

Prawa językowe mniejszości: Międzynarodowe standardy i ich znaczenie

Szkolenie

30 października 2018, EFHR, Wilno



dr Fernand de Varennes

Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Mniejszości

Profesor nadzwyczajny, Wydział Prawa, Uniwersytet w Pretorii (Republika Południowej Afryki)

Profesor wizytujący, Cheng Yu Tung Uniwersytet w Hongkongu (Chiny)

Profesor wizytujący, Państwowy Uniwersytet w Irlandii - Galway

Mniejszości

Mandat:

- Promowanie wdrażania Deklaracji w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych
- Określenie najlepszych praktyk i możliwości współpracy technicznej
- Podnoszenie świadomości i praca nad pełną i skuteczną realizacją praw osób należących do mniejszości
- Angażowanie się w dialog z państwami, organami krajowymi, organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim
- Zastosowanie perspektywy płci w mandacie
- Kierowanie pracami Forum na temat praw mniejszości

Metody:

- Pilne apele i listy zarzutów
- Zwiedzanie państw
- Roczne sprawozdania dla Rady Praw Człowieka i Zgromadzenia Ogólnego ONZ

Mniejszości

Priorytety:

- 1. Bezpieczeństwo i mniejszości**
- 2. Oświata i prawa mniejszości, szczególnie w odniesieniu do języka**
- 3. Mowa nienawiści i nietolerancja wobec mniejszości**
- 4. Zapobieganie konfliktom poprzez poszanowanie praw człowieka mniejszości**

Obszary przekrojowe:

- 1. Kwestie płci**
- 2. Wyjaśnienie pojęcia mniejszości w zakresie stosowania Deklaracji ONZ w sprawie praw mniejszości**

1. Ewolucja i obecne standardy w ONZ i Europie
2. Charakter praw językowych: prawa człowieka i język
3. Zakres i interpretacja praw językowych

Na początku XX w. nadal trudno było większości rządów zaakceptować ograniczenie ich suwerenności w obszarach wpływających na traktowanie ich własnych obywateli, a pierwsza propozycja Japonii miała tylko jedno prawo człowieka - antydyskryminacja rasowa (w bardzo ograniczonym zakresie), mające zastosowanie do wszystkich członków Ligi Narodów, został odrzucony.

Zamach na arcyksięcia Franciszka Ferdynanda
i jego żonę w Sarajewie w dniu 28 czerwca 1914
r.

Wrażliwa kwestia nacjonalizmu i mniejszości
na początku XX wieku



Brak chęci poddania wszystkich członków przyszłej Ligi Narodów przepisom dotyczącym praw człowieka.

Sprawokowało to wiele krytyki, która doprowadziła do jakiegoś kompromisu: traktaty i jednostronne deklaracje, które razem stały się znane jako „traktaty mniejszościowe” nadzorowane przez Ligę Narodów. Te (...) traktaty nałożone na pokonane państwa - Austrii, Węgier, Bułgarii i Turcji, a także kilka nowych państw zrodzonych ze szczątków Imperium Osmańskiego, lub których granice zostały zmienione zgodnie z zasadą samostanowienia (Czechosłowacja, Grecja, Polska, Rumunia, Jugosławia). Inne były instrumentami zawierającymi specjalne przepisy dotyczące mniejszości na Wyspach Alandzkich, Gdańsku, Terytorium Memela i Górnym Śląsku, a także ostatnią serię pięciu jednostronnych deklaracji złożonych przez Albanię, Litwę, Łotwę, Estonię i Irak po ich przyjęciu do Ligi Narodów.

Traktat o mniejszościach między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską

- Przepisy dotyczące praw człowieka: art. 2 (ochrona życia i wolności wszystkich mieszkańców, bez dyskryminacji, wolność religii lub wierzeń), art. 3 i 4 (prawo do obywatelstwa wszystkich zwykłych mieszkańców lub osób urodzonych na terytorium Polski, choć z niektórymi odniesiono się do mniejszości); Artykuł 5 (brak przeszkód tym, którzy wybrali (nieobywatelstwo) lub nie są obywatelami Polski); Art. 6 (wszystkie osoby urodzone na terytorium Polski, które w przeciwnym wypadku byłyby bezpaństwowcami), art. 7 (ogólny zakaz dyskryminacji, dowolne użycie języka w działalności prywatnej).

Traktat o mniejszościach między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską

- Przepisy szczególne dotyczące mniejszości: art. 7 (część tego przepisu, bez użycia terminu „mniejszość”, wskazuje, że należy stosować odpowiednie udogodnienia „obywatelom polskim nie pochodzącym z Polski” w zakresie używania ich języka, ustnie lub pisemnie przed sądami), Art. 8 (równe traktowanie mniejszości, w tym ich własne instytucje, odzwierciedlające ich język lub religię); Artykuł 9 (prawo do proporcjonalnego używania języków mniejszości w szkołach publicznych dla mniejszości językowych, sprawiedliwy przedział funduszy państwowych lub edukacyjnych, religijnych lub charytatywnych, w tym budżety komunalne itp., w których znaczna część stanowi mniejszość), art. 10 i 11 (szczególne postanowienia dotyczące mniejszości żydowskich).

(...) żadnych ograniczeń w swobodnym używaniu przez jakiegokolwiek obywatela kraju jakiegokolwiek języka, w stosunkach prywatnych, w handlu, w religii, w prasie lub w jakichkolwiek publikacjach lub na publicznych spotkaniach. Państwa te zgodziły się również na zapewnienie odpowiednich udogodnień umożliwiających obywatelom, których język ojczysty nie jest językiem urzędowym, ustnym lub pisemnym, przed sądami. Uzgodniły ponadto, że w miastach i okręgach, w których znaczny odsetek obywateli tego kraju, których językiem ojczystym nie jest język urzędowy kraju, jest miejsce zamieszkania, w celu zapewnienia odpowiednich udogodnień zapewniających, że w szkołach podstawowych (...) będą zapewnione lekcje dzieciom tych obywateli w ich języku ojczystym, przy czym należy rozumieć, że przepis ten nie może stanowić przeszkód w obowiązkowym nauczaniu języka państwowego ...

Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, str. 18-19.

Prawa językowe mniejszości i edukacja = zasada równości

„Te dwa wymogi są w istocie ściśle ze sobą powiązane, ponieważ nie byłoby prawdziwej równości między większością a mniejszością, gdyby ci ostatni zostali pozbawieni własnych instytucji i byli w konsekwencji zmuszeni do zrzeczenia się tego, co stanowi samą istotę przynależności do mniejszości”

Advisory Opinion on Minority Schools in Albania, Permanent Court of International Justice (*Opinia doradcza w sprawie szkół mniejszości w Albanii, Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej*)

[Mniejszości] miały równe prawo do zakładania szkół i instytucji na własny koszt. Takie szkoły różniły się od szkół państwowych, w których językiem wykładowym był język mniejszości. W tych miastach i dzielnicach, w których mniejszości stanowiły znaczną część mieszkańców, zapewniono im sprawiedliwy udział w korzystaniu z funduszy publicznych [...] na cele edukacyjne, religijne lub charytatywne. Przykłady te nie są sytuacją zbiorowych praw lub wyjątkowych praw tylko mniejszościom: wydaje się, że Stały Trybunał wskazuje, że są to konkretne warunki, w których należy zastosować prawo do równości bez dyskryminacji.

Główna charakterystyka traktatów mniejszości

- Zachowanie pokoju w Europie poprzez ochronę praw mniejszości (i innych);
- Pokój związany z zapobieganiem prześladowaniom mniejszości (i zewnętrznej interwencji w celu ochrony), głównie w Europie Środkowej i Wschodniej;
- Objęte państwa musiały zaakceptować ograniczenie swojej suwerenności i międzynarodowego zaangażowania w ochronę praw mniejszości;
- Większość krajów (w tym zwycięzcy wojny) nie musiała uszanować tych samych praw człowieka i praw mniejszości.

Zmiany po II Wojnie Światowej

Austriacki traktat pokojowy z 1955 r. zawierał szczegółowe przepisy dotyczące mniejszości słoweńskiej i chorwackiej (art. 7: mają prawo do nauczania podstawowego w języku słoweńskim lub chorwackim oraz proporcjonalnej liczby własnych szkół średnich (...))

Konwencja UNESCO przeciwko dyskryminacji w oświacie z 1960 r.

Artykuł 5

(c) Istotne jest uznanie prawa członków mniejszości narodowych do prowadzenia własnej działalności edukacyjnej, w tym utrzymania szkół, oraz, w zależności od polityki oświatowej każdego państwa, użycia lub nauczania w ich własnym języku, pod warunkiem:

(i) prawo to nie jest wykonywane w sposób uniemożliwiający członkom tych mniejszości zrozumienie kultury i języka społeczności jako całości i uczestniczących w jej działaniach lub naruszających suwerenność narodową;

Sytuacja w latach 1980 i 1990: rosnąca akceptacja

- Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych
- Zalecenia Hagi w sprawie oświaty mniejszości narodowych
<http://www.osce.org/hcnm/32180>
- Zalecenia z Oslo dotyczące praw językowych mniejszości narodowych
<http://www.osce.org/hcnm/67531>
- Deklaracja praw ludów tubylczych
- Deklaracja Wiedeńska
- Itp.

Artykuł 27 MPPOiP dotyczące oświaty i języka

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Artykuł 27:

W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osobom należącym do mniejszości nie odmawia się prawa, we wspólnocie z innymi członkami ich grupy, do korzystania z własnej kultury, wyznania i praktyki własnej religii, lub używania własnego języka.

(Ograniczone) uzupełnienia Konwencji o prawach dziecka

Artykuł 29

Państwa Strony postanawiają, że kształcenie dziecka będzie ukierunkowane na:

(c) Rozwój szacunku dla rodziców dziecka, jego własnej tożsamości kulturowej, języka i wartości, wartości narodowych kraju, w którym dziecko mieszka, kraju, z którego może pochodzić;

2. Żadna część niniejszego artykułu 29 lub artykułu 28 nie może być interpretowana w sposób zakłócający wolność osób i organów w zakładaniu i kierowaniu instytucjami edukacyjnymi, z zastrzeżeniem zawsze przestrzegania zasady określonej w ustępie 1 niniejszego artykułu i zgodnie z wymaganiami, że edukacja prowadzona w takich instytucjach będzie zgodna z takimi minimalnymi normami, które mogą zostać ustanowione przez państwo.

Podobne podejście w traktatach Rady Europy do używania języków mniejszości w szkołach publicznych?

Artykuł 14 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych i art. 8 Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych wydają się wskazywać, że państwa muszą udostępniać w szkołach nauczanie lub w języku mniejszości „w odpowiednich okolicznościach,,

Artykuł 14 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych

Na obszarach zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości narodowych tradycyjnie lub w znacznej liczbie, jeżeli istnieje wystarczający popyt, Strony dokładają starań, aby zapewnić w miarę możliwości i w ramach ich systemów edukacyjnych, że osoby należące do tych mniejszości mają odpowiednie warunki na naukę języka mniejszości lub za nauczanie w tym języku.

Wyjaśnienia do Konwencji ramowej

75. Przepis ten dotyczy nauczania i nauczania w języku mniejszości. W uznaniu możliwych trudności finansowych, administracyjnych i technicznych związanych z nauczaniem lub w językach mniejszości, przepis ten został sformułowany bardzo elastycznie, pozostawiając stronom szeroki zakres swobody.

Komentarz tematyczny nr 3 (2012), Prawa językowe, ACFC/44DOC(2012)001

69. Władze muszą również uwzględniać zmiany demograficzne, ponieważ osoby należące do mniejszości narodowych mogą migrować poza swoje obszary tradycyjnego osadnictwa (...) Należy zagwarantować ochronę lokalnych sieci szkół mniejszości, a osoby mieszkające poza tradycyjnym osiedleniem powinny mieć możliwość nauczania w ich języku. Ponieważ spełnienie warunków określonych w Art. 14 w odniesieniu do zapotrzebowania na edukację w języku mniejszości oraz znaczna liczba osób należących do mniejszości narodowych w niektórych obszarach może się różnić, środki podejmowane przez państwa w celu oferowania edukacji w języku mniejszości powinny być elastycznie dostosowane do danej sytuacji (...) Funkcje i potrzeby różnych języków i osób posługujących się tymi językami muszą zatem zostać ocenione w celu ustalenia „popytu”, zgodnie z Art. 14.2.

Dwie kategorie praw, które chronią mniejszości w prawie międzynarodowym

1. Ogólne przepisy dotyczące praw człowieka (takie jak niedyskryminacja, wolność wyznania, wolność wypowiedzi itp.)
2. Szczególne przepisy dotyczące mniejszości (takie jak art. 27 Paktu)

Prawa człowieka - mniejszości

- Wolność religijna
- Wolność zrzeszania się
- Wolność wypowiedzi
- Artykuł 27, Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych
- Niedyskryminacja (język, religia, pochodzenie etniczne lub narodowe, rasa)
- Prawo do życia prywatnego i rodzinnego

ltp.

Artykuł 27, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych

W państwach, w których mieszkają mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osobom należącym do mniejszości nie odmawia się prawa, we wspólnocie z innymi członkami swojej grupy, do promowania własnej kultury, wyznawania i praktykowania własnej religii, lub używania języka ojczystego.

Przewodnik dotyczący uznawania i stosowania praw językowych (w zakresie praw człowieka)

16

Section IV

Implementation of specific linguistic rights

This section aims to help policymakers, state authorities and others considering the type of measures that are needed to implement international human rights standards for linguistic minorities, adopt relevant and efficient legislation and policies, and accommodate the needs and interests of various linguistic communities in order to ensure their integration into society. This is done by briefly describing for each area of application of linguistic rights:

- What should be done;
- Why it should be done;
- On what legally binding and other basis it can be done; and
- Good practices.

4.1 Public Education

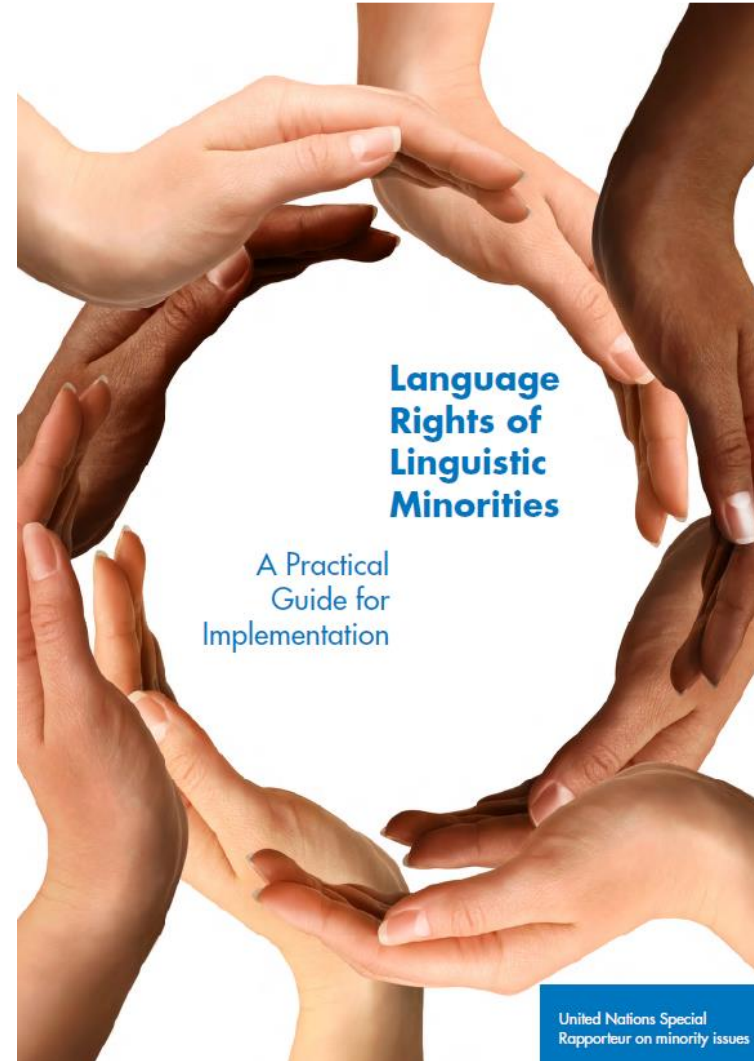
What should be done?

Where there is a sufficiently high numerical demand, public education services must be provided in a minority language to the appropriate degree, broadly following a proportional approach. This includes all levels of public education from kindergarten to university. If demand, the concentration of speakers or other factors make this not feasible, state authorities should as far as practicable at least ensure availability of minority language teaching. In addition, all children must have an opportunity to learn the official language(s).

Why it should be done

The rights of linguistic minorities are human rights that must be respected, including in relation to the appropriate degree of use of minority languages. Education deals with what is perhaps the central linguistic right of minorities, and is also fundamental to the maintenance of linguistic diversity. A language that is not taught is a language that will ultimately vanish.

The benefits of education in the mother language are now fairly well established scientifically through studies of minority children in different parts of the world.²⁶



Dwie kategorie praw mniejszości: (1) prawa dotyczące działalności prywatnej, oraz (2) preferencje kulturowe, religijne lub językowe oraz sposób, w jaki Rząd i władze państwowe „używają” lub uprzywilejowują je. Obejmuje to oficjalne preferencje językowe lub religijne.

Prawa człowieka w zakresie praw językowych

1. Wolność językowa: prywatne posługiwanie się językami mniejszości
2. Fundamentalna uczciwość: języki mniejszości oraz sądownictwo
3. Proporcjonalność: posługiwanie się językami mniejszości przez władze państw

Wolność językowa w działalności prywatnej oraz prawa człowieka

- W działaniach religijnych używanie języków liturgicznych jest zapewne chronione przez wolność religii;
- Artykuł 27 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (mniejszości);
- wolność zrzeszania się;
- prawo do życia prywatnego;
- zakaz dyskryminacji ze względu na język (ale potencjalnie również na pochodzenie narodowe, etniczne, rasę lub religię).

Celowość proporcjonalnego podejścia do posługiwania się językami przez władze państwa

- Aby mniejszości językowe mogły skutecznie uczestniczyć w procesach decyzyjnych, informacje muszą być udostępniane we właściwych językach.
- Dostęp do usług publicznych, w szczególności w takich dziedzinach, jak usługi zdrowotne i socjalne, jest najskuteczniejszy, gdy jest oferowany w języku mniejszości, w szczególności mniejszości rdzennej lub tradycyjnej.
- Edukacja w języku mniejszości skutkuje generalnie lepszą retencją uczniów i wynikami w nauce, w tym w uczeniu się oficjalnego języka szczególnie dla wrażliwych grup społecznych, takich jak ludy tubylcze.
- Możliwości ekonomiczne i związane z zatrudnieniem znacznie wzrastają w przypadku mniejszości, gdy ich język jest proporcjonalnie wykorzystywany przez władze.

UNESCO

Państwo może mieć charakter integracyjny dzięki swojej polityce językowej lub w efekcie zwiększa nierówności z preferencjami językowymi, które w obszarach takich jak edukacja i zatrudnienie, szczególnie w służbie cywilnej, mogą wykluczać lub negatywnie wpływać na dużą część populacji.

Nienauczanie w języku mniejszości - i dlaczego może to być dyskryminujące

Największym pojedynczym predyktorem wykluczenia z edukacji jest sytuacja, w której nauczanie nie odbywa się w języku ojczystym dzieci: „Pięćdziesiąt procent dzieci na całym świecie mieszka w społecznościach, w których język szkolny rzadko, jeśli w ogóle, jest używany w domu. Podkreśla to największe wyzwanie dla osiągnięcia edukacji dla wszystkich (EFA): spuścizna nieprodukcyjnych praktyk, które prowadzą do niskiego poziomu uczenia się oraz wysokiego poziomu przerywania i powtarzania.”

World Bank, 2000.

Wady nienauczania w języku mniejszości - dlaczego może to być dyskryminujące

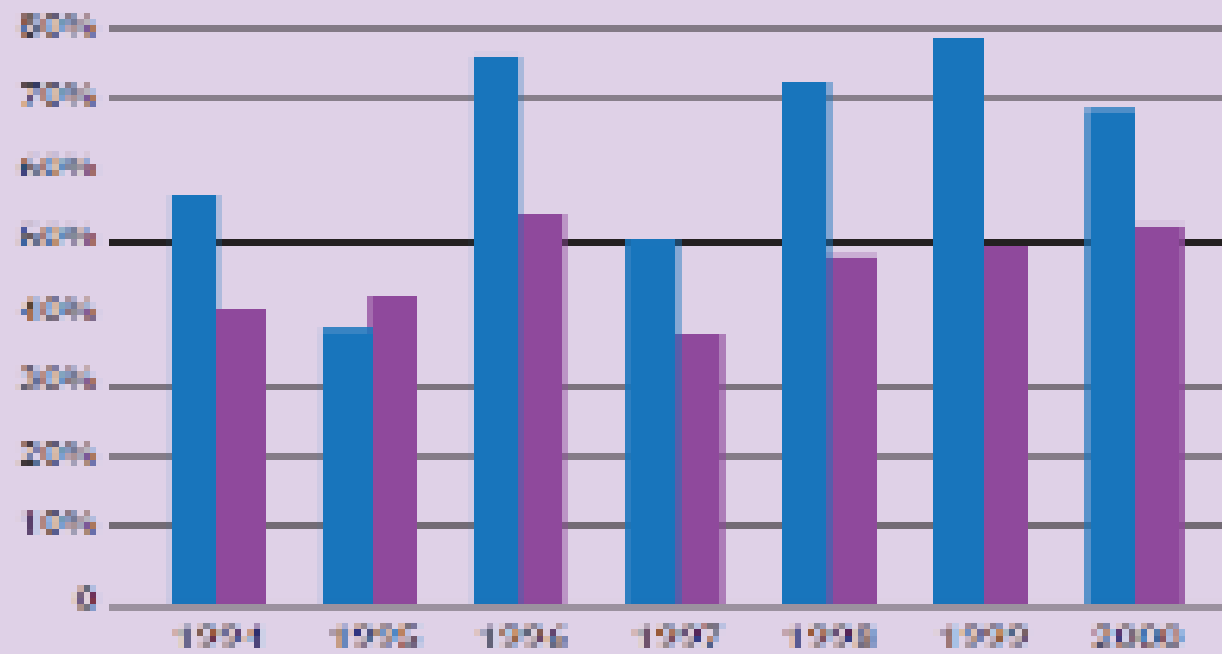
- Dzieci mniejszości, które nie uczą się w swoim języku w szkołach publicznych, napotykać następujące negatywne skutki, które przyczyniają się do potencjalnej dyskryminacji:
- średnio częściej powtarzają klasy
- częściej rezygnują ze szkoły
- mają gorsze wyniki
- najniższe płace i najwyższa stopa bezrobocia
- uczą się języka oficjalnego gorzej niż uczniowie, którzy uczą się w języku ojczystym.

Wady nienauczania w języku mniejszości - dlaczego może to być dyskryminujące

- Nie są one traktowane „równie” co do języka, ponieważ większość dzieci ma tę zaletę, że uczą się we własnym języku, podczas gdy dzieci mniejszości nie są nauczane w taki sposób.
- Edukacja w języku mniejszości jest bardziej opłacalna, nawet jeśli ma nieco wyższe początkowe koszty w zakresie materiałów dydaktycznych lub szkoleń, ponieważ generuje więcej absolwentów szkół średnich niż „tańsza” edukacja tylko w języku państwowym. Koszt edukacji publicznej przypadającej na absolwenta ukończenia szkoły średniej jest niższy niż w innych szkołach publicznych, ze względu na wyższy wskaźnik skuteczności w szkołach mniejszości.
- Szkoły, które używają również języków mniejszości do komunikowania się z rodzicami, zwiększają swoje zaangażowanie i zwiększają wiedzę na temat edukacji swoich dzieci.

32% higher pass rates for children taught in their own language (blue line) compared to those taught in official language (French) only, Mali.

Chart 1: End-of-primary Examination Pass Rates, 1994-2000



Podsumowanie - język mniejszości w szkołach publicznych

Guide on the recognition and application of language rights from human rights



Uznanie prawa do edukacji we własnym języku w publicznym systemie edukacji, Komitety ONZ, 1988-2014

Komitet	Prawo do nauki w języku ojczystym	Prawo do edukacji i kultury	Dyskryminacja w edukacji	Edukacja dwujęzyczna lub wielojęzyczna	Prawo do grupy rdzennej lub mniejszości
HRC	8		3	1	6
CRC	23			35	5
CERD	9		8	4	
CESCR	19	19	4	5	5

HRC = Komitet Praw Człowieka; CRC = Komitet Praw Dziecka; CERD = Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej; CESCR: Komisja Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturowych

Inne prawa człowieka stosowane w odniesieniu do języka mniejszości

- W 1993 r. (Ballantyne przeciwko Kanadzie), ONZ stwierdziło, że prawo do posługiwania się językiem w działalności prywatnej zostało zagwarantowane przez wolność słowa. Oficjalna polityka językowa rządu Quebecu, która zakazała używania znaków handlowych innych niż francuskie, stanowiła zatem naruszenie tego „prawa językowego” chronionego przez wolność słowa. Niemniej jednak, ponieważ ochrona i promocja języka francuskiego jest uznawana za priorytet, możliwe byłyby kroki wymagające francuskiego, w uzupełnieniu do własnego języka.
- W 2013 r. (Şükran Aydın i inni przeciwko Turcji) Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że wolność wypowiedzi obejmuje prawo kandydata do posługiwania się językiem mniejszości w trakcie kampanii wyborczej - wyłączne używanie języka oficjalnego tego kraju narusza Konwencję europejską.
- Imię i nazwisko osoby, w tym jej formy, mogą być chronione jako część prawa do życia prywatnego, zgodnie z Komisją Praw Człowieka ONZ (Raihman przeciwko Łotwie) w 2010 roku.
- W 2000 r. (Diergaardt przeciwko Namibii), Komitet Praw Człowieka ONZ był zdania, że język mniejszości (afrikaans), musi być w pewnym stopniu wykorzystywany przez oficjalne władze oprócz angielskiego, jedyne oficjalne języka tego kraju, w celu przestrzegania zasady niedyskryminacji ze względu na język.

Merci - Ačiū

*Go raibh maith agat Thank you ありがとう grazie ačiū danke gracias
terimah kasi Dank U σας ευχαριστούμε obrigado takker De
благодаря ти hvala vam být zavázán tebe tak for lån kiittää te
köszönöm þakka þú takk skal du ha pasalamatan ka dzięki
mulțumesc благодарю ddiolch 'ch eyvallah gratias ago vos eskerrik
asko salamat danko tank mihi gràcies takk danki tapadh leat
asante tamem mirt chyeju kaba sai go raibh maith agaibh Khanganav
Eso Blagodaram Kilissow Bayarlalaa Giittus Litumezi Dakujem
謝謝*