ Zob. A. Thors, *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1102nd Plenary Meeting...*, op.cit., s. 2-3 .

⁵⁰⁷ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1188th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 11 .

3.3.3. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji przez Tadżykistan

3.3.3.1. Uregulowania prawne i praktyka

W znaczącym stopniu zapewnione jest nauczanie języka rosyjskiego⁵⁰⁸. Mniejszości narodowe mogą zakładać szkoły prywatne, ale tylko na poziomie podstawowym⁵⁰⁹.

3.3.3.2. Działalność Wysokiego Komisarza

W listopadzie 2004 r. Wysoki Komisarz Rolf Ekéus pojechał do Duszanbe na rozmowy z urzędnikami, przedstawicielami mniejszości narodowych i organizacjami pozarządowymi. Podczas tej wizyty Komisarz dowiedział się więcej na temat bieżących problemów kraju i okoliczności wpływających na stosunki między grupami etnicznymi. Szczególnym wyzwaniem zidentyfikowanym podczas tego spotkania była pilna potrzeba ulepszenia i modernizacji oferty edukacyjnej w kraju. Edukacja była postrzegana przez wszystkie strony jako priorytet i jako sposób na zjednoczenie kraju po wcześniejszych konfliktach społecznych. W wyniku tej wizyty Komisarz zobowiązał się zorganizować wspólnie z Ministerstwem Edukacji konferencję „Edukacja jako środek integracji w Tadżykistanie” w Duszanbe. W marcu 2005 r. Komisarz wraz z częścią personelu wrócił do Tadżykistanu na konferencję. Podczas konferencji zbadano, w jaki sposób nowe podejścia do projektowania programów nauczania, szkolenia nauczycieli i nauczania języków mogą wzmocnić rolę edukacji w promowaniu bardziej harmonijnych relacji między różnymi społecznościami etnicznymi. Rozważono również kwestię, w jaki sposób współpraca między sąsiadującymi państwami, w dziedzinie edukacji mniejszości narodowych, może pomóc w promowaniu integracji krajowej i zwiększeniu stabilności regionalnej. Komisarz opracował wraz z Ministerstwem Edukacji szereg praktycznych projektów, które stanowiły kontynuację pomysłów omawianych na konferencji⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 22-23.

⁵⁰⁹ Ibidem, s. 29.

⁵¹⁰ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner to the 555th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 2-3.

Na początku czerwca 2009 r. Wysoki Komisarz Knut Vollebaek po raz pierwszy odwiedził Tadżykistan. Komisarz omówił szereg kwestii nie tylko z władzami tadżyckimi, ale także z przedstawicielami różnych mniejszości. Rozmowy dotyczyły głównie rozwiązywania problemów językowych w edukacji. W grudniu 2008 r. na zaproszenie tadżyckiego Ministerstwa Edukacji, Komisarz wysłał eksperta do Tadżykistanu, aby dokonał wstępnej oceny szkół mniejszościowych. Komisarz śledził ustalenia z tadżyckim kierownictwem⁵¹¹.

Wysoki Komisarz OBWE Astrid Thors w listopadzie 2014 r. odwiedziła kilka szkół prowadzących nauczanie w tadżyckim, kirgiskim, uzbeckim i / lub rosyjskim w regionie Chodżentu oraz jedną mieszaną tadżycko-uzbecką szkołę w Duszanbe, aby dowiedzieć się więcej o sytuacji edukacji mniejszościowej w praktyce. Komisarz rozmawiała również o wielojęzycznych inicjatywach edukacyjnych, potrzebie nowych podręczników, ulepszonym szkoleniu nauczycieli i wzmocnionej współpracy regionalnej w dziedzinie edukacji z Ministerstwem Edukacji i Nauki. Ministerstwo wyraziło poparcie dla Programu Edukacyjnego dla Azji Środkowej, prowadzonego przez biuro Komisarza OBWE. Ministerstwo rozważało także wprowadzenie edukacji wielojęzycznej w niektórych szkołach mniejszościowych w Tadżykistanie. Komisarz zaproponowała pomoc w tym przedsięwzięciu w oparciu o pozytywne doświadczenia innych państw uczestniczących w OBWE. W roku 2014 nowy krajowy test kwalifikacyjny na studia był dostępny tylko w języku tadżyckim i rosyjskim, mimo że wielu uczniów otrzymało wykształcenie średnie w języku uzbeckim, kirgiskim i innych językach mniejszości. Komisarz zachęcała Ministerstwo do zapewnienia w przyszłości możliwości zdawania testu wymaganego do przyjęcia na studia również w językach mniejszości⁵¹². Tadżykistan jest aktywnie zaangażowany we wszystkie działania regionalne w ramach Programu Edukacyjnego dla Azji Środkowej. Komisarz zachęcała władze tadżyckie do podjęcia praktycznych kroków w celu promowania edukacji wielojęzycznej i umożliwienia uczniom ze środowisk mniejszościowych, jednocześnie przyswojenia języka państwowego oraz zachowania i rozwoju języka ojczystego.

⁵¹¹ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 765th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 6.

⁵¹² Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1026th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 7-8.

Biuro Komisarza było gotowe udzielić niezbędnej pomocy w tym zakresie zgodnie z Memorandum o współpracy z Ministerstwem Edukacji i Nauki Tadżykistanu⁵¹³.

Wysoki Komisarz Lambert Zannier podczas swojej wizyty w czerwcu 2019 r. promował edukację wielojęzyczną, w której osiągnięto by równowagę między ochroną języków mniejszościowych a zapewnieniem biegłości w posługiwaniu się językiem państwowym, jako narzędziem do pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Seminarium na temat edukacji wielojęzycznej zorganizowane przez biuro Komisarza zakończyło się podpisaniem protokołu ustaleń z ministrem edukacji Tadżykistanu, który stanowił podstawę udziału Ministerstwa w Programie Edukacyjnym Azji Środkowej pod patronatem Wysokiego Komisarza OBWE. Komisarz uznał to za pozytywny krok w kierunku budowania integracji społecznej i spójności, gdyż program, który działa, od 2012 r., wspiera rozwój edukacji wielojęzycznej w szkołach mniejszości narodowych w regionie. Jednocześnie Wysoki Komisarz zauważył, że odnotowuje się spadek liczby mniejszościowych szkół językowych i klas w ostatnich latach. Dlatego dla mniejszości uzbeckiej nie jest wystarczający fakt, że w Chodżencie działa uzbecka szkoła językowa i wydział filologii uzbeckiej na uniwersytecie⁵¹⁴.

3.3.4. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji przez Turkmenistan

3.3.4.1. Uregulowania prawne i praktyka

W znaczącym stopniu zapewnione jest nauczanie języka rosyjskiego. Jest on drugim językiem nauczania dla uczniów i studentów⁵¹⁵. W programie nauczania znajdują się tematy o mniejszościach narodowych. Zagadnienia dotyczące kultury i historii mniejszości

⁵¹³ Zob. A. Thors, *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1078th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 6.

⁵¹⁴ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner to the 1246th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 4.

⁵¹⁵ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 22-23.

narodowych poruszane są jednak dopiero w szkołach średnich⁵¹⁶. Mniejszości narodowe mają prawo zakładać szkoły prywatne. W praktyce jednak nie ma prywatnych szkół przeznaczonych wyłącznie dla mniejszości narodowych⁵¹⁷.

3.3.4.2. Działalność Wysokiego Komisarza

W maju 2008 r. Wysoki Komisarz Knut Vollebaek odwiedził Turkmenistan, gdzie spotkał się z rządem i reprezentantami mniejszości narodowych. Rozmawiano głównie o edukacji, stanowiącej jeden z kluczowych priorytetów w regionie Azji Centralnej. Komisarz oświadczył, że będzie wspierać Turkmenistan, poprzez udzielanie porad i opracowywanie różnych projektów, w dążeniach zmierzających do wykorzystania edukacji w integracji jego wieloetnicznego społeczeństwa. Komisarz odbył wiele spotkań z nauczycielami i uczniami w szkołach w regionie Lebap⁵¹⁸.

Wysoki Komisarz we wrześniu 2011 r. rozmawiał z przywódcami Turkmenistanu na temat edukacji mniejszości narodowych. Niektóre aspekty wielojęzycznej edukacji w Turkmenistanie mogą być interesujące również dla innych krajów w regionie, a władze turkmeńskie przyjęły propozycję Komisarza zbadania tego zagadnienia na szczepku ekspertów. Z tego samego powodu Komisarz zwrócił się do władz turkmeńskich o wznowienie prowadzonego pod jego auspicjami regionalnego dialogu na temat edukacji. Podczas wizyty w Turkmenistanie Komisarz odbył wiele spotkań, w tym rozmowy z nauczycielami i uczniami w dwóch szkołach w mieście Daszoguz. Komisarz zadeklarował wsparcie Turkmenistanu w opracowywaniu polityk edukacyjnych, które ułatwiają prawdziwą integrację społeczną⁵¹⁹.

W maju 2015 roku podczas wizyty w Turkmenistanie Komisarz Astrid Thors wezwała władze do podjęcia działań w celu promowania i ochrony prawa osób należących do mniejszości narodowych do edukacji w ich języku ojczystym, a także do pełnego

⁵¹⁶ Ibidem, s. 27.

⁵¹⁷ Ibidem, s. 29.

⁵¹⁸ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 718th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 26 June 2008*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2008, s. 5-6.

⁵¹⁹ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 888th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 17 November 2011*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2011, s. 10.

poszanowania ich innych praw kulturalnych i językowych. Zdaniem Pani Komisarz środki te powinny obejmować otwarcie szkół prowadzących zajęcia w językach mniejszości na obszarach gęsto zaludnionych przez mniejszości. Powinny one również obejmować zakładanie i rejestrowanie stowarzyszeń mniejszości i ośrodków kultury w celu umożliwienia osobom należącym do mniejszości narodowych zachowania i rozwoju ich kultury i tradycji. Byłby to według Pani Komisarz krok w kierunku stworzenia większej przestrzeni dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Turkmenistanie⁵²⁰. W listopadzie 2015 r. doceniając zainteresowanie ze strony Turkmenistanu współpracą Komisarz ponowiła wezwanie do władz o podjęcie działań w celu promowania i ochrony prawa osób należących do mniejszości narodowych do edukacji w ich języku ojczystym. Komisarz oświadczyła, że jej biuro może zapewnić odpowiednią pomoc i wiedzę specjalistyczną w tym zakresie⁵²¹.

Wysoki Komisarz Lambert Zannier podczas wizyty w Turkmenistanie w listopadzie 2018 r. wezwał władze tego państwa do wzmożenia wysiłków w celu wdrożenia odpowiednich środków w ramach Narodowego Planu Działania na rzecz Praw Człowieka w zakresie ochrony i promowania prawa osób należących do mniejszości narodowych do edukacji w ich języku ojczystym oraz ich uczestnictwa w życiu publicznym. Te środki mogą obejmować wprowadzenie zajęć z języka ojczystego w szkołach w obszarach gęsto zaludnionych przez mniejszości. Na przykład w Daszoguz Wysoki Komisarz odwiedził szkoły, które prowadzą zajęcia w językach obcych, ale nie w uzbeckim - języku ojczystym wielu uczniów. Dostęp do edukacji w języku ojczystym jest nie tylko podstawowym prawem, ale także, jak pokazuje doświadczenie Wysokiego Komisarza jako instytucji OBWE, stanowi podstawę do bardziej efektywnej nauki języka państwowego w szkole.

Komisarz zachęcił również władze Turkmenistanu do zezwolenia na otwarcie i rejestrację stowarzyszeń mniejszościowych i ośrodków kultury, aby umożliwić osobom należącym do mniejszości narodowych zachowanie i rozwój ich kultury i tradycji. Zachęcał również do bardziej aktywnego udziału przedstawicieli Turkmenistanu w programie edukacyjnym dla Azji Środkowej, mającym na celu gromadzenie wiedzy specjalistycznej, szkolenie nauczycieli, prowadzenie pilotażowych wielojęzycznych programów edukacyjnych

⁵²⁰ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1062nd Plenary Meeting*,..., op.cit., s. 6.

⁵²¹ Zob. A. Thors, *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1078th Plenary Meeting*..., op.cit., s. 6.

oraz wymianę doświadczeń w Azji Środkowej i Mongolii⁵²². W pierwszej połowie roku 2020 Komisarz zwrócił się do prezydenta Turkmenistanu z propozycją kontynuacji dialogu na temat wdrażania najlepszych praktyk w zakresie edukacji mniejszości w języku ojczystym, zgodnie z regionalnym programem edukacji⁵²³.

W roku 2021 po konsultacjach on-line Komisarza Kairata Abdrakhmanova z władzami Turkmenistanu, opracowano „Mapę Drogową” realizacji podpisanego niedawno Porozumienia o współpracy z Ministerstwem Edukacji w sprawie edukacji wielojęzycznej. Biuro Komisarza jest gotowe wesprzeć odpowiednie władze w ich kolejnych krokach w kierunku wprowadzenia integracyjnej edukacji wielojęzycznej⁵²⁴.

3.3.5. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do edukacji przez Uzbekistan

3.3.5.1. Uregulowania prawne i praktyka

W znaczącym stopniu zapewnione jest nauczanie języka rosyjskiego⁵²⁵. Program nauczania przeznaczony jest dla wszystkich uczniów - zarówno członków większości, jak i przedstawicieli mniejszości narodowych. Natomiast wiadomości o kulturze, historii i religii mniejszości narodowych są przekazywane tylko członkom mniejszości narodowych – uczniom uczęszczającym do szkół, w których nauczanie odbywa się w języku mniejszości. Ponadto zagadnienia dotyczące kultury mniejszości narodowych poruszane są dopiero w szkołach średnich⁵²⁶. Mniejszości narodowe mogą zakładać szkoły prywatne, ale tylko na poziomie podstawowym⁵²⁷.

⁵²² Zob. L. Zannier *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1229th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 6.

⁵²³ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1270th Plenary meeting...*, op.cit., s. 5.

⁵²⁴ K. Abdrakhmanov, *Address by Kairat Abdrakhmanov, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1343th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council...*, op.cit., s.9.

⁵²⁵ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 22-23.

⁵²⁶ Ibidem, s. 27.

⁵²⁷ Ibidem, s. 29.

3.3.5.2. Działalność Wysokiego Komisarza

Wysoki Komisarz Rolf Ekéus uważał, że reforma edukacji w Azji Środkowej jest priorytetem nie tylko, jako środek przyspieszający rozwój w regionie, ale także, jako sposób na zwiększenie bezpieczeństwa. Komisarz poświęcił znaczną uwagę tej kwestii. We wrześniu 2004 roku Komisarz odwiedził Uzbekistan, aby wziąć udział w konferencji, którą Biuro Komisarza organizowało wspólnie z Ministerstwem Edukacji Publicznej. Konferencja poświęcona była badaniu sposobów promowania integracji społecznej w kontekście modernizacji edukacji. Wydarzenie to, zdaniem Komisarza było dużym sukcesem⁵²⁸.

W kwietniu 2008 r. Wysoki Komisarz Knut Vollebaek odwiedził Uzbekistan, gdzie spotkał się z członkami rządu i przedstawicielami różnych mniejszości narodowych. Przedmiotem rozmów była głównie edukacja jako jeden z kluczowych priorytetów w regionie Azji Centralnej. Komisarz zobowiązał się wspierać Uzbekistan w wysiłkach na rzecz wykorzystania edukacji jako elementu integracji w jego wieloetnicznym społeczeństwie, udzielając porad i inicjując projekty⁵²⁹.

Podczas wizyty w Uzbekistanie w dniach 1–4 kwietnia 2009 r. Wysoki Komisarz odbył spotkania z władzami i przedstawicielami mniejszości, koncentrujące się na skutkach reformy edukacji dla społeczności mniejszościowych oraz na sposobach poprawy nauczania języka państwowego w szkołach mniejszości. Rząd i Komisarz zgodzili się kontynuować wymianę poglądów i współpracę w tych kwestiach. Rząd Uzbekistanu zorganizował w dniu 3 kwietnia w Samarkandzie konferencję przeglądową międzypaństwowego dialogu na temat integracji społecznej i edukacji mniejszości narodowych w Azji Centralnej. Podczas tej konferencji sprawdzono dobre praktyki i wyjątkowe wyzwania w zakresie rozwoju podręczników, szkolenia nauczycieli, nauki języków i uczenia się na odległość. Konferencja wyraźnie pokazała wartość współpracy regionalnej w kwestiach dotyczących edukacji mniejszości narodowych. Uczestnicy konferencji przedstawili szereg zaleceń. Jedną z propozycji było utworzenie regionalnego centrum zasobów projektów, które pomogłyby w realizacji zaleceń

⁵²⁸ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 530th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, 28 October 2004*, Organization for Security and Cooperation in Europe, The Hague 2004, s. 3.

⁵²⁹ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 718th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 5.

sformułowanych w ramach dialogu międzypaństwowego. Komisarz pragnąłby, żeby taki instytut się zmaterializował i był gotów wesprzeć tę inicjatywę⁵³⁰.

W listopadzie 2015 r. Wysoki Komisarz Astrid Thors zachęcała Uzbekistan do zaangażowania się, w najbliższej przyszłości, w regionalne inicjatywy i działania na rzecz promocji edukacji mniejszości i integracji⁵³¹.

Jednym z celów wizyty Komisarza Lambert Zanniera w Uzbekistanie w kwietniu 2018 r. było ustanowienie bardziej solidnej współpracy w dziedzinie nauczania wielojęzycznego, w tym języka ojczystego mniejszości narodowych. Komisarz zorganizował okrągły stół poświęcony wielojęzycznej edukacji z udziałem ministrów do spraw oświaty i szkolnictwa wyższego. Przedstawiciele władz Uzbekistanu zobowiązali się do zapewnienia edukacji w wielu językach mniejszościowych. Zdaniem Komisarza to pozytywna praktyka, która powinna być kontynuowana. Uzbekistan mógłby skorzystać z przyjęcia niektórych elementów wielojęzycznej edukacji w celu promowania nauki zarówno języka ojczystego, jak i języka państwowego i dostępu do wyższej edukacji. Taki system będzie sprzyjał efektywnemu udziałowi mniejszości w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym. Komisarz zaoferował władzom Uzbekistanu możliwość uczestnictwa w regionalnym programie edukacyjnym Azji Centralnej. Komisarz liczył na rosnące zainteresowanie wielojęzycznością oraz edukacją na poziomie ekspertów, praktyków i decydentów⁵³².

3.3.6. Wnioski

Azja Centralna jest przedmiotem zainteresowania instytucji Wysokiego Komisarza OBWE w dziedzinie edukacji. Region Azji Środkowej stoi w obliczu licznych wyzwań politycznych i bezpieczeństwa, które regularnie i ściśle Komisarz monitoruje, ponieważ są one związane z jego mandatem. Długoterminowe skupienie się na zapobieganiu konfliktom strukturalnym poprzez edukację jest istotną częścią wysiłków na rzecz promowania stabilności

⁵³⁰ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 765th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 6.

⁵³¹ Zob. A. Thors, *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1078th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 6.

⁵³² Zob. L. Zannier *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner to the 1188th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 11.

regionalnej. Dlatego od 2006 roku wspierany jest dialog regionalny na temat edukacji mniejszości narodowych w Azji Środkowej i zapewnia się wsparcie dla rozwoju edukacji wielojęzycznej w ramach Programu Edukacyjnego dla Azji Środkowej⁵³³.

Podczas zorganizowanych przez Wysokiego Komisarza Rolfa Ekéusa w Hadze 14 lipca 2006 r. konsultacji na temat integracji społecznej i edukacji mniejszości narodowych w państwach Azji Środkowej, uczestnicy z Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu uzgodnili zorganizowanie konferencji ministerialnej poświęconej zagadnieniu edukacji, jako środka integracji społecznej. 28 listopada 2006 r. w Taszkencie podczas konferencji na temat „Edukacja jako środek integracji” w wieloetnicznej Azji Środkowej obradowali ministrowie edukacji państw Azji Centralnej wraz z przedstawicielami sąsiednich krajów - Afganistanu i Federacji Rosyjskiej. Dyskutowano w przedmiocie opracowania procesu stałej współpracy w dziedzinie edukacji, który doprowadzi do praktycznych działań mających na celu wzmocnienie procesu modernizacji edukacji w Azji Środkowej i dalsze promowanie integracji społecznej w wieloetnicznych państwach Azji Centralnej. Wśród omawianych tematów znalazły się współpraca w takich obszarach, jak kształcenie nauczycieli i opracowywanie programów nauczania i podręczników; a także wzajemne uznawanie kwalifikacji i wymiana doświadczeń przy wprowadzaniu nowoczesnej metodologii - w tym nauki na odległość, interaktywnych metod nauczania języków i edukacji wielojęzycznej⁵³⁴. Spotkania ekspertów koncentrowały się na tematach dotyczących podręczników i programów nauczania, a także na technologiach informatycznych, umożliwiających naukę na odległość. Dzięki tym konsultacjom państwa Azji Centralnej podejmowały konkretne wspólne inicjatywy, polegające na dzieleniu się i gromadzeniu wiedzy w opracowywaniu nowych podręczników i programów nauczania oraz tworzeniu wspólnych zasobów online, w celu ułatwienia wzajemnego uczenia się we wszystkich obszarach edukacji⁵³⁵.

Dzięki regionalnemu dialogowi wspierana jest wielojęzyczna i wielokulturowa edukacja w Azji Centralnej poprzez szkolenie nauczycieli, pilotażowe programy edukacji

⁵³³ Zob. A. Thors, *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1078th Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 5.

⁵³⁴ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 639th Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 5-6; R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 616th Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 4.

⁵³⁵ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 718th Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 5-6.

wielojęzycznej oraz wymianę doświadczeń. Coroczne szkoły regionalne zajmują się istotnymi aspektami planowania i zarządzania edukacją wielojęzyczną, metodologią nauczania i opracowywaniem materiałów dydaktycznych. W ramach tego programu odbywają się warsztaty badawcze; kursy szkoleniowe; seminaria internetowe i okrągłe stoły, a także konsultacje z ekspertami międzynarodowymi i krajowymi na temat różnych aspektów edukacji wielojęzycznej; wymiany wizyt studyjnych mających na celu obserwację doświadczeń szkół pilotujących programy edukacji wielojęzycznej⁵³⁶. Dla przykładu można podać, iż na początku roku 2015 Biuro Komisarza OBWE zorganizowało Regionalną Szkołę Letnią i ułatwiało wizyty studyjne z udziałem władz oświatowych i praktyków z Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu i Turkmenistanu. Ponadto urzędnicy zajmujący się edukacją i praktycy z Tadżykistanu i Kirgistanu odwiedzili wielojęzyczne szkoły pilotażowe w południowym Kazachstanie, a zespoły szkolne z Ałmaty i południowego Kazachstanu odwiedziły wielojęzyczne szkoły pilotażowe w Kirgistanie, aby podzielić się swoimi doświadczeniami⁵³⁷. Natomiast na początku lipca 2015 r. pod patronatem Pani Komisarz Astrid Thors zorganizowano regionalną letnią szkołę pod nazwą „Wielojęzyczna i wielokulturowa edukacja na rzecz integracji” w Czołponata w Kirgistanie, we współpracy z Ministerstwem Edukacji i Nauki tego państwa oraz UNICEF. W tym projekcie wzięło udział 75 przedstawicieli instytucji edukacyjnych z Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu i Turkmenistanu. To wydarzenie odbyło się w ramach Programu Edukacyjnego dla Azji Środkowej, mającego na celu promowanie edukacji wielojęzycznej i wielokulturowej oraz rozwój dwustronnej i wielostronnej współpracy w regionie w celu poprawy edukacji osób należących do mniejszości narodowych i promowania integracji społecznej⁵³⁸.

W roku 2020 Biuro Komisarza Lamberta Zanniera nadal zapewniało pomoc polityczną i ekspercką dla państw Azji Środkowej w celu promowania i rozwoju wielojęzycznej edukacji w języku ojczystym w szkołach i przedszkolach dla mniejszości w całym regionie. Opracowano internetowy kurs zintegrowanego nauczania przedmiotowo-językowego; przygotowano metodologiczny zestaw narzędzi dotyczący edukacji wielojęzycznej oraz

⁵³⁶ Zob. L. Zannier, *Remarks by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the European Regional Forum on Education, Language and the Human Rights of Minorities...*, op.cit., s.3.

⁵³⁷ Zob. A. Thors, *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1078th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 5.

⁵³⁸ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1062nd Plenary Meeting...*, op.cit., s. 6.

praktycy edukacji zostali połączeni za pośrednictwem mediów społecznościowych w celu wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk w zapewnianiu nauczania na odległość w kontekście szkół mniejszościowych wdrażających edukację wielojęzyczną. Program edukacyjny Azji Środkowej z powodzeniem promował znajomość języków państwowych, przyczyniał się do zachowania i wspierania edukacji języków mniejszości oraz zacieśnił współpracę regionalną w zakresie dziedziny edukacji. Program zaowocował zwiększeniem liczby absolwentów szkół średnich, w tym dziewcząt należących do mniejszości narodowych, poprawiając ich możliwości ekonomiczne ⁵³⁹.

Wysoki Komisarz Kairat Abdrakhmanov kontynuuje promocję inicjatyw edukacyjnych w regionie. Trzecia faza Programu Edukacji Azji Środkowej zakończyła się w czerwcu 2021 r. Ten program przyczynił się do wzrostu liczby młodzieży mniejszościowej, w tym dziewcząt, na studiach wyższych, co poprawi ich szanse na zatrudnienie i zwiększy uczestnictwo w życiu społeczno-gospodarczym. Wśród dziewcząt uczęszczających do szkół zmniejszyła się częstość zawierania wczesnych małżeństw. Program objął Kirgistan, Kazachstan, Tadżykistan, Turkmenistan i Mongolię, zapewniając dalsze możliwości współpracy regionalnej. W latach 2020-2021 Komisarz odnowił Memorandum o współpracy z Ministerstwem Edukacji i Nauki Kirgistanu oraz z Narodowym Centrum Rozwoju Zawodowego „ORLEU” Kazachstanu. Po raz pierwszy podpisano Memorandum dotyczące współpracy w przedmiocie wielojęzycznego i wielokulturowego rozwoju z Ministerstwem Edukacji Turkmenistanu. Komisarz stara się również o odnowienie Memorandum o współpracy z Ministerstwem Edukacji i Nauki Kazachstanu. Komisarz jest przekonany, że uczestniczące w programie państwa w Azji Środkowej są szczególnie oddane swoim zobowiązaniom OBWE do rozwijania bardziej zrównoważonej i o jednakowej jakości edukacji dla wszystkich, w tym dla społeczności etnicznych.

Niektóre działania programowe musiały zostać dostosowane ze względu na ograniczenia, spowodowane zagrożeniem Covid-19. Opracowano i uruchomiono w Kazachstanie i Kirgistanie szkolenie online, które wspierało nauczycieli szkół mniejszościowych w zapewnieniu nauczania na odległość. Dzięki wsparciu Komisarza prowadzono zajęcia online w językach mniejszości, za pośrednictwem mediów

⁵³⁹ Zob. L.Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1270th Plenary meeting...*, op.cit., s. 8-9.

społecznościowych i internetowych platform komunikacyjnych. Strona internetowa i newsletter poświęcone wielojęzycznej edukacji w Azji Środkowej były szeroko wykorzystywane do uzyskiwania dostępu do informacji cyfrowych oraz zasobów metodologicznych. Komisarz twierdzi, że do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej i publicznej potrzebne jest szersze wsparcie dla uczestnictwa i włączenia mniejszości narodowych w życie społeczeństw Azji Środkowej. Dlatego w czwartej fazie programu będą rozpatrywane możliwości i wyzwania w tym zakresie. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje dalsze wsparcie finansowe ze strony państw uczestniczących w tym programie⁵⁴⁰.

3.4. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu

3.4.1. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu przez Kazachstan

3.4.1.1. Uregulowania prawne i praktyka

Konstytucja Republiki Kazachstanu stanowi, że językiem państwowym Republiki Kazachstanu jest język kazachski. Język rosyjski jest oficjalnie używany na równi z językiem kazachskim⁵⁴¹. Państwo dba o stworzenie warunków do nauki i rozwoju języków ludów Kazachstanu⁵⁴². Każda osoba ma prawo używać swojego języka ojczystego

⁵⁴⁰ Zob. K. Abdrakhmanov, *Address by Kairat Abdrakhmanov, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1318th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council...*, op.cit., s. 6-7; K. Abdrakhmanov, *Address by Kairat Abdrakhmanov, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1343th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council...*, op.cit., s.4-5.

⁵⁴¹ Por. P. Grochmalski, *Kazachstan. Studium politologiczne*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2006, s. 222-237; M. Mazur, *Polityka narodowościowa Republiki Kazachstanu (1991-2007)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 189-205; A. Wierzbicki, *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między wspólnotą etniczną a obywatelską*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008, s. 366-388.

⁵⁴² Zob. art. 7 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

według własnego uznania jako języka komunikacji, wychowania, edukacji i działalności twórczej⁵⁴³.

Ustawa o językach w Republice Kazachstanu z dnia 11 lipca 1997 r. gwarantuje równe traktowanie wszystkich języków używanych na terenie Kazachstanu. Prawo to reguluje obowiązki państwa w zakresie stworzenia warunków do nauki i rozwoju języków ludów Kazachstanu. Każdy obywatel Kazachstanu ma prawo do posługiwania się swoim ojczystym językiem. Zapewniony jest wolny wybór języka komunikacji, wychowania, działalności twórczej. W miejscu, gdzie mieszka duża liczba ludzi zaliczających się do danej mniejszości narodowej, ich język może być używany dla prowadzenia różnych działań oraz w wielu funkcjach. W odniesieniu do mniejszości narodowych ustawa o językach posługuje się pojęciem diaspory rozumianej jako grupa ludzi żyjących poza krajem swojego historycznego pochodzenia. Ustawa gwarantuje, że prawo obywateli w zakresie posługiwania się swoimi językami nie będzie ograniczane. Urzędnicy podlegają odpowiedzialności w przypadku łamania niniejszego prawa. Rząd i inne publiczne organy mają obowiązek zapewnić personalne, logistyczne, finansowe i metodyczne zasoby w celu realizacji przepisów ustawy o językach w republice Kazachstanu. W językach mniejszości narodowych można posługiwać się przed organami administracyjnymi⁵⁴⁴.

Ustawa o językach w Republice Kazachstanu stanowi, że Republika Kazachstanu gwarantuje używanie państwowego języka i innych języków w drukowanych wydawnictwach jak i przez inne środki masowego przekazu. Jednocześnie ustawa wprowadza ograniczenia w nadawaniu audycji radiowych i telewizyjnych w innych językach niż państwowym. Każdy nadawca niezależnie od formy własności musi przestrzegać zasady, aby ogólna liczba programów w języku państwowym przekraczała liczbę programów nadawanych w innych językach. Identyczna regulacja znajduje się również w ustawie o mass mediach w Republice Kazachstanu z 1999 roku. Od 1 stycznia 2003 r., transmisja zagranicznych środków masowego przekazu nie powinna przekraczać 20% (poprzednio 50%) całkowitego wolumenu programów w kanałach telewizyjnych lub radiowych. Ograniczenie to nie obejmuje telewizji kablowej i satelitarnej. Zgodnie z przepisami, dozwolone jest nadawanie zarówno w języku państwowym, jak i w innych językach narodów Kazachstanu. Nadawanie w języku

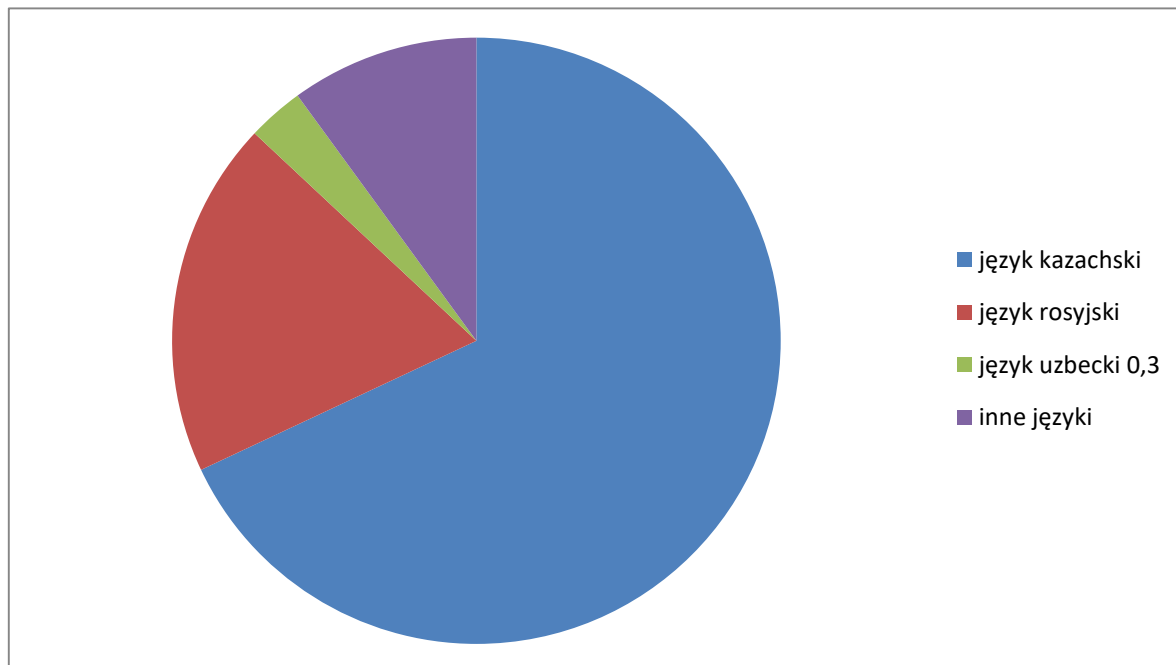
⁵⁴³Zob.. art. 19 ust. 2 Konstytucji. Republiki Kazachstanu.

⁵⁴⁴ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 16.

państwowym powinno stanowić jednak 50% całkowitej emisji jakiegokolwiek kanału telewizji lub radia. Pozostałe 50% emisji może odbywać się w językach mniejszości⁵⁴⁵.

Takie mniejszości narodowe jak rosyjska, niemiecka, ujgurska, koreańska, ukraińska, kurdyjska, uzbecka, wydają własne gazety lub czasopisma; w większości przypadków w swoich językach. W praktyce zapewnia się mniejszościom narodowym dostęp do mediów transmisyjnych. Audycje radiowe i telewizyjne są oferowane w kilku językach mniejszości⁵⁴⁶.

Rysunek 7. Sytuacja językowa w Kazachstanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/kazakhstan/> [dostęp: 07.05.2021]; *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 329; G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 224; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 643; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 245; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.410; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 178; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 91.

Sytuacja językowa w Kazachstanie jest skomplikowana. Dlatego można zastosować różne modele językowe opisane przez G. Dorrena⁵⁴⁷. Aktualnie następuje przejście z modelu czwartego do modelu trzeciego krajobrazu językowego, w Kazachstanie o dominującą rolę rywalizowały dwa języki – kazachski⁵⁴⁸ i rosyjski. Język rosyjski pełnił główną rolę

⁵⁴⁵ Zob. *Minority Language...*, op.cit., s. 275-276.

⁵⁴⁶ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 32; A. Wierzbicki, *Koncepcja narodu Kazachstanu a prawa mniejszości narodowych...*, op.cit., s. 150-153.

⁵⁴⁷ Por. Rysunek 3 i 4.

⁵⁴⁸ Język z kipczańskiej grupy języków tureckich. Od 1940 r. zapisywany zmodyfikowaną cyrylicą, zastąpioną w 1995 r. odmianą alfabetu łacińskiego.. Zob. K. Damm, A. Mikusińska, *Ludy i języki świata*, Wydawnictwo

w okresie istnienia Związku Radzieckiego. Od momentu ustanowienia niepodległości następowała „kazachizacja” życia publicznego. Duża część Rosjan wyemigrowała do Rosji. Rosyjski wciąż ma jednak duże znaczenie. Oprócz mniejszości rosyjskiej posługują się nim inne mniejszości, zwłaszcza pochodzenia europejskiego, takie jak: Ukraińcy, Białorusini, Polacy, Niemcy. Co więcej wciąż część Kazachów zna lepiej język rosyjski niż kazachski.

Z tego powodu sytuację językową w Kazachstanie można również odzwierciedlić poprzez model piąty krajobrazu językowego⁵⁴⁹. Jednakże konsekwentna polityka władz na rzecz wzmocnienia języka kazachskiego będzie prowadziła do coraz większego ograniczania roli języka rosyjskiego.

3.4.1.2. Działalność Wysokiego Komisarza

W ramach stałej współpracy z Komitetem ds. Języków Kazachstanu Komisarz Rolf Ekéus w roku 2006 zlecił opracowanie zestawu zaleceń dla władz Kazachstanu dotyczących najlepszego sposobu pogłębiania znajomości języka państwowego (kazachskiego) w Kazachstanie, a jednocześnie poszanowania praw językowych i edukacyjnych osób należących do mniejszości narodowych. Zalecenia promowały skuteczne wsparcie metodologiczne zrównoważonego systemu nauki języka państwowego dla dorosłej populacji Kazachstanu. Zalecenia zostały przedstawione władzom w Astanie i stanowiły podstawę dalszej współpracy między Wysokim Komisarzem a Komitetem ds. Języków Kazachstanu⁵⁵⁰.

W maju roku 2008 biuro Wysokiego Komisarza zorganizowało wraz z Komitetem ds. Języków Kazachstanu seminarium na temat ewentualnego wprowadzenia do programów informacyjnych napisów w językach mniejszości. Komisarz Knut Vollebaek oczekiwał, że ta pionierska inicjatywa zostanie podjęta przez kazachskie kanały telewizyjne⁵⁵¹. W czerwcu 2008 Wysoki Komisarz odwiedził Kazachstan. Komisarz rozmawiał z prezydentem, sekretarzem stanu, ministrem spraw zagranicznych i innymi politykami, mającymi wpływ na stosunki między grupami etnicznymi. Komisarz docenił otwartość i konstruktywne podejście

Naukowe PWN, Warszawa 2000, s.113; Petr K. Austin, *Tysiąc języków*, Wydawnictwo Bosz, Olszanica 2009, s. 144.

⁵⁴⁹ Por. rysunek 5.

⁵⁵⁰ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 639th Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 6.

⁵⁵¹ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 718th Plenary Meeting...*, *op.cit.*, s. 6.

rządu Kazachstanu. Różne aspekty kwestii językowej nadal dominowały w rozmowach na temat stosunków mniejszościowych w kraju. Komisarz popierał starania rządu Kazachstanu mające na celu zwiększenie roli języka kazachskiego jako środka integracji ze społeczeństwem. W szczególności Komisarz współpracował z Komisją ds. Języków przy Ministerstwie Informacji i Kultury nad udostępnianiem nowoczesnych metodologii nauczania personelowi państwowych centrów nauki języków. Innym wymiarem tej pracy było wsparcie dla mniej licznych mniejszości narodowych, które miały możliwość nauki języka ojczystego w tzw. „szkołach niedzielnych”. Komisarz nie zamierzał pozwolić, aby powiększona rola języka kazachskiego przełożyła się na utratę znaczenia innych języków. W szczególności kazachskie władze zgodnie z zaleceniami Komisarza nakazały nadawanie serwisów informacyjnych z napisami. Zapewniło to społecznościom mniejszościowym dostęp do wiadomości, co się dzieje w ich kraju w ojczystym języku. Komisarz ocenił, że dzięki temu mniejszościom łatwiej będzie się nauczyć języka kazachskiego⁵⁵².

Wysoki Komisarz pozytywnie ocenił przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Kazachstanu z dnia 20 października 2009 r. Z zadowoleniem przyjął jednoznaczne oświadczenie, że promocja języka państwowego nie będzie się odbywać kosztem innych języków używanych w tym kraju. Komisarz wyraził zamiar dalszego wspierania Kazachstanu w kształtowaniu jego polityki językowej, gdyż służy to dalszemu zacieśnianiu stosunków międzyetnicznych⁵⁵³. W listopadzie 2011 r. w Kazachstanie Komisarz uzgadniał kilka konkretnych sposobów współpracy z władzami. Komisarz odnotował wyrażony przez władze zamiar konsolidacji integracyjnego, tolerancyjnego, wielojęzycznego i wieloetnicznego społeczeństwa. Jednak wiadomości o projektach legislacyjnych dotyczących polityki językowej wywołały ożywioną debatę w społeczeństwie na temat roli języka państwowego, kazachskiego i rosyjskiego. Zgodnie z konstytucją Kazachstanu rosyjski jest używany w organach publicznych na równi z językiem państwowym. Strach przed zlikwidowaniem tego parytetu spowodował wzrost napięć w społeczeństwie, a nawet skłonił niektórych przedstawicieli mniejszości do kwestionowania swojej przyszłości w Kazachstanie. Szef komitetu językowego Ministerstwa Kultury, który koordynował proces opracowywania nowej

⁵⁵² Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 742th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 4-5.

⁵⁵³ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 778th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 6.

ustawy o języku, zapewnił Komisarza, że proces ten obejmowałby należyte konsultacje i dialog, w tym z grupami mniejszości, których ona dotyczy.

Na wniosek komisji językowej Komisarz zgodził się przekazać uwagi do projektu ustawy o języku. Komisarz otrzymał wniosek od Ministerstwa Informacji i Komunikacji o przekazanie uwag do nowego projektu ustawy o radiofonii i telewizji, która oczekiwała na dyskusję w parlamencie. Komisarz oczekiwał, że ta debata będzie okazją do zajęcia się kwestiami nadawania w językach mniejszości, szczególnie w świetle wezwania prezydenta do stworzenia specjalnej usługi telewizyjnej w tym celu⁵⁵⁴.

Podczas wizyty w czerwcu 2014 r. w Astanie Wysoki Komisarz OBWE Astrid Thors rozmawiała z władzami o interpretacji i wdrażaniu ustawodawstwa językowego. Komisarz zwróciła uwagę na potrzebę zapewnienia, aby oprócz wysiłków na rzecz promowania języka państwowego jako narzędzia integracji; na równych zasadach były konsekwentnie wdrażane istniejące gwarancje używania języka rosyjskiego na różnych szczeblach administracji. Dotyczy to języków używanych w oficjalnej korespondencji i w świadczeniu usług publicznych. Przedstawiciele społeczności mniejszościowych i społeczeństwa obywatelskiego informowali Panią Komisarz, że czasami informacje są przekazywane tylko w jednym języku. Komisarz zachęcała rząd do podjęcia proaktywnych wysiłków, aby lokalne władze przestrzegały tych obowiązków, gdyż obywatele są świadomi swoich praw w zakresie dostępu do informacji w obu językach. Publiczne potwierdzenie gwarancji prawnych w tym zakresie może pomóc uniknąć zamieszania i niepokoju. W tym kontekście Komisarz podkreśla, że w publicznym wystąpieniu w kwietniu 2014 r. prezydent wezwał do pełnego przestrzegania ustawy o językach. Poinformowano również Panią Komisarz, że sprawdzanie znajomości języka podczas rekrutacji urzędników państwowych jest nadal wdrażane stopniowo i że wyniki testów nie determinują decyzji o zatrudnieniu. Zdaniem Pani Komisarz to godne pochwały podejście może pomóc w zorganizowaniu reprezentatywnej i zróżnicowanej służby cywilnej⁵⁵⁵.

⁵⁵⁴ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 888th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 9.

⁵⁵⁵ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1007th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 6-7.

3.4.2. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu przez Kirgistan

3.4.2.1. Uregulowania prawne i praktyka

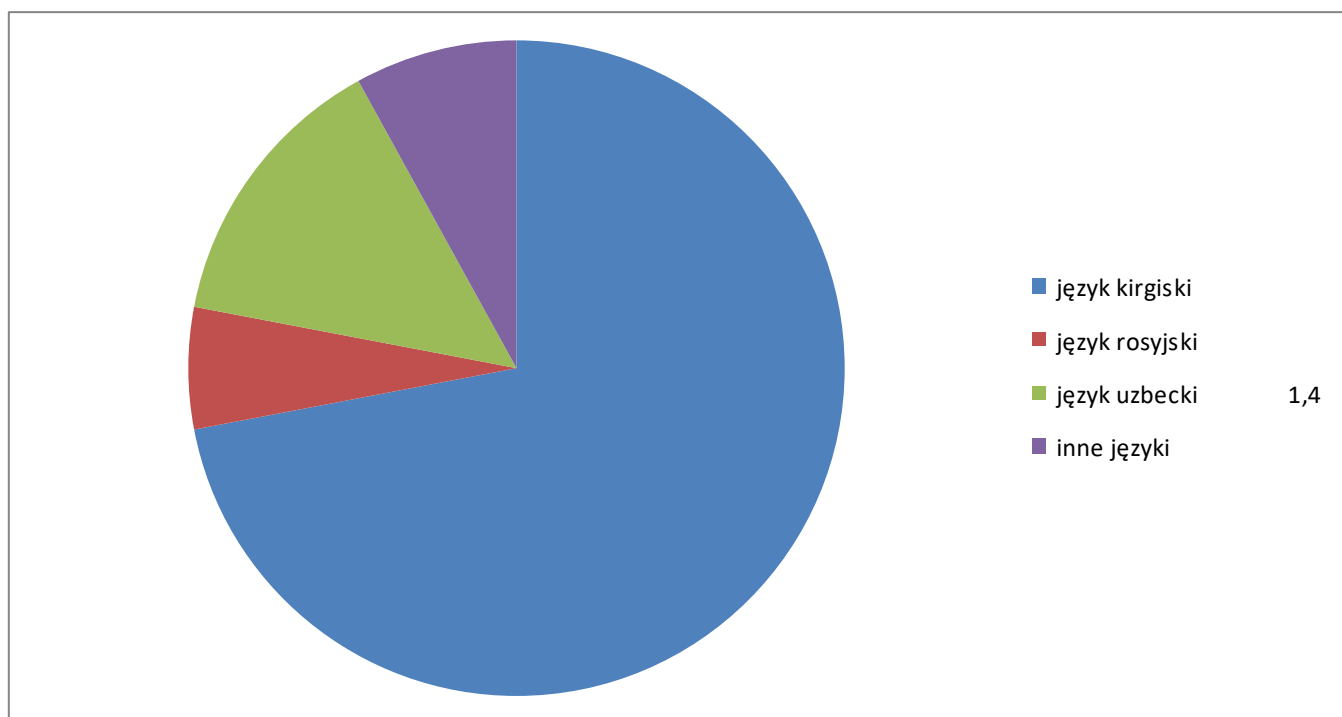
W świetle Konstytucji językiem państwowym Republiki Kirgiskiej jest język kirgiski. W Republice Kirgiskiej rosyjski jest używany jako język urzędowy. Republika Kirgiska gwarantuje przedstawicielom wszystkich grup etnicznych tworzących naród Kirgistanu, prawo do zachowania języka ojczystego oraz stworzenie warunków do jego nauki i rozwoju⁵⁵⁶.

Zgodnie z ustawą Republiki Kirgiskiej o języku państwowym z 23 września 1989 r. język kirgiski jest językiem państwowym w Kirgistanie. W dniu 29 maja 2000 r. Prezydent Kirgistanu podpisał ustawę o języku urzędowym Kirgistanu. Zgodnie z tą ustawą językiem urzędowym państwa jest język rosyjski państwa z zastrzeżeniem, że ta ustawa „nie obejmuje stosunków dotyczących posługiwania się językiem państwowym, który ma specjalny status zabezpieczony Konstytucją Republiki Kirgiskiej i prawem Republiki Kirgiskiej w sprawie języka państwowego Republiki Kirgiskiej”. Zapewniony jest swobodny rozwój języków innych narodowości żyjących w Republice Kirgiskiej. Każdy obywatel ma prawo do swobodnego wyboru języka komunikacji. Jednostki samorządu terytorialnego na terytoriach gęsto zaludnionych przez grupy etniczne (Uzbecy, Tadżykowie, Dunganie, Ujgurzy i inni) mają prawo używać języka ojczystego w charakterze języka państwowego. Osoby, które nie znają tych języków, mają zagwarantowane prawo do tłumaczenia. Ustawa o środkach masowego przekazu z dnia 2 czerwca 1992 r. chroni zasadę wolności słowa. Zabroniona jest propaganda narodowej i religijnej supremacji i nietolerancji w stosunku do innych ludów i narodów oraz dystrybucja materiałów naruszających normy etyki obywatelskiej i narodowej. W praktyce zapewnia się mniejszościom narodowym dostęp do mediów transmisyjnych. Audycje radiowe

⁵⁵⁶ Zob. art. 10 Konstytucji Republiki Kirgiskiej,

i telewizyjne są oferowane w kilku językach mniejszości. W mediach publicznych transmitowane są informacje o sprawach dotyczących mniejszości narodowych⁵⁵⁷.

Rysunek 8. Sytuacja językowa w Kirgistanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/kyrgyzstan/> [dostęp: 07.05.2021]; *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 333; G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 223; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 653; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 250; *Minority language...*, op.cit., s. 281; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.420; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 181; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 93.

Sytuacja językowa w Kirgistanie odzwierciedla model trzeci krajobrazu językowego, opisany przez G. Dorrena⁵⁵⁸. Język kirgiski⁵⁵⁹ odgrywa dominującą rolę, ale występuje również kilka języków mniejszościowych. Najważniejsze z nich to rosyjski i uzbecki. Konflikt językowy toczy się przez lata głównie z mniejszością uzbecką, wśród której występują gwałtowne protesty przeciwko dyskryminacji.

⁵⁵⁷ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 32-33.

⁵⁵⁸ Por. Rysunek 3.

⁵⁵⁹ Język z kipczackiej grupy języków tureckich. Od 1940 r. zapisywany zmodyfikowaną cyrylicą. Zob. K. Damm, A. Mikusińska, *Ludy i języki świata...*, op.cit.,s.115; Petr K. Austin, *Tysiąc języków...*, op.cit., s. 150.

3.4.2.2. Działalność Wysokiego Komisarza

W Kirgistanie rozwijały się sprzeczne poglądy na temat roli języków w kraju. Z jednej strony Krajowa Komisja ds. Języka Państwowego poinstruowała, że tylko kirgiski powinien być od stycznia 2007 r. wykorzystywany w pracy struktur administracji publicznej. Z drugiej strony niektórzy przedstawiciele mniejszości uzbeckiej zaapelowali o nadanie statusu języka urzędowego językowi uzbeckiemu. Zdaniem Komisarza Rolfa Ekéusa w tej sytuacji potrzebna jest zarówno ostrożność, jak i dialog. Komisarz wyraził gotowość udzielenia pomocy władzom Kirgistanu w opracowaniu kompleksowej i długoterminowej polityki, która doprowadziłaby do stopniowego wzmocnienia roli języka państwowego. Komisarz przewidywał między innymi powszechną naukę języków obcych, opartą na nowoczesnych metodach, poprzez edukację publiczną oraz w służbie publicznej, szczególnie na poziomie lokalnym w niektórych regionach. Jednocześnie Komisarz zalecał zwrócić uwagę na pozycję języków mniejszości narodowych, aby nie naruszać praw osób fizycznych do używania i rozwijania języka ojczystego⁵⁶⁰.

Wysoki Komisarz OBWE Astrid Thors podczas swojej wizyty w roku 2013 w Kirgistanie omówiła projekt krajowego programu dotyczącego języka państwowego i polityki językowej z władzami Kirgistanu. Zdaniem Pani Komisarz to pożądaný krok w kierunku bardziej zrównoważonej polityki językowej w tym kraju. Pani Komisarz zachęcała władze, aby wykorzystały tę okazję do ochrony praw językowych i edukacyjnych mniejszości narodowych⁵⁶¹.

⁵⁶⁰ Zob. R. Ekéus, *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 616th Plenary Meeting...*, op.cit., s.5.

⁵⁶¹ Zob.A. Thors, *Statement by Astrid Thors OSCE High Commissioner on National Minorities to the 977th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 8 .

3.4.3. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu przez Tadżykistan

3.4.3.1. Uregulowania prawne i praktyka

Konstytucja z 1994 r.⁵⁶² stanowi, że językiem państwowym Tadżykistanu jest tadżycki. Rosyjski to język komunikacji między narodowościami. Wszystkie narodowości i ludy zamieszkujące terytorium republiki mają prawo do swobodnego używania języka ojczystego. Zgodnie z powyższym Konstytucja Tadżykistanu uznaje tadżycki za język państwowy, ale jednocześnie stwierdza, że rosyjski jest językiem komunikacji między narodami. Wolność używania języka ojczystego w Tadżykistanie jest zagwarantowana konstytucyjnie. Ustawodawstwo zmierzało do promowania używania i rozwoju języka tadżyckiego, w tym za pomocą ustalania celów w odniesieniu do jego wykorzystania przez organy państwowe. Stosowanie odpowiednich przepisów okazało się niespójne i wyznaczone cele (np. jedyne użycie tadżyckiego, jako oficjalnego języka do 1996/7) nie zostały spełnione⁵⁶³.

Po ogłoszeniu niepodległości przez Tadżykistan Uzbegy stanowili około jednej czwartej populacji w tym kraju⁵⁶⁴. Liczba gazet, audycji telewizyjnych i szkół w języku uzbeckim znacząco spadała od 1992 r. W niektórych szkołach obowiązuje trójjęzyczny system nauczania (tadżycki / uzbecki / rosyjski). W praktyce rosyjski jest językiem komunikacji międzyetnicznej i jest szeroko stosowany w rządzie. Etniczni Rosjanie i inni rosyjskojęzyczni, na przykład Ukraińcy, stanowią mniej niż 2 procent populacji⁵⁶⁵. Artykuł 1 ustawy o języku, uchwalonej 22 lipca 1989 r., wprowadził tadżycki, jako język państwowy, który miał być używany, jako wyłączny język urzędowy od roku 1996. Jednak w latach 1996–1997 tylko 5–10% pracowników administracji rządowej i organizacji publicznych korzystały z tadżyckiego. Językami administracji w praktyce były rosyjski i uzbecki. Zgodnie z treścią artykułu 2

⁵⁶² Zob. art. 2 Konstytucji Republiki Tadżykistanu.

⁵⁶³ Zob. *Minority –Language...*, op.cit., s. 445.

⁵⁶⁴ Por.. Tabela 6.

⁵⁶⁵ Zob. *Tajikistan, Country Reports on Human Rights Practices*, 2001, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 4 March 2002, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eur/8353.htm>, [dostęp: 07.10.2019 r.]

ustawy o języku rosyjski to język używany w komunikacji między krajami WNP. Na podstawie artykułu 3 ustawy o językach uzbecki, kirgiski, turkmeński i języki Pamiru otrzymały gwarancje swobodnego użytkowania we wszystkich sferach życia społecznego, w tym w oficjalnych instytucjach. Znowelizowana wersja ustawy językowej wprowadzona w życie latem 1992 r. całkowicie wyeliminowała status rosyjskiego jako języka prowadzenia oficjalnej działalności gospodarczej. System edukacyjny może nadal prowadzić zajęcia w tadżyckim, rosyjskim i uzbeckim. Pracownicy rządowi zostali natomiast zobowiązani do prowadzenia wszystkich prac pisemnych i ustnych w języku tadżyckim do 1994 r. W praktyce przepis ten nie jest egzekwowany⁵⁶⁶.

W programie rządowym z 1997 roku zalecono ulepszenie i wykorzystanie programów rozwoju języka tadżyckiego, szczególnie w edukacji. Zasugerowano stworzenie sprzyjających warunków dla używania rosyjskiego jako środka komunikacji między państwami WNP. Zalecono ustanowienie specjalnych warunków użytkowania języka uzbeckiego w transmisjach telewizyjnych. W programie dokonano przeglądu wszystkich działań przeprowadzonych w latach 1989–1997. zgodnie z zapisami ustawy o języku. Przegląd składa się z części dotyczącej języka tadżyckiego i z części obejmującej zagadnienia dotyczące innych języków. Część I ma na celu dalszy rozwój tadżyckiego poprzez m.in. specjalne programy edukacyjne i propagowanie korzystania z tadżyckiego w decyzjach administracyjnych, wykonawczych i sądowych oraz w dokumentacji biznesowej. Program nakłada szereg obowiązków na organy rządowe w celu realizacji tego programu. Część druga określa plan utrzymania i rozwoju innych języków. Wskazuje warunki dotyczące prowadzenia edukacji w tych językach oraz ich wykorzystania i rozwoju w programach telewizyjnych i radiowych. Konstytucja Republiki Tadżykistanu⁵⁶⁷ gwarantuje wolność wypowiedzi i transmisji; każdej osobie zapewnia wolność słowa i prasy oraz prawo do korzystania ze środków masowego przekazu. Rządowa cenzura i ściganie za krytykę są zabronione. Lista informacji uważanych za tajemnice państwa jest określona przez prawo.

Uchwała rządu promuje używanie tadżyckiego w audycjach i filmach, w szczególności do celów edukacyjnych. Zgodnie z prawem, retransmisja programów zagranicznych realizowana jest na bazie międzynarodowej umowy podpisanej przez Tadżykistan lub na

⁵⁶⁶ Zob. *Minority –Language...*, op.cit., s. 446-447.

⁵⁶⁷ Zob. art. 30 Konstytucji Republiki Tadżykistanu.

podstawie bezpośrednich umów między nadawcami firmy. Jednak zbiór przepisów na ten temat wydany przez odpowiedni organ państwowy stanowi, że takie bezpośrednie umowy mogą być zawierane wyłącznie między samym organem rządowym a zagranicznymi nadawcami. Zatem niepubliczni nadawcy telewizyjni i radiowi są wykluczeni z działania w zakresie współpracy międzynarodowej. Wnioski o licencje na nadawanie muszą zawierać zamierzone języki, w których będzie nadawany program. Rząd zezwala na transmisje radiowe i telewizyjne w języku rosyjskim i uzbeckim, ale czas nadawania jest zdominowany przez programy w języku tadżyckim i rosyjskim. W listopadzie 2001 r. Tadżyckie Ministerstwo Komunikacji zakazało nadawania rosyjskiej stacji publicznej ORT - główne źródło wiadomości, analiz i kultury w kraju. W oficjalnym komunikacie stwierdzono, że przekaźniki rosyjskich stacji telewizyjnych zostały wyłączone z powodu zadłużenia nadawców⁵⁶⁸.

W preambule ustawy o telewizji i radiofonii z 14 grudnia 1996 roku, zapisano, że niniejsza ustawa reguluje działalność nadawców telewizyjnych i radiowych w Republice Tadżykistan; określa prawne, ekonomiczne, społeczne i organizacyjne warunki ich funkcjonowania, ukierunkowane na realizację wolności słowa, praw obywatelskich, oraz na otrzymywanie zupełnych i autentycznych informacji w celu prowadzenia otwartej i niezależnej dyskusji publicznej. Ustawa reguluje język audycji telewizyjnych i radiowych. Stacje telewizyjne i radiowe nadają w języku państwowym, a także w innych językach. Retransmisja programów zagranicznych realizowana jest na podstawie międzynarodowej umowy podpisanej przez Tadżykistan lub na podstawie bezpośredniej umowy między przedsiębiorstwami. Jednak przepisy dotyczące licencjonowania przyjęte w 2001 r. przez tadżycki komitet do spraw telewizyjnego i radiowego nadawania (organ koncesyjny działający pod kontrolą Prezydenta) stanowią, że wszelkie bezpośrednie porozumienia mogą być zawarte wyłącznie między Komitetem a zagranicznymi organizacjami telewizyjnymi i radiowymi.

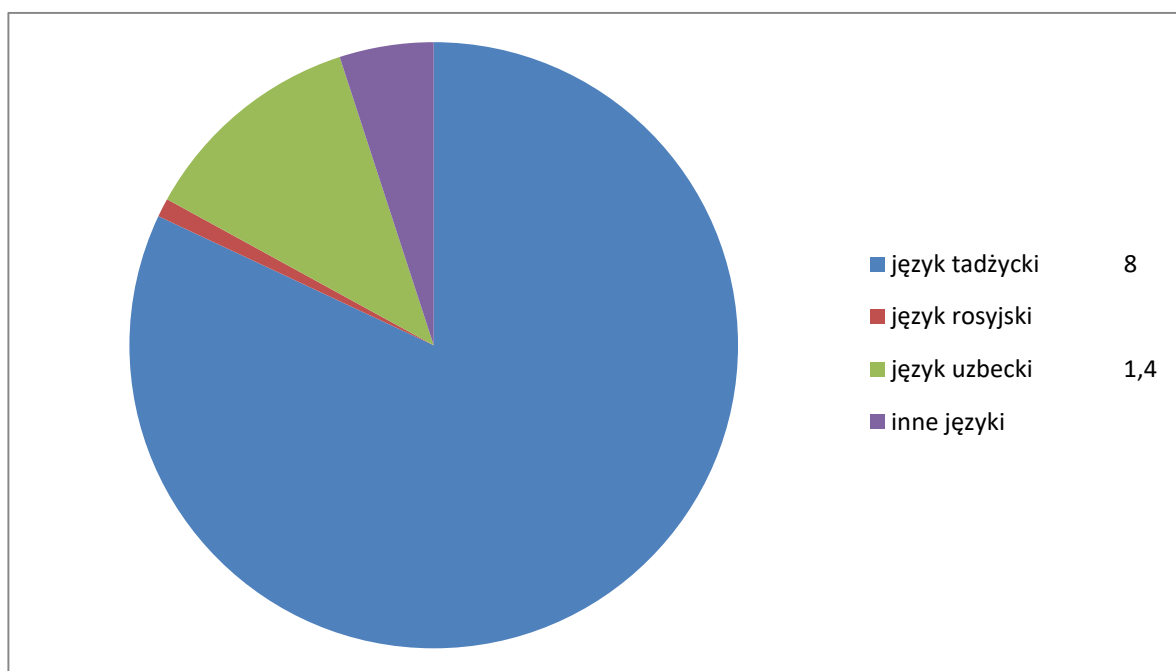
Natomiast język (języki), które mają być używane podczas transmisji, muszą być określone we wniosku o licencję. Prawo tadżyckie nie zapewnia żadnych środków zachęcających ani dotacji finansowych dla nadawców mniejszości narodowych. Tadżyckie

⁵⁶⁸ Zob. *Minority –Language...*, op.cit., s. 445-446. W maju 2002 r. Parlament tadżycki zmienił art. 3 ustawy o prasie i innej masowych mediach (ustawa została przyjęta w 1990 r.) Poprzednia wersja tego artykułu brzmiała: „Materiały , które mają być publikowane w różnych językach w środkach masowego przekazu najpierw są wydawane w języku państwowym, a następnie są tłumaczone i publikowane w innych językach”. W maju 2002 r. przyjęto następującą wersję: „Środki masowego przekazu Republiki Tadżykistanu prowadzą działalność w języku państwowym i innych językach zgodnie z Konstytucją Republiki Tadżykistanu i innymi normatywnymi aktami prawnymi Republiki Tadżykistanu”.

ustawodawstwo nie zawiera żadnych oficjalnych przepisów zakazujących mniejszościom nadawania w ich własnych językach. Na przełomie lat 90-tych i 2000-tych rządów tadżycki i uzbecki zaczęły omawiać traktat, który miał pozwolić każdemu krajowi tłumaczyć wzajemnie transmisje telewizyjne. Tadżyckie Ministerstwo Komunikacji zawarło umowę z rosyjską telewizją państwową (RTR), która nadaje na większej części terytorium Tadżykistanu.

W praktyce zapewnia się mniejszościom narodowym dostęp do mediów transmisyjnych. Audycje radiowe i telewizyjne są oferowane w kilku językach mniejszości⁵⁶⁹.

Rysunek 9. Sytuacja językowa w Tadżykistanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/tajikistan/> [dostęp: 07.05.2021]; *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 683; G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 223; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 979; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 435; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.809; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 351; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 185.

Sytuacja językowa w Tadżykistanie odzwierciedla model trzeci krajobrazu językowego, opisany przez G. Dorrena⁵⁷⁰. Język tadżycki⁵⁷¹ odgrywa dominującą rolę, ale

⁵⁶⁹ Zob. *Minority –Language...*, op.cit., s. 446.

⁵⁷⁰ Por. Rysunek 3.

występuje również kilka języków mniejszościowych. Największy z nich to uzbecki. Konflikt toczył się przez lata z mniejszością uzbecką, wśród której występowały gwałtowne protesty przeciwko dyskryminacji. Ponadto powszechnie stosuje się język rosyjski w administracji rządowej i w biznesie, pomimo znikomej liczby użytkowników, dla których jest pierwszym językiem.

3.4.3.2. Działalność Wysokiego Komisarza

Wysoki Komisarz Knut Vollebaek krytykował zapisy ustawy o języku, wprowadzonej w Tadżykistanie, gdyż według niego akt ten zanadto wzmacniał rolę języka urzędowego kosztem języków mniejszości, co negatywnie wpływało na sytuację międzyetniczną w Tadżykistanie. Wysoki Komisarz Knut Vollebaek po raz pierwszy odwiedził Tadżykistan. w czerwcu 2009 r. Komisarz odbył spotkania z prezydentem, wysokimi urzędnikami i aktywistami mniejszościowymi, które koncentrowały się na szeregu zagadnień, w tym na nowej ustawie o języku. Komisarz w pełni rozumiał intencje rządu, by nadać bardziej znaczącą rolę tadżyckiemu jako językowi państwowemu w różnych dziedzinach życia. Jednocześnie wyraził szereg zastrzeżeń w odniesieniu do proponowanych poprawek i ich wpływu na sytuację etniczną w Tadżykistanie. Ponadto wyraził swoje obawy w poufnej korespondencji z rządem tadżyckim i podkreślił potrzebę zajęcia się kwestiami promowania i ochrony języków mniejszości, co do których mniejszości żywią istotne obawy. Komisarz planował prowadzić dalsze rozmowy z władzami tadżyckimi na temat sposobu wdrożenia nowej ustawy, w tym określenia jej ewentualnego wpływu na stosunki międzyetniczne oraz w celu omówienia, w jaki sposób Komisarz i rząd Tadżykistanu mogą współpracować w celu wzmocnienia języka państwowego w zrównoważony sposób⁵⁷². W czerwcu 2010 r. Komisarz informował Stałą Radę o zaangażowaniu się w dialog z władzami Tadżykistanu na temat wdrażania ostatnio przyjętych regulacji dotyczących kwestii językowych. Rząd Tadżykistanu konstruktywnie współpracował z Komisarzem. Prace nad wytycznymi wykonawczymi do

⁵⁷¹ Język z grupy języków irańskich (rodzina indoeuropejska), bliski językowi perskiemu. Od 1940 r. zapisywany zmodyfikowaną cyrylicą.. Zob. K. Damm, A. Mikusińska, *Ludy i języki świata...*, op.cit., s.199; Petr K. Austin, *Tysiąc języków...*, op.cit., s. 151.

⁵⁷² Zob. K. Vollebaek , *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 778th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 2.

„tadżyckiej ustawy o języku państwowym” miały zostać wkrótce zakończone. Komisarz na bieżąco monitorował faktyczne wdrażanie nowych przepisów o języku⁵⁷³.

Głównym celem wizyty Komisarza w lipcu 2011 r. było ożywienie dyskusji na temat wdrażania ustawy o języku. Ustawa o języku państwowym, która weszła w życie w 2009 r., ma uzasadniony cel, a mianowicie wzmocnienie pozycji języka państwowego. Niektóre części ustawy są jednak niejednoznaczne i mogą być źle interpretowane, co może mieć negatywny wpływ na prawa osób należących do mniejszości narodowych. Komisarz kontynuował z rządem Tadżykistanu dialog na temat wdrażania ustawy. Komisarz wraz z władzami tadżyckimi opracował szczegółowe wytyczne wykonawcze, aby zapewnić interpretację i wdrażanie ustawy w sposób, który nie narusza międzynarodowych standardów i prawa społeczności etnicznych do zachowania i promowania języków mniejszości⁵⁷⁴.

W listopadzie 2014 r. Wysoki Komisarz OBWE Astrid Thors omawiała z Rzecznikiem Praw Obywatelskich wdrażanie ustawy o języku państwowym, która wzbudziła pewne obawy wśród społeczności mniejszości narodowych; oraz innych inicjatyw legislacyjnych związanych z prawami mniejszości⁵⁷⁵.

Wysoki Komisarz Lambert Zannier podczas swojej wizyty w czerwcu 2019 r. wezwał władze do inwestowania w ochronę i rozwój języków ojczystych, w tym języków używanych przez społeczności w regionie Górski Badachschan. Przekonywał również do promowania języka państwowego za pomocą zachęt, a nie środków karnych⁵⁷⁶.

⁵⁷³ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 813th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 2.

⁵⁷⁴ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 888th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 9.

⁵⁷⁵ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1026th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 8.

⁵⁷⁶ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner to the 1246th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 4.

3.4.4. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu przez Turkmenistan

3.4.4.1. Uregulowania prawne i praktyka

Językiem państwowym Turkmenistanu jest język turkmeński. Prawo do korzystania z własnego języka ojczystego jest zagwarantowane przez Konstytucję dla wszystkich obywateli⁵⁷⁷.

Język turkmeński jako język państwowy, został uznany jeszcze w Związku Radzieckim. Natomiast rosyjski otrzymał status języka komunikacji międzyetnicznej. Na terenach, gdzie większość ludności stanowią inne grupy etniczne niż Turkmeni, przedstawiciele mniejszości narodowych mogą posługiwać się swoimi językami w kontaktach z organami administracyjnymi⁵⁷⁸. W Turkmenistanie nie ma żadnych regulacji prawnych ułatwiających dostęp mniejszości do nadawania ich własnych językach w środkach masowego przekazu. Z drugiej strony nie ma również żadnych sankcji zakazujących dostępu mniejszości do nadawania w ich własnych językach. Nie funkcjonują również przepisy dotyczące wszelkich wymiarów transgranicznych istotnych dla transmisji. Nie podpisano żadnych odpowiednich umów międzyrządowych. W 1994 r. retransmisja rosyjskiego kanału RTR została zatrzymana z powodu nadania kilku krytycznych programów o Turkmenistanie. Po 1996 r. nadawanie ORT zaczęło być stopniowo ograniczane do czterech–sześciu godzin dziennie. Retransmisja tureckiego kanału Avrasiya została kilkakrotnie przerwana ze względu na rozbieżności w stosunkach politycznych pomiędzy Turcją a Turkmenistanem⁵⁷⁹.

Państwo ma monopol na wszystkie środki masowego przekazu, w tym media elektroniczne. Nie istnieją żadne środki zachęcające do nadawania w językach mniejszości. Nie ma żadnych redakcji w językach mniejszościowych. Jedyne programy przeznaczone specjalnie dla mniejszości językowych to krótkie wiadomości w języku rosyjskim. Retransmisje rosyjskiej telewizji są ograniczane przez państwo. Regionalne studia, również

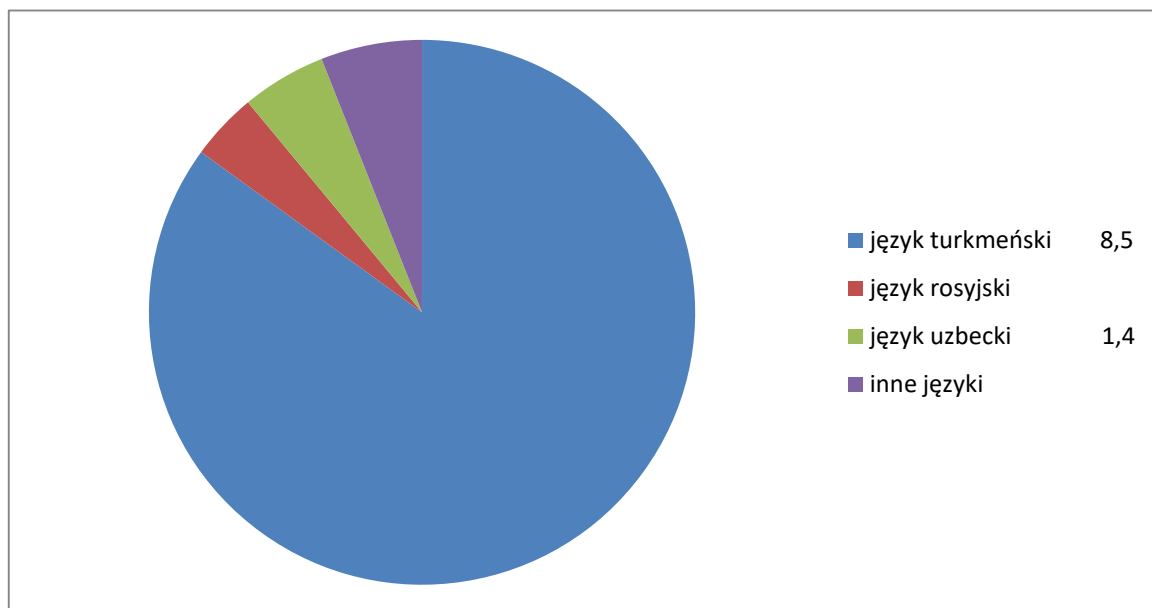
⁵⁷⁷ Zob. art. 13 Konstytucji Turkmenistanu.

⁵⁷⁸ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 15-16.

⁵⁷⁹ Zob. T. McGonagle, B. Davis Noll, M. Price (red.) *Minority –Language...* op.cit., s. 461-462.

z regionów gęsto zaludnionych przez mniejszości narodowe, przestały istnieć na początku lat dziewięćdziesiątych. Prywatny sprzęt satelitarny umożliwia niektórym osobom mieszkającym w Turkmenistanie odbiór programów telewizyjnych z Rosji i Turcji⁵⁸⁰.

Rysunek 10. Sytuacja językowa w Turkmenistanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/turkmenistan> [dostęp:07.05.2021]; *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s.712; G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 223; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 451; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 365; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 1022; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.847; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 195.

Sytuacja językowa w Turkmenistanie odzwierciedla model trzeci krajobrazu językowego, opisany przez G. Dorrena⁵⁸¹. Język turkmeński⁵⁸² odgrywa dominującą rolę, ale występuje również kilka języków mniejszościowych. Najważniejsze z nich to rosyjski i uzbecki. Potencjalnie na tym tle możliwy jest konflikt językowy.

⁵⁸⁰ Ibidem, .s. 459.

⁵⁸¹ Por. Rysunek 3.

⁵⁸² Język z oguzyjskiej grupy języków tureckich. Od 1938 r. zapisywany zmodyfikowaną cyrylicą, zastąpioną w 1991 r. odmianą alfabetu łacińskiego. Zob. K. Damm, A. Mikusińska, *Ludy i języki świata...*, op.cit., s.208; Petr K. Austin, *Tysiąc języków...*, op.cit., s. 147.

3.4.5. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie przestrzegania prawa mniejszości narodowych do posługiwania się własnym językiem, w tym w zakresie używania języków mniejszości narodowych w środkach masowego przekazu przez Uzbekistan

3.4.5.1. Uregulowania prawne i praktyka

W świetle Konstytucji językiem państwowym Republiki Uzbekistanu jest język uzbecki. Konstytucja deklaruje jednocześnie, że Republika Uzbekistanu zapewnia szacunek dla języków, zwyczajów i tradycji wszystkich narodowości i grup etnicznych mieszkających na jej terytorium oraz tworzenie warunków dla ich rozwoju⁵⁸³. Język Uzbecki jako język państwowy został uznany po raz pierwszy w 1989 roku. Ustawa o języku państwowym, zmieniona w grudniu 1995 roku stanowi, że językiem państwowym Republiki Uzbekistanu jest język uzbecki. Status języka uzbeckiego jako języka państwowego nie może naruszać prawa konstytucyjne narodów i narodowości zamieszkałych na terytorium Republiki do używania swoich języków ojczystych. W językach mniejszości narodowych można posługiwać się przed organami administracyjnymi oraz organami wymiaru sprawiedliwości⁵⁸⁴.

W świetle Konstytucji środki masowego przekazu są wolne i działają zgodnie z prawem. Ponoszą odpowiedzialność za wiarygodność informacji zgodnie z określoną procedurą. Cenzura jest niedopuszczalna⁵⁸⁵. Programy telewizyjne i radiowe mogą być nadawane w języku państwowym oraz w innych językach. Publikacje są realizowane w języku państwowym i w razie potrzeby, w innych językach. Takie mniejszości narodowe jak rosyjska, tadżycka, kazachska, tatarska, kirgiska, turkmeńska, wydają własne gazety lub czasopisma; w większości przypadków w swoich językach. W praktyce zapewnia się mniejszościom narodowym dostęp do mediów transmisyjnych. Audycje radiowe i telewizyjne są oferowane w kilku językach mniejszości⁵⁸⁶.

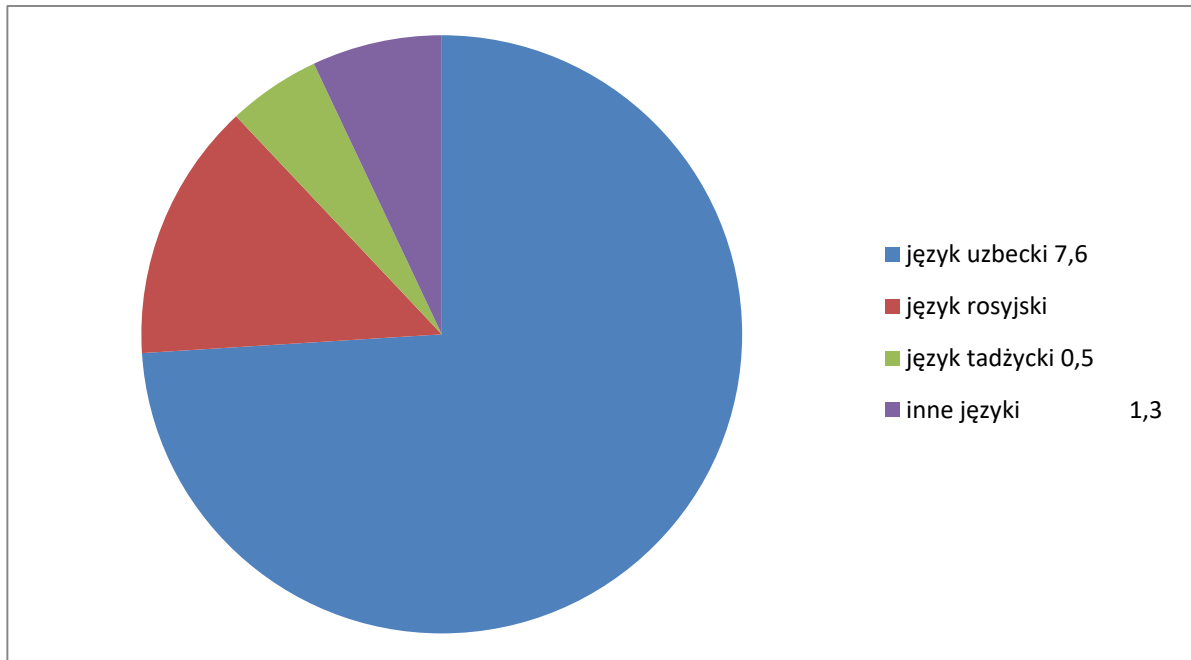
⁵⁸³ Zob.art. 4 Konstytucji Republiki Uzbekistanu.

⁵⁸⁴ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 16-17.

⁵⁸⁵ Zob.. art. 67 Konstytucji Republiki Uzbekistanu.

⁵⁸⁶ Zob. *Report on the linguistic rights...*, op.cit., s. 32.

Rysunek 11. Sytuacja językowa w Uzbekistanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/uzbekstan/> [dostęp: 07.05.2021]; *Collins Popularna Encyklopedia...*, op.cit., s. 727; G. Dorren, *Babel...*, op.cit., s. 223; *Encyklopedia Świat i Polska 2007...*, op.cit., s. 1042; *Leksykon państw świata...*, op.cit., s. 461; *Państwa świata*, red. B. Kaczorowski..., op.cit., s.870; *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 373; *Państwa Świata. Przegląd Regionalny...*, op.cit., s. 200.

Sytuacja językowa w Uzbekistanie odzwierciedla model trzeci krajobrazu językowego, opisany przez G. Dorrena⁵⁸⁷. Język uzbecki⁵⁸⁸ odgrywa dominującą rolę, ale występuje również kilka języków mniejszościowych. Najważniejsze z nich to rosyjski i tadżycki. Potencjalnie na tym tle możliwy jest konflikt językowy.

⁵⁸⁷ Por. Rysunek 3.

⁵⁸⁸ Język z karłuckiej grupy języków tureckich. Od 1941 r. zapisywany zmodyfikowaną cyrylicą, zastąpioną w 1995 r. odmianą alfabetu łacińskiego. Zob. K. Damm, A. Mikusińska, *Ludy i języki świata...*, op.cit.,s. 214; Petr K. Austin, *Tysiąc języków...*, op.cit., s. 142.

3.5. Realizacja zaleceń Wysokiego Komisarza w zakresie uregulowań dotyczących mniejszości narodowych w stosunkach międzynarodowych

3.5.1. Działalność misji terenowych OBWE

3.5.1.1. Reforma sektora bezpieczeństwa i współpraca w kontekście regionalnym

3.5.1.1.1. Działalność Biura Programowego OBWE w Nur-Sultan

Biuro wspiera Kazachstan we wzmacnianiu środków budowy zaufania i bezpieczeństwa OBWE. Wspiera reformę sektora bezpieczeństwa i współpracę w kontekście regionalnym poprzez promowanie Dokumentu Wiedeńskiego z 2011 r.⁵⁸⁹ oraz Kodeksu Postępowania Polityczno-Wojskowego. Biuro pracuje również nad zabezpieczaniem i niszczeniem nadwyżek broni strzeleckiej i lekkiej oraz amunicji konwencjonalnej. Biuro OBWE 13 września 2018 r. współorganizowało dziesiąte doroczne regionalne warsztaty w Kazachstanie na temat zagrożeń wybuchowych. Biuro prowadziło szkolenie policji Kazachstanu w zakresie profilowania ryzyka (14 września 2018 r.). Biuro przeprowadziło dla ekspertów z Azji Środkowej kurs na temat humanitarnych systemów akcji przeciwminowych (4 kwietnia 2019 r.)⁵⁹⁰.

3.5.1.1.2. Działalność Biura Programowego (Centrum) OBWE w Biszkeku

Zgodnie ze swoim mandatem i Kodeksem postępowania OBWE w zakresie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa Biuro Programowe OBWE zapewnia kompleksowe wsparcie rządowi Kirgistanu we wdrażaniu reformy w sektorze bezpieczeństwa, w tym w zakresie egzekwowania prawa. Biuro Programowe zapewnia również wsparcie mające na celu budowanie zdolności instytucjonalnych i zawodowych parlamentu narodowego Republiki Kirgiskiej, wzmocnienie kompetencji zawodowych urzędników

⁵⁸⁹*Vienna Document 2011 on Confidence and Security Building Measures, adopted at the 665th Special Meeting the OSCE Forum for Security Co-operation in Vienna on 30 November 2011*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019, dalej zwany jako Dokument Wiedeński.

⁵⁹⁰ Zob. www.osce.org/programme-office-in-nur-sultan [dostęp: 03.01.2022].

państwowych oraz zwiększenie roli kobiet i młodzieży w obszarze demokratycznego sprawowania rządów, współpracy regionalnej i dyplomacji. Biuro Programowe konsultuje się z członkami organów ścigania, którzy działają w krajowych radach publicznych, i zapewnia im wsparcie techniczne, metodologiczne i logistyczne. Biuro Programowe wspiera Kirgistan we wdrażaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1540 w sprawie nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia⁵⁹¹.

3.5.1.1.3. Działalność Biura Programowego OBWE w Duszanbe

Biuro Programowe pomaga w opracowywaniu programów szkoleniowych dla oficerów wojska Tadżykistanu w zakresie bezpieczeństwa fizycznego i zarządzania zapasami broni. Biuro zapewnia szkolenie personelu w Centrum Weryfikacji Sił Zbrojnych oraz pracuje nad stworzeniem elektronicznego systemu prowadzenia dokumentacji w składach broni i amunicji. Prowadzi również program eliminacji min lądowych i innych materiałów wybuchowych, obejmujący m.in. organizowanie grupy ds. rozminowywania humanitarnego w ramach Ministerstwa Obrony. Biuro dąży do prowadzenia dialogu i współpracy technicznej w Azji Środkowej poprzez organizowanie okrągłych stołów i innych formatów wymiany informacji w regionie. Biuro promowało regionalny kurs na temat działań demilitaryzacyjnych w Azji Środkowej, który odbył się w październiku 2018 r. Organizowało w grudniu 2018 r. regionalny kurs w przedmiocie zagrożeń wybuchowych dla specjalistów z Azji Środkowej i Afganistanu.

Biuro wspiera działalność Regionalnego Centrum Szkolenia ds. Zagrożeń Wybuchowych Ministerstwa Obrony Tadżykistanu, które zainaugurowało swoją działalność w sierpniu 2019 r. Przeprowadziło ono m.in. miesięczny regionalny kurs utylizacji materiałów wybuchowych, zakończony w dniu 18 czerwca 2021 r. W szkoleniu wzięło udział trzech instruktorów z Regionalnego Ośrodka Szkolenia Zagrożeń Wybuchowych, trzech oficerów i jeden specjalista medyczny z Ministerstwa Obrony Tadżykistanu. Jego celem było rozwinięcie ich kompetencji i umiejętności w zakresie wykrywania i identyfikacji materiałów wybuchowych, a także określania, kiedy można je bezpiecznie przenosić i transportować. Kurs obejmował również ćwiczenia symulacyjne zapewniające dokładne zadania w miejscu

⁵⁹¹ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp:04.01.2022].

pracy, doskonalące umiejętności mentorskie i monitorujące uczestników. Sesje praktyczne zostały zorganizowane wspólnie przez Ministerstwo Obrony Tadżykistanu i Biuro Programowe OBWE w Duszanbe i obejmowały bezpieczny dostęp i transport amunicji na miejsce przeznaczenia ⁵⁹².

3.5.1.1.4. Działalność Centrum OBWE w Aszchabadzie

Centrum pomaga Turkmenistanowi w poprawie bezpieczeństwa, ochrony i zarządzania kontrolowanymi przez państwo zapasami broni konwencjonalnej, strzeleckiej i lekkiej. Wzmocnienie zarządzania zapasami, w tym niszczenie jest, bowiem jednym z działań OBWE w dziedzinie kontroli broni. Centrum szkoli starszych i średnich oficerów sił zbrojnych w zakresie zarządzania magazynami amunicji. Centrum organizuje warsztaty i spotkania przy okrągłym stole w celu omówienia takich kwestii, jak wdrożenie postanowień dokumentu wiedeńskiego z 2011 r. dotyczących wzajemnych wizyt weryfikacyjnych, wymiany informacji i planowania obrony. Centrum działa na rzecz opracowania krajowego planu działania Turkmenistanu dotyczącego wdrożenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1540 (2004) w sprawie nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia⁵⁹³.

3.5.1.2. System zarządzania konfliktami granicznymi

3.5.1.2.1. Działalność Biura Programowego OBWE w Nur-Sultan

W celu promowania koncepcji bezpieczeństwa granic w ramach OBWE i zintegrowanego zarządzania granicami w Kazachstanie, Biuro regularnie organizuje seminaria szkoleniowe na temat bezpieczeństwa dokumentów, międzynarodowych technik profilowania, zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz nielegalnego handlu narkotykami. Biuro przeprowadziło dla straży granicznej Kazachstanu szkolenia

⁵⁹² Zob. www.osce.org/programme-office-in-dushanbe [dostęp: 05.01.2022 r.].

⁵⁹³ www.osce.org/centre-in-ashgabat [dostęp: 06.01.2022 r.].

w zakresie bezpieczeństwa dokumentów, w tym w zakresie wykrywania fałszywych dokumentów (28 czerwca – 2 sierpnia 2019 r.; 8 listopada – 12 listopada 2021 r.) oraz w zakresie przeciwdziałania międzynarodowej przestępczości i identyfikacji zagranicznych bojowników terrorystycznych (28 listopada 2019 r) a także trzytygodniowe szkolenie z zakresu bezpieczeństwa podwodnego dla nurków służby granicznej (zakończone 23 lipca 2021 r.).⁵⁹⁴.

3.5.1.2.2. Działalność Biura Programowego (Centrum) OBWE w Biszkeku

Centrum OBWE w Biszkeku współpracowało z Komisją Wspólną w sprawie delimitacji i demarkacji granicy państwowej Republiki Kirgiskiej, ustanowioną w celu rozstrzygnięcia sporów terytorialnych i podejmowania decyzji w przedmiocie wytyczenia granic, które często są przyczyną lokalnych konfliktów. W lutym 2013 roku ustanowiono program mający na celu zwiększanie zdolności rządu kirgiskiego do zaangażowania się we współpracę regionalną w dziedzinie bezpieczeństwa i zarządzania granicami⁵⁹⁵. W marcu 2013 roku powstał projekt stworzenia sieci „ambasadorów pokoju”, pomagających lokalnym społecznościom i władzom miast Osz, Jalal-Abad i prowincji Chuy w identyfikacji i reagowaniu na potencjalne konflikty etniczne⁵⁹⁶.

Biuro Programowe OBWE w Biszkeku prowadzi spotkania, dotyczące „wczesnego ostrzegania”, z przedstawicielami państwowej służby granicznej Republiki Kirgiskiej (SBS), władzami lokalnymi i mieszkańcami w celu zapobiegania potencjalnym wypadkom na terenach przygranicznych i podnoszenia świadomości na ich temat. Biuro Programowe OBWE pomaga SBS, promując współpracę transgraniczną i zwiększając potencjał personelu SBS, zaangażowanego w przeciwdziałanie zagrożeniom transnarodowym w zakresie zarządzania granicami i bezpieczeństwa. Biuro w Biszkeku wspiera wysiłki SBS we wdrażaniu zintegrowanego zarządzania granicami, którego celem jest osiągnięcie skoordynowanego i skutecznego systemu bezpieczeństwa i zarządzania granicami.

⁵⁹⁴ Zob. www.osce.org/programme-office-in-nur-sultan [dostęp: 03.01.2022].

⁵⁹⁵Zob. *Project brief „Enhancing the ability of the Kyrgyz Government to engage in regional cooperation in border security and management”*, OSCE Centre in Bishkek, Bishkek 2013, s.1-2.

⁵⁹⁶ Zob. *Fact sheet “Developing the Capacity of the Public-Private Network of “ Yntymak Jarchyлары” (Peace Ambassadors) in Osh City, and Osh, Jalal-Abad and Chuy Provinces”*, OSCE Centre in Bishkek, Bishkek 2013, s. 1-2.

Biuro zapewnia również pomoc techniczną dla SBS w celu właściwego analizowania i reagowania na incydenty graniczne⁵⁹⁷.

3.5.1.2.3. Działalność Biura Programowego OBWE w Duszanbe

Tadżykistan stoi w obliczu szeregu problemów związanych z granicami, w tym przemytu narkotyków i handlu ludźmi. Biuro Programowe szkoli tadżyckich, kirgiskich i afgańskich funkcjonariuszy granicznych w wykrywaniu i przechwytywaniu nielegalnych ruchów granicznych i pomaga im odkryć chemikalia, wykorzystywane do produkcji narkotyków, przemywane do Tadżykistanu z Chin lub Kirgistanu.

W 2009 r. Biuro programowe powołało OBWE Border Management Staff College (BMSC), aby szkolić wyższych urzędników granicznych ze wszystkich współpracujących państw. 10 grudnia 2021 r. BMSC zakończył 30-ty kurs w Duszanbe, zorganizowany w formie mieszanej. W kursie wzięło udział dwudziestu pięciu przedstawicieli z agencji granicznych, służb migracyjnych, celnych i antynarkotykowych. Reprezentowali oni dwanaście państw OBWE. Miesięczny kurs, prowadzony w interaktywnym stylu uczenia się, obejmował siedem modułów prezentujących zintegrowane podejście OBWE do skutecznego bezpieczeństwa i zarządzania granicami. Tematy poruszane podczas sesji badawczych obejmowały m.in. modele bezpieczeństwa i zarządzania granicami, zagrożenia transnarodowe, ocenę ryzyka, cyberbezpieczeństwo, handel ludźmi, integralność ułatwień w handlu oraz przeciwdziałanie korupcji. W ramach kursu zorganizowano dyskusję przy okrągłym stole, na której omówiono sytuację w Afganistanie oraz zajęto się obecnymi i potencjalnymi zagrożeniami transgranicznymi, jakie stwarza ona dla regionu Azji Centralnej. Dyskusje koncentrowały się na określeniu środków zaradczych i strategii łagodzenia w przeciwdziałaniu implikacjom transgranicznym i wzmocnieniu kontroli granicznych, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia uchodźcom bezpiecznych schronień, ochrony ich praw i ustanowienia mechanizmów odsyłania⁵⁹⁸.

⁵⁹⁷ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

⁵⁹⁸ Zob. www.osce.org/programme-office-in-dushanbe [dostęp: 05.01.2022].

3.5.1.2.4. Działalność Centrum OBWE w Aszchabadzie

W ramach swojego pozabudżetowego projektu „Wzmacnianie zdolności służb granicznych w Turkmenistanie”, Centrum regularnie organizuje działania, takie jak zaawansowany patrol graniczny, szkolenia morskie, górskie, medyczne i psie oraz warsztaty obejmujące aspekty bezpieczeństwa. Częścią tego projektu są warsztaty na temat istotnych aspektów zarządzania granicami dla uczestników z Turkmenistanu i Afganistanu. Centrum organizuje również specjalistyczne szkolenia dla oficerów ochrony marynarki wojennej i granicznej, personelu celnego oraz ochrony lotnictwa na różne tematy, od procedur patrolowania i technik nadzoru po protokoły bezpieczeństwa morskiego i zarządzanie bezpieczeństwem na lotniskach. Centrum szkoli turkmeńskich funkcjonariuszy organów ścigania w zakresie technik przeciwdziałania handlowi narkotykami, wzmocnienia bezpieczeństwa obiegu dokumentów podróży i promowania kodeksu postępowania dla organów ścigania. Centrum wspiera również współpracę Turkmenistanu w zakresie infrastruktury regionalnej - środki budowy zaufania (RI-CBM -Regional Infrastructure – Confidence Building Measures) w regionie Azji, ułatwiając organizację regularnych spotkań technicznych grup roboczych i inne wydarzenia w Aszchabadzie organizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Turkmenistanu⁵⁹⁹.

3.5.1.2.5. Działalność Koordynatora Projektów OBWE w Uzbekistanie

Do jednych z kluczowych działań Koordynatora należy poprawa bezpieczeństwa dokumentów podróży. W tym celu Koordynator prowadzi warsztaty eksperckie na takie tematy, jak biometryczne systemy paszportowe i dokumenty podróży odczytywalne maszynowo. Koordynator zorganizował 19 sierpnia 2013 r. w Taszkencie spotkanie w kwestii nieprolifracji broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i jądrowej, a 9 czerwca 2017 r. kurs dla trenerów w Uzbekistanie dotyczący wykrywania fałszywych dokumentów. Koordynator pomaga również organom ścigania w ustanowieniu zaawansowanego systemu informacji o pasażerach w Uzbekistanie⁶⁰⁰.

⁵⁹⁹ Zob. www.osce.org/centre-in-ashgabat [dostęp: 06.01.2022].

⁶⁰⁰ Zob. www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan [dostęp: 07.01.2022].

3.5.1.3. Zwalczenie terroryzmu

3.5.1.3.1. Działalność Biura Programowego (Centrum) OBWE w Biszkeku

Biuro Programowe (wcześniej, jako Centrum) OBWE w Biszkeku pomaga władzom publicznym, zaangażowanym w pracę na rzecz zwalczania terroryzmu, poprawić ich zdolności operacyjne. Biuro prowadzi szkolenia, ułatwia wymianę najlepszych praktyk, udziela pomocy technicznej i finansuje kursy, które symulują sytuacje z życia wzięte. Biuro pomaga również w szkoleniach i koordynacji walki z terroryzmem w Kirgistanie, w tym w kwestiach takich jak ograniczanie rozpowszechniania broni strzeleckiej i broni lekkiej oraz amunicji konwencjonalnej; ochrona krytycznych obiektów energetycznych i gotowość do ataku na granicy. Na przełomie sierpnia i września 2019 r. Biuro Programowe przeprowadziło 5-dniowe szkolenie na temat technik analitycznych i wykorzystywania wywiadu finansowego do skutecznego przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu⁶⁰¹. Biuro Programowe OBWE angażuje się we wzmocnienie wysiłków rządu Kirgistanu w zakresie zapobiegania brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji prowadzącej do terroryzmu oraz przeciwdziałania temu zjawisku (VERLT). Długoterminowe podejście strategiczne obejmuje systematyczne inicjatywy na rzecz budowania zdolności i kompleksowe krajowe programy szkoleniowe. Programy mają na celu umożliwienie organom ścigania skutecznego rozwiązywania bieżących problemów związanych z bezpieczeństwem. Biuro Programowe uznaje rolę młodzieży w powstrzymaniu zagrożenia VERLT oraz wspiera wzmocnienie pozycji młodych mężczyzn i kobiet, jako agentów zmian poprzez inicjatywy zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania⁶⁰². W kwietniu 2013 r. powstał projekt, którego celem było zwiększenie gotowości operacyjnej kirgiskich agencji antyterrorystycznych w walce z zagrożeniem terroryzmem i wzmocnienie krajowego potencjału w zakresie kontroli zbrojeń⁶⁰³.

Ponad 50 młodych liderów społeczności z całego kraju zgromadziło się na dwóch osobistych szkoleniach, które odbyły się w dniach 14-18 czerwca 2021 r. w Biszkeku oraz od 27 września do 1 października 2021 r. w Osz. Kursy są częścią inicjatywy Liderzy przeciwko

⁶⁰¹ Zob. www.osce.org/secretariat/428786, [dostęp: 26.05.2020].

⁶⁰² Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp 04.01.2022].

⁶⁰³ Zob. *Informacja o projekcie „Ułuczszjenije opjeratiwnoj gotownosti antitjerroristiczjeskich subjektow Kyrgyzskoj Rjespubliki po borbjie s ugroznoj tjerrorizma i ukrjepljenije nacionalnogo potencjiała w oblasti kontrolja nad woorużenijami”*, OBCJE Cjentr w Biszkekje, Biszkek 2013, s. 1-2.

nietolerancji i brutalnemu ekstremizmowi (LIVE). LIVE buduje zdolność społeczeństwa obywatelskiego – młodzieży, kobiet i liderów społeczności – do zapobiegania brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji, które prowadzą do terroryzmu (VERLT). Wydarzenia zostały zorganizowane przez Biuro Programowe OBWE w Biszkeku w ścisłej współpracy z Jednostką Akcji Przeciwko Terroryzmowi (ATU) Departamentu Zagrożeń Transnarodowych OBWE (TNTD), Kursy podkreślały potrzebę zapobiegania brutalnemu ekstremizmowi we wszystkich jego formach i przejawach oraz odrzucenia jednoznacznie kojarzenia terroryzmu i brutalnego ekstremizmu z jakąkolwiek religią, narodowością lub pochodzeniem etnicznym, zgodnie z zobowiązaniami OBWE. Model szkoleniowy jest przeznaczony do stosowania na całym obszarze OBWE. Inicjatywa LIVE składa się z trzech kursów szkoleniowych dostosowanych do młodzieży, kobiet i liderów społeczności na całym obszarze OBWE⁶⁰⁴.

3.5.1.3.2. Działalność Biura Programowego OBWE w Duszanbe

Biuro Programowe zapewnia systematyczne i dostosowane do potrzeb zwiększanie kompetencji organów ścigania Tadżykistanu w walce z terroryzmem i międzynarodową przestępczością zorganizowaną. Biuro Programowe wspiera badania, podnoszenie świadomości, formułowanie polityki i szkolenia dotyczące przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji prowadzącej do terroryzmu, łącząc rząd i społeczeństwo obywatelskie. Biuro przekazało tadżyckim siłom policji specjalnej w październiku 2008 r. roboty bombowe MR-7.

Biuro Programowe OBWE w Duszanbe we współpracy z Biurem ONZ ds. Narkotyków i Przestępczości w Azji Środkowej oraz Departamentem Zagrożeń Transnarodowych Sekretariatu OBWE/Jednostką ds. Działań przeciwko Terroryzmowi zorganizowało pod koniec lutego 2020 r. czterodniowe szkolenie na temat zwalczania finansowania sieci terrorystycznych. W seminarium wzięło udział siedemnastu tadżyckich ekspertów i praktyków z Prokuratury Generalnej, Departamentu Monitoringu Finansowego Narodowego Banku Tadżykistanu, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Państwowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Tadżykistanu.

⁶⁰⁴ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp 04.01.2022].

Szkolenie miało na celu wsparcie Tadżykistanu we wdrażaniu międzynarodowych standardów, w szczególności rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz zaleceń Grupy Zadaniowej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy. Kurs podkreślał kluczową rolę współpracy międzyagencyjnej w przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu. Trenerzy zapoznali uczestników ze złożonymi metodami planowania analitycznego i operacyjnego, skupiając się na scenariuszach opartych na rzeczywistych przypadkach. Kurs zapewnił profesjonalną platformę do odkrywania nowych instrumentów i technik przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, jednocześnie podkreślając znaczenie prowadzenia dochodzeń zgodnie z międzynarodowymi normami i standardami praw człowieka. Kurs został zorganizowany w ramach kompleksowego wieloletniego programu budowania zdolności w celu wsparcia krajowych wysiłków na rzecz zwalczania finansowania terroryzmu w Azji Środkowej i opierał się na wieloletnich wysiłkach Biura Programowego na rzecz zwalczania terroryzmu, prania pieniędzy i finansowania terroryzmu⁶⁰⁵.

3.5.1.3.3. Działalność Centrum OBWE w Aszhabadzie

Centrum prowadzi stały dialog z rządem Turkmenistanu, aby zająć się istniejącymi i rozwijającymi się zagrożeniami transnarodowymi, takimi jak brutalny ekstremizm i radykalizacja, które prowadzą do terroryzmu, wykorzystania Internetu do celów terrorystycznych i zagranicznych bojowników terrorystycznych. Centrum wspiera kompleksowe krajowe wysiłki na rzecz zwalczania handlu narkotykami i cyberprzestępczości. W ramach projektu dotyczącego przeciwdziałania międzynarodowym zagrożeniom związanym z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem Centrum zorganizowało m.in. szkolenie w Aszhabadzie w sierpniu 2019 r. na temat interpretacji zdjęć rentgenowskich dla funkcjonariuszy policji celnej w punktach kontroli lotniczej⁶⁰⁶.

⁶⁰⁵ Zob. www.osce.org/programme-office-in-dushanbe [dostęp: 05.01.2022].

⁶⁰⁶ Zob. www.osce.org/centre-in-ashgabat, [dostęp: 06.01.2022].

3.5.1.3.4. Działalność Koordynatora Projektów OBWE w Uzbekistanie

Koordynator projektu pomaga rządowi Uzbekistanu w opracowaniu krajowego planu działania na rzecz przeciwdziałania proliferacji broni masowego rażenia i jej rozprzestrzenianiu się wśród organizacji terrorystycznych. Podejmowane są również wysiłki w celu wzmocnienia bezpieczeństwa dokumentów podróży poprzez unowocześnienie zabezpieczeń paszportów i systemów wydawania paszportów, aby zapobiegać transgranicznemu przepływowi terrorystów i innych przestępców. Koordynator Projektu współpracuje z Krajową Jednostką Analityki Finansowej w celu zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w tym jego powiązań z nielegalną działalnością gospodarczą.

3.5.1.4. Zwalczanie handlu ludźmi

3.5.1.4.1. Działalność Biura Programowego OBWE w Nur-Sultan

Biuro wspiera Kazachstan we wdrażaniu skutecznych środków zwalczania handlu ludźmi, w szczególności krajowego mechanizmu, który tworzy ramy dla ochrony praw ofiar. Pomaga także w opracowaniu przepisów i szkoleniu urzędników Kazachstanu, organów ścigania i sędziów w zakresie międzynarodowych narzędzi i standardów dotyczących zwalczania handlu ludźmi.

Biuro Programowe OBWE we współpracy z Akademią Ścigania przy Prokuraturze Generalnej w dniach 29-30 czerwca 2021 r. zorganizowało w Kokczetaw seminarium szkoleniowe na temat metodologii nadzoru i wsparcia prokuratury w sprawach karnych związanych z handlem ludźmi. W tym wydarzeniu wzięło udział 16 prokuratorów okręgu Akmoła, w tym 11 mężczyzn i 5 kobiet. Seminarium dotyczyło aktualnego stanu zwalczania handlu ludźmi, identyfikacji ofiar, ścigania sprawców karnych oraz wyzwań prokuratury w trakcie przesłuchań sądowych i procesów sądowych. Międzynarodowi eksperci z Litwy

i Ukrainy przedstawili doświadczenia legislacyjne i najlepsze praktyki w zwalczaniu wszelkich form handlu ludźmi.

W październiku 2021 r. OBWE zorganizowało tygodniowe ćwiczenia symulacyjne, dotyczące zwalczania handlu ludźmi na szlakach migracyjnych, prowadzone przez Akademię Policijną w Ałmaty przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W ćwiczeniach wzięło udział ponad 30 specjalistów z organów ścigania, inspekcji pracy, władz migracyjnych, prokuratury, organizacji pozarządowych i publicznych służb społecznych⁶⁰⁷.

3.5.1.4.2. Działalność Biura Programowego (Centrum) OBWE w Biszkeku

Biuro Programowe OBWE współpracuje z organami ścigania, społeczeństwem obywatelskim i instytucjami samorządowymi, w tym z Państwową Służbą Migracyjną, w celu wzmocnienia ich zdolności w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania go oraz rozwiązywania problemów związanych z migracją. Działania obejmują szkolenia dla policji i straży granicznej; tematyczne seminaria skierowane do liderów młodzieży i społeczności; opracowanie polityk i praktycznych podręczników; oraz kampanie informacyjne mające na celu informowanie ludności o handlu ludźmi. Biuro Programowe pomaga w ustanowieniu i prawidłowym funkcjonowaniu Krajowego Mechanizmu Wspierania Ofiar Handlu Ofiarami i promuje współpracę między agencjami rządowymi, zajmującymi się tym problemem. Biuro OBWE wraz z Kirgiskim Ministerstwem Edukacji i Nauki oraz z Międzynarodową Organizacją Pracy zorganizowało z okazji Światowego Dnia przeciwko Handlu Ludźmi, 30 lipca 2018 r. w Biszkeku, konferencję naukową pt. „Aktualne wyzwania związane z handlem ludźmi”, w której wzięli udział przedstawiciele organizacji naukowych i edukacyjnych Kirgistanu.

Ponad siedemdziesięciu przedstawicieli organów ścigania, organizacji pozarządowych, inspekcji pracy, służb społecznych i niezależnych ekspertów z całego Kirgistanu brało udział w Pierwszym Ogólnokrajowym Ćwiczeniu Symulacyjnym dotyczącym Zwalczania Handlu Ludźmi w prowincji Issyk-Kul dnia 6 września 2021 r. Przeprowadzone po raz pierwszy w Kirgistanie, to pionierskie ćwiczenie szkoleniowe oferuje ratownikom pierwszej linii możliwość symulowania rzeczywistych reakcji przeciw handlowi

⁶⁰⁷ Zob. www.osce.org/programme-office-in-nur-sultan [dostęp: 03.01.2022].

ludźmi z wykorzystaniem aktorów do odtworzenia scenariuszy handlu ludźmi. Odtworzono infrastrukturę, aby symulować przypadki pracy i wykorzystywania seksualnego mężczyzn, kobiet i dzieci. Kirgistan jest krajem pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia osób, które padły ofiarą handlu ludźmi. Niektóre wyzwania stojące przed Kirgistanem to powszechna bezkarność handlarzy ludźmi i brak skutecznego ścigania. Ponadto w kraju panuje wysoki poziom wewnętrznego handlu ludźmi i wyzysku w pracy na budowach i w gospodarstwach rolnych oraz wykorzystywania seksualnego. Handel ludźmi pozostaje w dużej mierze zjawiskiem ukrytym, a zaledwie kilka przypadków rocznie skutkuje identyfikacją ofiar i ściganiem handlarzy. Zapobieganie handlowi ludźmi i jego zwalczanie jest skomplikowane ze względu na brak jednego organu koordynującego.

Ćwiczenie symulacyjne opiera się na metodologii opracowanej przez Biuro Specjalnego Przedstawiciela i Koordynatora OBWE ds. Zwalczenia Handlu Ludźmi i jest częścią jego programu wdrażania na poziomie krajowym. Ćwiczenie symulacyjne na żywo jest przeprowadzane w ramach bieżących wysiłków Biura Programu na rzecz pomocy krajowi przyjmującemu w zwalczaniu handlu ludźmi oraz lepszej identyfikacji ofiar handlu ludźmi i pomocy im dzięki nowemu skoordynowanemu podejściu⁶⁰⁸.

3.5.1.4.3. Działalność Biura Programowego OBWE w Duszanbe

Biuro Programowe działa na rzecz poprawy dostępu ofiar handlu ludźmi do wymiaru sprawiedliwości. Wspiera krajowe mechanizmy reagowania oraz efektywną koordynację między agencjami rządowymi. Biuro angażuje się w budowanie potencjału podmiotów państwowych i niepaństwowych zwalczających handel ludźmi. Biuro jest aktywne w podnoszeniu świadomości społeczeństwa na temat zapobiegania handlowi ludźmi. Biuro Programowe wspierało realizację Krajowego Planu Działań w zakresie Zwalczenia Handlu Ludźmi na lata 2019-2021⁶⁰⁹.

⁶⁰⁸ Zob. www.osce.org/programme-office-in-bishkek [dostęp: 04.01.2022].

⁶⁰⁹ Zob. www.osce.org/programme-office-in-dushanbe [dostęp: 05.01.2022].

3.5.1.4.4. Działalność Centrum OBWE w Aszchabadzie

Centrum prowadzi różnorodne seminaria i szkolenia, aby pomóc krajowi w jego wysiłkach na rzecz zapobiegania handlowi ludźmi, ścigania handlarzy ludźmi i ochrony ofiar tego złowrogiego przestępstwa. Centrum prowadzi kampanie uświadamiające dla młodzieży i ogółu społeczeństwa, przyczynia się do budowania zdolności i ułatwia udział urzędników krajowych w regionalnych konferencjach i szkoleniach koncentrujących się na zwalczaniu handlu ludźmi poprzez standardy współpracy, partnerstwa i przeciwdziałania handlowi ludźmi⁶¹⁰.

3.5.1.4.5. Działalność Koordynatora Projektów OBWE w Uzbekistanie

Koordynator koncentruje się na budowaniu potencjału międzyagencyjnych komisji i agencji rządowych Uzbekistanu, przeciwdziałających handlowi ludźmi, a także na prowadzeniu szkoleń dla organizacji zajmujących się prawami kobiet i Krajowej Federacji Związków Zawodowych, aby wzmocnić pozycję grup zagrożonych przemytem. Inne działania obejmują projekty uświadamiające i warsztaty dla funkcjonariuszy organów ścigania i organizacji pozarządowych na temat lepszego zapewnienia praw ofiarom handlu ludźmi.

Koordynator Projektów OBWE aktywnie uczestniczył w Światowym Dniu Walki z Handlem Ludźmi w Uzbekistanie 31 lipca 2019 r. Koordynator zorganizował 14 listopada 2019 r. w Taszkencie spotkanie sędziów z całego regionu OBWE, w celu omówienia sposobów poprawy działań sądów w sprawach dotyczących handlu ludźmi. Koordynator wspierał organizację „okrągłego stołu” 27 listopada 2019 r., w ramach którego omawiano wzmocnienie organizacyjnych i prawnych mechanizmów walki z handlem ludźmi.

Koordynator Projektu OBWE w Uzbekistanie wraz z Krajową Komisją ds. Zwalczania Handlu Ludźmi i Pracy Przymusowej oraz Rzecznikiem Praw Dziecka zorganizowali konkurs i wyłonili zwycięzcę w ramach projektu „Wspieranie dalszego rozwoju krajowych ram instytucjonalnych zwalczania handlu ludźmi w Uzbekistanie”. Konkurs koncentrował się na temacie: „Internet: jak się chronić?” i trwał od 18 listopada do 2 grudnia 2020 r. Ceremonia wręczenia nagród autorom najlepszego scenariusza filmu animowanego

⁶¹⁰ Zob. www.osce.org/centre-in-ashgabat [dostęp: 06.01.2022].

lub krótkiego filmu o zwalczaniu handlu ludźmi odbyła się w Taszkencie 22 kwietnia 2021 roku⁶¹¹.

3.5.1.5. Zwalczanie handlu narkotykami

Handel narkotykami w ocenie OBWE stanowi ogólne zagrożenie dla stanu społecznego i rozwoju gospodarczego. Rozumiejąc złożoność tego problemu i w związku z kwestią regionalnego bezpieczeństwa i stabilności, OBWE bardzo poważnie podchodzi do współpracy w tym obszarze w ramach swoich mandatów i programów tematycznych. Przykładowo można wskazać działania Koordynatora Projektów OBWE w Uzbekistanie. Koordynator udziela wsparcia technicznego Narodowemu Centrum Informacyjno-Analitycznemu ds. Kontroli Narkotyków przy Gabinetie Ministrów Republiki Uzbekistanu oraz organizuje szkolenia dla pracowników Centrum na temat skutecznych technik ograniczania obrotu narkotykami. Istotna jest również pomoc Koordynatora projektów OBWE w publikacji rocznego biuletynu w dwujęzycznej wersji (po angielsku i rosyjsku), aby zapewnić wzajemną wymianę informacji na ten temat i przyczynić się do wspólnych wysiłków krajów regionu w tej sprawie. Dane przedstawione w tej publikacji są przygotowane przez państwowe agencje kontroli narkotyków Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu oraz Republiki Uzbekistanu i zawierają oficjalne informacje statystyczne, analityczne i legislacyjne⁶¹².

3.5.2. Działalność Wysokiego Komisarza

Wysoki Komisarz Knut Vollebaek w listopadzie 2007 r. oświadczył Stałej Radzie OBWE, że Azja Centralna będzie priorytetem dla jego urzędowania. Oprócz dwustronnych zobowiązań starał się rozwijać dialog międzypaństwowy i współpracę w kwestiach

⁶¹¹ Zob. www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan [dostęp: 07.01.2022].

⁶¹² Zob. *Information Bulletin on the Drug Situation in Central Asia*, Baktria Press, Tashkent 2013, s.3.

związanych z mniejszościami. W trakcie swojej kadencji stawał się coraz bardziej przekonany, że współpraca i dialog między państwami w tym regionie mogą być skutecznym sposobem na zaradzenie źródłom napięć związanych z mniejszościami narodowymi. Komisarz promował konsultacje w ramach międzypaństwowego dialogu na temat integracji społecznej i edukacji mniejszości narodowych, który rozpoczął się w Taszkencie w 2006 r. Komisarz był przekonany, że prace nad tym programem mogą pomóc utorować drogę współpracy między państwami w regionie w kwestiach mniejszości narodowych⁶¹³.

W październiku 2009 r. Wysoki Komisarz z pomocą rządu niemieckiego, zorganizował trzeci okrągły stół w sprawie zaleceń z Bolzano / Bozen w sprawie mniejszości narodowych w stosunkach międzypaństwowych, skupiając się na regionie Azji Centralnej. Ponieważ wiele państw w regionie aktywnie wdraża polityki mające na celu wsparcie mniejszości rodzinnych za granicą, dyskusje ujawniły duże zainteresowanie zaleceniami z Bolzano / Bozen. Okrągły stół był także platformą do dyskusji na temat mniejszości narodowych w poszczególnych krajach⁶¹⁴.

Komisarz w maju 2013 poprowadził spotkanie przy okrągłym stole w Londynie na wysokim szczeblu dotyczące stosunków między grupami etnicznymi, bezpieczeństwa regionalnego i współpracy w Azji Środkowej i Afganistanie. Organizatorami tego spotkania było brytyjskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Wspólnota Narodów. Dyskusje były konstruktywne i stanowią dobrą podstawę do kontynuowania dialogu na temat relacji między integracją a bezpieczeństwem w obrębie państw i między nimi. Uczestnicy wyrazili zainteresowanie kontynuowaniem regionalnego dialogu na te tematy pod auspicjami Wysokiego Komisarza i ewentualnie włączeniem innych podmiotów w regionie⁶¹⁵.

W marcu 2012 r. podczas wizyty w Uzbekistanie, Wysoki Komisarz omawiał kwestie związane z mniejszościami narodowymi w kraju i regionie. Rozmowy dotyczyły relacji Uzbekistanu z państwami sąsiadującymi oraz wyzwań dla bezpieczeństwa regionalnego. W związku z tym Komisarz podkreślił związek między ochroną i dostosowaniem praw mniejszości a bezpieczeństwem regionalnym, który, jak zasugerował Komisarz, można zbadać

⁶¹³Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 888th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 9.

⁶¹⁴ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 778th Meeting...*, op.cit., s. 3.

⁶¹⁵ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 960th Meeting...*, op.cit., s. 8.

w ramach warsztatów regionalnych państw Azji Centralnej i Afganistanu. Rząd Uzbekistanu zaakceptował regionalne inicjatywy Komisarza dotyczące kwestii mniejszości narodowych⁶¹⁶.

Na początku listopada 2014 r. Komisarz Astrid Thors pojechała do Tadżykistanu. Oprócz spotkania z władzami i innymi zainteresowanymi stronami w stolicy, podróżowała do regionów, w tym do wilajetu sogdyjskiego na północy, w pobliżu granic z Kirgistanem i Uzbekistanem, gdzie kilka społeczności mniejszościowych mieszka w bliskiej odległości. Niektórzy rozmówcy zwrócili uwagę, że stosunki Tadżykistanu z państwami sąsiadującymi mają wpływ na ich krewnych mieszkających w Tadżykistanie, ograniczając ich pełne korzystanie z praw mniejszości i utrudniając kontakty transgraniczne. Niektórzy rozmówcy wyrazili obawy dotyczące niedawnych incydentów granicznych z Kirgistanem⁶¹⁷.

W kwietniu 2018 r. Wysoki Komisarz Lambert Zannier odwiedził ruchliwe przejście graniczne w Dolinie Fergańskiej pomiędzy Uzbekistanem a Tadżykistanem, gdzie był świadkiem pozytywnego wpływu wyraźnej poprawy dwustronnych relacji - w tym otwarcia dodatkowego przejścia granicznego. Z perspektywy mandatu i doświadczenia Wysokiego Komisarza wynika, że lepsza współpraca regionalna prowadzi zarówno do poprawy relacji międzyetnicznych, jak i zmniejsza potencjał konfliktów na poziomie lokalnym. Wysoki Komisarz zachęca państwa Azji Środkowej do korzystania w pełni z Zaleceń z Bolzano / Bozen dotyczących mniejszości narodowych w stosunkach międzypaństwowych. Wysoki Komisarz oferuje również pomoc w zakresie interakcji w sprawach mniejszości narodowych⁶¹⁸.

Wysoki Komisarz z w czerwcu 2019 r. z zadowoleniem ocenił pozytywny wpływ wyraźnej poprawy stosunków dwustronnych między Tadżykistanem a Uzbekistanem na bezpieczeństwo regionalne i stosunki międzyetniczne. Otwarcie przejść granicznych i złagodzenie dotychczasowych restrykcji w handlu i ruchu transgranicznym miały bardzo znaczący wpływ, szczególnie dla etnicznej społeczności uzbeckiej w północnym Tadżykistanie. Z drugiej strony impas w Kirgistanie związany z procesem wytyczania granic nadal stanowił zagrożenie dla bezpieczeństwa na obszarach przygranicznych, co bezpośrednio

⁶¹⁶ Zob. K. Vollebaek, *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 920th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 10.

⁶¹⁷ Zob. A. Thors, *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1026th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 7.

⁶¹⁸ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner to the 1188th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 11.

negatywnie wpływało na zamieszkujące tam społeczności mniejszościowe. Komisarz zachęcał oba rządy do poszukiwania międzynarodowych ułatwień w celu przyspieszenia procesu wyznaczania, biorąc pod uwagę uznane najlepsze praktyki⁶¹⁹. Chociaż po wizycie w dolinie Fergany w czerwcu 2019 r. Komisarz dostrzegał wymierne efekty poprawy współpracy regionalnej między Kirgistanem, Tadżykistanem i Uzbekistanem, zarówno na poziomie władz lokalnych, jak i pod względem kontaktów i interakcji między społecznościami przygranicznymi, to jednakże powracające konflikty graniczne nadal budziły poważne zaniepokojenie. Komisarza niepokoiła zwłaszcza częstotliwość i intensywność konfliktów transgranicznych. W związku z powyższym Komisarz wezwał państwa dzielące dolinę Fergańską do zintensyfikowania wysiłków w celu rozwiązania nierozstrzygniętych kwestii dotyczących spornych terytoriów i zapobieżenia wybuchom nowych konfliktów. Komisarz zachęcał te państwa do zbadania możliwości skorzystania z pomocy międzynarodowej w celu zakończenia procesów demarkacji⁶²⁰.

W pierwszym półroczu 2021 r., Wysoki Komisarz Kairat Abdrakhmanov, z niepokojem śledził eskalację konfliktu wzdłuż granicy między Kirgistanem a Tadżykistanem. Może to mieć potencjalny wpływ dla stosunków międzyetnicznych w obu państwach – w Kirgistanie i w Tadżykistanie. Komisarz zobowiązał się uważnie obserwować sytuację z perspektywy swojego mandatu. Ponadto był gotowy, w koordynacji z innymi strukturami OBWE i organizacjami międzynarodowymi, aby ocenić potrzeby pomocy i zbadać, w jaki sposób może wykorzystać specyficzne doświadczenie Wysokiego Komisarza OBWE jako instytucji, aby przyczynić się do budowania zaufania i zapewnić wsparcie, inspirowane tematycznymi Rekomendacjami i Wytocznymi, w takich obszarach jak język, edukacja, policja w społeczeństwach wieloetnicznych i dostęp mniejszości do mediów⁶²¹.

⁶¹⁹ Zob. L. Zannier *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner to the 1246th Plenary Meeting ...*, op.cit., s. 4.

⁶²⁰ Zob. L. Zannier, *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1270th Plenary meeting ...*, op.cit., s. 5.

⁶²¹ Zob. K. Abdrakhmanov, *Address by Kairat Abdrakhmanov, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1318th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council ...*, op.cit., s.6.

3.5.3. Udział w organizacjach regionalnych

Państwa Azji Centralnej, oprócz OBWE, działają również w innych organizacjach regionalnych. Dnia 21 grudnia 1991 roku Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan przyłączyły się na prawach stron założycieli do Wspólnoty Niepodległych Państw, utworzonej na mocy porozumienia z dnia 8 grudnia 1991 r. likwidującego ZSRR⁶²². Kazachstan, Kirgistan, Turkmenistan, Uzbekistan wraz z Azerbejdżanem i Turcją są członkami międzynarodowej struktury zbudowanej według pokrewieństwa językowego znanej, jako szczyt przywódców Rady Współpracy Krajów Tureckojęzycznych. W ramach tej struktury państwa zacieśniają swoje gospodarcze i kulturalne więzi oraz zajmują się wieloma różnymi kwestiami od integracji gospodarczej, kwestii mniejszości narodowych po współpracę ekologiczną. Wpływ na politykę mniejszości narodowych mają również działania polityczne w ramach regionalnej inicjatywy stworzonej przez państwa Azji Centralnej o nazwie „Turkiestan - Nasz Wspólny Dom”⁶²³.

3.5.4. Umowy dwustronne

Państwa Azji Centralnej zawarły szereg umów dwustronnych zawierających postanowienia dotyczące promocji kultury i języka mniejszości narodowych w umawiających się państwach. 31 października 1998 r. Uzbekistan i Kazachstan podpisały Traktat o wiecznej przyjaźni, który zastąpił Traktat o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy z 1992 roku. Traktat ten pod wieloma względami jest podobny do analogicznych traktatów zawartych pod koniec lat 90 pomiędzy państwami Azji Centralnej a innymi państwami Wspólnoty Niepodległych Państw. Umawiające się Strony zapewniły prawo do zachowania i rozwoju kultury narodowej etnicznych Uzbeków mieszkających w Kazachstanie oraz etnicznych Kazachów mieszkających w Uzbekistanie. Strony zobowiązały się także rozwijać współpracę w tym zakresie. Przepisy bardzo podobne zawarto w trójstronnym traktacie uzbecko-kazachsko-kirgiskim z 1997 r. o wiecznej przyjaźni. W dniu 24 grudnia 1996 r. został zawarty uzbecko-kirgiski Traktat o Wiecznej Przyjaźni, który zastąpił stary Traktat o Przyjaźni,

⁶²²Zob. *Państwa świata*, red. T. Mołdawa..., op.cit., s. 418.

⁶²³Zob. *Minority –Language...*, op.cit., s. 506.

Współpracy i Wzajemnej Pomocy z 1992 roku. Pod względem treści traktat ten nie odbiega od traktatu uzbecko-kazachskiego.

Traktat o podstawach międzypaństwowych stosunków przyjaźni i współpracy między Republiką Uzbekistanu i Federacją Rosyjską został zawarty w dniu 30 maja 1992 r. i wszedł w życie 19 marca 1993 r. W porównaniu z traktatem uzbecko-kazachskim zakres przepisów dotyczących ochrony mniejszości w ramach tego traktatu jest szerszy. Traktat o wiecznej przyjaźni Uzbekistanu z Tadżykistanem został podpisany 15 czerwca 2000 r. Postanowienia w sprawie ochrony mniejszości są podobne do tych zawartych w traktacie uzbecko-kazachskim. Traktat o przyjaźni i dalszym intensyfikowaniu wszechstronnej współpracy Uzbekistanu z Ukrainą, podpisany 19 lutego 1998 r. również zawiera przepisy dotyczące ochrony mniejszości, m.in. reguluje ich prawo do dostępu do środków masowego przekazu. Tego samego dnia telewizja uzbecka TVRCU podpisała umowę o współpracy z ukraińską telewizją narodową, która ma służyć, jako podstawa do wymiany dziennikarzy i materiałów telewizyjnych. Zgodnie z treścią umowy: strony zapewniają organizację, co dwa lata, tygodnia telewizji uzbeckiej na Ukrainie i telewizji ukraińskiej w Republice Uzbekistanu⁶²⁴.

⁶²⁴ Ibidem s. 506-507.

Rozdział 4: Ocena efektywności wpływu Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych na sytuację mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej na tle oddziaływania innych instytucji międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka

4.1. Oddziaływanie Wysokiego Komisarza a aktywność organów systemu Narodów Zjednoczonych

4.1.1. Geneza i struktura ONZ

Po II wojnie światowej ukształtowało się stanowisko, że ochrona mniejszości narodowych może być efektywnie prowadzona tylko w ramach powszechnego systemu ochrony praw człowieka. Karta Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r. i Powszechna deklaracja praw człowieka z 10 grudnia 1948 r. przyznawały pierwszeństwo ochronie indywidualnych praw człowieka przed prawami grupowymi⁶²⁵. Jednakże Deklaracja jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nie ma mocy wiążącej. Natomiast moc prawnie wiążącą posiada Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych uchwalony 16 grudnia 1966 r. Pakt wyznacza globalne standardy ochrony praw mniejszości narodowych na świecie i jedyny powszechnie obowiązujący system prawny w tej dziedzinie. Międzynarodowy pakt gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Ustawowo powinien być wprowadzony zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji, w tym również ze względu na rasę, kolor skóry, język, religię czy pochodzenie narodowe. Osoby należące do mniejszości mają prawo do prowadzenia własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania swojej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy⁶²⁶.

⁶²⁵ Por. F. de Varennes, E. Kuzborska-Pacha, *Effective Participation of National Minorities in Public Life: the UN's Perspective*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020, s. 19.

⁶²⁶ Zob. art. 26, 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; por. R. Andrzejczuk, *Prawa człowieka podstawą prawa narodów do samostanowienia*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2004, s. 90.

Obywatele państw, które ratyfikowały Protokół fakultatywny, mogą wnosić skargi indywidualne na naruszenia Paktu przed Komitetem Praw Człowieka ONZ⁶²⁷.

Reguły interpretacyjne, uchwalone przez Komitet Praw Człowieka w 1994 r nie mają mocy wiążącej. Deklaracja z 10 grudnia 1992 r. w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych jest najistotniejszym dokumentem ONZ w zakresie ochrony praw mniejszości. Ma jednak znaczenie polityczne, a nie prawnomiędzynarodowe. Nie narzuca ona państwom żadnych formalnych obowiązków. Zasady ochrony mniejszości ustanowione zostały w ramach bezpieczeństwa i zabezpieczenia suwerenności państw. Inne ważne dokumenty ONZ dotyczące ochrony mniejszości narodowych to: Konwencja w sprawie zapobiegania i karania ludobójstwa⁶²⁸, Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 111 w sprawie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, Konwencja o prawach dziecka oraz Konwencja nr 169 o krajowcach i ludności plemiennej⁶²⁹.

W ramach ONZ funkcjonuje ponadto szereg mechanizmów kontrolnych, dysponujących środkami, aby nakłonić państwa do przestrzegania standardów w zakresie ochrony praw człowieka i praw mniejszości narodowych. W tym miejscu należy wymienić:

- raporty Sekretarza Generalnego,
- rezolucje Zgromadzenia Ogólnego,
- mechanizmy prewencyjne⁶³⁰,
- powoływanie specjalnych sprawozdawców,
- funkcjonowanie grup roboczych,
- działania kompensacyjne,
- procedura sprawozdawcza państw na temat przestrzegania praw człowieka.

W 1993 r. powołano Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Praw Człowieka.

⁶²⁷ Zob. A. Michalska, *Ochrona mniejszości narodowych lub etnicznych w świetle praktyki Komitetu Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6, s.28.

⁶²⁸Konwencja w sprawie zapobiegania i karania ludobójstwa uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r., Dz.U z 1952 r. Nr 2, poz. 9.

⁶²⁹Konwencja nr 169 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ludności tubylczej i plemiennej z 27 czerwca 1989 r, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k169ang.htm>, [dostęp: 03.12.2020]

⁶³⁰ Są to telegramy Sekretarza Generalnego, apele, odezwy, skargi, dochodzenia, wizyty na miejscu, oferta „dobrych usług”, publiczne potępienie.

W zakresie kompetencji tego wyspecjalizowanego organu mieści się również problematyka etniczna. Wysoki Komisarz odgrywa aktywną rolę w przeciwdziałaniu naruszaniu praw człowieka, współpracuje z państwami w tym zakresie oraz sporządza opinie i rezolucje dla organów ONZ. Organy ONZ rozpatrują najcięższe przestępstwa wymierzone przeciwko mniejszościom narodowym, takie jak czystki etniczne czy ludobójstwo. Od 1998 r. działa w tej sferze Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze⁶³¹.

4.1.2. Regionalne Centrum Dyplomacji Prewencyjnej ONZ w Azji Środkowej

4.1.2.1. Geneza UNRCCA

Regionalne Centrum Dyplomacji Prewencyjnej ONZ w Azji Środkowej (UNRCCA) to specjalna misja polityczna Organizacji Narodów Zjednoczonych utworzona w 2007 r. w Aszchabadzie w Turkmenistanie z inicjatywy pięciu państw Azji Środkowej. Zadaniem Centrum jest identyfikacja istniejących i potencjalnych zagrożeń dla stabilności regionalnej oraz przeciwdziałanie im. Ponadto Centrum ułatwia partnerstwa między rządami Azji Środkowej we współpracy z organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi. Powołanie Centrum Regionalnego poprzedziły kilkuletnie konsultacje ONZ z rządami państw Azji Środkowej, które zakończyły się sukcesem w 2007 r. Już w maju 2007 r. Sekretarz Generalny ONZ poinformował Radę Bezpieczeństwa o zamiarze powołania Centrum⁶³². Sekretarz zwrócił uwagę, że pięć rządów państw Azji Środkowej osiągnęło konsensus w sprawie utworzenia Regionalnego Centrum Dyplomacji Prewencyjnej dla Azji Środkowej (UNRCCA) w mieście Aszchabad. W ocenie pięciu państw Azji Centralnej pozytywny wizerunek ONZ jako autorytatywnej organizacji, która potrafiła stwarzać warunki do negocjowania i osiągnięcia porozumień, a także uwzględniała interesy wszystkich narodów regionu, był czynnikiem determinującym ten proces. Inauguracja Regionalnego Centrum Narodów Zjednoczonych ds. Dyplomacji Prewencyjnej odbyła się 10 grudnia 2007 r. w Aszchabadzie.

⁶³¹ Zob. *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe...*op.cit., s. 16–24.

⁶³² Zob. Pismo Sekretarza Generalnego ONZ do Przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa z dnia 7 maja 2007 r. S / 2007/279; United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia, <https://unrcca.unmissions.org> [dostęp: 14.04.2021].

Inicjując tę propozycję, rządy wzięły pod uwagę liczne zagrożenia, przed którymi stoi Azja Środkowa, w tym międzynarodowy terroryzm i ekstremizm, handel narkotykami, przestępczość zorganizowana i degradacja środowiska.

Centrum promuje dialog między rządami krajów Azji Środkowej w poszukiwaniu rozwiązań pojawiających się problemów i eliminowaniu potencjalnych zagrożeń; utrzymywanie regularnych kontaktów z organizacjami międzynarodowymi działającymi w regionie, pobudzanie ich wysiłków i inicjatyw pokojowych; współpraca z innymi agencjami ONZ działającymi w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i zapobiegania konfliktom.

W swojej działalności Centrum kieruje się zasadą bezstronności. Nie kładzie nacisku na stosowanie już istniejących rozwiązań problemów, ale stara się ułatwić opracowanie lokalnych modeli, dostosowanych do specyfiki regionu Azji Środkowej. UNRCCA rozwija wspólne inicjatywy, w celu zbudowania regionalnego pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju, w trzyletnich Programach Działania opracowanych w porozumieniu z rządami państw Azji Centralnej. Obecny program działań na lata 2021–2025 koncentruje się na pięciu kluczowych obszarach priorytetowych⁶³³.

4.1.2.2. Promowanie dyplomacji prewencyjnej wśród rządów Azji Centralnej

UNRCCA współpracuje z rządami Azji Centralnej, promując prewencję poprzez skuteczne i odpowiedzialne instytucje na wszystkich szczeblach, w celu zmniejszenia podatności na konflikty. UNRCCA współpracuje z rządami regionu w kwestiach istotnych dla dyplomacji prewencyjnej poprzez: wydawanie pokojowych rezolucji; promowanie wdrażania w Azji Środkowej globalnej strategii ONZ w zakresie zwalczania terroryzmu i planu działania Sekretarza Generalnego na rzecz zapobiegania przemocy i ekstremizmowi; promowanie pokoju, zapobiegania i pojednania poprzez współpracę z rządami w celu wzmocnienia praworządności oraz promowania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności; wspieranie gotowości do ograniczania ryzyka katastrof, między innymi poprzez udział w procesie przygotowania międzyagencyjnych planów awaryjnych ONZ i innych odpowiednich dokumentów; zachęcanie do podejmowania inicjatyw skupiających się na

⁶³³ <https://unrcca.unmissions.org> [dostęp: 14.04.2021].

integracji grup marginalizowanych oraz promowaniu i ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych.

4.1.2.3. Monitorowanie i wczesne ostrzeżenie w celu zapobiegania konfliktom

Zgodnie ze swoim mandatem UNRCCA analizuje sytuację w terenie oraz dostarcza Sekretarzowi Generalnemu ONZ aktualne informacje dotyczące działań na rzecz zapobiegania konfliktom. W tym celu UNRCCA: monitoruje sytuacje dotyczące potencjalnych napięć międzyetnicznych i zapewnia wczesne ostrzeżenie, aby zapobiec przekształceniu się napięć w przemoc; współpracuje z rządami regionu w celu zidentyfikowania czynników prowadzących do radykalizacji i umożliwienia im korzystania z dobrych praktyk w zakresie zapobiegania brutalnemu ekstremizmowi, który może prowadzić do terroryzmu.

4.1.2.4. Budowanie partnerstw na rzecz zapobiegania, w tym z organizacjami regionalnymi i subregionalnymi

Zgodnie ze swoim mandatem UNRCCA: utrzymuje kontakty z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Wspólnotą Niepodległych Państw, Szanghajską Organizacją Współpracy i innymi organizacjami regionalnymi; współpracuje z odpowiednimi podmiotami, w tym bankami rozwoju, oraz międzynarodowymi instytucjami finansowymi w celu promowania trwałego pokoju i rozwoju; wspiera rządy Azji Centralnej we wdrażaniu Globalnej strategii ONZ w zakresie zwalczania terroryzmu w konsultacji i współpracy z Grupą Zadaniową ONZ ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi (CTITF) i jej jednostkami; wspiera wysiłki krajów w regionie w celu opracowania odpowiednich strategii krajowych; przeciwdziała ideologiom ekstremistycznym, w tym w mediach i Internecie; wspiera kraje Azji Środkowej w wypełnianiu ich międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka oraz współpracy z mechanizmami praw człowieka i organami traktatowymi⁶³⁴.

⁶³⁴ <https://unrcca.unmissions.org> [dostęp: 14.04.2021].

4.1.2.5. Wzmocnienie działań prewencyjnych ONZ w regionie Azji Środkowej

Jednym z zadań UNRCCA jest zapewnienie ram politycznych i przywództwa w działaniach prewencyjnych zespołów krajowych ONZ w regionie oraz wspieranie wysiłków na rzecz promowania zintegrowanego podejścia do profilaktyki rozwoju. W tym celu UNRCCA: zachęca do włączania działań prewencyjnych do regionalnych programów i inicjatyw dotyczących bezpieczeństwa i rozwoju związanych z ONZ; zapewnia ramy polityczne dla krajowych zespołów ONZ, między innymi na potrzeby oceny ryzyka i wczesnych wskaźników ostrzegawczych; współpracuje z doradcami ONZ ds. pokoju i rozwoju oraz krajami w regionie w celu budowania krajowych zdolności w zakresie mediacji, zapobiegania konfliktom i pojednania.

4.1.2.6. Zachęcanie do współpracy i interakcji między Azją Środkową a Afganistanem

Rozwój sytuacji w Afganistanie, zwłaszcza w prowincjach graniczących z Azją Środkową, ma wpływ na pokój i stabilność w szerszym regionie, podczas gdy inicjatywy regionalne obejmujące Afganistan mogą pomóc w promowaniu stabilności, współpracy i rozwoju. Mając to na uwadze, UNRCCA: utrzymuje bliskie kontakty z Misją Wsparcia Narodów Zjednoczonych w Afganistanie (UNAMA), aby zapewnić wszechstronną i zintegrowaną analizę sytuacji w regionie i zająć się jego potencjałem konfliktowym; zapewnia wsparcie polityczne dla państw Azji w ocenie potencjalnych zagrożeń wynikających z wydarzeń w Afganistanie; we współpracy z zainteresowanymi rządami Azji Centralnej udziela wsparcia politycznego inicjatywom regionalnym uwzględniającym interesy wszystkich stron, takim jak Regionalna Konferencja Gospodarcza w Afganistanie (RECCA); w stosownych przypadkach angażuje rozmówców z Afganistanu w odpowiednie działania UNRCCA⁶³⁵.

⁶³⁵ ⁶³⁵ <https://unrcca.unmissions.org> [dostęp: 14.04.2021].

4.2. Oddziaływanie Wysokiego Komisarza a aktywność organów systemu Rady Europy

4.2.1. Geneza i struktura Rady Europy

Rada Europy została utworzona w dniu 5 maja 1949 r. w Londynie⁶³⁶. Państwa założycielskie⁶³⁷ pragnęły po doświadczeniach II Wojny Światowej stworzyć organizację integrującą państwa europejskie⁶³⁸. Organizacja ta dzięki sprawiedliwej współpracy międzynarodowej miała zagwarantować trwały pokój oraz zapewnić przestrzeganie „duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej demokracji”⁶³⁹. Organami Rady Europy są: Komitet Ministrów, działający w imieniu organizacji⁶⁴⁰ oraz Zgromadzenie Doradcze (Zgromadzenie Parlamentarne)⁶⁴¹. Działa Sekretariat Rady Europy składający się z Sekretarza Generalnego, zastępcy Sekretarza Generalnego oraz pozostałego personelu⁶⁴². W 1957 roku utworzono Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych, którą 14 stycznia 1994 r. przekształcono w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych. Działalność Kongresu koncentruje się na sprawach samorządu

⁶³⁶Zob. B. Podgórski, *Rola Rady Europy w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 13 – 17; J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Atla 2, Wrocław 2002, s. 21;

⁶³⁷ Belgia, Dania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania.

⁶³⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ procedury akcesyjnej i monitoringowej Rady Europy na transformację systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, Tom I, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 252 - 254.; R. Balicki, *Europejski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 63-64; W. J. Wołpiuk, *Standardy Rady Europy w zakresie dobrej administracji i niektóre problemy ich wdrażania*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 520 – 521; M. Ciecierski, *Rada Europy wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, op.cit., s. 773 - 774; R. Jankowska, *Rada Europy wobec problemu cypryjskiego*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, op.cit., s. 818 – 819.

⁶³⁹ Zob. Preambuła Statutu Rady Europy przyjętego w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565; por. H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996, s. 9.

⁶⁴⁰ Zob. art. 13-21 Statutu Rady Europy.

⁶⁴¹ Zob. T. Iwiński, *Dyplomacja parlamentarna Rady Europy a rozwiązywanie konfliktów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, op.cit., s. 759 – 760.

⁶⁴² Zob. art. 36-art. 37 Statutu Rady Europy.

terytorialnego. Kongres formułuje rezolucje adresowane do władz lokalnych i regionalnych Europy. Kongres kieruje również rekomendacje do Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego⁶⁴³.

4.2.2. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nazywana Europejską Konwencją Praw Człowieka (EKPCz), zawiera klauzulę antydyskryminacyjną, która ma stanowić gwarancję korzystania z praw i wolności zawartych w konwencji bez jakiegokolwiek dyskryminacji m.in. ze względu na rasę, kolor skóry, język, religię, pochodzenie narodowe, przynależność do mniejszości narodowej lub urodzenie⁶⁴⁴.

Na mocy EKPCz utworzono Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej, jako ETPCz)⁶⁴⁵. ETPCz, funkcjonujący od 1 listopada 1998 roku, zastąpił Europejską Komisję Praw Człowieka, która analizowała i opiniowała skargi oraz dotychczasowy Europejski Trybunał Praw Człowieka, który rozstrzygał skargi⁶⁴⁶. Pierwszego czerwca 2010 r. wszedł w życie Protokół nr 14 do EKPCz, upraszczający procedurę sądową przed ETPCz⁶⁴⁷. Trybunał jest właściwy do rozpoznania wszelkich spraw w zakresie interpretacji i stosowania

⁶⁴³ Zob. K. Gawkowski, *Wpływ Rady Europy na rozwój samorządności terytorialnej*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, op.cit., s. 549 – 550; P. Jankowski, *Polskie prawo samorządowe a konwencje Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, op.cit., s. 553.

⁶⁴⁴ Zob. art. 14 EKPCz.; B. Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym...*, op.cit., s. 43; M.A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka- pierwszych sześć lat 1998-2004*, [w:] *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004*, red. M.A. Nowicki, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2005, s. 17.

⁶⁴⁵ Zob. Protokół nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11 maja 1994 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962; por. A. Bisztyga, *Geneza Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Prawa Człowieka – Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1994, nr 1, s. 31-51; A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 1997, s.61.

⁶⁴⁶ Por. J. Symonides, *Ewolucja systemu ochrony praw człowieka w Europie*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne ...*, op.cit., s. 147 - 149; P. Kułak, *Konsekwencje objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej kognicją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne ...*, op.cit., s. 183; A. Bisztyga, *Droga do reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Prawa Człowieka - Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1995, nr 2, s. 32-58.

⁶⁴⁷Zob. Protokół Nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 13 maja 2004 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz 587; G. Grabowska, *Prawa człowieka u progu XXI wieku. Rozwój i kierunki zmian*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 37 – 38.

Konwencji i jej protokołów⁶⁴⁸. ETPCz rozpatruje sprawy międzypaństwowe i skargi indywidualne⁶⁴⁹. Każde państwo członkowskie Rady Europy może złożyć skargę do Trybunału, jeśli uzna, że inny członek RE naruszył postanowienia Konwencji lub jej protokołów⁶⁵⁰.

Osoby fizyczne, organizacje pozarządowe lub grupy jednostek mogą składać do Trybunału skargi indywidualne, jeżeli uważają, że któreś z państw członkowskich naruszyło ich prawa zagwarantowane przez Konwencję lub jej protokoły⁶⁵¹. ETPCz na wniosek Komitetu Ministrów rozstrzyga w kwestii wykładni ostatecznego wyroku. Trybunał rozpatruje zapytanie skierowane przez Komitet Ministrów w celu wyjaśnienia, czy dane państwo członkowskie nie wykonało obowiązków wynikających z treści ostatecznego wyroku. ETPCz wydaje, na wniosek Komitetu Ministrów, opinie doradcze w kwestiach prawnych dotyczących wykładni Konwencji i jej protokołów⁶⁵². ETPCz jest uprawniony do zarządzania wobec stron EKPCz środków tymczasowych o charakterze prewencyjnym lub ochronnym⁶⁵³. ETPCz może wydać wyrok pilotażowy wskazujący państwu środki zmierzające do usunięcia przyczyn o charakterze systemowym. Wyrok ten pełni funkcję prewencyjną, gdyż zapobiega wnoszeniu przez obywateli danego państwa skarg dotyczących tego samego problemu systemowego⁶⁵⁴. Orzecznictwo ETPCz tworzy skuteczne prawnie standardy w zakresie ochrony praw człowieka⁶⁵⁵.

⁶⁴⁸ Zob. art. 32 ust. 1 EKPCz.

⁶⁴⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu ochrony wolności i praw jednostki...* op.cit., s. 48-49.

⁶⁵⁰ Zob. M. Stępień, *Opieka dyplomatyczna a ochrona prawa człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Ewolucja i uwarunkowania...*, op.cit., s. 610.

⁶⁵¹ Zob. M. Kłopotcka – Jasińska, *Indywidualna skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a krajowa skarga konstytucyjna – pilna potrzeba zmian*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, op.cit., s. 218 – 219.; P.A. Świtalski, *Przyszłość Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a narodowe wymiary sprawiedliwości*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, Tom I, Pozycja ustrojowa...*, op.cit., s. 280 - 285.

⁶⁵² Zob. A. Wnukiewicz – Kozłowska, *Kompetencje doradcze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - kilka uwag o ich zakresie i potencjale* [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony...*, op.cit., s. 109 – 113.

⁶⁵³ Zob. A. Wróbel, *Środki tymczasowe (interim measures) w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony...*, op.cit., s. 76 - 77.

⁶⁵⁴ Zob. J. Metelska, *Wyrok pilotażowy jako nowy instrument rozstrzygania sporów przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony...*, op.cit., s. 92 - 95.

⁶⁵⁵ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ procedury akcesyjnej i monitoringowej Rady Europy...*, op.cit., s. 255; P.A. Świtalski, *Rola Rady Europy w systemie organizacji międzynarodowych*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, op.cit., s. 27-29; R. Tokarczyk, *Kultura prawa europejskiego według Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, op.cit., s. 93- 97; W. J. Wołpiuk, *Standardy Rady Europy w zakresie*

4.2.3. Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych

Ochrona i promocja bogactwa i różnorodności europejskiego dziedzictwa kulturowego należy do podstawowych celów Rady Europy. Języki regionalne lub mniejszościowe są ważną częścią tego dziedzictwa, a ich ochronę gwarantuje Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych [dalej jako: Karta]. Kartę sporządzono na podstawie tekstu przedstawionego przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (przekształcona w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych). Karta została przyjęta jako konwencja w dniu 25 czerwca 1992 r. przez komitet Ministrów Rady Europy. Dokument ten został otwarty do podpisu w Strasburgu w dniu 5 listopada 1992 r., a wszedł w życie z dniem 1 marca 1998 r. Karta określa główne cele i zasady, które państwa zobowiązują się stosować w odniesieniu do wszystkich języków regionalnych lub mniejszościowych istniejących na ich terytorium. Ponadto Karta zawiera szereg konkretnych działań mających na celu ułatwienie i zachęcenie do korzystania z określonych języków regionalnych lub mniejszościowych w życiu publicznym.

Celem Karty jest zagwarantowanie, w miarę możliwości, aby języki regionalne lub mniejszościowe były używane w szkolnictwie i środkach masowego przekazu, w sądownictwie i przed organami administracji publicznej, w życiu gospodarczym i społecznym, w ramach działalności kulturalnej i wymiany transgranicznej. Karta szanuje suwerenność i integralność terytorialną poszczególnych państw, nie wprowadza konkurencji lub antagonizmów pomiędzy językami urzędowymi a językami regionalnymi lub mniejszościowymi. Karta gwarantuje każdej kategorii języków należne jej miejsce. Zapisy Karty nie naruszają aktów prawa wewnętrznego czy międzynarodowego, jeżeli ustanawiają one korzystniejsze środki w zakresie ochrony języków regionalnych i mniejszościowych⁶⁵⁶.

Zgodnie z definicją zawartą w Karcie, „języki regionalne lub mniejszościowe”⁶⁵⁷ oznaczają języki różne od oficjalnego języka, tradycyjnie używane na określonym terytorium państwa przez obywateli tego państwa, którzy stanowią grupę, liczebnie mniejszą od reszty populacji. Definicja ta nie obejmuje dialektów oficjalnego języka ani języków

dobrej administracji...op.cit., s. 524 – 525; M. Długosz, *Prawotwórcza rola sądowej wykładni prawa*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, Tom I, Pozycja ustrojowa...*, op.cit., s. 209.

⁶⁵⁶ Zob. A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie...op.cit.*, s. 46.

⁶⁵⁷Zob. art. 1lit. a Karty.

migrantów. System sporządzania raportów stanowi formę kontroli wykonania zobowiązań przez sygnatariuszy Karty. Pierwszy raport z realizowania postanowień Karty zostaje przedstawiony Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy w ciągu roku od wejścia w życie postanowień Karty w stosunku do zobowiązanego państwa. Raporty okresowe są sporządzane, co trzy lata. Wszystkie raporty muszą być udostępnione opinii publicznej⁶⁵⁸. Raporty są badane przez komitet ekspertów, który opracowuje swój własny raport dla Komitetu Ministrów. Sekretarz Generalny Rady Europy, co dwa lata sporządza dla Zgromadzenia Parlamentarnego raport z realizacji Karty⁶⁵⁹.

4.2.4. Europejska konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych

Europejska konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych [dalej jako: Konwencja Ramowa] to pierwszy europejski wielostronny akt w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych. Celem Konwencji Ramowej jest określenie zasad prawnych, które należy przestrzegać, aby zagwarantować optymalną ochronę mniejszościom narodowym. Dzięki temu reguły o charakterze politycznym uzyskały moc prawnie wiążącą. Państwa mają swobodę w realizacji postanowień Konwencji Ramowej, gdyż mogą uwzględnić swoje specyficzne uwarunkowania⁶⁶⁰. Cele zawarte w Konwencji Ramowej wdrażane są poprzez ustawodawstwo krajowe i kształtowane na skutek właściwej polityki władz państwowych⁶⁶¹. Konwencja Ramowa nie wypracowała definicji mniejszości narodowych. Nie zawiera również systemu kontroli przestrzegania jej zaleceń⁶⁶².

⁶⁵⁸ Zob. art. 15 Karty.

⁶⁵⁹ Zob. art. 16 Karty.

⁶⁶⁰ Zob. art. 4 ust.2 Konwencji Ramowej; por. F. de Varennes, E. Kuzborska-Pacha, *Effective Participation of National Minorities in Public Life...*, op.cit., s. 23.

⁶⁶¹ Por. S. Łodziński, *Equal and More Equal: Ethnic Communities and Polish Public Policy 1989-2018*, [w:] *Identity Strategies of Stateless Ethnic Minority Groups in Contemporary Poland*, red. E. Michna, K. Warمیńska, Springer International Publishing, Cham 2020, s.10-13.

⁶⁶² Por. Malicka A., *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie...*, op.cit., s. 55; F. Palermo, P. Roter, *The Lund Recommendations from the Perspective of the Framework Convention*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020, s. 81-104.

4.2.5. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy

Urząd Komisarza Praw Człowieka Rady Europy został powołany na sto czwartym posiedzeniu Komitetu Ministrów Rady Europy w Budapeszcie. Posiedzenie to odbyło się w dniu 7 maja 1999 roku – w pięćdziesiątą rocznicę utworzenia Rady Europy⁶⁶³. Komitet Ministrów RE uchwalił wówczas Rezolucję (99) 50 (dalej, jako Rezolucja), regulującą charakter prawny, kompetencje i formy działania Komisarza Praw Człowieka Rady Europy⁶⁶⁴. Organ ten wywiera znaczący wpływ na postępowanie państw w zakresie przestrzegania praw człowieka. Komisarz w swojej działalności powołuje się na akty prawa międzynarodowego, w tym w szczególności na Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komisarz odwołuje się też często do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy jest pozasądową instytucją ustanowioną w celu promowania edukacji, świadomości i poszanowania praw człowieka, określonych w instrumentach Rady Europy dotyczących praw człowieka⁶⁶⁵. Rezolucja gwarantuje niezależność funkcjonowania Komisarza Praw Człowieka⁶⁶⁶. Przy określaniu funkcji Komisarza Praw Człowieka Rady Europy zastosowano negatywną definicję kompetencyjną. Komisarz Praw Człowieka respektuje, bowiem kompetencje i wykonywanie funkcji przez inne organy nadzoru określone na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka lub przez inne instrumenty Rady Europy dotyczące ochrony praw człowieka⁶⁶⁷.

Komisarz Praw Człowieka nie rozpatruje indywidualnych skarg. Rozdzielono, zatem wyraźnie funkcje dwóch organów Rady Europy – Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako organu sądowego rozpatrującego skargi na naruszenia praw człowieka, oraz Komisarza Praw Człowieka – pozasądowej instytucji rozpowszechniającej wiedzę o prawach człowieka⁶⁶⁸. Komisarz z każdej wizyty sporządza raport, w którym przedstawia swoje

⁶⁶³ Zob. K. Borowski, *Ochrona praw człowieka w obszarze podatkowym jako przedmiot działań Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony...*, op.cit., s. 211.

⁶⁶⁴ Resolution (99) 50 On The Council Of Europe Commissioner For Human Rights (adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999 at its 104th Session), [https://rm.coe.int/native/09000016805357e3_\[dostęp: 05.06.2020\]](https://rm.coe.int/native/09000016805357e3_[dostęp: 05.06.2020]).

⁶⁶⁵ Zob..art. 1 Rezolucji.

⁶⁶⁶ Zob.. art. 2 Rezolucji.

⁶⁶⁷ Zob. art. 1 ust.2 Rezolucji.

⁶⁶⁸ Por. J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy- nowa instytucja międzynarodowej ochrony praw*, „Państwo i Prawo” 1999, z.11, s. 12; A. Bisztyga, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy jako niesądowa instytucja ochrony i promocji praw człowieka*, [w:] *Pozasądowa ochrona praw człowieka i wolności jednostki –*

zalecenia dla danego państwa. Następnie Komisarz sporządza memorandum, w którym ocenia implementację zaleceń i udziela kolejnych rekomendacji⁶⁶⁹. Wizytowane przez Komisarza państwo, chcąc uniknąć napiętnowania opinii publicznej, dobrowolnie dokonuje zmian swojego prawa i praktyki działania organów władzy. Wizyty Komisarza w poszczególnych państwach wpływają, zatem na poprawę ich systemów prawnych, które zgodnie z zaleceniami Komisarza zmierzają do lepszej ochrony praw człowieka⁶⁷⁰. Komisarz Praw Człowieka może uczestniczyć na rozprawach Izby lub Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶⁷¹. Komisarz stanowi, zatem trzecią stronę w postępowaniu prowadzonym przed ETPCz⁶⁷². Komisarz może uczestniczyć w procedurach ugodowych⁶⁷³.

4.2.6. Wnioski

Państwa Azji Centralnej nie są członkami Rady Europy. Jednak dorobek prawny ukształtowany w Konwencjach Rady Europy dociera do obywateli państw Azji Centralnej, w tym członków mniejszości narodowych pośrednio przez Zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE. Jednakże trzeba pamiętać, iż w tym przypadku, inaczej niż w stosunku do członków Rady Europy, normy te nie mają obowiązującego charakteru; stanowią jedynie „soft law”. Poprzez brak uczestnictwa w Radzie Europy – obywatele państw Azji Centralnej w tym członkowie mniejszości narodowych nie mogą składać indywidualnych skarg do Trybunału w Strasburgu. Ponadto mniejszości narodowe nie są objęte systemem ochrony wynikającym

instytucje, standardy, efektywność, red. E. Wójcicka, Akademia Nauk im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2014, s. 11-17.

⁶⁶⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziałująca na implementację standardów demokratycznych*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, op.cit., s. 47 - 49.

⁶⁷⁰ Zob. M. Osypowicz, *Wpływ Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na kształtowanie wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, Tom I, Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 369 - 379.

⁶⁷¹ Zob. art. 36 ust. 3 EKPCz. dodany artykułem 13 Protokołu Nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniającego system kontroli Konwencji, sporządzonego w Strasburgu dnia 13 maja 2004 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz 587.

⁶⁷² Zob. M. Medwid – Fidler, *Rola Komisarza Praw Człowieka Rady Europy jako trzeciej strony w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 196.

⁶⁷³ Zob. J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – dorobek i perspektywy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe- Prawa Człowieka” 2008, nr 11, s. 188 - 202.

z Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych jak i Karty języków regionalnych lub mniejszościowych.

4.3. Oddziaływanie Wysokiego Komisarza a aktywność organów systemu Unii Europejskiej

4.3.1 Podstawy prawne systemu ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej

Szczyt Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. określił tzw. „kryteria kopenhaskie”, które miały spełnić państwa, ubiegające się o członkostwo. Do pierwszej grupy kryteriów zaliczono: stabilne funkcjonowanie instytucji demokratycznych, praworządność, zagwarantowanie przestrzegania praw człowieka i praw osób należących do mniejszości narodowych. Od tej pory w Unii Europejskiej uwidoczniła się polityka „podwójnych standardów”, gdyż wymóg ochrony mniejszości narodowych nie był w ogóle adresowany do państw, które już były członkami Unii. Obecnie funkcjonujący system ochrony praw człowieka został ukształtowany przez Traktat Lizboński⁶⁷⁴, obowiązujący od 1 grudnia 2009 r. Traktat w zakresie ochrony praw człowieka, w tym ochrony mniejszości narodowych odwołuje się do Karty Praw Podstawowych UE⁶⁷⁵. Karta zakazuje wszelkiej dyskryminacji m.in. ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne, cechy genetyczne, język, religię, przynależność do mniejszości narodowej, urodzenie. Zapowiedziano poszanowanie w Unii różnorodności kulturowej, religijnej i językowej⁶⁷⁶. Wraz z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego Unia Europejska przystąpiła do Konwencji o ochronie praw człowieka

⁶⁷⁴ Zob. art. 6 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. C 306 z 17.12.2007 r., tekst polski: Dz.U. z 2009 r., Nr. 203, poz. 1569; por. E.D. Faingold, *Language Rights and the Law in the European Union*, Springer International Publishing, Cham 2020, s. 25-27.

⁶⁷⁵ Zob. art. 20-22 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

⁶⁷⁶ Por. A. Wyrozumski, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe, Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. I-428-I-432; A. Bisztyga, *Uwagi o Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Prawa Człowieka - Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2008, nr 11, s. 217-223; C. Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 3, s. 33.

podstawowych wolności. Tym samym system prawny UE dotyczący ochrony praw człowieka został poddany niezależnej kontroli zewnętrznej⁶⁷⁷.

4.3.2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską⁶⁷⁸, kontrolę sądową nad przestrzeganiem Karty Praw Podstawowych, która otrzymała taką samą moc prawną jak traktaty,⁶⁷⁹ sprawuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁶⁸⁰ (dalej jako TSUE). TSUE we wcześniejszym orzecznictwie powoływał się na Traktaty założycielskie, Europejską Konwencję Praw Człowieka, umowy międzynarodowe i tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich⁶⁸¹.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje dwa organy sądowe:

- **Trybunał Sprawiedliwości** – rozpatruje przekazywane przez sądy krajowe wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, niektóre skargi o stwierdzenie nieważności i odwołania.
 - **Sąd** - orzeka w sprawach o stwierdzenie nieważności przedłożonych przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa oraz w niektórych przypadkach, przez rządy krajów UE. Sąd orzeka przede wszystkim w sprawach z zakresu prawa konkurencji, pomocy państwa, handlu, rolnictwa i znaków towarowych. Sędziowie i rzecznicy generalni są mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy krajów UE na odnawialną sześcioletnią kadencję. W każdym z organów sądowych sędziowie wybierają spośród siebie prezesa na odnawialny okres trzech lat. W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi po jednym sędzi z każdego kraju UE i 11 rzeczników generalnych. Natomiast

⁶⁷⁷ Por. A. Bisztyga, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej - stan kompatybilności czy konkurencyjności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 179-189.

⁶⁷⁸ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007/C 301/1.

⁶⁷⁹ Zob. D. Bigos, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako organ sprawujący kontrolę sądową nad przestrzeganiem praw człowieka wymienionych w Karcie Praw Podstawowych*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka; Aksjologia-instytucje-efektywność*, Tom III, red. J.Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 102.

⁶⁸⁰ Podstawy prawne funkcjonowania Trybunału to: art. 220-245 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską; Statut o randze protokołu, Regulamin proceduralny.

⁶⁸¹ Zob. D. Bigos, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 96.

Sąd składa się z 56 sędziów (po dwóch sędziów z każdego kraju UE). Trybunał zapewnia przestrzeganie prawa unijnego przez kraje i instytucje UE poprzez wykładnię i jednolite stosowanie postanowień traktatowych oraz wynikających z nich innych aktów normatywnych⁶⁸². Orzeka o legalności aktów prawnych wydawanych przez inne organy UE. Rozstrzyga też spory prawne między rządami krajów Unii a jej instytucjami. Trybunał Sprawiedliwości orzeka we wnoszonych do niego sprawach. Najczęściej występujące rodzaje spraw to: orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Sądy krajów UE, które są zobowiązane do zapewnienia właściwego stosowania prawa UE, w przypadku jakichkolwiek wątpliwości, co do wykładni lub ważności danego aktu prawnego, UE, zwracają się z wnioskami o wyjaśnienie do Trybunału Sprawiedliwości. Wówczas TSUE dokonuje wykładni prawa unijnego. Taka sama procedura obowiązuje przy ustaleniu, czy krajowe przepisy lub praktyka są zgodne z prawem UE⁶⁸³. Ponadto TSUE prowadzi postępowania w sprawie uchybienia prawa unijnego; rozpatruje skargi o unieważnienie aktu prawnego UE sprzecznego traktatami UE lub prawami podstawowymi, skargi w sprawie bezczynności organów Unii Europejskiej oraz skargi na instytucje UE w związku z roszczeniami o odszkodowanie. Do każdej sprawy wnoszonej do Trybunału Sprawiedliwości przydzielany jest sędzia i rzecznik generalny. Postępowanie składa się z dwóch etapów: procedury pisemnej i procedury ustnej. Strony postępowania przedstawiają Trybunałowi na piśmie swoje oświadczenia. Sędzia opracowuje sprawozdanie. Następnie odbywa się dyskusja na posiedzeniu ogólnym Trybunału, podczas którego podejmuje się decyzję, co do liczby sędziów, którzy będą rozpatrywać daną sprawę. Najmniejszy możliwy skład to 3 sędziów. Większość spraw rozpatrywana jest przez pięciu sędziów. Rzadko zdarza się, by Trybunał orzekał w pełnym składzie (15 sędziów). Posiedzenie ogólne Trybunału decyduje również w kwestii czy należy przeprowadzić procedurę ustną i czy konieczne jest wydanie oficjalnego oświadczenia przez rzecznika generalnego. Na posiedzeniu jawnym, odbywanym w ramach procedury ustnej, adwokaci obu stron przedstawiają swoje argumenty. Sędziowie

⁶⁸² Zob. J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 1997, s. 98.

⁶⁸³ Zob. S. Biernat *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prejudycjalnych*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej; Zagadnienia systemowe; Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza Sp. z o.o., Warszawa 2006, s. I-381 - I-404.

i rzecznik generalny mogą zadawać pytania adwokatom. Rzecznik Generalny w okresie kilku tygodni po przesłuchaniu wydaje opinię, jeżeli Trybunał zdecydował, że jest ona konieczna. Następnie sędziowie odbywają naradę i wydają wyrok. Rozprawy w Sądzie toczą się według podobnej procedury. Nie uczestniczy w nich jednak rzecznik generalny. Większość spraw rozpatruje trzech sędziów⁶⁸⁴.

4.3.3. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich nazywany jest Ombudsmanem europejskim⁶⁸⁵. Stanowi on gwarancję przestrzegania praw obywateli UE przez jej organy. Rzecznika mianuje Parlament Europejski. Kadencja Rzecznika pokrywa się z kadencją Parlamentu Europejskiego⁶⁸⁶.

Instytucja Ombudsmana europejskiego stanowi pozasądowy mechanizm ochrony jednostki przez prawo Unii Europejskiej⁶⁸⁷. Podstawy prawne funkcjonowania Ombudsmana europejskiego to: art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, statut Rzecznika⁶⁸⁸ oraz przepisy wykonawcze przyjmowane przez RPO UE na podstawie art. 14 Statutu. Ombudsman przyjmuje skargi od wszystkich obywateli Unii oraz od osób fizycznych i prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim. Skargi muszą dotyczyć przypadków złego zarządzania podczas działania unijnych instytucji, organów czy jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości UE pełniącego swoje funkcje sędownicze⁶⁸⁹.

W sytuacji, gdy skarga pochodzi od osoby nieuprawnionej, RPO UE może wszcząć postępowanie z własnej inicjatywy, jeżeli tylko uzna, że sprawa zasługuje na rozpoznanie⁶⁹⁰.

⁶⁸⁴ www.europa.eu, [dostęp:15.08.2019].

⁶⁸⁵ Por. A. Bisztyga, *Instytucja ombudsmana w Irlandii*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 2, s. 68-74; A. Bisztyga, *Municipalny ombudsman Detroit*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3, s. 422-48; A. Bisztyga, *Ombudsman prowincji Ontario*, [w:] *Zagadnienia ochrony praw konstytucyjnych obywateli*, red. J. Iwanek, Uniwersytet Śląski, Katowice 1993, s. 70-84.

⁶⁸⁶ Zob. *Encyklopedia Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne Spółka Akcyjna, Warszawa 2004 s. 263.

⁶⁸⁷ Zob. A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 86-87.

⁶⁸⁸ Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika praw Obywatelskich ,Dz.U. L 113/15 z 4 maja 1994 r..

⁶⁸⁹ Zob. J.Jaskiernia *Wprowadzenie...*, op.cit., s. 55-56.

⁶⁹⁰ Zob. art. 228 ust.1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej .

Rzecznik po przyjęciu skargi, jeżeli uzna się za niewłaściwego w sprawie, przekazuje ją właściwemu organowi lub informuje, do którego organu należy się udać. W innych przypadkach otwiera dochodzenie⁶⁹¹. Około 70 - 80% skarg nie może być jednak rozpatrzonych przez Rzecznika, gdyż nie dotyczą one funkcjonowania instytucji UE. RPO UE nie ma prawa badania działania organów krajowych, chociaż stosują one prawo unijne⁶⁹².

4.3.4. Działalność Unii Europejskiej na terenie państw Azji Centralnej w zakresie ochrony praw człowieka, w tym ochrony praw mniejszości narodowych

„Strategia UE dla Azji Środkowej” z roku 2011⁶⁹³ (dalej, jako Strategia UE) wskazuje, że zmiany prawa, w tym Konstytucji państw Azji Centralnej, nie poprawiły znacząco ochrony praw człowieka i nie zbudowały praworządnego systemu rządu. Dlatego UE promuje inicjatywę na rzecz praworządności. UE wspiera społeczeństwo obywatelskie oraz prowadzenie dialogu w zakresie praw człowieka. Przeciwstawia się torturom; naruszaniu wolności słowa, zrzeszania się oraz wolności zgromadzeń i swobody działania środków masowego przekazu. Pozytywnie ocenia wpływ długotrwałej aktywności fundacji politycznych na demokratyzację państw Azji Centralnej. UE dostrzega rolę edukacji w demokratycznym rozwoju społeczeństw. Propaguje tolerancję wśród młodzieży. Walczy przeciwko dyskryminacji dzieci, zwłaszcza ich przymusowej pracy⁶⁹⁴.

UE naciska, aby Kazachstan przestrzegał swoich międzynarodowych zobowiązań, wynikających m.in. z przynależności do OBWE. Konieczne są reformy prawa wyborczego i zagwarantowanie podstawowych wolności - słowa, zgromadzeń, zrzeszania się oraz środków masowego przekazu. UE apeluje również o wyeliminowanie tortur w stosunku do więźniów.

⁶⁹¹ Zob. M. Stefaniuk, *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w badaniach opinii publicznej- wiedza o instytucji i jej społeczna ocena*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka: Aksjologia -instytucje-efektywność*, Tom III, red. J.Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 116-117.

⁶⁹² Zob. A. Doryng, *Efektywność Europejskiego Rzecznika Ochrony Praw Obywatelskich*, [w:] *Efektywność europejskiego Systemu Ochrony praw człowieka –Efektywność Mechanizmów Ochrony Praw człowieka Rady Europy, unii europejskiej i OBWE*, red. J.Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 591, 593.

⁶⁹³ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie postępów w realizacji strategii UE wobec Azji Środkowej (2011/2008 (INI)), teksty przyjęte P7_TA(2011)0588, Dz.Urz. C 168 E z 14.6.2013; poprzedzona rezolucją z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie strategii UE wobec Azji Środkowej, Dz.Urz. C 184 E z 6.8.2009.

⁶⁹⁴ Zob. punkt 22-31 Strategii UE.

Podkreśla, że współpraca gospodarcza pomiędzy Kazachstanem a UE może się rozwijać wyłącznie w oparciu o wspólnie wyznawane wartości⁶⁹⁵.

UE dostrzega znaczny postęp demokratyzacji i utworzenie systemu wielopartyjnego w Kirgistanie. Domaga się skuteczniejszych działań w stosunku do korupcji i przestępczości zorganizowanej, występującej w organach administracji publicznej. Docenia rolę Komisji nadzorującej działania, mające na celu zadośćuczynienie ofiarom wydarzeń z czerwca 2010 r. W celu zapobieżenia podobnym konfliktom w przyszłości UE żąda od władz kirgiskich prowadzenia efektywnej polityki, zmierzającej do wyciszenia konfliktu etnicznego. Należy w mniejszym zakresie promować nacjonalizm kirgiski; konsekwentnie tworzyć sprzyjające warunki do podjęcia dialogu między różnymi narodami; zapewnić skuteczną ochronę mniejszości narodowych; zapobiegać dyskryminacji. Reforma wymiaru sprawiedliwości i struktur policyjnych ma doprowadzić do usunięcia metod działania sprzecznych z prawami człowieka, takich jak stosowanie tortur. UE zamierza opracowywać programy, mające na celu ukaranie winnych przemocy; pojednanie pomiędzy zwaśnionymi grupami oraz budowanie trwałej integracji kirgiskiego społeczeństwa. Programy te powinny być następnie wdrażane przez rząd kirgiski przy współpracy organizacji społecznych.

UE z niepokojem dostrzega brak skuteczności pomocy udzielanej Tadżykistanowi, ze względu na korupcję, zorganizowaną przestępczość i rozdrobnienie regionalne. Dlatego pomoc UE musi być udzielana innymi kanałami niż dotychczas. UE zaniepokojona jest również sytuacją w aresztach śledczych: stosowanymi tam torturami i brakiem dostępu osób zatrzymanych do obserwatorów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie. UE uzależnia udzielenie pomocy finansowej Tadżykistanowi od postępów w zakresie demokratyzacji⁶⁹⁶.

UE generalnie pozytywnie ocenia ustawodawstwo Turkmenistanu uchwalone w zakresie spraw społecznych, politycznych i gospodarczych. Zachęca władze do skutecznego wdrażania tych przepisów w życie. Żąda od nich również zwolnienia więźniów politycznych; stworzenia warunków do funkcjonowania społecznym organizacjom; usunięcia administracyjnych przeszkód w przemieszczaniu się po terytorium kraju.

⁶⁹⁵ Por. B. Dave, *The EU and Kazakhstan: is the pursuit of energy and security cooperation compatible with promotion of human rights and democratic reforms?* [w:] *Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia*, red. N.J.Melvin, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008, s. 65-67; T. Cercwadze, W. Aksienowa, *Kazakhstan i Jewropiejskij sojuz: Torgowlia cennostiami*, "EUCAM Brifing" 2013, nr 32, s. 1.

⁶⁹⁶ Por. M.Fumagalli, *Tajikistan and the EU: from post-conflict reconstruction to critical engagement*, [w:] *Engaging Central Asia...*, op.cit., s 118.

UE dostrzega brak dialogu pomiędzy władzami a społeczeństwem obywatelskim. Jakakolwiek niezależna działalność nie tylko polityczna, ale i też społeczna czy w zakresie ochrony praw człowieka spotyka się z brutalnymi represjami⁶⁹⁷.

UE dąży do współpracy we wszystkich dziedzinach z Uzbekistanem. Uzależnia jednak swoje zaangażowanie od rozwoju demokracji, zagwarantowania praworządności i poszanowania praw człowieka. Jako szczególnie drażliwe problemy społeczne UE uznaje handel narkotykami i przymusową pracę dzieci, zwłaszcza przy przetwórstwie bawełny⁶⁹⁸. Nieskrępowana działalność międzynarodowych i lokalnych organizacji społecznych, powinna być dopuszczona przez władze Uzbekistanu w wyniku realizacji zobowiązań nałożonych na to państwo jako członka OBWE⁶⁹⁹.

Rada UE przyjęła w dniu 17 czerwca 2019 r. konkluzje o nowej strategii UE wobec Azji Środkowej⁷⁰⁰, zawierające wskazane poniżej postulaty. Rada z zadowoleniem przyjmuje zacieśnienie stosunków między Unią Europejską (UE) a Kazachstanem, Republiką Kirgiską, Tadżykistanem, Turkmenistanem i Uzbekistanem od czasu przyjęcia pierwszej strategii UE wobec Azji Środkowej w 2007 r. W świecie charakteryzującym się rosnącą współzależnością i wzajemnymi połączeniami UE i Azję Środkową łączą silne wzajemne interesy. Rada podkreśla znaczne możliwości, jakie stworzyła pozytywna dynamika w Azji Środkowej, aby posunąć naprzód partnerstwo UE - Azja Środkowa⁷⁰¹.

Rada potwierdza swoje zobowiązanie do zawarcia i wdrożenia ambitnych, szeroko zakrojonych i wzajemnie korzystnych umów o partnerstwie i współpracy z zainteresowanymi krajami regionu. Te umowy nowej generacji pozostaną podstawą zaangażowania UE w Azji Środkowej. Rada powtarza, że zakres stosunków UE jest powiązany z gotowością poszczególnych krajów Azji Środkowej do podjęcia reform i wzmocnienia demokracji, praw człowieka, praworządności i niezawisłości sądownictwa, a także zmodernizowania i zróżnicowania gospodarki, w tym poprzez wspieranie sektora prywatnego, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, w gospodarce wolnorynkowej. Rada przypomina

⁶⁹⁷ Por. M. Denison, *Turkmenistan and the EU: contexts and possibilities for greater engagement*, [w:] *Engaging Central Asia...*, op.cit., s. 101-103.

⁶⁹⁸ Por. M. Hall, *The EU and Uzbekistan: where to go from here?* [w:] *Engaging Central Asia...*, op.cit., s. 78.

⁶⁹⁹ Zob. 64-80 pkt Strategii UE; por. J.A. Olędzki, „Zaangażowanie Unii Europejskiej w rozwój gospodarczy i społeczny Azji Centralnej. Stan i perspektywy. *Studia Europejskie*” 2014, nr 2, s. 42-43.

⁷⁰⁰ Zob. Council Conclusions on the New Strategy on Central Asia, Brussels, 17 June 2019, No.prev.doc.: 10101/19 www.consilium.europa.eu [dostęp: 16.03.2021], dalej jako Konkluzje UE.

⁷⁰¹ Zob. pkt 1 Konkluzji UE.

o zobowiązaniu UE do wspierania współpracy regionalnej. Chociaż do krajów Azji Środkowej należy określenie najlepszych struktur i mechanizmów promowania dialogu i współpracy w regionie we własnym tempie, dialog między regionami oraz unijne programy współpracy wielonarodowej pomogą zacieśnić współpracę regionalną w tym regionie⁷⁰².

Promowanie i ochrona praworządności, praw człowieka i podstawowych wolności, w tym wolności słowa i zrzeszania się, sprzyjającego środowiska dla społeczeństwa obywatelskiego oraz obrońców praw człowieka, a także praw kobiet i dziecka także wsparcie programu godnej pracy na rzecz sprawiedliwej globalizacji, musi pozostać w centrum stosunków UE - Azja Środkowa. UE i kraje Azji Środkowej powinny nadal promować równość płci i działać na jej rzecz, a także wspierać udział kobiet w życiu społecznym i gospodarczym⁷⁰³.

Rada podkreśla, jak ważne jest dalsze popieranie edukacji w Azji Środkowej w celu promowania rozwoju, dywersyfikacji gospodarczej i godziwych możliwości zatrudnienia oraz zapobiegania wykluczeniu i zmniejszania ryzyka radykalizacji prowadzącej do brutalnego ekstremizmu, między innymi wśród młodszej ludności. Rada wspiera reformy mające na celu podniesienie, jakości edukacji, szkolnictwa wyższego oraz kształcenia i szkolenia zawodowego oraz promowanie synergii między systemami edukacji a rynkiem pracy, a także edukacją cyfrową. Potwierdza chęć dalszego rozwijania programów wymiany akademickiej oraz wspierania współpracy regionalnej i mobilności w tym kontekście. Rada zachęca do współpracy między instytucjami szkolnictwa wyższego w UE i Azji Środkowej, a także do wymiany studentów, naukowców i badaczy. Należy zachęcać do współpracy w dziedzinie kultury i turystyki, aby przynosić korzyści społeczne i gospodarcze⁷⁰⁴. Rada uznaje strategiczną rolę Azji Środkowej w globalnych wysiłkach na rzecz promowania połączeń euroazjatyckich i podkreśla, że wysiłki te powinny przynieść korzyści regionowi. Zgodnie ze strategią UE na rzecz łączenia Europy i Azji Rada apeluje o ustanowienie, w stosownych przypadkach, partnerstw na rzecz trwałych połączeń z krajami Azji Środkowej w celu promowania infrastruktury wysokiej, jakości oraz poprawy równowagi gospodarczej, społecznej, budżetowej i środowiskowej Azji Środkowej i zapewnienia płynnego tranzytu towarów. Rada podkreśla potrzebę współpracy w zakresie łączności cyfrowej i e-rządzenia.

⁷⁰²Zob. pkt 5-6 Konkluzji UE.

⁷⁰³Zob. pkt 10 Konkluzji UE.

⁷⁰⁴Zob. pkt 14 Konkluzji UE.

Połączenia międzyludzkie będą również odgrywać kluczową rolę w rozwoju partnerstwa między UE a Azją Środkową⁷⁰⁵.

Chociaż kilka krajów Azji Środkowej osiągnęło wysoki poziom rozwoju, potrzebne są nowe modele wzrostu gospodarczego, reformy strukturalne, dywersyfikacja gospodarcza i zmniejszenie nierówności społeczno-ekonomicznych w regionie, aby utrwalić korzyści rozwojowe. Realizacja Agendy Rozwoju 2030 daje duże możliwości wspólnego działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. Rada uważa, że nowa strategia UE wobec Azji Środkowej powinna kierować programowaniem pomocy UE, w tym zrównoważonych inwestycji Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w regionie, oraz że przyszła współpraca musi być w stanie reagować na wszelkie nowe fazy reform w krajach Azji Środkowej. Rada podkreśla potrzebę odpowiedniego finansowania realizacji strategii w przyszłym programowaniu współpracy finansowej i technicznej. Rada podkreśla znaczenie ścisłej komplementarności i spójności między dwustronnymi i regionalnymi programami Komisji i państw członkowskich oraz wspólnego programowania, aby zmaksymalizować wpływ. W tym kontekście Rada uznaje również ważną rolę odgrywaną przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju w regionie. Zgodnie z ich wspólnym zaangażowaniem na rzecz porządku światowego opartego na zasadach, UE i kraje Azji Środkowej powinny ściślej współpracować na forach wielostronnych, w tym ONZ, OBWE i Światowej Organizacji Handlu (WTO).

W szczególności UE będzie nadal zachęcać i zapewniać odpowiednie wsparcie dla przystąpienia wszystkich krajów Azji Środkowej do WTO⁷⁰⁶.

Rada zachęca do silniejszego wspólnego podejścia instytucji UE i państw członkowskich do ich zaangażowania w regionie. Rada z zadowoleniem przyjmuje otwarcie delegatury UE w Turkmenistanie. Specjalny Przedstawiciel UE w Azji Środkowej powinien nadal działać jako kanał dialogu i komunikacji na najwyższym szczeblu z krajami Azji Środkowej, aby zwiększyć skuteczność i widoczność UE w regionie. Rada podkreśla, że partnerstwo UE - Azja Środkowa wykracza poza rządy i oczekuje zaangażowania społeczeństw obywatelskich we wszystkich jego wymiarach. Przyszłe stosunki muszą opierać się na wkładzie szerokiego kręgu zainteresowanych stron, w tym także parlamentarzystów, sektora prywatnego, ośrodków analitycznych oraz środowisk akademickich i młodzieży.

⁷⁰⁵Zob. pkt 13 Konkluzji UE.

⁷⁰⁶Zob. pkt 15-17 Konkluzji UE.

Rada podkreśla potrzebę wzmocnienia komunikacji strategicznej UE w Azji Środkowej w celu zwiększenia widoczności UE, realizacji jej strategii i wymiernych korzyści, jakie może ona przynieść regionowi. W tym względzie Rada podkreśla znaczenie otoczenia dla niezależnych mediów, wolnego od nacisków wewnętrznych i zewnętrznych oraz roli UE we wspieraniu jego rozwoju. Rada zwraca się do Wysokiego Przedstawiciela i Komisji Europejskiej o kontynuowanie prac nad realizacją konkretnych priorytetów określonych we wspólnym komunikacie⁷⁰⁷(dalej, jako Wspólny Komunikat) w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i krajami partnerskimi z Azji Środkowej⁷⁰⁸.

UE proponuje trzy priorytety: „Partnerstwo na rzecz odporności”, „Partnerstwo na rzecz dobrobytu” oraz „Lepsze współdziałanie”. **Partnerstwo na rzecz odporności** promuje demokrację, praworządność i prawa człowieka. UE domaga się przestrzegania międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka. Obok ochrony wolności słowa, zgromadzeń i zrzeszania się oraz pluralizmu środków masowego przekazu niezwykle istotna dla UE jest dbałość o prawa mniejszości narodowych. Aby stworzyć równe szanse dla wszystkich, propagowany jest zakaz wszelkiej dyskryminacji.

UE oczekuje od państw Azji centralnej realizacji specjalnych procedur ONZ. „Spotlight” – wspólna inicjatywa UE i ONZ zmierza do eliminacji przemocy wobec kobiet. UE w powyżej wymienionym zakresie zamierza współpracować z Radą Europy, a zwłaszcza z OBWE. UE dostrzega, bowiem, że kluczowe znaczenie dla ochrony praw człowieka, w tym praw mniejszości narodowych w rejonie Azji Środkowej ma aktywność OBWE i takich jej organów jak Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych, Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów. Dlatego UE zwraca się do państw Azji Centralnej, aby z większym zaangażowaniem działały w ramach OBWE, a zwłaszcza wspierały działalność misji terenowych funkcjonujących na ich terenie. Powołano eksperta UE ds. bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu, mającego uprawnienia do działania na terenie państw Azji Centralnej. UE chce dzielić się swoimi doświadczeniami dotyczącymi przeprowadzenia skutecznej reformy wymiaru sprawiedliwości; ochrony praw człowieka; kształtowania dobrych rządów; zorganizowania uczciwych wyborów; zwiększenia roli kobiet

⁷⁰⁷ Zob. Wspólny Komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do Parlamentu europejskiego i Rady *UE i Azja Środkowa: nowe możliwości wzmocnieni partnerstwa*”, Bruksela, dnia 15.5.2019 r., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JOIN:2019:0009:FIN:PL:PDF>, [dostęp: 16.03.2021].

⁷⁰⁸Zob. pkt 18-22 Konkluzji UE.

w polityce i w życiu społecznym. Jednym ze środków do osiągnięcia wyżej wymienionych celów jest szkolenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz specjalistów w zakresie ochrony praw człowieka⁷⁰⁹.

Partnerstwo na rzecz dobrobytu ma na celu pomoc państwom Azji Centralnej w zbudowaniu konkurencyjnej gospodarki opartej na prywatnej przedsiębiorczości. Jednym z istotnych elementów tego programu są inwestycje w edukację; badania naukowe i innowacje; współpracę kulturalną; rozwijanie kwalifikacji zawodowych kobiet i młodzieży⁷¹⁰.

Lepsze współdziałanie ma stworzyć trwałe struktury partnerstwa pomiędzy UE a państwami Azji Środkowej. W to działanie mają być zaangażowane społeczeństwa obywatelskie i parlamenty. Dotychczas, co roku odbywały się spotkania ministrów spraw zagranicznych z uczestnictwem Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa lub Wiceprzewodniczącego Komisji UE. Co roku przeprowadzano na szczeblu wiceministrów dialog dotyczący polityki i bezpieczeństwa. Dopuszcza się obecnie nieformalne spotkania ministrów oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii lub Wiceprzewodniczącego Komisji, które by odbywały się podczas międzynarodowych spotkań takich jak posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego ONZ czy Rady Ministerialnej OBWE. Przewiduje się również posiedzenia ad hoc urzędników UE i państw Azji Centralnej. UE proponuje również zorganizowanie nieformalnego „forum UE - Azja Środkowa”, w którym uczestniczyliby reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego oraz przedstawiciele organów administracyjnych UE i państw Azji Środkowej. UE w latach 2014-2020 wydała 1,1 mld euro w związku ze współpracą na rzecz rozwoju w Azji Środkowej⁷¹¹.

Podstawę współdziałania stanowią będą umowy nowej generacji - dwustronne wzmocnione umowy o partnerstwie i współpracy. Dotychczas taką umowę UE podpisała jedynie z Kazachstanem⁷¹². Prowadzone są negocjacje z innymi państwami Azji Centralnej w celu zawarcia wzmocnionych umów o partnerstwie i współpracy. Umowy o partnerstwie

⁷⁰⁹ Zob. Wspólny Komunikat, s. 3-9.

⁷¹⁰ Ibidem, s. 9-16.

⁷¹¹ Ibidem, s. 16-18.

⁷¹² Umowa o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Kazachstanu, z drugiej strony, sporządzona w Astanie dnia 21 grudnia 2015 r. Dz.Urz. z 2020 r., poz. 614. Umowa weszła w życie w stosunku do wszystkich stron dnia 1 marca 2020 r. Dz.Urz. z 2020, poz. 615. Umowa o wzmocnionym partnerstwie i współpracy z Kazachstanem aktualizuje i zastępuje dotychczasową umowę o partnerstwie i współpracy.

i współpracy zawierają podobne rozwiązania. Zasady ogólne nakazują przestrzeganie praw człowieka, zasad prawa międzynarodowego, reguł ustroju demokratycznego. UE wyznacza swojemu partnerowi jako cel zbudowanie gospodarki rynkowej. Państwo partnerskie powinno zagwarantować praworządność i dobre sprawowanie rządów; walkę z korupcją i terroryzmem oraz z różnymi przejawami międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Powinno również promować zrównoważony rozwój oraz skuteczne działania wielostronne. Umowy ustanawiają struktury, w ramach, których może toczyć się wzajemny dialog dotyczący podejmowania wspólnych działań politycznych na arenie międzynarodowej, mających na celu zapewnić bezpieczeństwo, stabilność, demokrację i prawa człowieka. Dialog ten prowadzony jest na różnych poziomach: parlamentarnym, ministerialnym, urzędniczym, dyplomatycznym, eksperckim. Umowy mają utrwalić praworządność i wzmocnić instytucje administracji.

W tym celu należy poprawić skuteczność funkcjonowania organów ścigania i zapewnić efektywne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Państwa powinny współpracować w zakresie zarządzania granicami, aby móc skutecznie nadzorować ruchy migracyjne i efektywnie decydować o przyznaniu prawa do azylu. UE chce również wspierać państwa w walce przeciwko przestępczości zorganizowanej i praniu pieniędzy. W zakresie handlu UE i partnerzy przyznają sobie wzajemne traktowanie oparte na klauzuli najwyższego uprzywilejowania. Ustanawia się swobodny przepływ towarów przez terytorium stron umowy. Towary przyjęte tymczasowo zwolnione są z opłat wwozowych i celnych. Nie obowiązują ograniczenia ilościowe dotyczące importu. Umowa reguluje również zasady dotyczące zatrudnienia, zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, transgranicznego świadczenia usług, kapitału i płatności bieżących.

Zapewnia się ochronę własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej. Współpraca gospodarcza i sektorowa obejmuje wiele obszarów, takich jak: rolnictwo, ochrona środowiska, turystyka, energia, finanse, podatki, makroekonomia, przemysł, zatrudnienie, polityka społeczna, kultura, społeczeństwo obywatelskie. Celem współpracy jest stopniowe dostosowywanie przepisów i norm krajowych do przepisów i norm obowiązujących w UE lub do innych przepisów i norm międzynarodowych⁷¹³.

⁷¹³ Zob. Umowy o partnerstwie i współpracy (UPiW): Rosja, Kaukaz Południowy i Azja Środkowa, eur-lex.europa.eu/legal-content [dostęp: 08.04.2021].

Umowa o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Kirgiską, z drugiej strony została zawarta w 1999 r.⁷¹⁴. Umowa o partnerstwie i współpracy z Tadżykistanem została zawarta w 2009 roku⁷¹⁵. UE dostrzega poważne naruszanie praw człowieka w Tadżykistanie. Są to: ograniczanie niezawisłości sędziów i niezależności sądów; pozbawianie praw kobiet; zmuszanie dzieci do pracy, zwłaszcza przy zbiorze bawełny; nie przestrzeganie praw pracowniczych; torturowanie więźniów; handlowanie ludźmi. Problemom tym ma przeciwdziałać oficjalny dialog pomiędzy Tadżykistanem a UE w przedmiocie praw człowieka. Aby dialog ten był efektywny, należy zaprosić do niego społeczne organizacje; represjonowane przez rząd, który kopiuje w tym zakresie rosyjskie rozwiązania. UE zwraca uwagę na rozbieżność pomiędzy gwarancjami prawnymi m.in. wolności słowa; a praktyką polegającą na ograniczaniu wypowiedzi opozycyjnych i stosowaniu cenzury. Również wolność wyznania poddaje się kontroli państwa poprzez zakazywanie działalności wspólnotom religijnym i narzucanie społeczeństwu jedynie słusznych praktyk religijnych. Powszechnym problemem jest dyskryminacja kobiet i stosowanie przemocy w stosunku do nich. Wśród pozytywnych działań UE wymienia działalność komisji parlamentarnej do spraw ochrony praw człowieka oraz powołanie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich⁷¹⁶.

Umowa promuje dialog polityczny, współpracę oraz wolny handel pomiędzy Republiką Tadżykistanu a Wspólnotą Europejską oraz państwami członkowskimi UE. Generalnie umowa została zawarta na 10 lat. Wprowadzono jednak mechanizmy pozwalające zarówno na przedłużenie jak i skrócenie okresu obowiązywania umowy. Strony mogą po upływie 10-letniego terminu dalej „milcząco”, co roku przedłużać trwanie umowy. Natomiast, gdyby Tadżykistan naruszał postanowienia umowy dotyczące wdrażania ustroju

⁷¹⁴Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kyrgyz Republic, of the other part - Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters - Final Act - Joint Declarations - Exchange of Letters in relation to the establishment of companies - Declaration of the French Government, (*Official Journal L 196* , 28/07/1999 P. 0048 – 0089).

⁷¹⁵Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Tadżykistanu, z drugiej strony Dz.Urz. L 350 z 29.12.2009.

⁷¹⁶ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2009 r. w sprawie zawarcia Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Tadżykistanu, z drugiej strony 2010/C 224 E/03, teksty przyjęte P7-TA(2009)0017, Dz.Urz. C 224 E z 19.8.2010, pkt 20-29.

demokratycznego; przestrzegania praw człowieka lub budowania gospodarki rynkowej; to druga strona ma prawo jednostronnie zawiesić wykonywanie umowy⁷¹⁷.

W dniu 26 marca 2019 r. Parlament Europejski wystąpił do Rady, Komisji i wiceprzewodniczącej Komisji/ wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa z zaleceniami dotyczącymi nowej kompleksowej umowy między UE a Uzbekistanem⁷¹⁸. Dotychczasowa umowa o partnerstwie i współpracy została zawarta w 1999 roku⁷¹⁹.

Parlament poprzez nową kompleksową umowę pragnie zagwarantować przestrzeganie praw człowieka, w tym zapewnić ochronę mniejszości w Uzbekistanie. Celowi temu ma służyć m.in. monitorowanie przez UE efektów wdrażanych reform w kierunku demokratyzacji społeczeństwa. Chodzi tu przede wszystkim o niezależne sądownictwo; wolne wybory parlamentarne; swobodę funkcjonowania środków masowego przekazu; równe prawa bez względu na płeć. W celu zapewnienia swobodnego działania organizacji ochrony praw człowieka należy uprościć procedurę rejestracyjną i umożliwić odwołanie się od decyzji odmawiającej zarejestrowania. Należy wprowadzić monitoring miejsc odosobnienia, aby nadzorować sytuację więźniów. Musi zostać zaprzestana praktyka blokowania niezależnych stron internetowych. Przed podpisaniem umowy Uzbekistan powinien dawać gwarancje wolności słowa, wyznania, zrzeszania się oraz zgromadzeń. Nowa kompleksowa umowa będzie zawierała zapis o jej zawieszeniu w przypadku nieprzestrzegania przez którąś ze stron zasad praworządności, demokracji czy praw człowieka. Umowa przewiduje również mechanizm niezwykle istotny z punktu widzenia ochrony praw mniejszości narodowych. Otóż różne grupy społeczne będą miały prawo składania bezpośrednich skarg w przypadku naruszenia praw człowieka⁷²⁰.

⁷¹⁷ Zob. Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie podpisania Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Republiką Tadżykistanu z drugiej strony\COM\2004\0520 końcowy\ publications.europa.eu/ [dostęp: 29.03.2021].

⁷¹⁸ Zob. Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 26 marca 2019 r. dla Rady, Komisji i wiceprzewodniczącej Komisji/ wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w sprawie nowej kompleksowej umowy między UE a Uzbekistanem (2018/2236 (INI), teksty przyjęte P8- TA (2019) 0224; www.europarl.europa.eu/doceo/document [dostęp: 30.03.2021], dalej jako Zalecenie PE dot. Uzbekistanu.

⁷¹⁹ Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Uzbekistanu, z drugiej strony Dz.Urz. L 229 z 31.08.1999 r.

⁷²⁰ Zob. lit. a-z Zalecenia PE dot. Uzbekistanu.

Stosunki między Turkmenistanem a UE reguluje częściowo umowa przejściowa, a częściowo umowa z 1990 r. zawarta przez UE i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich⁷²¹.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca zawarcia umowy o partnerstwie i współpracy między UE a Turkmenistanem⁷²² uzależnia zawarcie takiej umowy od przestrzegania przez Turkmenistan praw człowieka i podstawowych wolności. Przede wszystkim musi być przestrzegany trójpodział władz państwowych. Organizacje pozarządowe powinny mieć możliwość swobodnego rejestrowania i funkcjonowania. Należy zrealizować zobowiązania wynikające z krajowego planu działania w zakresie praw człowieka na lata 2016-2020. Trzeba zakazać pracy przymusowej i tortur. Należy ujawnić sytuację więźniów politycznych i zaprzestać nękania niezależnych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Turkmenistan powinien gościć bez ograniczeń ONZ, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża i inne międzynarodowe organizacje. Trzeba też zapewnić swobodne funkcjonowanie środków masowego przekazu; wolności słowa i zgromadzeń. PE w swojej rezolucji zwraca się do Rady, Komisji i wiceprzewodniczącej / wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, aby nadzorowały postępy w zakresie reformowania systemu politycznego, praworządności i dobrych rządów w Turkmenistanie. Reformy te muszą zmierzać w kierunku rozwoju pluralizmu politycznego; usprawnienia administracji i wymiaru sprawiedliwości; zwalczania korupcji, prania pieniędzy i przestępczości zorganizowanej; przestrzegania przepisów prawnych wprowadzających zakaz pracy dzieci; pełnego poszanowania wolności słowa, zrzeszania się i wolności wyznania; faktycznego zapewnienia obywatelom możliwości swobodnego przemieszczania się po terenie kraju i wyjeżdżania za granicę.

Również po wejściu w życie umowy o partnerstwie i współpracy, PE nadal będzie monitorować przestrzeganie przez Turkmenistan praw człowieka i wdrażanie zasad demokracji parlamentarnej. W tym celu PE będzie korzystał z pomocy Europejskiej Służby

⁷²¹Zob. Umowy o partnerstwie i współpracy (UPIW): Rosja, Kaukaz Południowy i Azja Środkowa, eur-lex.europa.eu/legal-content [dostęp: 08.04.2021].

⁷²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie projektu decyzji Rady i Komisji w sprawie zawarcia przez Unię Europejską i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej Umowy o partnerstwie i współpracy ustanawiającej partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Turkmenistanem z drugiej strony (12183/1/2011-C8-0059/2015-1998/0031R (NLE), teksty przyjęte P8-TA(2019)0146; Dz.Urz. C 23 z 21.01.2021 r. dalej jako Rezolucja PE dot. Turkmenistanu.

Działania Zewnętrznych oraz delegatury UE w Aszchabadzie. Umowa może zostać zawieszona, w przypadku udowodnienia jej naruszeń⁷²³.

4.3.5. Wnioski

Podsumowując należy stwierdzić, że wysokie standardy Unii Europejskiej w zakresie ochrony praw człowieka, głównie za pośrednictwem działalności organów OBWE, miały wpływ na kształtowanie regulacji prawnych zawartych w konstytucjach państw Azji Centralnej⁷²⁴. Jednakże nie będąc obywatelami Unii Europejskiej obywatele państw Azji Centralnej, w tym członkowie mniejszości narodowych nie mogą powoływać się, na kartę praw podstawowych, chronioną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W strukturze OBWE nie ma również regionalnego ombudsmana, którego Komisarz OBWE nie jest w stanie zastąpić w wielu kwestiach ważnych dla mniejszości narodowych.

4.4. Oddziaływanie Wysokiego Komisarza a aktywność instytucji azjatyckiego systemu ochrony praw człowieka

Dotychczas nie wprowadzono regionalnego mechanizmu ochrony praw człowieka, obejmującego cały kontynent azjatycki, na wzór europejskiego, interamerykańskiego czy afrykańskiego systemu regionalnego. Powstały jedynie regionalne systemy ochrony praw człowieka obejmujące niektóre tylko regiony Azji.

4.4.1. System ochrony praw człowieka ukształtowany przez Ligę Państw Arabskich

Liga Państw Arabskich⁷²⁵ dalej jako LPA, powstała w 1945 roku. Rada LPA w 1967 roku przyjęła rezolucję nr 2304, na podstawie, której powołano Stały Komitet ds. Praw

⁷²³ Zob. pkt 1-4 Rezolucji PE dot. Turkmenistanu.

⁷²⁴ Zob. S.K.Amandykowa, *Wlijanie prawa Jewropiejskiego Sojuza na formirowanije koncepcii praw czielowieka w Konstitucii Riespubliki Kazahstan 1995 goda...*, op.cit., s. 764-780.

⁷²⁵ Należą do niej 22 państwa położone w Azji i w Afryce: Algieria, Arabia Saudyjska, Bahrajn, Dżibuti, Egipt, Irak, Jemen, Jordania, Katar, Komory, Kuwejt, Liban, Libia, Maroko, Mauretania, Oman, Somalia, Palestyna

Człowieka. W roku 1968 została powołana Stała Regionalna Arabska Komisja Praw Człowieka. W 1990 roku przyjęto Kairską Deklarację Praw Człowieka w Islamie, która deklaruje, że „wszelkie prawa człowieka i wolności obywatelskie nie mogą być sprzeczne z zasadami szarii”⁷²⁶. Deklaracja, zatem potwierdza nadrzędność szariatu nad innymi unormowaniami regulującymi status praw i wolności człowieka. W świetle tej doktryny teoria i praktyka prawa muzułmańskiego są ważniejsze od prawa stanowionego przez ludzi⁷²⁷.

W 1994 r. podpisano Arabską Kartę Praw Człowieka. Dokument ten zawiera normy o charakterze „soft law”. Powołuje się na zasadnicze akty prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw człowieka – Kartę ONZ, Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Pakt Ochrony Praw Człowieka ONZ. Jednakże jednocześnie odwołuje się do zasad wyrażonych w Kairskiej Deklaracji Praw Człowieka. Państwa członkowskie przedstawiają raporty z wykonania Karty Komitetowi Ekspertów Praw Człowieka. Organ ten sporządza opinie i przekazuje je wraz z raportami Stałemu Komitetowi ds. Praw Człowieka. Opisany system nie przewiduje możliwości składania, przez obywateli państw członkowskich, indywidualnych skarg na naruszenie praw człowieka⁷²⁸.

Poniżej w formie tabeli przedstawiono wskaźnik „wolności” w państwach należących do Ligi Państw Arabskich. Zgodnie z tym wskaźnikiem, każde państwo może maksymalnie otrzymać 40 punktów w sferze praw politycznych i 60 punktów w obszarze swobód obywatelskich, czyli łącznie 100 punktów. W tabeli uszeregowano państwa od najniższej łącznej liczby punktów do najwyższej. W następnej tabeli przedstawiono „wolność mediów” na tle innych wolności. Im wyższe miejsce w danym rankingu, tym w danym państwie panuje większa wolność.

Tabela 12. Wskaźnik Wolności w państwach należących do Ligi Państw Arabskich

Państwo	Prawa Polityczne	Swobody Obywatelskie	Łączna Liczba Punktów	Status
Syria	-3	4	1	Brak Wolności
Arabia Saudyjska	1	6	7	Brak Wolności

(reprezentowana przez Organizację Wyzwolenia Palestyny), Sudan, Syria, Tunezja, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

⁷²⁶ Zob. M. Monshipouri, *Islamism, Sekularism, and Human Rights In the Middle East*, Lynne Rienner Pub, London 1998, s.97.

⁷²⁷ Zob. A.E. Mayer, *Islam and Human Rights, Tradition and Politics*, Pinter Publishers, London 1991, s.121.

⁷²⁸ Zob. M. Jabłoński, *Wolności i prawa jednostki w regionalnym systemie Ligi Państw Arabskich*, [w:] *System ochrony praw człowieka*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, Wolters Kluwer, Kraków 2005, s. 273.

Somalia	1	6	7	Brak Wolności
Libia	1	8	9	Brak Wolności
Palestyna (Gaza)	3	8	11	Brak Wolności
Jemen	1	10	11	Brak Wolności
Bahrajn	2	10	12	Brak Wolności
Sudan	2	15	17	Brak Wolności
Zjednoczone Emiraty Arabskie	5	12	17	Brak Wolności
Egipt	6	12	18	Brak Wolności
Oman	6	17	23	Brak Wolności
Dżibuti	5	19	24	Brak Wolności
Katar	7	18	25	Brak Wolności
Palestyna (Zachodni Brzeg)	4	21	25	Brak Wolności
Irak	16	13	29	Brak Wolności
Algieria	10	22	32	Brak Wolności
Jordania	11	23	34	Brak Wolności
Mauretania	14	21	35	Częściowo Wolne
Kuwejt	14	23	37	Częściowo Wolne
Maroko	13	24	37	Częściowo Wolne
Komory	16	26	42	Częściowo Wolne
Liban	13	30	43	Częściowo Wolne
Tunezja	32	39	71	W Pełni Wolne

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w freedomhouse.org/countries/freedom-world/stores, [dostęp: 20.01.2022].

Tabela 13. Wskaźnik Wolności Mediów na tle innych wolności w państwach należących do Ligi Państw Arabskich

Państwo	Miejsce w rankingu World Press Freedom Index 2021 (na 180 państw)	Miejsce w rankingu „Freedom House” (na 210 państw i organizmów politycznych)
Tunezja	73	83
Komory	84	134
Mauretania	94	145
Kuwejt	105	143
Liban	107	131
Katar	128	163
Jordania	129	147
Zjednoczone Emiraty Arabskie	131	179
Palestyna	132	164 – Zachodni Brzeg 189 – Gaza
Oman	133	168
Maroko	136	140
Algieria	146	150
Sudan	159	181
Somalia	161	199
Irak	163	155
Libia	165	196
Egipt	166	178
Bahrajn	168	188
Jemen	169	191

Arabia Saudyjska	170	200
Syria	173	209
Dżibuti	176	165

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w: <https://rsf.org/en/ranking>, [dostęp: 25.06.2021]; freedomhouse.org/countries/freedom-world/stores, [dostęp: 20.01.2022].

Tylko obywatele jednego państwa, należącego do Ligi Państw Arabskich, mogą w pełni korzystać z praw politycznych i swobód obywatelskich. Tunezja jednak jest położona na kontynencie afrykańskim, a nie w Azji. Ponadto jeszcze tylko w pięciu państwach te wolności są częściowe. I tu większość z nich położona jest w Afryce (Mauretania, Maroko i Komory). W pozostałych krajach, stanowiących dominującą większość członków Ligi Państw Arabskich, nie ma wolności politycznej i cywilnej. Zgodnie z powyższym należy uznać system ochrony praw człowieka ukształtowany przez Ligę Państw Arabskich za nieskuteczny.

4.4.2. Deklaracja Bangkocka z 2 kwietnia 1993 r.

Ministrowie i inni przedstawiciele państw położonych w Azji i w Oceanii ⁷²⁹, obradujący w Bangkoku od 29 marca do 2 kwietnia 1993 r., zgodnie z Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ Nr 46/116 z dnia 17 grudnia 1991 r., w kontekście przygotowań do Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu, podpisali 2 kwietnia 1993 r. tzw. Deklarację Bangkocką⁷³⁰, stanowiącą wspólny głos regionu w sprawie praw człowieka⁷³¹. Żadne z państw Azji Centralnej, omawianych w niniejszej pracy, nie jest stroną Deklaracji Bangkockiej. Deklaracja nie zawiera katalogu praw człowieka. Nie ma ona w ogóle charakteru normatywnego. Zawiera ona „aspiracje i zobowiązania regionu azjatyckiego”, a w praktyce stanowisko próbujące wyjaśnić problemy państw azjatyckich z implementacją międzynarodowych standardów w zakresie praw człowieka. Strony Deklaracji uznają, że chociaż prawa człowieka mają charakter uniwersalny z natury, to muszą być one

⁷²⁹ Bahrajn, Bangladesz, Bhutan, Brunei, Chiny, Cypr, Fidzi, Filipiny, Indie, Indonezja, Irak, Iran, Japonia, Kiribati, Korea Południowa, Korea Północna, Kuwejt, Laos, Malediwy, Malezja, Mongolia, Mjanma (Myanmar, wcześniej jako Birma), Nepal, Oman, Pakistan, Papua - Nowa Gwinea, Samoa, Singapur, Sri Lanka, Syria, Tajlandia, Wietnam, Wyspy Salomona, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

⁷³⁰ Bangkok Declaration, www.ru.nl. [dostęp: 18.06.2020].

⁷³¹ Zob. J.Tang, *Human Rights and International Relations in The Asia-Pacific Region*, Printer Publishers, London 1995, s. 226.

rozpatrywane w kontekście dynamicznego i ewoluującego procesu ustanawiania norm międzynarodowych, biorąc pod uwagę znaczenie specyfiki krajowej i regionalnej oraz różne podłoża historyczne, kulturowe i religijne⁷³².

Nie można implementować praw człowieka nie zważając na sytuację polityczną, rozwój gospodarczy oraz uwarunkowania cywilizacyjne i kulturowe danego państwa. Na poziom realizacji norm dotyczących praw człowieka znaczny wpływ ma historia m.in. okres kolonializmu, odrębności kultury, możliwości organizacyjne i finansowe instytucji wdrażających prawa człowieka oraz dążenie do osiągnięcia takich uniwersalnych celów jak zapewnienie na świecie pokoju czy sprawiedliwego porządku ekonomicznego⁷³³.

Deklaracja Bangkocka podkreśla zasady poszanowania suwerenności narodowej i integralności terytorialnej, a także nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw oraz niestosowania praw człowieka jako instrumentu nacisku politycznego. Deklaracja wymienia ubóstwo wśród głównych przeszkód utrudniających pełną realizację praw człowieka. Deklaracja daje pierwszeństwo przed prawami obywatelskimi i politycznymi, prawu do rozwoju, rozumianemu, jako uniwersalne i niezbywalne prawo i integralna część fundamentalnych praw człowieka.⁷³⁴

Takie stanowisko prowadzi do tego, że państwa azjatyckie nie wdrażają praw człowieka całościowo, ale dokonują ich selekcji w zależności od różnych, wskazanych powyżej uwarunkowań⁷³⁵. Wśród przyczyn specyficznego podejścia państw azjatyckich do praw człowieka można wymienić: słabość systemu prawnego; mające swoje źródło w tradycji, religii i filozofii (np. konfucjanizm) postrzeganie społeczeństwa, jako kolektywu, a co za tym idzie nie dostrzeganie roli jednostki⁷³⁶. Zgodnie z Deklaracją wszystkie kraje, duże i małe, mają prawo określać swoje systemy polityczne⁷³⁷. Jak już wielokrotnie podkreślano w niniejszej pracy – nie ma możliwości pełnej implementacji praw człowieka w państwach, gdzie nie wprowadzono ustroju demokratycznego. Wśród sygnatariuszy Deklaracji Bangkockiej są państwa o autorytarnym systemie rządów, nie przestrzegające nawet

⁷³² Zob. paragraf 8 Deklaracji Bangkockiej.

⁷³³ Zob. W. Zhenmin, L. Zhenghui, *Human Rights and the Rule of Law in Contemporary China*, [w:] *The rule of law. History, Theory and Criticism*, red. P. Costa, D. Zolo, Springer, Dordrecht 2007, s. 666.

⁷³⁴ Zob. paragraf 5, 17, 19 Deklaracji Bangkockiej.

⁷³⁵ Zob. M. Stępień, *Deklaracja Bangkocka -azjatycki głos w sprawie praw człowieka*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio K” 2010, nr 1, s. 28-30.

⁷³⁶ Zob. K. Gawlikowski, *Problem praw człowieka z perspektywy azjatyckiej*, „Azja – Pacyfik” 1998, s. 17-40.

⁷³⁷ Zob. paragraf 6 Deklaracji Bangkockiej.

podstawowych praw człowieka⁷³⁸. Istotne znaczenie Deklaracji w kontekście ochrony praw mniejszości narodowych wynika z faktu, iż podkreśla ona znaczenie zagwarantowania praw człowieka i podstawowych wolności słabszym grupom społecznym, takim jak mniejszości etniczne, narodowe, rasowe, religijne i językowe, pracownicy migrujący, osoby niepełnosprawne, ludność tubylcza, uchodźcy i wysiedleńcy, a także kobiety i dzieci⁷³⁹.

Deklaracja stanowczo potępia czystki etniczne, wszelkie formy rasizmu, kolonializmu, ksenofobii i dyskryminacji kobiet.⁷⁴⁰ Deklaracja dostrzega potrzebę zbadania możliwości ustanowienia regionalnych uzgodnień dotyczących promocji i ochrony praw człowieka w Azji⁷⁴¹.

Poniżej w formie tabeli przedstawiono wskaźnik „wolności” na terytoriach sygnatariuszy Deklaracji Bangkockiej z 1993 r.. Zgodnie z tym wskaźnikiem, każde państwo może maksymalnie otrzymać 40 punktów w sferze praw politycznych i 60 punktów w obszarze swobód obywatelskich, czyli łącznie 100 punktów. W tabeli uszeregowano państwa od najniższej łącznej liczby punktów do najwyższej. W następnej tabeli przedstawiono „wolność mediów” na tle innych wolności. Im wyższe miejsce w danym rankingu, tym w danym państwie panuje większa wolność.

Tabela 14. Wskaźnik Wolności na terytoriach sygnatariuszy Deklaracji Bangkockiej z 1993 roku

Państwo	Prawa Polityczne	Swobody Obywatelskie	Łączna Liczba Punktów	Status
Syria	-3	4	1	Brak Wolności
Korea Północna	0	3	3	Brak Wolności
Chiny	-2	11	9	Brak Wolności
Bahrajn	2	10	12	Brak Wolności
Laos	2	11	13	Brak Wolności
Iran	6	10	16	Brak Wolności
Zjednoczone Emiraty Arabskie	5	12	17	Brak Wolności
Wietnam	3	16	19	Brak Wolności
Oman	6	17	23	Brak Wolności
Brunei	7	21	28	Brak Wolności
Mjanma	13	15	28	Brak Wolności
Irak	16	13	29	Brak Wolności
Tajlandia	5	25	30	Brak Wolności
Kuwejt	14	23	37	Częściowo Wolne

⁷³⁸ Wśród nich można wymienić: Chińską Republikę Ludową, Koreańską Republikę Ludowo – Demokratyczną, Islamską Republikę Iranu, Socjalistyczną Republikę Wietnamu. –zob. Tabela 14.

⁷³⁹ Zob. paragraf 11, 22, 23 Deklaracji Bangkockiej.

⁷⁴⁰ Zob. paragraf 14, 22 Deklaracji Bangkockiej.

⁷⁴¹ Zob. paragraf 26 Deklaracji Bangkockiej.

Pakistan	15	22	37	Częściowo Wolne
Bangladesz	15	24	39	Częściowo Wolne
Malediwy	19	21	40	Częściowo Wolne
Singapur	19	29	48	Częściowo Wolne
Malezja	21	30	51	Częściowo Wolne
Sri Lanka	23	33	56	Częściowo Wolne
Nepal	25	31	56	Częściowo Wolne
Filipiny	25	31	56	Częściowo Wolne
Indonezja	30	29	59	Częściowo Wolne
Fidżi	24	36	60	Częściowo Wolne
Bhutan	30	31	61	Częściowo Wolne
Papua – Nowa Gwinea	23	39	62	Częściowo Wolne
Indie	34	33	67	Częściowo Wolne
Wyspy Salomona	30	49	79	W Pełni Wolne
Samoa	30	51	81	W Pełni Wolne
Korea Południowa	33	50	83	W Pełni Wolne
Mongolia	36	48	84	W Pełni Wolne
Kiribati	37	56	93	W Pełni Wolne
Cypr	38	56	94	W Pełni Wolne
Japonia	40	56	96	W Pełni Wolne

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w freedomhouse.org/countries/freedom-world/stores, [dostęp: 20.01.2022].

Tabela 15. Wskaźnik Wolności Mediów na tle innych wolności na terytoriach sygnatariuszy Deklaracji Bangkockiej z 1993 roku

Państwo	Miejsce w rankingu „World Press Freedom Index 2021” (na 180 państwach) nie sklasyfikowano Kiribati i Wyspy Salomona)	Miejsce w rankingu „Freedom House” (na 210 państwach i organizmów politycznych)
Samoa	21	67
Cypr	26	20
Korea Południowa	42	58
Papua-Nowa Gwinea	47	102
Fidżi	55	109
Bhutan	65	104
Japonia	67	13
Mongolia	68	57
Malediwy	72	137
Kuwejt	105	143
Nepal	106	113
Indonezja	113	111
Malezja	119	122
Sri Lanka	127	114
Zjednoczone Emiraty Arabskie	131	179
Oman	133	168
Tajlandia	137	154
Filipiny	138	112
Mjanma	140	160
Indie	142	89
Pakistan	145	141
Bangladesz	152	138

Brunei	154	158
Singapur	160	124
Irak	163	155
Bahrajn	168	188
Laos	172	186
Syria	173	209
Iran	174	182
Wietnam	175	177
Chiny	177	195
Korea Północna	179	205

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w: <https://rsf.org/en/ranking>, [dostęp:25.06.2021] r; freedomhouse.org/countries/freedom-world/stores, [dostęp: 20.01.2022].

Spośród 34 sygnatariuszy Deklaracji Bangkockiej tylko w siedmiu państwach obywatele cieszą się w pełni z praw politycznych i swobód obywatelskich. W tej grupie tylko część krajów to państwa azjatyckie (Japonia, Korea Południowa i Mongolia).

Trzy państwa (Kiribati, Samoa, Wyspy Salomona) to małe republiki wyspiarskie położone w Oceanii. Natomiast Cypr geograficznie umieszczany w Azji; kulturowo, gospodarczo i politycznie związany jest z Europą (członek Unii Europejskiej).

4.4.3. System ochrony praw człowieka w ramach Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo - Wschodniej (ASEAN)

Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) zostało założone po podpisaniu 8 sierpnia 1967 r. Deklaracji w Bangkoku⁷⁴². ASEAN powołane do realizacji celów politycznych i gospodarczych, z upływem czasu uzupełniło zakres swojego działania o ochronę praw człowieka⁷⁴³. W 2009 roku ustanowiono Międzyrządową Komisję Praw Człowieka (AICHR)⁷⁴⁴ w celu promowania praw człowieka w dziesięciu krajach członkowskich ASEAN, zamieszkałych łącznie przez 600 milionów ludzi⁷⁴⁵. AICHR opracowała projekt Deklaracji Praw Człowieka ASEAN (dalej jako Deklaracja ASEAN). Deklaracja ASEAN została przyjęta przez wszystkich członków ASEAN 18 listopada 2012 r. w stolicy Kambodży – Phnom Penh. Strony były przekonane, że

⁷⁴² www.asean.org, [dostęp:05.07.2020].

⁷⁴³ Podobne mechanizmy zaszły w Unii Europejskiej czy wcześniej w OBWE – zob. odpowiednio podrozdział 4.3. i podrozdział 1.2.

⁷⁴⁴ aichr.org, [dostęp 05.07.2020].

⁷⁴⁵ Brunei Darussalam, Filipiny, Indonezja, Kambodża, Laos, Malezja, Mjanma, Singapur, Tajlandia, Wietnam.

niniejsza deklaracja pomoże ustanowić ramy współpracy w zakresie praw człowieka w regionie i przyczyni się do procesu budowania społeczności ASEAN⁷⁴⁶.

Deklaracja ASEAN zawiera 40 punktów, poszeregowanych w 6 pozycjach⁷⁴⁷. Zgodnie z treścią Deklaracji ASEAN wszystkie osoby rodzą się wolne i równe pod względem godności i praw. Każda osoba ma prawo do określonych w Deklaracji ASEAN praw i wolności, bez względu na jakiegokolwiek różnice, takie jak rasa, płeć, wiek, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, status ekonomiczny, urodzenie, niepełnosprawność lub inny status.

Każda osoba jest równa wobec prawa. Każdy ma prawo, bez dyskryminacji, do jednakowej ochrony prawnej. Prawa kobiet, dzieci, osób starszych, osób niepełnosprawnych, pracowników migrujących oraz słabszych i marginalizowanych grup stanowią niezbywalną, integralną i niepodzielną część praw człowieka i podstawowych wolności. Jednakże Deklaracja ASEAN zastrzega, że korzystanie z praw człowieka i podstawowych wolności musi być zrównoważone wykonywaniem odpowiednich obowiązków przez każdą osobę, która jest odpowiedzialna wobec wszystkich innych osób, społeczności i społeczeństwa, w którym żyje. Realizację praw człowieka należy rozpatrywać w kontekście regionalnym i krajowym, mając na uwadze różne podłoże polityczne, gospodarcze, prawne, społeczne, kulturowe, historyczne i religijne. Wykonywanie praw człowieka i podstawowych wolności podlega wyłącznie ograniczeniom określonym przez prawo w celu zapewnienia należytego uznania praw człowieka i podstawowych wolności innych osób oraz w celu spełnienia sprawiedliwych wymogów bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, zdrowia publicznego, publicznego bezpieczeństwa, moralności publicznej, a także ogólnego dobrobytu narodów w społeczeństwie demokratycznym. Widzimy, zatem, iż podobnie jak w Deklaracji Bangkockiej, Deklaracja ASEAN stosuje pojęcie relatywizmu kulturowego, dla uzasadnienia wprowadzenia granic w stosowaniu uniwersalnych praw człowieka. Wyżej wymienione nieprecyzyjne klauzule, mogą być wykorzystywane przez rządy członków ASEAN jako podstawa do ograniczania i naruszania praw człowieka⁷⁴⁸.

⁷⁴⁶ Zob. *ASEAN Human Rights Declaration and the Phnom Penh Statement on the adoption of the Asean Human Rights Declaration (AHRD)*, The Asean Secretariat, Jakarta 2013, s. 3, 12.

⁷⁴⁷ Zasady Ogólne; Obywatelskie i Polityczne Prawa; Ekonomiczne, Socjalne i Kulturalne Prawa; Prawo do Rozwoju; Prawo do Pokoju; Współpraca w Promocji i Ochronie Praw Człowieka.

⁷⁴⁸ Zob. *ASEAN Human Rights Declaration...*, op.cit., s. 4-5.

Każda osoba ma nieodłączne prawo do życia, osobistej wolności i bezpieczeństwa. Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu, poniżającemu traktowaniu lub karaniu. Żadna osoba nie może być arbitralnie pozbawiona swojej własności. Każdy oskarżony o popełnienie przestępstwa ma prawo do obrony przed niezależnym sądem. Każda osoba ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Wszelkie formy nietolerancji, dyskryminacji i podżegania do nienawiści ze względu na religię i przekonania muszą być wyeliminowane. Każda osoba ma prawo do swobodnego wyrażania opinii ustnie, w formie pisemnej lub za pośrednictwem innego wybranego przez siebie medium. Każda osoba ma prawo do uczestnictwa w pokojowych zgromadzeniach. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w rządzeniu swoim krajem, bezpośrednio lub pośrednio przez demokratycznie wybranych przedstawicieli, zgodnie z prawem krajowym. Każdy obywatel ma prawo do głosowania w wyborach powszechnych, równych i w głosowaniu tajnym, gwarantujących swobodne wyrażanie woli wyborców, zgodnie z prawem krajowym⁷⁴⁹.

Deklaracja ASEAN nie wymienia jednak wśród praw obywatelskich i politycznych wolności zrzeszania się. Dopiero w części dotyczącej praw ekonomicznych i socjalnych deklaruje się, że każda osoba ma prawo do tworzenia związków zawodowych i zrzeszania się w wybranym przez siebie związku zawodowym w celu ochrony swoich interesów zgodnie z przepisami krajowymi. Każda osoba ma prawo do pracy, do swobodnego wyboru zatrudnienia, do korzystania ze sprawiedliwych, przyzwoitych i korzystnych warunków pracy oraz do dostępu do zasiłków dla bezrobotnych. Żadne dziecko ani żadna młoda osoba nie może być przedmiotem ekonomicznego i społecznego wyzysku. Państwa członkowskie ASEAN powinny również ustalić limity wiekowe, poniżej których płatne zatrudnienie pracy dzieci powinno być zabronione i karane przez prawo. Każda osoba ma prawo do odpowiedniego poziomu życia⁷⁵⁰.

Każda osoba ma prawo do edukacji. Edukacja promuje zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami, grupami rasowymi i religijnymi oraz wspiera działania ASEAN na rzecz utrzymania pokoju. Państwa członkowskie ASEAN mogą określić

⁷⁴⁹ Ibidem , s. 5-8.

⁷⁵⁰ Prawo to obejmuje: prawo do odpowiedniej i niedrogiej żywności, wolność od głodu i dostęp do bezpiecznej i pożywnej żywności; prawo do ubrania; prawo do odpowiednich i niedrogich warunków mieszkaniowych; prawo do opieki medycznej i niezbędnych usług socjalnych; prawo do bezpiecznej wody pitnej i urządzeń sanitarnych; prawo do bezpiecznego, czystego i zrównoważonego środowiska.

zakres, w jakim powinny gwarantować prawa gospodarcze i społeczne określone w niniejszej deklaracji cudzoziemcom, z należyтым uwzględnieniem praw człowieka oraz organizacji i zasobów ich gospodarek narodowych⁷⁵¹.

Deklaracja ASEAN podobnie jak Deklaracja Bangkocka gwarantuje prawo do rozwoju. Prawo do rozwoju jest niezbywalnym prawem człowieka, na mocy którego każda osoba jest uprawniona do uczestniczenia, przyczyniania się, czerpania korzyści z rozwoju gospodarczego, społecznego, kulturalnego i politycznego. Deklaracja ASEAN zastrzega jednak, że podczas gdy rozwój ułatwia i jest niezbędny do korzystania ze wszystkich praw człowieka, nie można powoływać się na brak rozwoju w celu uzasadnienia naruszeń praw człowieka uznanych na arenie międzynarodowej. Deklaracja ASEAN gwarantuje również prawo do pokoju. Każda osoba i narody ASEAN mają prawo cieszyć się pokojem, bezpieczeństwem, stabilnością, neutralnością i wolnością, tak aby prawa określone w niniejszej Deklaracji mogły być w pełni realizowane. W tym celu państwa członkowskie ASEAN powinny nadal umacniać przyjaźń i współpracę na rzecz pokoju, harmonii i stabilności w regionie. Żadne z postanowień niniejszej Deklaracji nie może być interpretowane jako sugerujące jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie jakiegokolwiek prawo do wykonania jakiegokolwiek działania zmierzającego do podważenia celów i zasad ASEAN lub do zniszczenia któregoś z praw i podstawowych wolności przedstawionych w niniejszej Deklaracji oraz międzynarodowych instrumentów dotyczących praw człowieka, których państwa członkowskie ASEAN są stronami⁷⁵².

Poniżej w formie tabeli przedstawiono wskaźnik „wolności” w państwach należących do ASEAN. Zgodnie z tym wskaźnikiem, każde państwo może maksymalnie otrzymać 40 punktów w sferze praw politycznych i 60 punktów w obszarze swobód obywatelskich, czyli łącznie 100 punktów. W tabeli uszeregowano państwa od najniższej łącznej liczby punktów do najwyższej. W następnej tabeli przedstawiono „wolność mediów” na tle innych wolności. Im wyższe miejsce w danym rankingu, tym w danym państwie panuje większa wolność.

⁷⁵¹ Zob. ASEAN *Human Rights Declaration*..., op.cit., s. 8 - 10.

⁷⁵² Ibidem, s.10-12.

Tabela 16. Wskaźnik Wolności w państwach należących do ASEAN

Państwo	Prawa Polityczne	Swobody Obywatelskie	Łączna Liczba Punktów	Status
Laos	2	11	13	Brak Wolności
Wietnam	3	16	19	Brak Wolności
Kambodża	5	19	24	Brak Wolności
Brunei	7	21	28	Brak Wolności
Mjanma	13	15	28	Brak Wolności
Tajlandia	5	25	30	Brak Wolności
Singapur	19	29	48	Częściowo Wolne
Malezja	21	30	51	Częściowo Wolne
Filipiny	25	31	56	Częściowo Wolne
Indonezja	30	29	59	Częściowo Wolne

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w freedomhouse.org/countries/freedom-world/stores, [dostęp: 20.01.2022].

Tabela 17. Wskaźnik Wolności Mediów na tle innych wolności w państwach należących do ASEAN

Państwo	Miejsce w rankingu „World Press Freedom Index 2021” (na 180 państw)	Miejsce w rankingu „Freedom House” (na 210 państw i organizmów politycznych)
Indonezja	113	111
Malezja	119	122
Tajlandia	137	154
Filipiny	138	112
Mjanma	140	160
Kambodża	144	166
Brunei	154	158
Singapur	160	124
Laos	172	186
Wietnam	175	177

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w: <https://rsf.org/en/ranking>, [dostęp: 25.06.2021]; freedomhouse.org/countries/freedom-world/stores, [dostęp: 20.01.2022].

Pomimo funkcjonowania od paru lat regionalnego system ochrony praw człowieka, w żadnym z państw należących do ASEAN nie ma w pełni zagwarantowanego dostępu do praw politycznych i swobód obywatelskich. Zgodnie z powyższym należy uznać system ochrony praw człowieka ukształtowany przez ASEAN za mało wydajny.

4.4.4. Wnioski

Z punktu widzenia ochrony praw mniejszości narodowych należy stwierdzić, iż korzystniejszym rozwiązaniem było objęcie państw Azji Centralnej systemem europejskim ochrony praw człowieka (OBWE) niż którymkolwiek z regionalnych systemów azjatyckich.

Większość obywateli państw Azji Centralnej wyznaje Islam, więc można sobie wyobrazić wprowadzenie w tych państwach prawa szariatu tak jak w państwach należących do Ligi Państw Arabskich np. w Arabii Saudyjskiej, czy w położonych w tym samym regionie Iranie i Afganistanie⁷⁵³. Wówczas zakazane byłoby wyznawanie innych wiar niż muzułmańska. Mogłoby, zatem dochodzić w świetle prawa do dyskryminacji licznych mniejszości narodowych wyznających inne religie, takie jak chrześcijaństwo w tym prawosławie (Rosjanie, Ukraińcy, Białorusini), katolicyzm (Polacy, Ukraińcy), protestantyzm (Niemcy), kościół ormiański (Ormianie); a także judaizm (Żydzi), czy buddyzm (Koreańczycy)⁷⁵⁴. Również podejście państw azjatyckich zaprezentowane w Deklaracji Bangkockiej i w Deklaracji ASEAN uzależniające realizację praw człowieka od wcześniejszego spełnienia innych czynników, głównie o charakterze gospodarczym (tzw. prawo do rozwoju) nie ułatwiłoby mniejszościom narodowym w państwach Azji Centralnej ochronę swoich praw.

4.5. Kierunki zwiększenia efektywności oddziaływania Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych na ochronę praw mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej

Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych może zwiększyć efektywność oddziaływania na ochronę praw mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej, poprzez:

1) aktywne uczestnictwo w międzynarodowych konferencjach poświęconym problemom mniejszości narodowych;

⁷⁵³ Por. A.A. An-Na'im, *Religious Minorities under Islamic Law and the Limits of Cultural Relativism*, "Human Rights Quarterly" 1987, nr1, s.1.

⁷⁵⁴ Por. Tabele 3,5,7,9,11.

- 2) wspieranie zbudowania przyjaznego dla mniejszości narodowych środowiska medialnego w państwach Azji Centralnej⁷⁵⁵;
- 3) współpracę z ONZ i z organizacjami regionalnymi w kwestii ochrony praw mniejszości narodowych⁷⁵⁶;
- 4) współpracę z rządami państw Azji Centralnej w zakresie kształtowania ich polityki integracyjnej⁷⁵⁷;
- 5) wspieranie niezależnych instytucji zajmujących się prawami mniejszości narodowych, mających szereg kompetencji: przyjmowanie indywidualnych skarg i ich rozpatrywanie; przyznawanie odpowiednich środków finansowych (z tytułu zadośćuczynienia i odszkodowań), możliwość zawierania ugód pomiędzy zwaśnionymi stronami⁷⁵⁸;
- 6) stały kontakt z organizacjami pozarządowymi i środowiskiem prawniczym w państwach Azji Centralnej w celu monitorowania sytuacji prawnej i faktycznej mniejszości narodowych;
- 7) konsultacje z wybitnymi naukowcami z całego świata w celu rozwijania i dalszego tworzenia „soft law” wpływającego na sytuację mniejszości narodowych;
- 8) promowanie powoływania „Komisji prawdy”, mających uprawnienia do przeprowadzenia śledztwa w przypadku naruszenia praw mniejszości narodowych⁷⁵⁹;
- 9) niezwłoczne opracowanie pokojowych zaleceń w reakcji na konkretny konflikt; kierowanych jednocześnie do wszystkich „aktorów” wydarzeń – rządów państw, przedstawicieli większości społeczeństwa; członków mniejszości narodowych; organizacji pozarządowych;
- 10) pomoc państwom w Azji Centralnej w określaniu czynników narażenia wybuchu konfliktu etnicznego na jak najwcześniejszym etapie oraz promowaniu sposobów zapobiegania i przygotowywania się do skutecznego radzenia sobie z konfliktami;
- 11) współpracę z misjami terenowymi OBWE i ONZ pomagającymi krajom regionu Azji Centralnej w zapobieganiu sporom i zarządzaniu sytuacjami konfliktowymi oraz w rozwijaniu współpracy w kwestiach dotyczących mniejszości narodowych;

⁷⁵⁵ Por. *The Tallinn Guidelines...*, op.cit., s. 24-35.

⁷⁵⁶ Zob. L. Zannier, *Remarks by Lambert Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the International Conference „Towards Concept for One Society and Interculturalism”, Skopje, North Macedonia-3 October 2019*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2019, s. 2,4.-5.

⁷⁵⁷ Por. *The Ljubljana Guidelines...*, op.cit., s. 18-39.

⁷⁵⁸ Por. *The Graz...*, op.cit., s. 15, 17-18.

⁷⁵⁹ Ibidem, s. 39.

- 12) zachęcanie do dialogu i uczestniczenia w dialogu na wysokim szczeblu między rządami państw Azji Centralnej w celu wypracowania jednolitej i spójnej polityki w kwestiach etnicznych, wpływających na pokój i stabilizację w regionie;
- 13) zaangażowanie organizacji pozarządowych, społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickiego, naukowego i kulturalnego oraz mediów w tematy związane z ochroną praw mniejszości narodowych;
- 14) organizowanie szkoleń pracowników administracji, policji, wojska, wymiaru sprawiedliwości w zakresie zapobiegania konfliktom etnicznym, mediacji i umiejętności negocjacyjnych;
- 15) rozpowszechnianie najlepszych praktyk w zakresie opracowywania odpowiednich międzynarodowych instrumentów prawnych i przykładów wzajemnie korzystnych porozumień pomiędzy państwami Azji Centralnej w kwestiach ochrony praw mniejszości narodowych;
- 16) promowanie wdrażania w Azji Centralnej globalnej strategii opracowanej przez Wysokiego Komisarza wraz z innymi właściwymi strukturami OBWE w zakresie zwalczania konfliktów etnicznych i planu działania na rzecz zapobiegania przemocy pomiędzy różnymi narodowościami;
- 17) wspomaganie rządów państw Azji Centralnej w opracowaniu kompleksowego mechanizmu efektywnego wykorzystania zasobów wodnych i energetycznych, w oparciu o uznane normy prawa międzynarodowego oraz z uwzględnieniem interesów i potrzeb wszystkich społeczności; dzięki czemu uniknie się konfliktów pomiędzy grupami etnicznymi, rywalizującymi o te zasoby⁷⁶⁰;
- 18) zachęcanie, w porozumieniu z rządami państw Azji Centralnej, do dwustronnej i wielostronnej współpracy w kwestiach zarządzania granicami oraz usprawniania przepływu towarów i ludzi przez granice;
- 19) rozpowszechnianie informacji o instytucji Wysokiego Komisarza OBWE i jego działalności w języku państwowym i w językach mniejszości narodowych poprzez środki masowego przekazu – radio, telewizję, Internet, portale społecznościowe, ale również

⁷⁶⁰ Por. J.V.Delgado, N. Mukhamedova, *Gender Mainstreaming In Water Governance In Central Asia, A guidance dokument for water practitioners*, OSCE, Vienna 2020.

poprzez. masową publikację ulotek, broszur itp. i rozprowadzanie ich poprzez urzędy, placówki pocztowe itd.;

20) informowanie o instytucji Wysokiego Komisarza OBWE i jego działalności podczas zajęć szkolnych w szkołach publicznych i w szkołach mniejszości narodowych np. podczas nauki języków mniejszości narodowych;

21) ograniczanie ryzyka konfliktów etnicznych, poprzez udział, wraz z rządami państw Azji Centralnej, w procesie przygotowania planów awaryjnych;

22) nakładanie obowiązku przestrzegania zaleceń Wysokiego Komisarza OBWE w umowach zawieranych przez państwa Azji Centralnej z Unią Europejską czy poszczególnymi państwami należącymi do Unii Europejskiej, Rady Europejskiej czy OBWE pod rygorem zawieszenia wykonywania lub rozwiązania danej umowy;

23) promowanie udziału w życiu publicznym kobiet, pochodzących z mniejszości narodowych;

24) zachęcanie do bardziej aktywnej współpracy w różnych obszarach (takich jak edukacja, kultura, sport) pomiędzy młodymi ludźmi, zaliczanymi do mniejszości narodowych a młodzieżą należącą do większości społeczeństwa;

25) współpracę z organami władzy wykonawczej i ustawodawczej państw Azji Centralnej powołanymi do ochrony praw mniejszości narodowych np. z Ministrem czy Komisją Parlamentarną;

26) zachęcanie organów administracyjnych państw Azji Centralnej do tworzenia partnerstwa z instytucjami akademickimi i pozarządowymi, zajmującymi się badaniami strategicznymi dotyczącymi ochrony praw mniejszości narodowych, w celu rozwijania trwałych zdolności mediacyjnych oraz umiejętności negocjacyjnych w zakresie zapobiegania konfliktom etnicznym;

27) ustalenie przez Wysokiego Komisarza OBWE wraz z rządami państw Azji Centralnej przy aktywnym uczestnictwie przedstawicieli mniejszości narodowych sposobu komunikowania się zwaśnionych stron;

28) utworzenie systemu bezpośredniej komunikacji, szczególnie na wypadek sytuacji awaryjnych, pomiędzy biurem Wysokiego Komisarza a najważniejszymi organizacjami mniejszości narodowych czy instytucjami zajmującymi się ochroną praw mniejszości w danym państwie Azji Centralnej;

- 29) powołanie w każdym państwie Azji Centralnej przez Wysokiego Komisarza OBWE wśród kandydatów zaakceptowanych zarówno przez stronę rządową jak i przedstawicieli mniejszości narodowych neutralnego mediatora, mającego kontaktować się z każdą ze zwaśnionych stron w razie sytuacji spornych, a zwłaszcza podczas konfliktu etnicznego;
- 30) powołanie w każdym z państw Azji Centralnej przedstawiciela Wysokiego Komisarza OBWE, działającego np. przy misjach terenowych OBWE;
- 31) ustanowienie w każdym z państw Azji Centralnej Rzecznika ds. Praw Mniejszości Narodowych;
- 32) utworzenie przy strukturach władzy państwowej w państwach Azji Centralnej organów doradczych i konsultacyjnych, komisji składających się z przedstawicieli mniejszości narodowych i reprezentujących ich interesy⁷⁶¹.

⁷⁶¹ Por. *The Lund Recommendations...*, op.cit., s. 8-10, 21-26.

Wnioski końcowe

Hipoteza nr 1 brzmiała: „Członkostwo państw Azji Centralnej (Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan) w OBWE powoduje, że standardy w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych formułowane przez prawo międzynarodowe, a zalecane przez Wysokiego Komisarza OBWE są wdrażane do krajowych porządków prawnych państw Azji Centralnej. Przynależność państw Azji Centralnej do OBWE wymusza stosowanie przez nich standardów wyznaczonych przez prawo międzynarodowe i promowanych przez tę organizację. Wysoki Komisarz stanowi w ramach systemu OBWE mechanizm kontrolny wyspecjalizowany w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych.

Zgodnie z powyższym uchwalane po rozpadzie Związku Radzieckiego przez niepodległe państwa Azji Centralnej konstytucje zawierają gwarancje ochrony praw mniejszości narodowych zgodnie ze standardami prawa międzynarodowego. W tym też kierunku poszło ustawodawstwo krajowe zapewniające mniejszościom narodowym prawo do edukacji czy dostęp do środków masowego przekazu. Otwartym jest natomiast problem czy ustawodawstwa krajowe, a także towarzysząca im praktyka ustrojowa w pełni realizują standardy międzynarodowe, m.in. w kontekście zobowiązań przyjętych w OBWE”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie. Azja Centralna jest jednym z głównych priorytetów działalności Wysokiego Komisarza OBWE. Kraje tego regionu stoją przed wieloma wyzwaniami międzyetnicznymi, wynikającymi nie tylko ze spuścizny przeszłości, ale również z obecnych wysiłków na rzecz budowania państwowości. Tożsamość, polityka językowa, rozwój gospodarczy i społeczny, konkurencja o zasoby, wyznaczanie granic i wytyczanie granic oraz ogólne względy bezpieczeństwa regionalnego, również w związku z sytuacją w Afganistanie, mają bezpośredni wpływ na stosunki między grupami etnicznymi⁷⁶². Wysoki Komisarz OBWE, jak to szczegółowo wskazano w rozdziale drugim niniejszej pracy, w swoich zaleceniach i rekomendacjach nie tylko powołuje się na dorobek OBWE w zakresie ochrony praw człowieka, ale również na dorobek prawny Rady Europy

⁷⁶² Zob. A. Thors, *Statement by Astrid Thors OSCE High Commissioner on National Minorities to the 977th Plenary Meeting...*, op.cit., s. 7.

i Unii Europejskiej. W ten sposób normy prawne zawarte w aktach prawnych Unii Europejskiej czy w konwencjach wypracowanych przez Radę Europy, przytaczane przez Wysokiego Komisarza, jako soft law, wchodzą do wewnętrznego porządku prawnego państw Azji Centralnej, stając się normami prawnymi, zawartymi w konstytucjach i innych aktach prawnych tych państw. Zgodnie z powyższym, państwa Azji Centralnej, znajdując się w OBWE, do swojego porządku prawnego włączają normy wypracowane nie tylko przez OBWE, ale i ukształtowane w innych systemach europejskich.

Hipoteza nr 2 brzmiała: „System autorytarnych rządów oraz słabość ustroju organów ochrony prawnych w państwach Azji Centralnej znacznie ograniczają możliwość realizacji zaleceń Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych. W żadnym z państw Azji Centralnej po rozpadzie ZSRR i uzyskaniu niepodległości nie wykształcił się sprawnie działający system demokracji parlamentarnej. W każdym z tych państw ukształtował się system autorytarny z jednym przywódcą politycznym (za wyjątkiem Kirgistanu, gdzie przywódcy na skutek rewolucji społecznych zmieniają się dość szybko), wykonującym władzę polityczną na wzór jednocześnie sekretarza partii komunistycznej i azjatyckiego satrapy czasów średniowiecza. W takiej sytuacji polityczno-prawnej oczywiście ograniczone jest wdrażanie standardów prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych, zalecanych przez Wysokiego Komisarza OBWE. Nie można przecież zapewnić mniejszościom narodowym dostępu do niezawisłego sądu w państwach, gdzie takiego prawa nie ma żaden obywatel. Dlatego przyjęcie norm prawa międzynarodowego, nawet tylko w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych, wprowadziłoby niebezpieczny dla władców państw tego regionu precedens konieczności przestrzegania prawa międzynarodowego. Groziłoby to z kolei całkowitym rozpadem systemu politycznego państw Azji Centralnej i utratą władzy politycznej przez dotychczasowych władców”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie. Biorąc pod uwagę czynnik historyczny i porównując systemy polityczne państw, które powstały po upadku ZSRR, to należy stwierdzić, iż autorytarne systemy polityczne państw Azji Centralnej znacząco nie odbiegają od większości państw poradzieckich, nie tylko w Azji, ale i w Europie. W politologii wyodrębniono nawet kategorię postradzieckich ustrojów superprezydenckich⁷⁶³.

⁷⁶³Zob. J. Szymanek, *Legislatywa i egzekutywa w prezydenckich i półprezydenckich systemach rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1, s. 103–136.

Według typologii zastosowanej przez organizację „Freedom House” wszystkie państwa Azji Centralnej wraz z Rosją, Białorusią i Azerbejdżanem należy zaliczyć do skonsolidowanych reżimów autorytarnych. System polityczny w Armenii reprezentuje częściowo skonsolidowany reżim autorytarny. W Gruzji, Mołdowie i na Ukrainie mamy do czynienia z systemami przejściowymi lub hybrydowymi. Tylko trzy republiki „nadbałtyckie” (Litwa, Łotwa i Estonia) to skonsolidowane demokracje⁷⁶⁴. Oczywiście jest, że w zależności od ustroju politycznego uzależniona jest możliwość korzystania przez mieszkańców tych państw z praw politycznych i wolności obywatelskich. Poniżej w formie tabeli przedstawiono wskaźnik „wolności” w państwach postsowieckich. Zgodnie z tym wskaźnikiem, opracowanym przez „Freedom House”, każde państwo może maksymalnie otrzymać 40 punktów w sferze praw politycznych i 60 punktów w obszarze swobód obywatelskich, czyli łącznie 100 punktów. W tabeli uszeregowano państwa od najniższej łącznej liczby punktów do najwyższej. W następnej tabeli przedstawiono „wolność mediów” na tle innych wolności. Im wyższe miejsce w danym rankingu, tym w danym państwie panuje większa wolność.

Tabela 18. Wskaźnik Wolności w państwach postsowieckich

Państwo	Prawa Polityczne	Swobody Obywatelskie	Łączna Liczba Punktów	Status	Ustrój Polityczny
Turkmenistan	0	2	2	Brak Wolności	Skonsolidowany Reżim Autorytarny
Tadżykistan	0	8	8	Brak Wolności	Skonsolidowany Reżim Autorytarny
Azerbejdżan	2	8	10	Brak Wolności	Skonsolidowany Reżim Autorytarny
Uzbekistan	2	9	11	Brak Wolności	Skonsolidowany Reżim Autorytarny
Białoruś	2	9	11	Brak Wolności	Skonsolidowany Reżim Autorytarny
Rosja	5	15	20	Brak Wolności	Skonsolidowany Reżim Autorytarny
Kazachstan	5	18	23	Brak Wolności	Skonsolidowany Reżim Autorytarny

⁷⁶⁴ freedomhouse.org/countries/nations-transit/stores [dostęp: 20.01.2022].

Kirgistan	4	24	28	Brak Wolności	Skonsolidowany Reżim Autorytarny
Armenia	22	33	55	Częściowo Wolne	Częściowo Skonsolidowany Reżim Autorytarny
Ukraina	26	34	60	Częściowo Wolne	System Przejściowy lub Hybrydowy
Gruzja	23	37	60	Częściowo Wolne	System Przejściowy lub Hybrydowy
Moldowa	26	35	61	Częściowo Wolne	System Przejściowy lub Hybrydowy
Łotwa	37	52	89	W Pełni Wolne	Skonsolidowana Demokracja
Litwa	38	52	90	W Pełni Wolne	Skonsolidowana Demokracja
Estonia	38	56	94	W Pełni Wolne	Skonsolidowana Demokracja

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores> [dostęp: 20.01.2022].

Tabela 19. Wskaźnik Wolności Mediów na tle innych wolności w państwach postsowieckich

Państwo	Miejsce w rankingu „World Press Freedom Index 2021” (na 180 państw)	Miejsce w rankingu „Freedom House” (na 210 państw i organizmów politycznych)
Estonia	15	18
Łotwa	22	49
Litwa	28	41
Gruzja	60	106
Armenia	63	115
Kirgistan	79	159
Moldowa	89	105
Ukraina	97	110
Rosja	150	172
Kazachstan	155	167
Uzbekistan	157	190
Białoruś	158	192
Tadżykistan	162	198
Azerbejdżan	167	194
Turkmenistan	178	208

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w: <https://rsf.org/en/ranking>, [dostęp: 25.06.2021]; freedomhouse.org/countries/freedom-world/stores [dostęp: 20.01.2022].

Z najbardziej represyjnymi systemami w państwach Azji Centralnej mamy do czynienia w Turkmenistanie, Tadżykistanie i Uzbekistanie. Identyczna sytuacja, jeżeli chodzi o pozostałe obszary byłego Związku Radzieckiego, występuje w Azerbejdżanie i na Białorusi. Minimalnie lepsze warunki panują w Rosji, w Kazachstanie i w Kirgistanie.

W wymienionych powyżej państwach obywatele są pozbawieni praw politycznych albo całkowicie (Turkmenistan, Tadżykistan), albo niemal całkowicie. Korzystają również z bardzo ograniczonej liczby swobód obywatelskich. Na pozostałym terytorium byłego ZSRR obywatele częściowo korzystają z wolności i praw w państwach, w których udało się zbudować systemy inne niż skonsolidowany reżim autorytarny, takich jak Armenia (częściowo skonsolidowany system autorytarny), Mołdowa, Gruzja i Ukraina (systemy przejściowe lub hybrydowe). Natomiast w pełni z praw politycznych i swobód obywatelskich mogą się cieszyć w tym regionie jedynie obywatele republik „nadbałtyckich”, w których ukształtowano skonsolidowane demokracje. Na poziomie normatywnym wszystkie państwa Azji Centralnej mają zabezpieczony szeroki stopień ochrony mniejszości narodowych (konstytucja, ustawy). Praktyka odbiega znacznie od gwarancji konstytucyjnych i ustawowych. Wszystkie państwa łamią te prawa, ale w różnym stopniu, w zależności, jaki stopień demokracji wdrożyły. Najlepsza sytuacja wydaje się istnieć w Kirgistanie. Również w Kazachstanie zwraca się uwagę na ochronę praw mniejszości. Najtragiczniejsza sytuacja występuje w Turkmenistanie, gdzie panuje absolutna dyktatura. Nieznacznie lepiej jest w Uzbekistanie i w Tadżykistanie. Przykład Kirgistanu, gdzie ze względu na wybuch zamieszek działania Komisarza były bardzo intensywne oraz wysoką aktywnością wykazało się Centrum/Biuro w Biszkeku, wskazuje, że działalność organów OBWE ma sens i pomaga państwom członkowskim w zmianach ustroju politycznego w kierunku jego demokratyzacji. W tym kontekście za niewystarczającą należy uznać, oceniając ją pozytywnie, działalność Koordynatora Projektów OBWE w Uzbekistanie. Ze względu na wielość problemów, Koordynatora powinno jednak zastąpić Biuro Programowe. Personel Biura Koordynatora składa się z 41 pracowników, w tym 37 osób jest pochodzenia miejscowego. Budżet Biura to prawie 2, 5 mln euro⁷⁶⁵. Tymczasem Biuro Programowe w Duszanbe dysponuje budżetem wynoszącym ponad 7 mln euro i zatrudnia aż 168 pracowników w tym 24 pochodzących

⁷⁶⁵ <https://www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan/106110> [dostęp: 14.03.2022].

z innych państw niż Tadżykistan⁷⁶⁶. Również Biuro Programowe w Biszkeku dysponuje większym budżetem niż Koordynator, gdyż wynosi on 6 811 tysięcy euro⁷⁶⁷.

Hipoteza nr 3 brzmiała: „Aktywna działalność Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych OBWE sprawia, że promowane przez ten organ standardy w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych są powszechnie znane i powoływane w dyskursie publicznym w państwach Azji Centralnej w celu ochrony tych praw przez członków mniejszości narodowych oraz organizacje pozarządowe i przedstawicieli zawodów prawniczych. Przeciwdziałając naruszaniu przez organy państwowe praw mniejszości narodowych, gwarantowanych przez normy prawa międzynarodowego i krajowego, przedstawiciele mniejszości narodowych w obronie swoich praw powołują się na wytyczne i zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE. Standardy te są powoływane również przy wykonywaniu swojej działalności wspierającej mniejszości narodowe przez organizacje pozarządowe oraz środowiska prawnicze. Otwartym jest natomiast problem, w jaki sposób powinno się dążyć do tego, by – w istniejących w tych państwach uwarunkowaniach polityczno-ustrojowych – osiągnąć większy postęp w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych, m.in. w oparciu o instrumenty prawne i polityczne, znajdujące się w dyspozycji OBWE i jej Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie. Promowane przez Wysokiego Komisarza standardy w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych są powszechnie znane i powoływane w dyskursie publicznym w państwach Azji Centralnej. Stanowią one skuteczny instrument ochrony praw, powoływany nie tylko przez samych członków mniejszości narodowych, ale również przez organizacje pozarządowe i przedstawicieli zawodów prawniczych. I tak np. w Kazachstanie w oparciu o wytyczne Wysokiego Komisarza dotyczące dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości, środowisko adwokackie walczy o zapewnienie członkom mniejszości narodowych prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez m.in. zapewnienie oskarżonym nieograniczonego dostępu do adwokata, który może wykonywać swoje funkcje bez nacisku organów państwowych.

⁷⁶⁶ <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/106420> [dostęp: 14.03.2022].

⁷⁶⁷ <https://www.osce.org/programme-office-in-bishkek/106150> [dostęp: 14.03.2022].

W Kirgistanie natomiast powołując się na wymienione wytyczne organizacje pozarządowe dążą do kształtowania reform wymiaru sprawiedliwości. Lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego monitorują reformy sądownictwa w celu zbadania, czy realizuje ono międzynarodowe standardy praw człowieka, promowane przez Wysokiego Komisarza.

Hipoteza główna brzmiała: „Wysoki Komisarz OBWE do spraw mniejszości narodowych, wyznaczając wysokie standardy w zakresie swojej działalności poprzez opracowanie wytycznych i rekomendacji, zaliczanych do „soft law”, wpływa w istotny sposób na ochronę praw mniejszości narodowych w państwach Azji Centralnej. Przedstawiona teza rozprawy nie oznacza jednak, że zalecenia Wysokiego Komisarza OBWE są przez państwa Azji Centralnej przestrzegane w wystarczającym stopniu”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie, gdyż Wysoki Komisarz do spraw Mniejszości Narodowych jako organ jednoosobowy jest częścią systemu OBWE. Dzięki aktywnej działalności misji terenowych w państwach Azji Centralnej w różnych formach (Centrum, Biuro Programowe, Koordynator Projektów) Komisarz jest doskonale zorientowany w sytuacji politycznej, etnicznej, kulturowej państw Azji Centralnej. Dzięki tym misjom uzyskuje istotne informacje w zakresie możliwości wybuchu konfliktów etnicznych i w ten sposób może wykonywać swoje funkcje „wczesnego ostrzegania” i „wczesnego reagowania” Z drugiej strony misje terenowe w państwach Azji Centralnej w swojej codziennej aktywności – poprzez szkolenia, seminaria, konferencje, wykłady upowszechniają dorobek Wysokiego Komisarza zawarty w rekomendacjach i wytycznych.

Bibliografia

Akty normatywne

Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kyrgyz Republic, of the other part - Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters - Final Act - Joint Declarations - Exchange of Letters in relation to the establishment of companies - Declaration of the French Government, Official Journal L 196 , 28/07/1999 P. 0048 – 0089.

The Constitution of the Republic of Uzbekistan, Bulletin of the Supreme Council of the Republic of Uzbekistan, 1993, No. 1, art.4, 1994, No. 1, art. 5; Bulletin of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan, 2003, No. 3-4, art. 27; Bulletin of Chambers of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan, 2007, No. 4, art. 162; 2008, No. 12, art. 637, 2011, No. 4, art. 100; No. 12/1, art. 343; 2014, No. 4, art. 85.

Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz.Urz. L 113/15 z 4 maja 1994 r.

Dyrektywa 97/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG, w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, Dz.Urz. L 202. z 30.07.1997 r.

Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.Urz. L 180 z 19.07.2000 r.

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.Urz. L 303 z 02.12.2000 r.

Dyrektywa 2002/22 / WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz.Urz. L 108 z 24.04.2002 r.

Dyrektywa 2000/31 / WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego, na rynku wewnętrznym (dyrektywa w sprawie handlu elektronicznego), Dz.Urz. L 178 z 17.07.2000 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13 / UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz.Urz. L 95 z 15.4.2010 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WsiSW, Dz. Urz. L 315 z 14.11.2012 r.

Karta Narodów Zjednoczonych, umowa podpisana 26 czerwca 1945r., Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr124, poz.607.

Europejska Karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, podpisana 7 grudnia 2000 r. Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012 r.

Konstytucja Kirgizskiej Republiki priniata referendumentom (wsienarodnym gołosowanijem) 27 ijunia 2010 goda (wwiediena w diejstwije Zakonom KR ot 27 ijunia 2010 goda) w riedakcyi Zakona KR ot 28 diekabria 2016 goda N 218.

Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r., Dz.U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 111 dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, przyjęta w Genewie dnia 25 czerwca 1958 r, Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218.

Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzona w Paryżu dnia 15 grudnia 1960 r., Dz.U. z 1964 r. Nr 40, poz. 268.

Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r., Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.

Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej, sporządzona w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r., Dz. U.z 1995 r. Nr 32, poz. 160.

Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.

Europejska Konwencja o obywatelstwie, Strasburg 6 listopada 1997 roku, European Treaty Series (ETS)1 Serie des traites europeens (STE) Nr 166.

Konwencja UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 20 października 2005 r., Dz.U. z 2007 r. Nr 215, poz. 1585.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., Dz. U z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

Protokół nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11 maja 1994 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

Protokół Nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 13 maja 2004 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz 587.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22 / WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii, Dz.Urz. L 310 z 26.11.2015 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. L 119 z 4.5.2016 r.

Statut Rady Europy przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz. Urz. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Dz. Urz. C 340 z 10.11.1997 r.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. C 306 z 17.12.2007 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Uzbekistanu, z drugiej strony, Dz. Urz. L 229 z 31.08.1999 r.

Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Tadżykistanu, z drugiej strony, Dz. Urz. L 350 z 29.12.2009 r.

Umowa o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Kazachstanu z drugiej strony, sporządzona w Astanie dnia 21 grudnia 2015 r., Dz.U. z 2020 r. poz. 614.

Zakon Rzespubliki Kazahstan ob. advokatskoj diejatielnosti ot 5 diekabria 1997 g. c izmienenijami i dopolnienijami ot 3.06.2003 g. Wiedomosti Parlamienta Rzespubliki Kazahstan 1997 No. 24, St .338; 2003, No.11, St.65.

Dokumenty

Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki, 1 August 1975. [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Kyrgyz Republic. Assessment on the Prospects for the Establishment of a Population Register, Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE, Warsaw, July 2012.

Brochure on Police Assistance Programme in Kyrgyzstan, OSCE, Bishkek 2006.

Charter of Paris for a New Europe/ Supplementary Document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe, Paris, 21 November 1990, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Code of ethical conduct of political parties in elections in the Kyrgyz Republic, OSCE, Bishkek 2010.

OSCE Human Dimension Commitments, vol.2, *Chronological Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Concept paper on police reform strategy in the Kyrgyz Republic, OSCE, Bishkek 2005.

Decision No. 244, PC.DEC/244, 23 July 1998, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 179th Plenary Meeting, PC Journal No. 179, Agenda item 4, OSCE, The Vienna 1998.

Decision No. 734 OSCE Project Co-ordinator In Uzbekistan, PC.DEC/734, 30 June 2006, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 617th Plenary Meeting, PC Journal No. 617, Agenda item 1, OSCE, The Vienna 2006.

Decision No. 1153, OSCE Programme Office in Astana, PC.DEC/1153/Corr.1, 18 December 2014, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 1031st Plenary Meeting, PC Journal No. 1031, Agenda item 5, OSCE, The Vienna 2014.

Decision No. 1250, Programme Office In Bishkek, PC.DEC/1250, 27 April 2017, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 1143rd Plenary Meeting, PC Journal No. 1143, Agenda item 3, OSCE, The Vienna 2017.

Decision No. 1151, Programme Office In Dushanbe, PC.DEC/1151, 1 June 2017, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 1148th Plenary Meeting, PC Journal No.1148, Agenda item 2, OSCE, The Vienna 2017.

ASEAN Human Rights Declaration and the Phnom Penh Statement on the adoption of the Asean Human Rights Declaration (AHRD), The Asean Secretariat, Jakarta 2013.

Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, Rezolucja 47/135 przyjęta bez głosowania przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1992 r., Polska Akademia Umiejętności, Kwartalnik Prawa Prywatnego Rok II 1993, z.3.

Dla postradawszyh ot domasznegu nasilija, OBSE Ofis w Tadżikistanie, Duszanbe 2015.

Concluding Document of Madrid-The Second Follow up Meeting, Madrid, 6 September 1983, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Concluding Document of Vienna -The Third Follow up Meeting, Vienna, 15 January 1989, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen. 29 June 1990, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Moscow, 3 October 1991, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Document of the Second Meeting, of the CSCE Council, Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures: III. Human Dimension, Prague, 30-31 January 1992, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Concluding Document of Helsinki- The Fourth Follow - up Meeting, Helsinki, 10 July 1992, Decisions: II. CSCE High Commissioner on National Minorities, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Concluding Document of Budapest, 6 December 1994, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Lisbon Document, Lisbon, 3 December 1996, Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty – First Century Report of the CSE Meeting of Experts on National Minorities, Geneva, 19 July 1991, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, Document of the Sixth Meeting, of the Ministerial Council, Copenhagen, 18-19 December 1997; Annex 1:Permanent Council Decision No.193, Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Istanbul Document, Istanbul, 19 November 1999, [w:] *OSCE Human Dimension Commitments*, vol.1, *Thematic Compilation*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011.

Vienna Document 2011 on Confidence and Security Building Measures, adopted at the 665th Special Meeting the OSCE Forum for Security Co-operation in Vienna on 30 November 2011, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019.

Fact sheet “Developing the Capacity of the Public-Private Network of “Yntymak Jarchylary” (Peace Ambassadors) in Osh City, and Osh, Jalal-Abad and Chuy Provinces”, OSCE Centre in Bishkek, Bishkek 2013.

Factsheet Project “Increasing capacity and improving cooperation between youth in Kyrgyzstan” OSCE Centre in Bishkek, Bishkek 2013.

Fact sheet Project “Increasing government capacity and preventing the outbreak of conflict through government press service reform”, OSCE Centre in Bishkek, Bishkek 2013.

Fact sheet “Promoting Parliamentarianism in Kyrgyzstan in 2013” OSCE Centre in Bishkek, Bishkek 2013.

Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media & Explanatory Note, OSCE/HCNM, The Hague 2003.

Guidelines on handling public requests for environmental information, Ministry of Environment Protection of the Republic of Kazakhstan, OSCE, Almaty 2004.

The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies & Explanatory Note, OSCE/HCNM, The Hague 2012.

The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age & Explanatory Note, OSCE/HCNM, The Hague 2019.

Informacyja o projekcie „Ułuczszjenije opjeratiwnoj gotownosti antitjerroristiczjeskich subjektow Kyrgyzskoj Rjespubliki po borbje s ugroznoj tjerrorizma i ukrjepljenije nacionalnogo potjenciała w oblasti kontrolja nad woorużenijami” OBCJE Cjentr w Biszkjekje, Biszkek 2013.

Information Bulletin on the Drug Situation in Central Asia, Baktria Press, Tashkent 2013.

Information on the project 5300464 “Improving environmental awareness in Kyrgyzstan”, OSCE, Bishkek 2013.

Information on the project “Improving good governance through efficient service delivery in Kyrgyzstan” in Bishkek and Osh, OSCE, Bishkek 2013.

Journal of the 1221st Plenary Meeting of the Permanent Council, 28 March 2019, P.C. JOUR/122, OSCE, The Vienna 2019.

Mieždunarodno-prawowyje standarty po borbie s korrupciej, Centr OBSE w Aszhabad, Aszhabad 2010.

Mieždunarodnyj Fond Spasienia Arala, OBSE Koordinator projektow w Uzbekistanie, Taszkent 2011.

Monitoring the right to freedom of peaceful assembly in the Kyrgyz Republic. Results. Conclusions. Recommendations. Bishkek 2011.

OSCE Women’s Resource Centres in Tajikistan, OSCE Office in Tajikistan, Dushanbe 2016.

Otczjet po riezultatam socjologiczjeskogo issljedowanija obszczestwjennogo mnjenija žitjeljej Swjerdłowskogo rajona g. Biszkjek i sotrudnikow OOOB Swjerdłowskogo ROWD g. Biszkjek, OSCE, Biszkjek 2006.

Pamiatka po rabotie s zaprosami obszczestwiennosti na polučenije ekologiczeskoj informacii, Ministerstwo Ohrany Okružajuszczej Sriedy Respubliki Kazahstan, OBSE, Ałmaty 2004.

Posobije dlja žurnalistow, oswjeszczajuszczih wybory, Biszkjek 2010.

Project brief „Enhancing the ability of the Kyrgyz Government to engage in regional cooperation in border security and management”, OSCE Centre in Bishkek, Bishkek 2013.

Protokół Stambulski, Podręcznik skutecznego badania i dokumentowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, Biuro Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, Genewa 2004.

The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note, OSCE/HCNM, The Hague 1996.

The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities & Explanatory Note - 1998, OSCE/HCNM, The Hague 2010.

The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note, September 1999, OSCE/HCNM, The Hague 2009.

Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, OSCE/HCNM, The Hague 2006.

The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note, OSCE/HCNM, The Hague 2008.

The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities & Explanatory Note, OSCE/HCNM, The Hague 2017.

Report on the linguistic rights of persons belonging to national minorities in the OSCE area”, OSCE, the Hague 1999 r.

Results of survey on pilot community policing programme, Karakol district of Bishkek, OSCE, Bishkek 2007.

Results of survey on pilot community policing programme, Osh district of Bishkek, OSCE, Bishkek 2007.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 września 2007 r. w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów tzw. „miękkiego prawa” (soft law) [2007/2028(INI)].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie strategii UE wobec Azji Środkowej (Dz. Urz. C 184 E z 6.8.2009).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2009 r. w sprawie zawarcia Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Tadżykistanu, z drugiej strony (2010/C 224 E/03), teksty przyjęte P7-TA (2009)0017, (Dz.Urz. C 224 E z 19.8.2010).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie postępów w realizacji strategii UE wobec Azji Środkowej (2011/2008 (INI)), teksty przyjęte P7_TA (2011) 0588, Dz. Urz. C 168 E z 14.6.2013.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie projektu decyzji Rady i Komisji w sprawie zawarcia przez Unię Europejską i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej Umowy o partnerstwie i współpracy ustanawiającej partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Turkmenistanem z drugiej strony (12183/1/2011-C8-0059/2015-1998/0031R (NLE), teksty przyjęte P8-TA (2019)0146; Dz. Urz. C 23 z 21.01.2021 r.

Selection of judges in the Kyrgyz Republic and international standards on judicial independence: Final Report, OSCE, Bishkek 2012.

Survey of OSCE Field Operations, OSCE the Secretariat Conflict Prevention Centre, the Vienna, 2013.

Torture Prevention in Temporary Detention Facilities under the Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2011.

Tussaglara seretmegiň halkara hukuk üňñileri (Halkara hukuk namalaryn yňýgyndysy), Aşgabatdaky Merkezi, Aşgabat 2010.

Opracowania

Pozycje zwarte

Abdrakhmanov K., *Address by Kairat Abdrakhmanov, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1318th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria, 3 June 2021*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2021.

Abdrakhmanov K., *Address by Kairat Abdrakhmanov OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1343rd Plenary meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria, 4 November 2021*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2021.

- Andrzejczuk R., *Prawa człowieka podstawą prawa narodów do samostanowienia*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2004.
- Austin Petr K., *Tysiąc języków*, Wydawnictwo Bosz, Olszanica 2009.
- Ben-Porat G., Yuval F., *Policing Citizens: Minority Policy in Israel*, Cambridge University Press, Cambridge 2019.
- Bierzanek R., *Współczesne Stosunki Międzynarodowe*, Wydawnictwo: Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1980.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Bingem T., *Hukugyň Hökmürowanlygy*, OSCE Centre in Ashgabat, Ashgabat 2019.
- Bisztyga A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 1997.
- Bodio T., Mołdawa T., *Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.
- Brenninkmeijer O.A. J., *The OSCE High Commissioner on National Minorities: Negotiating the 1992 Conflict Prevention Mandate*, HEI. PSIO, Geneva 2005.
- Chopin I., Germaine C., Tanczos J., *Roma and the enforcement of anti-discrimination law*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.
- Collins Popularna Encyklopedia*, red. K. Wiśniewski, Wydawnictwo Olesiejuk Sp. z o.o., Ożarów Mazowiecki 2009.
- Czapliński W., Wyrozumka A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck Wydawnictwo Polska, Warszawa 2004.
- Czjełpakowa Ż.M., *Žiwotnyj Mir Kyrgyzstana*, Izdanije wtoroje, dorabotannoje i dopołnjennoje, Izdatjelskij Dom Ał Sałam, Biskjkjek 2011.
- Delgado J.V. Mukhamedova N., *Gendder Mainstreaming In Water Governance In Central Asia, A guidance dokument for water practitioners*, OSCE, Vienna 2020.
- Dmitriew J.A., Mihalewa N.A., *Nowyje konstitucii stran SNG i Baltii: sbornik dokumentow*, Izdatelskaja Firma Manuscript, Moskwa 1998.
- Dorren G., *Babel. W dwadzieścia języków dookoła świata*, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2019.

Ehrlich S., *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Ekéus R., *Speaking the language 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*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2005.

Ekéus R., *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 530th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, 28 October 2004*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2004.

Ekéus R. *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 555th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, ,12 May 2005*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2005.

Ekéus R., *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 576th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 3 November 2005*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2005.

Ekéus R., *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 616th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria 29 June 2006*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2006.

Ekéus R., *Statement by Rolf Ekéus OSCE High Commissioner on National Minorities to the 639th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria-23 November 2006*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2006.

Encyklopedia Świat i Polska 2007, red. A. Tarnowska, M. Willińska, M. Ziemińska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Encyklopedia Unii Europejskiej, red. K.A. Wojtaszczyk, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne Spółka Akcyjna, Warszawa 2004.

Faingold E.D., *Language Rights and the Law in the European Union*, Springer International Publishing, Cham 2020.

Farkas L., Gergely D., *Racial discrimination in education and EU equality law*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020.

Ferrari H., *Partnership for all? Measuring the impact of Eastern Partnership on minorities*, Minority Rights Group Europe, Budapest 2014.

Freedom of Religion or Belief in the Kyrgyz Republic: An Overview, red. A.R. Alisheva, OBCJE Cjentr w Biszkjekje, Biszkjek 2013.

Gafurow B., *Dzieje, kultura ludów Azji Centralnej, prehistoria, starożytność, średniowiecze*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1978.

Galster J., Witkowski Z., *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 1997.

Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Grochmalski P., *Kazachstan. Studium politologiczne*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2006.

Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2010.

H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996.

Jułdaszew B.T., Indina I.A., Hajdarow S.U., *Niegosudarstwiennyje Niekommierczeskie Organizacii w Uzbekistanie: Prawowoje Regulirowanie, Ekonomiczeskie Osnovy Diejatelnosti, Buhgalterskij Uczet i Nałogoobłożenie w Swietie Posliednih Izmienienij Zakonodatelstwa, Metodiceskoje posobie*, Yurist-media markazi, Taszkent 2010.

Kaczmarek J., *Rada Europy*, Atla 2, Wrocław 2002.

Kazakow W., Alimow K., Dawłatow M., *Protiwodejstwije Nasiliju w Siemje, Informaconnoje uczebnoje posobije dla sotrudnikow prawoohranitelnyh organow i uczebnyh centrow Respubliki Tadzikistan*, OBSE Biuro w Tadzikistanie, Duszanbe 2016.

Kemp W.A., *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, OSCE, The Hague 2001.

Kiepanow J.A., *Ohrana Okružajuszczej sriedy i prirodopolzowanie w Turkmenistanie (Sbornik zakonodatielnyh aktow)*, Orhus-Centr, Aszhabad 2015.

Klein E., *The Institutions of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, Human Rights Centre of the University of Potsdam, Berlin 1995.

Kommentarij k Graždanskomu Kodeksu Respubliki Uzbekistan, Tom 1, red. H.R. Rahmankułow, S.M. Asjanow, Vektor-Press, Taszkent 2010.

Kommentarij k Graždanskomu Kodeksu Respubliki Uzbekistan, Tom 2, red. H.R. Rahmankułow, S.M. Asjanow, Vektor-Press, Taszkent 2011.

Kommentarij k Graždanskomu Kodeksu Respubliki Uzbekistan, Tom 3, red. H.R. Rahmankułow, S.M. Asjanow, Vektor-Press, Taszkent 2011.

Konstitucii gosudarstw Azii, t.2: Sriedniaja Azija i Indostan, red. T.J. Habrieva, Norma, Moskwa 2010.

Kuźniar R., *Prawa Człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o. o., Warszawa 2008.

Leksykon państw świata, red. K. Sobczak, Wydawnictwo KRONIKA Marian B. Michalik, Warszawa 1994.

Ludy i języki świata, red. K. Damm, A. Mikusińska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Łazowski A., *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Zakamycze, Kraków 2002.

Łukaszowa I., Makjenbajewa I., *Pierspjektiwy razwitija bankowskih produktow dlia trudowych migrantow. Opyt Kyrgyzstana*, OBCJE Cjentr w Biszkjekje, Biszkjek 2011.

Malicka A., *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.

Mayer A.E., *Islam and Human Rights, Tradition and Politics*, Pinter Publishers, London 1991.

Mazur M., *Polityka narodowościowa Republiki Kazachstanu (1991-2007)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Mikołajczyk B. *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996.

Minority-Language related Broadcasting and Legislation in the OSCE, red. T. McGonagle, B.D. Noll, M. Price, OSCE/HCNM, Amsterdam 2004.

Monshipouri M., *Islamism, Sekularism, and Human Rights In the Middle East*, Lynne Rienner Pub, London 1998.

Orunbekov B., Chekirov K., *Final report on monitoring and content analysis of ethical standards in print and online media of Kyrgyzstan*”, OSCE, Biskek 2012.

Owczarek M., Skowroński B., *Byle Dalej, Pod stopami słońca, motocyklami po bezdrożach Azji*, Świat Książki, Warszawa 2016.

Państwa świata, red. B. Kaczorowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Państwa świata, red. T. Mołdawa, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998.

Państwa Świata. Przegląd Regionalny, red. J. Gonsior, Spółka Imprint Sp. z o.o., Warszawa 2008.

Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, TNOiK, Toruń 1993.

Primakow D.Y., *Anti-corruption assessment of eight administrative codes and legal acts of the republic of Tajikistan*, OSCE Office in Tajikistan, Dushanbe 2015.

Primakow D.Y., *Integrity assessment of the land legislation of the Republic of Tajikistan*, OSCE Office in Tajikistan, Dushanbe 2016.

Przywora B., Wróbel A., *Ochrona praw mniejszości narodowych w ustawodawstwie Republiki Białoruś*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020.

Sizincew S., *Wystuplenije na Sowieszczanii Organizacyi po bezopasnosti i sotrudnicestwu w Jewropie po wypołnieniju obiazatielstw w oblasti czelowieczeskogo izmierenija*, OBSE, Warszawa 2017.

Smirnow A.W., Kalinowskij K.B., *Kommentarij k Ugołowno-processualnomu kodeksu Turkmenistana (postatielnyj)*, Centr OBSE w Aszhabad, Aszhabad 2012.

Smirnow A.W., Kalinowskij K.B., *Kommentarij k Ugołownomu kodeksu Turkmenistana (postatielnyj)*, Centr OBSE w Aszhabad, Aszhabad 2013.

Szymanek J., *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2013.

Tang J., *Human Rights and International Relations in The Asia-Pacific Region*, Printer Publishers, London 1995.

Thors A., *Statement by Astrid Thors OSCE High Commissioner on National Minorities to the 977th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 12 December 2013*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2013.

Thors A., *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1007th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 10 July 2014*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2014.

Thors A., *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1026th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 20 November 2014*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2014.

Thors A., *Statement address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1062nd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 16 July 2015*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2015.

Thors A., *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner to the 1078th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 19 November 2015*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2015.

Thors A., *Address by Astrid Thors OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1102nd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria, 2 June 2016*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2016.

Tokajewa A.N., *Wystuplenije na plenarnom zasiedani, Tiema: Dostup osużdiennyh k kwalificyrowannoj juridycznej pomoszczi. Problemy pri rassledowanii dzieł swiazannyh s pytkami*, OBSE, Warszawa 2017.

Tokajewa A.N., *Wystuplenije na plenarnom zasiedani, Tiema: Wierchowienstwo zakona. Prawo na sprawiedliwe sudiбноje razbiratielstwo*, OBSE, Warszawa 2017.

Vollebaek K., *Languages In Social Integration: Balancing The Ubalanceable? address by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner on National Minorities, Bratislava, Slovak Republic-8 February 2010*, OSCE/HCNM, The Hague 2010.

Vollebaek K., *Report to the Review Conference by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner, Warsaw, Poland – 30 September 2010*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2010.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 718th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 26 June 2008*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2008.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 742nd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 27 November 2008*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2008.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 765th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 18 June 2009*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2009.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner on National Minorities to the 778th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria-29 October 2009*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2009.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner on National Minorities to the 813th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria -17 June 2010*, OSCE, The Hague 2010.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 837th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 18 November 2010*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2010.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 868th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 16 June 2011*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2011.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 888th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria – 17 November 2011*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2011.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 920th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria– 12 July 2012*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2012.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 932nd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council. Vienna, Austria – 22 November 2012*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2012.

Vollebaek K., *Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner to the 960th Meeting of the OSCE Permanent Council. Vienna, Austria – 11 July 2013*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2013.

Wierzbicki A., *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między wspólnotą etniczną a obywatelską*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008.

Wiktorowicz C.D., Saparmammedowicz A.B., *Zakonodatelnaja Tehnika, Učebnoje Posobije*, Centr OBSE w Aszhabad, Aszhabad 2011.

Wung-Sung T.H., *Beyond the Border: Yong Minorities in the Danish-German Borderlands, 1955-1971*, Berghahn Books, New York 2019.

Yorov D., *Human Rights Vision Foundation*, OSCE, Amsterdam 2017.

Zannier L., *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1188th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria, 7 June 2018*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2018.

Zannier L., *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1229th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria- 23 May 2019*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019.

Zannier L., *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner to the 1246th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria – 7 November 2019*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019.

Zannier L., *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1270th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council Vienna, Austria-4 June 2020*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2020.

Zannier L., *Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the Conference marking the 20th anniversary of The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, Lund, Sweden -14 November 2019*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019.

Zannier L., *Keynote speech by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner to the United Nations Forum on Minority Issues, Geneva, Switzerland – 27 November 2019*, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019.

Zannier L., *Remarks by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the European Regional Forum on Education, Language and the Human Rights*

of Minorities, European Parliament, Brussels, 6 May 2019, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague 2019.

Zannier L., *Remarks by Lambert Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the International Conference „Towards Concept for One Society and Interculturalism”, Skopje, North Macedonia-3 October 2019, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague 2019.*

Studia i artykuły naukowe

Abyłasiłow M.N., *Rol Konstytucyjnego Sowieta Rzespubliki Kazachstan po zaszczitii praw czelowieka*, [w:] *Wplyw standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, tom 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013;

Amandykowa S.K., *Rol normatywnych postanowlenij KC w processie zaszczity praw i swobod czelowieka i grażdanina RK*, [w:] *Wplyw standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, tom 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013;

Amandykowa S.K., *Wlijanije prawa jewropiejskiego sojuza na formirowanije koncepcii praw czelowieka w Konstytucii Rzespubliki Kazachstan 1995 goda*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Amandykowa S.K., Sadykowa K.K., *Osobiennosti izbiratielnogo processa pri wyborah dieputatow maslihatow w Rzespublikie Kazachstan*, „Wiestnik Karagandinskogo Uniwersitieta imieni E.A. Bukietowa” 2013, nr 1.

An-Na'im A.A., *Religious Minorities under Islamic Law and the Limits of Cultural Relativism*, “Human Rights Quarterly” 1987, nr 1.

Barcz J., *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 7-12.

Balicki R., *Europejski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, red. A. Florczak, B. Olechów, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

Biernat S., *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prejudycjalnych*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej; Zagadnienia systemowe; Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza Sp. z o.o., Warszawa 2006.

Bigos D., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jako organ sprawujący kontrolę sądową nad przestrzeganiem praw człowieka wymienionych w Karcie Praw Podstawowych*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka; Aksjologia-instytucje-efektywność*, Tom III, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Binkowski H., *Rozwój wielostronnej współpracy na rzecz bezpieczeństwa Europy*, [w:] *Podział odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy pomiędzy NATO i Unię Europejską. Materiały z sympozjum*, red. A. Ciupiński, Akademia Obrony Narodowej. Wydział Wydawniczy, Warszawa 2006.

Bisztyga A., *Administracja rządowa i samorząd terytorialny w Republice Kazachstanu*, [w:] *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Gdulewicz*, red. R. Mojak, W. Skrzydło, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.

Bisztyga A., *Droga do reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Prawa Człowieka - Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1995, nr 2.

Bisztyga A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej - stan kompatybilności czy konkurencyjności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.

Bisztyga A., *Geneza Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Prawa Człowieka – Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1994, nr 1.

Bisztyga A., *Historyczny rys konstytucjonalizmu w Kazachstanie*, [w:] *Spoleczeństwo i prawo w państwach azjatyckich*, red. J. Marszałek-Kawa; M. Bidziński, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.

Bisztyga A., *Instytucja ombudsmana w Irlandii*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 2.

Bisztyga A., *Kilka uwag o Radzie Konstytucyjnej Republiki Kazachstanu*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi*

Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

Biszyga A., *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy jako niesądowa instytucja ochrony i promocji praw człowieka*, [w:] *Pozasądowa ochrona praw człowieka i wolności jednostki – instytucje, standardy, efektywność*, red. E. Wójcicka, Akademia Nauk im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2014.

Biszyga A., *Konstitucyjne aspekty miastnego samouprawnienia w Polsce i w Kazachstanie*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych, Zakonodatielnyj opyt Polszy i Kazachstana w oblasti polityki samouprawnienia i nacionalnyh mienszynstw*, red. A. Biszyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Biszyga A., *Konstytucyjna regulacja wolności i praw jednostki w Kazachstanie i jej determinanty*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia historyczno-prawne i ustrojowo-porównawcze, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Maciągowi*, red. M. Grzybowski, B. Naleziński, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2014.

Biszyga A., *Ludzki wymiar Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] B. Banaszak, A. Biszyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.

Biszyga A., *Municipalny ombudsman Detroit*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3.

Biszyga A., *Ombudsman prowincji Ontario*, [w:] *Zagadnienia ochrony praw konstytucyjnych obywateli*, red. J. Iwanek, Uniwersytet Śląski, Katowice 1993.

Biszyga A., *Pozycja ustrojowa, organizacja i kompetencje Rady Konstytucyjnej Republiki Kazachstanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.

Biszyga A., *Uwagi o Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Prawa Człowieka – Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2008, nr 11.

Bodio T., Załęski P., *Tradycyjne społeczeństwo nieobywatelskie w postradzieckiej Azji Centralnej*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne” 2005, nr 1.

Borowski K., *Ochrona praw człowieka w obszarze podatkowym, jako przedmiot działań Komisarzy Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu*

ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Buchsbaum T.M., *The Future of the Human Dimension of the CSCE*, "Helsinki Monitor" 1993, nr 2.

Burgenthal T., *The Copenhagen CSCE meeting: A new public order for Europe*, „Human Rights Law Journal” 1990, nr 1-2.

Cercwadze T., Aksienowa W., *Kazakhstan i Jewropiejskij sojuz: Torgowlia cennostiami*, "EUCAM Brifing" 2013, nr 32.

Ciecierski M., *Rada Europy wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Constantinides A., *The Involvement of the Organization for Security and Cooperation in Europe in Issues of Minority Protection*, „Leiden Journal of International Law” 1996, nr 2.

Cunliffe D., *Minority Languages and Social Media*, [w:] *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities*, red. G. Hogan-Brun, B. O'Rourke, Palgrave Macmillan, London 2019.

Czachor R., *Instytucja "lidera narodu" w republikach Azji Środkowej. Analiza prawnoporównawcza*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 10.

Dam, M. Tilborg, M. van, *The OSCE and the Protection of Minorities*, "Merkourios" 1994, No. 44.

Dave B., *The EU and Kazakhstan: is the pursuit of energy and security cooperation compatible with promotion of human rights and democratic reforms?*, [w:] *Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia*, red. N.J. Melvin, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008.

Denison M., *Turkmenistan and the EU: contexts and possibilities for greater engagement*, [w:] *Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia*, red. N.J. Melvin, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008.

Długosz M., *Prawotwórcza rola sądowej wykładni prawa*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, Tom I, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej*

i uwarunkowania transformacji, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

Doryng A., *Efektywność Europejskiego Rzecznika Ochrony Praw Obywatelskich*, [w:] *Efektywność europejskiego Systemu Ochrony praw człowieka –Efektywność Mechanizmów Ochrony Praw człowieka Rady Europy, unii europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

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*, t.I, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

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.

Edwards G., *Early Warning and Preventive Diplomacy. The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities* "RUSI Journal" 1996, No. 5.

Freks G., Struyk M., Boer R., *Constraints and Challenges in Minority Protection. Experience of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, [w:] *Human Rights and Conflict: Essays in Honour of Bas de Gaay Fortman*, red. I. Boerefijn, L. Henderson, R. Janse, R. Weaver, Intersentia Ltd, Cambridge 2012.

Fumagalli M., *Tajikistan and the EU: from post-conflict reconstruction to critical engagement*, [w:] *Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia*, red. N.J. Melvin, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008.

Gawkowski K., *Wpływ Rady Europy na rozwój samorządności terytorialnej*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Gawlikowski K., *Problem praw człowieka z perspektywy azjatyckiej*, „Azja – Pacyfik” 1998, nr 1.

Glower A.F., *National Minorities in Europe*, „Studia Diplomatica” 1995, nr 3.

Grabowska G., *Prawa człowieka u progu XXI wieku. Rozwój i kierunki zmian*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Ewolucja*

i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Grenfell Bozek F.J., *Britain, European security and freer movement: the development of Britain's CSCE policy 1969-1972*, „Cold War History” 2009, nr 2.

Groof J. De, Lauwers G., *Expanding opportunities for minorities in education in the new Europe*, [w:] *International Journal of Education Law and Policy*, red. J. De Groof, G. Lauwers, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2004.

Guglielmi S., *Monolingualism and National Identity: Lessons from Europe*, [w:] *Multilingualism and Politics: Revisiting Multilingual Citizenship*, red. K. Strani, Palgrave Macmillan, Cham 2020.

Hadírcá L., *National Minorities' Participation in Cultural Life: a Human Rights, Integration, and Conflict Prevention Perspective*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020.

Hall M., *The EU and Uzbekistan: where to go from here?*, [w:] *Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia*, red. N.J. Melvin, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008.

Halwachs D.W., *Language Policy and Planning in Romani*, [w:] *The Palgrave Handbook of Romani Language and Linguistics*, red. Y. Matras, A. Tenser, Palgrave Macmillan, Cham 2020.

Heinze H.J., *Minority Issues in Western Europe and OSCE High Commissioner on National Minorities*, „International Journal on Minority and Group Rights” 2000, nr 7.

Heinze M., *Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE a internacjonalizacja demokratycznych standardów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, tom 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

Heinze M., *Edukacyjne prawa mniejszości narodowych w kontekście działalności Wysokiego Komisarza 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, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Heinze M., *Poszukiwanie nowych instrumentów ochrony praw człowieka przez Radę Europy, Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i Unię Europejską*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka, Nowe wyzwania – nowe rozwiązania, tom I*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

Henrard K., *Challenges to Participation in the name of „Integration”: Participation, Equality and Identity as Interrelated Foundational Principles of Minority Protection*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020.

Heraclides A., *The CSCE and Minorities*, „Helsinki Monitor” 1992, nr 3.

Horajska A., *Obszary aktywności Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka; Aksjologia-instytucje-efektywność*, Tom III, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Hóynck W., *From the CSCE to the OSCE*, „Helsinki Monitor” 1995, nr 3.

Iwiński T., *Dyplomacja parlamentarna Rady Europy a rozwiązywanie konfliktów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Jabłoński M., *Wolności i prawa jednostki w regionalnym systemie Ligi Państw Arabskich*, [w:] *System ochrony praw człowieka*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, Wolters Kluwer, Kraków 2005.

Jackson Preece J., *The High Commissioner on National Minorities as a Normative Actor*, „Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2013, nr 3.

Jakubowicz K., *Media within and without the State: Press Freedom in Eastern Europe*, „Journal of Communication” 1995, nr 4.

Jankowska R., *Rada Europy wobec problemu cypryjskiego*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Jankowski P., *Polskie prawo samorządowe a konwencje Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Janusz G., *Mechanizm ochrony praw mniejszości w ramach ludzkiego wymiaru OBWE*, [w:] *Amerykomania: Księga jubileuszowa prof. Dr hab. Andrzeja Mani*, t.2, red. W. Bernacki, A. Walaszek, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.

Jaskiernia J., *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – dorobek i perspektywy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe- Prawa Człowieka” 2008, nr 11.

Jaskiernia J., *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy- nowa instytucja międzynarodowej ochrony praw*, „Państwo i Prawo” 1999, z.11.

Jaskiernia J., *Konstrukcja normy prawnej o charakterze „miękkiego prawa”*, [w:] *Wielowymiarowość prawa. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Krzysztofa Paleckiego*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń 2014.

Jaskiernia J., *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziałująca na implementację standardów demokratycznych*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Jaskiernia J., *Wpływ procedury akcesyjnej i monitoringowej Rady Europy na transformację systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, Tom I, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

Jaskiernia J. *Wprowadzenie do systemu ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno- Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2008.

Jeziorski M., *Wysoki Komisarz KBWE do spraw Mniejszości Narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 2.

Kachuyevski A., *The Possibilities and Limitations of Preventive Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Ukraine*, „International Negotiation” 2012, nr 3.

Kalisz A., *Jewropiejskije standarty juridiczeskoj zaszczyty nacionalnyh i etniczieskih mienszynstw*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki*

samorządowej i mniejszości narodowych, Zakonodatielnyj opyt Polszy i Kazahstana w oblasti polityki samouprawlenija i nacionalnyh mienszynstw, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Kaldijarow D.A., Bajtajewa G., *Razwitije miestnogo samouprawlenija kak riezultat diecentralizaczi gosudarstwiennoego upravlenija*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych, Zakonodatielnyj opyt Polszy i Kazahstana w oblasti polityki samouprawlenija i nacionalnyh mienszynstw*, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Kemp W., *Learning Integration: Minorities and Higher Education*, [w:] *International Journal of Education Law and Policy*, red. J. De Groof, G. Lauwers, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2004.

Klebes H., *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.

Kłopocka – Jasińska M., *Indywidualna skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a krajowa skarga konstytucyjna – pilna potrzeba zmian*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Kolatorski Ł., *Prawa człowieka w KBWE/OBWE-regulacje prawne*, „Analiza Unia Europejska.org” 2013, nr 3.

Kraśkiewicz M., *Biuro Instytucji Demokratycznych I Praw Człowieka OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, tom 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

Kucharczyk B., Bolewski A., *Międzynarodowe operacje pokojowe Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Udział Polski w misjach terenowych*, „Przegląd Historyczno - Wojskowy” 2011, nr 12.

Kukkamaa-Bah T., Croft J., *Lund through a Gender Lens: Participation of Minority Women in Political and Public Life*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020.

Kułek P., *Konsekwencje objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej kognicją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Kwaśniewski K., *Konflikt etniczny*, „Sprawy Narodowościowe” 1994, nr 1.

Kwaśniewski K., *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe” 1992, nr 1.

Lang M., *Wojna domowa i proces pokojowy*, [w:] *Tadżykistan: historia, społeczeństwo, polityka*, red. T. Bodio, Elipsa, Warszawa 2002.

Łodziński S., *Equal and More Equal: Ethnic Communities and Polish Public Policy 1989-2018* [w:] *Identity Strategies of Stateless Ethnic Minority Groups in Contemporary Poland*, red. E. Michna, K. Warmińska, Springer International Publishing, Cham 2020.

Malicka A., *Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w prawie niemieckim* [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.

Malloy T.H., *Non-Territorial Autonomy: Traditional and Alternative Practicess*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020.

McDermott P., Nic Craith M., *Linguistic Recognition in Deeply Divided Societies: Antagonism or Reconciliation?*, [w:] *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities*, red. G. Hogan-Brun, B. O'Rourke, Palgrave Macmillan, London 2019.

Medwid – Fidler M., *Rola Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, jako trzeciej strony w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Mendyk B., *Podstawowe problemy reformy samorządowej w Kazachstanie i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych, Zakonodatielnyj opyt Polszy i Kazahstana w oblasti polityki samouprawlenija i nacionalnyh mienszynstw*, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Metelska J., *Wyrok pilotażowy, jako nowy instrument rozstrzygania sporów przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Michalska A., *Ochrona mniejszości narodowych lub etnicznych w świetle praktyki Komitetu Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6.

Mik C., *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 3.

Moring T., *Minority Language Media: Issues of Power, Finance and Organization*, [w:] *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities*, red. G. Hogan-Brun, B. O'Rourke, Palgrave Macmillan, London 2019.

Mrozik K., *Przedstawiciel ds. Wolności Mediów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Efektywność Europejskiego Systemu Ochrony Praw Człowieka, Efektywność Mechanizmów Ochrony Praw Człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Nowicki M.A., *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka- pierwszych sześć lat 1998-2004*, [w:] *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004*, red. M.A. Nowicki, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2005.

Nowicki M. A., *Podstawowe Zasady Narodów Zjednoczonych Dotyczące Roli Adwokatów: VIII Kongres Narodów Zjednoczonych na temat Zapobiegania Przystępczości oraz Traktowania Przystępców (Hawana, Kuba, 27 sierpnia -7 września 1990r.)*, „Palestra” 1992, nr 5-6.

Ołędzki J.A., *Zaangażowanie Unii Europejskiej w rozwój gospodarczy i społeczny Azji Centralnej. Stan i perspektywy*. *Studia Europejskie* 2014, nr 2.

Osyłowicz M., *Wpływ Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na kształtowanie wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, Tom I, Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

Orazaliewa M., *Mechanizmy realizacji prawnego statusu nacjonalnych mniejszości w Republice Kazachstan*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie*

polityki samorządowej i mniejszości narodowych, *Zakonodatielnyj opyt Polszy i Kazahstana w oblasti politiki samouprawlenija i nacionalnyh mienszynswt*, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Packer J., *Minority Education Rights in Europe*, [w:] *International Journal of Education Law and Policy*, red. J. De Groof, G. Lauwers, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2004,

Packer J., *The OSCE High Commissioner on National Minorities*, "Human rights tribune" 1996, nr 4.

Palermo F., Roter P., *The Lund Recommendations from the Perspective of the Framework Convention*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020.

Pękalska K., *Charakter prawny i funkcje wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych*, „Humanities and Social Sciences” 2017, nr 2.

Pisuliński J., *Prawa człowieka w działalności Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Prawa człowieka, wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waławczyk, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

Podgórski B., *Rola Rady Europy w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Romans W., Ulasiuk I., *Introduction: Effective Participation of National Minorities from a Conflict Prevention Perspective*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020.

Roth S. J., *The CSCE' Charter of Paris for a new Europe'. A new chapter in the Helsinki process*, "Human Rights Law Review" 1990, nr 3-4.

Sapiro M., *Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation*, „American Journal of International Law” 1995, nr 3.

Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.

Słomian A., *Zgromadzenie Narodu Kazachstanu – analiza aktów prawnych*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych, Zakonodatielnyj opyt Polszy i Kazahstana w oblasti politiki samouprawlenija i nacionalnyh mienszynstw*, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Smith D., Semenyshyn M., *Addressing Hungarian Minority Self-Governance Claims in Zakarpattya: an Assessment in Light of the Lund Recommendations*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020.

Spryszak K., *Rola standardów o charakterze soft law w zakresie kreowania zobowiązań w państwach członkowskich organizacji międzynarodowych*, „Humanities and Social Science” 2017, nr 4.

Stefaniuk M., *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w badaniach opinii publicznej- wiedza o instytucji i jej społeczna ocena*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka: Aksjologia -instytucje-efektywność*, Tom III, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Stępień M., *Deklaracja Bangkocka- azjatycki głos w sprawie praw człowieka*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio K” 2010, nr 1.

Stępień M., *Opieka dyplomatyczna a ochrona prawa człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Summers J., *The Internal and External Aspects of Self-Determination*, [w:] *Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law*, red. Duncan French, Cambridge University Press, New York 2013.

Symonides J., *Ewolucja systemu ochrony praw człowieka w Europie*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Szymanek J., *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 2.

Szymanek J., *Legislatywa i egzekutywa w prezydenckich i półprezydenckich systemach rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1.

Świtalski P.A., *Przyszłość Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a narodowe wymiary sprawiedliwości*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, Tom I, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

Świtalski P.A., *Rola Rady Europy w systemie organizacji międzynarodowych*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Terstal S., Huber K., Kamp C., *The Functioning of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, “Journal of Ethnic and Migration Studies” 1994, Volume 20, Issue 3: *Comparative Approaches to Anti-discrimination Law*, nr 3.

Tokarczyk R., *Kultura prawa europejskiego według Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Tuzel O.N., *The OSCE Quo Vadis*, „Perceptions. Journal of International Affairs” 2003, nr 1.

Varennes de F., Kuzborska- Pacha E., *Effective Participation of National Minorities in Public Life: the UN's Perspective*, [w:] *Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention*, red. W. Romans, I. Ulasiuk, A.P. Thomsen, Brill Nijhoff, Leiden 2020.

Walkowiak J.B., Wicherkiewicz T., *Tangled Language Policies: Polish in Lithuania vs. Lithuanian in Poland* [w:] *Multilingualism in the Baltic States, Societal Discourses and Contact Phenomena*, red. S. Lazdina, H.F. Marten, Palgrave Macmillan, London 2019.

Wierzbicki A., *Koncepcja narodu Kazachstanu a prawa mniejszości narodowych*, [w:] *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych, Zakonodatielnyj opyt Polszy i Kazahstana w oblasti politiki samouprawlenija i nacionalnyh mienszynstw*, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Wnukiewicz – Kozłowska A., *Kompetencje doradcze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - kilka uwag o ich zakresie i potencjale*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady*

Europy, Unii Europejskiej i OBWE, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

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, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Wołpiuk W. J., *Standardy Rady Europy w zakresie dobrej administracji i niektóre problemy ich wdrażania*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Wróbel A. *Środki tymczasowe (interim measures) w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Wyrozumska A., *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe, Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.

Zaal H., *The CSCE High Commissioner on National Minorities*, “Helsinki Monitor” 1992, nr 4.

Zhenmin W., Zhenghui L., *Human Rights and the Rule of Law in Contemporary China*, [w:] *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*, red. P. Costa, D. Zolo, Springer, Dordrecht 2007.

Inne opracowania

Musajew A., Potocki M., *Marionetka Putina*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14-16.01.2022.

Potocki M., *Azja Centralna przy urnach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12.01. 2021.

Potocki M. *Kazachskie władze tłumią protesty i czyszczą kadry*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 10.01.2022.

Potocki M., *Klątwa „61”*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 09.10. 2020.

Potocki M., *Uzbecki prezydent porządzi jeszcze przez pięć lat*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 26.10.2021.

Potocki M., *W Kazachstanie starcia na tle etnicznym*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.02.2020.

Sokała W., *Podmoskowskie wieczera*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14-16.01.2022.

Wesołowska E., *Przebudzenie*, „Angora”, 16.01.2022.

Netografia

Bańczyk W., *Miękkie prawo, ale prawo, czyli o obowiązku przestrzegania soft law*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2016/1, www.tbsp.wpia.uj.edu.pl [dostęp: 17.01.2019].

Council Conclusions on the New Strategy on Central Asia, Brussels, 17 June 2019, No.prev.doc.: 10101/19 www.consilium.europa.eu [dostęp: 16.03.2021].

Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention, <http://www.coe.int>, [dostęp 16.08.2020].

Konstytucja Rzespubliki Kazahstan,
http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution, [dostęp 29.07.2021].

Konstytucja Rzespubliki Tadżykistanu,
<http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112> [dostęp 29.07.2021].

Konstytucja Turkmenistana, <http://turkmenistan.gov.tm/?id=11808> [dostęp 29.07.2021].

Konstytucyjnyj Zakon Rzespubliki Kazahstan ot 20 ijulia 2000 goda N 83-II o Pierwom Prezidentie Rzespubliki Kazahstan – Liderie Nacii,
http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitutional_laws/o-pervom-prezidente-respubliki-kazahstan-lidere-nacii [dostęp: 30.07.2020]

Konstytucyjnyj zakon Turkmenistana TKK-2 ot 28 dekabrja 1999 g. ob iskljuczitelnych polnomoczijach Pierwogo Prezidenta Turkmenistana», http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=586 [dostęp: 31.07.2020].

Konwencja nr 169 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ludności tubylczej i plemiennej z 27 czerwca 1989 r, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k169ang.html>, [dostęp: 03.12.2020].

OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, 2010, <http://www.osce.org/odihr/kyivrec> [dostęp: 08.10.2020].

Pietrzyk M. *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia*, repozytorium uni.wroc.pl [dostęp: 17.01.2019].

Pismo Sekretarza Generalnego ONZ do Przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa z dnia 7 maja 2007 r. S / 2007/279; United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia, <https://unrcca.unmissions.org>, [dostęp: 14.04.2021].

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r., http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 10.08.2020].

Renik. K., *Kazachizacja czy kazachskie odrodzenie*, <https://kulturaliberalna.pl/2017/08/24/renik-kazachizacja/> [dostęp: 08.04.2020].

Resolution (99) 50 On The Council Of Europe Commissioner For Human Rights (adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999 at its 104th Session), <https://rm.coe.int/native/09000016805357e3> [dostęp: 05.06.2020].

Umowy o partnerstwie i współpracy (UPiW): Rosja, Kaukaz Południowy i Azja Środkowa, eur-lex.europa.eu/legal-content [dostęp: 08.04.2021].

Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993, www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx [dostęp: 12.07.2020].

Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie podpisania Umowy o partnerstwie współpracy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Republiką Tadżykistanu z drugiej strony\COM\2004\0520 końcowy\publications..europa.eu/ [dostęp: 29.03.2021].

Wspólny Komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do Parlamentu europejskiego i Rady *UE i Azja Środkowa: nowe możliwości wzmocnieni partnerstwa*, Bruksela, dnia 15.5.2019 r., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JOIN:2019:0009:FIN:PL:PDF>, [dostęp: 16.03.2021].

Zakon Republiki Tadżykistan ob Osnowatielie Mira i Nacjonalnogo Jedinstwa – Lidierie Nacii, <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/951> [dostęp 30.07.2020].

Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 26 marca 2019 r. dla Rady, Komisji i wiceprzewodniczącej Komisji/ wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych polityki bezpieczeństwa w sprawie nowej kompleksowej umowy między UE a Uzbekistanem (2018/2236 (INI), teksty przyjęte P8-TA (2019)0224; www.europarl.europa.eu/doceo/document [dostęp: 30.03.2021],

Ziemblicki B., *Soft law w prawie międzynarodowym gospodarczym publicznym*, depot.ceon.pl [dostęp: 17.01.2019].

Strony internetowe

Association of Southeast Asian Nations <http://www.asean.org>

Kazakstan Respublikasy Prezidentinin resmi sajty (Oficialnyj sajt Prezidenta Respubliki Kazahstan; Official website of the President of the Republic of Kazakhstan) <http://akorda.kz>

Biblioteka Sejmowa <http://bs.sejm.gov.pl>.

Central Intelligence Agency <http://www.cia.gov>

Council of Europe <http://www.coe.int>

Repozytorium Centrum Otwartej Nauki <https://depot.ceon.pl>

An official website of the European Union <https://europa.eu>

Parlament Europejski <https://www.europarl.europa.eu/portal/pl>

Freedom House <https://freedomhouse.org>

Joshua Project <https://joshuaproject.net>

Türkmenistanyň Adalat Ministriligi (Ministerstwo adalat Turkmenistana; Ministry of Justice Turkmenistan) <http://minjust.gov>

OSCE- Organization for Security and Co-operation in Europe <https://www.osce.org>

Prezidenti Czumhurii Toczikiston (Prezident Republiki Tadżikistan; President of the Republic of Tajikistan) <http://www.president.tj>

Uzbekiston Respublikasi Prezidenti (Prezident Republiki Uzbekistan; President of the Republic of Uzbekistan) <https://president.uz>

Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego <https://repozytorium.uni.wroc.pl>

Reporters Without Borders <https://rsf.org>

Towarzystwo Biblioteki Słuchaczy Prawa UJ <http://www.tbsp.wpia.uj.edu.pl>

Türkmenistan Altyn Asyr (Turkmenistan Złotoj Wiek; Turkmenistan Golden Age) <https://turkmenistan.gov.tm>

UNRCCA – United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia <https://unrcca.unmissions.org>

Wykaz tabel i rysunków

Tabele:

Tabela 1. Wysocy Komisarze OBWE do spraw Mniejszości Narodowych – s.40.

Tabela 2. Narodowości Kazachstanu – s. 143-144.

Tabela 3. Wyznania w Kazachstanie – s. 144-145.

Tabela 4. Narodowości Kirgistanu – s. 164.

Tabela 5. Wyznania w Kirgistanie – s. 165.

Tabela 6. Narodowości Tadżykistanu – s. 195-196.

Tabela 7. Wyznania w Tadżykistanie – s. 196.

Tabela 8. Narodowości Turkmenistanu – s. 204-205.

Tabela 9. Wyznania w Turkmenistanie – 205-206.

Tabela 10. Narodowości Uzbekistanu – s. 218.

Tabela 11. Wyznania w Uzbekistanie – s. 219.

Tabela 12. Wskaźnik Wolności w państwach należących do Ligi Państw Arabskich – s. 335-336.

Tabela 13. Wskaźnik Wolności Mediów na tle innych wolności w państwach należących do Ligi Państw Arabskich – s. 336-337.

Tabela 14. Wskaźnik Wolności na terytoriach sygnatariuszy Deklaracji Bangkockiej z 1993 r. - s. 339-340.

Tabela 15. Wskaźnik Wolności Mediów na tle innych wolności na terytoriach sygnatariuszy Deklaracji Bangkockiej z 1993 r. – s. 340-341.

Tabela 16. Wskaźnik Wolności w państwach należących do ASEAN – s. 345.

Tabela 17. Wskaźnik Wolności Mediów na tle innych wolności w państwach należących do ASEAN – s. 345.

Tabela 18. Wskaźnik Wolności w państwach postsowieckich – s. 353-354.

Tabela 19. Wskaźnik Wolności Mediów na tle innych wolności w państwach postsowieckich – s. 354.

Rysunki:

Rysunek 1. Krajobraz językowy. Model pierwszy – s. 66.

Rysunek 2. Krajobraz językowy. Model drugi – s. 66.

Rysunek 3. Krajobraz językowy. Model trzeci – s.67.

Rysunek 4. Krajobraz językowy. Model czwarty - s.67.

Rysunek 5. Krajobraz językowy. Model piąty – s. 68

Rysunek 6. Krajobraz językowy. Model szósty – s. 68.

Rysunek 7. Sytuacja językowa w Kazachstanie – s. 270.

Rysunek 8. Sytuacja językowa w Kirgistanie – s. 275.

Rysunek 9. Sytuacja językowa w Tadżykistanie – s. 280.

Rysunek 10. Sytuacja językowa w Turkmenistanie -s. 284.

Rysunek 11. Sytuacja językowa w Uzbekistanie – s. 286.