



Czwarta opinia w sprawie Polski – przyjęta w dniu 6 listopada 2019 r.

Podsumowanie

Osoby należące do mniejszości narodowych nadal korzystają w Polsce z ochrony prawnej obejmującej prawa przyznane im na podstawie Konwencji ramowej, jak również stosownego poziomu wsparcia finansowego na rzecz kultury, mediów i edukacji. Od czasu ostatniego cyklu monitorowania nastąpiło niewiele zmian legislacyjnych, które miałyby bezpośredni wpływ na mniejszości narodowe. W 2015 r. Sejm zatwierdził zestaw poprawek do ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, służących zamknięciu szeregu luk, jednak ostatecznie nie zostały one podpisane przez prezydenta. Podjęto trzy kolejne próby uznania Ślązaków i etnolektu śląskiego, jednak bezskutecznie.

Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020 przyniósł widoczne korzyści. Dotyczą one w szczególności dziedziny edukacji, w której zmniejszył się odsetek osób przedwczesnie kończących naukę oraz dzieci romskich wymagających kształcenia specjalnego, m.in. dzięki pracy ponad 90 asystentów pochodzenia romskiego, zatrudnionych w szkołach. Nadal utrzymują się problemy z uczęszczaniem do przedszkolach oraz przejściem na etap kształcenia ponadpodstawowego. W dalszym ciągu powszechna jest dyskryminacja względem Romów na rynku pracy i w sektorze budownictwa mieszkaniowego, a zwalczanie postaw antycygańskich w społeczeństwie wymaga wzmożonych wysiłków.

Chociaż władze dokładają starań, aby promować tolerancję i zrozumienie, ustalenia poczynione podczas bieżącego cyklu monitorowania wskazują, że atmosfera nietolerancji, rasizmu i ksenofobii utrzymuje się, o ile nie zaostrza się. Z reguły dotyczy to mniejszości żydowskiej i romskiej, jednak coraz częściej również osób należących do mniejszości ukraińskiej i migrantów z Ukrainy. Najczęściej ofiarami są muzułmanie, zwłaszcza od czasu kryzysu uchodźczego w 2015 r. Przedstawiciele mniejszości wyrazili głębokie obawy, że reakcja zarówno organów lokalnych, jak i krajowych na wypowiedzi, demonstracje, a nawet akty przemocy ze strony grup ekstremistycznych jest niewystarczająca. Brak skutecznego dochodzenia i ścigania domniemyanych przestępstw z nienawiści i dyskryminacji jeszcze bardziej pogłębia problem, jakim jest niski poziom zgłaszania oraz brak zaufania wobec efektywności środków zaradczych. Osoby należące do wybranych mniejszości zgłaszają, że w ich mniemaniu podejście polskich władz do ich grupy zależy od relacji z odpowiednimi państwami sąsiedzkimi.

Działalność kulturalna oraz media mniejszości narodowych w dalszym ciągu otrzymują finansowanie, a władze wspierają szeroką gamę instytucji i projektów dedykowanych w szczególności zachowaniu

żydowskiego dziedzictwa w Polsce. Finansowanie opiera się jednak niemal wyłącznie na projektach i mimo korzystnych warunków ekonomicznych i ogólnego wzrostu wydatków rządowych jego stopień wzrostu był niewielki. Znacznie wzrosły wydatki na nauczanie języków mniejszości, choć nie ma pewności, czy pełną, przeznaczoną na to kwotę rzeczywiście wykorzystano w tym celu. Mimo uprzednich odnośnych zaleceń nie opracowano żadnych podręczników dla mniejszości ukraińskiej i lemkowej, a przyszłość kształcenia zawodowego nauczycieli kaszubskiego pozostaje niepewna.

Poszerzenie granic miasta Opole kosztem okolicznych gmin z dużą populacją mniejszości niemieckiej odbyło się niezależnie od wyników konsultacji z mieszkańcami. W objętych granicami miejscowościach osoby należące do mniejszości niemieckiej są pozbawione dostępu do praw do języka i praw uczestnictwa, którymi dysponowały przed wspomnianą reformą terytorialną.

Zalecenia dotyczące natychmiastowego działania¹

- Przyjąć, wdrożyć, monitorować i regularnie oceniać – z udziałem Romów – program integracji społeczności romskiej na okres od 2020 r., wprowadzając środki ukierunkowane na większość społeczeństwa służące zwalczaniu postaw antycygańskich, opracowując mechanizmy konsultacji na szczeblu lokalnym oraz, w stosownych przypadkach, przyznając wieloletnie wsparcie finansowe na rzecz projektów. Rozszerzyć program dot. romskich asystentów w szkołach oraz podjąć kroki, aby zwiększyć uczestnictwo romskich dzieci, zwłaszcza w przedszkolach oraz na etapie kształcenia ponadpodstawowego, w ramach wspomnianego programu. Ponadto zapewnić, aby wszystkie środki przeznaczone na poprawę warunków mieszkaniowych Romów zostały rzeczywiście wykorzystane w tym celu;
- Wzmocnić ochronę i promocję kultury oraz tożsamości osób należących do mniejszości narodowych poprzez skuteczne reagowanie na potrzeby grup mniejszych liczebnie, w tym przyznając odpowiednie finansowanie dla stowarzyszeń mniejszości narodowych, jednocześnie zapewniając większą trwałość w dłuższej perspektywie;
- Podjąć zdecydowane kroki w celu promowania dialogu międzykulturowego i wzajemnego zrozumienia między większością a poszczególnymi grupami mniejszościowymi i wspólnotami religijnymi w Polsce. Potępić na najwyższym szczeblu politycznym wszystkie przejawy nietolerancji i wrogości na tle etnicznym w dyskursie politycznym oraz w mediach, jak również aktywnie promować poczucie przynależności do wspólnego państwa w oparciu o akceptację złożoności historii Polski. Zintensyfikować starania na rzecz zwalczania mowy nienawiści oraz skutecznie identyfikować, rejestrować i badać przypadki domniemyanych przestępstw z nienawiści, jak również ścigać i karać odpowiedzialne osoby;
- Podjąć działania w celu poprawy jakości nauczania języków mniejszości, biorąc większą odpowiedzialność za produkcję nowych materiałów do nauczania, zapewniając, aby środki przekazane samorządom terytorialnym na nauczanie języków mniejszości zostały wyraźnie przeznaczone na ten cel, jak również dbając o dostępność wykwalifikowanych nauczycieli, szczególnie języka kaszubskiego.

¹ Poniższe zalecenia podano w kolejności odpowiadającej analogicznym artykułom Konwencji ramowej.

Spis treści

I. KLUCZOWE USTALENIA	5
PROCES MONITOROWANIA	5
OGÓLNY PRZEGLĄD BIEŻĄCEJ SYTUACJI	5
OCENA ŚRODKÓW PODJĘTYCH W CELU WDROŻENIA ZALECEŃ DOTYCZĄCYCH NATYCHMIASTOWEGO DZIAŁANIA	7
II. USTALENIA NA PODSTAWIE POSZCZEGÓLNYCH ARTYKUŁÓW	9
ARTYKUŁ 3 KONWENCJI RAMOWEJ	9
ARTYKUŁ 4 KONWENCJI RAMOWEJ	12
ARTYKUŁ 5 KONWENCJI RAMOWEJ	19
ARTYKUŁ 6 KONWENCJI RAMOWEJ	21
ARTYKUŁ 9 KONWENCJI RAMOWEJ	28
ARTYKUŁ 10 KONWENCJI RAMOWEJ	33
ARTYKUŁ 11 KONWENCJI RAMOWEJ	35
ARTYKUŁ 12 KONWENCJI RAMOWEJ	36
ARTYKUŁ 14 KONWENCJI RAMOWEJ	41
ARTYKUŁ 15 KONWENCJI RAMOWEJ	45
ARTYKUŁ 16 KONWENCJI RAMOWEJ	50
ART. 17 I 18 KONWENCJI RAMOWEJ	51
III. WNIOSKI	52
ZALECENIA DOTYCZĄCE NATYCHMIASTOWEGO DZIAŁANIA	52
DALSZE ZALECENIA	53

I. Kluczowe ustalenia

Proces monitorowania

1. Niniejszą czwartą cykliczną ocenę w sprawie wdrażania Konwencji ramowej przez Polskę przyjęto zgodnie z art. 26 ust. 1 Konwencji ramowej oraz regułą 23 rezolucji (97)10 Komitetu Ministrów. Ustalenia opierają się na informacjach zawartych w czwartym raporcie krajowym², przedłożonym przez władze w dniu 9 kwietnia 2019 r., innych źródłach pisanych i informacjach pozyskanych przez komitet doradczy ze źródeł rządowych i pozarządowych podczas jego wizyt w Przemyślu, Rzeszowie, Krakowie, Gliwicach i Warszawie między 15 a 19 lipca 2019 r. Komitet doradczy wyraża swoją wdzięczność wobec polskich władz za współpracę przy organizacji wizyty. Komitet doradczy z zadowoleniem przyjmuje oparte na współpracy podejście władz i jest wdzięczny za wsparcie zapewnione przed, w trakcie oraz po wizycie w państwie, jak również za cenny wkład włożony przez pozostałych rozmówców podczas wizyty.

2. Termin na złożenie raportu krajowego przypadał na 1 kwietnia 2017 r., jednak został on niestety przedłożony z 24-miesięcznym opóźnieniem. Ponieważ raport ukończono pod koniec 2016 r. i nie nawiązywał on wyraźnie do niektórych z zaleceń podanych w trzeciej opinii komitetu doradczego, władze zostały poproszone o udzielenie na piśmie znacznej ilości dodatkowych informacji. Komitet doradczy docenił fakt, że prośby o informacje zostały rozpatrzone bardzo sprawnie, ponieważ pisemne informacje zostały przesłane przez władze w czerwcu i wrześniu 2019 r. Komitet doradczy z zadowoleniem stwierdza, że celem przygotowania czwartego raportu krajowego odbyły się szeroko zakrojone konsultacje, w tym z przedstawicielami mniejszości narodowych i członkami społeczeństwa obywatelskiego. Niektóre komentarze i poprawki ze strony przedstawicieli mniejszości narodowych dołączono do raportu krajowego w Załączniku 8.

3. Trzecia opinia komitetu doradczego, jak również trzecia rezolucja Komitetu Ministrów w sprawie wdrożenia Konwencji ramowej przez Polskę zostały przetłumaczone na język polski, omówione przez Komisję Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz udostępnione na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Polski³. Komitet doradczy żałuje, że opinia nie została przetłumaczona na języki mniejszości oraz że po publikacji rzeczonych dokumentów nie zorganizowano żadnego spotkania uzupełniającego z udziałem komitetu doradczego.

Ogólny przegląd bieżącej sytuacji

4. W okresie monitorowania ramy prawne chroniące prawa mniejszości narodowych w Polsce pozostały w znacznej mierze bez zmian. Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 2005 r., jak również pozostałe odnośne prawodawstwo w dalszym ciągu zapewniają osobom należącym do mniejszości narodowych dostęp do praw utrwalonych w Konwencji ramowej, takich jak wsparcie dla kultury i mediów mniejszości, udział w życiu publicznym, nauczanie języków mniejszości oraz – na obszarach zabudowy zwartej – prawo posługiwania się językiem mniejszości w kontaktach z administracją oraz na oznakowaniach topograficznych. Do kluczowych instytucji mających znaczenie dla mniejszości narodowych w dalszym ciągu należy Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych (przeniesiony z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji), Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych jako organ konsultacyjny, Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania oraz Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. Chociaż zasoby inwestowane w kulturę mniejszości narodowych utrzymywały się

² Czwarty raport krajowy dotyczący Polski, otrzymany w dniu 9 kwietnia 2019 r.

³ Dostępne w języku polskim i angielskim na [stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji](#).

mniej więcej na tym samym poziomie w okresie monitorowania, wzrosły środki przeznaczone na nauczanie języków mniejszości.

5. W ścisłym porozumieniu z przedstawicielami mniejszości opracowany został zestaw zmian prawnych, które mają posłużyć w reformie istniejącej od 10 lat ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Szereg przepisów odnosił się do kwestii poruszonych w poprzednich zaleceniach komitetu doradczego. Sejm zatwierdził projekt ustawy w 2015 r., jednak ostatecznie zawetował go Prezydent Rzeczypospolitej. Ponadto podjęto szereg zakończonych niepowodzeniem prób uznania Ślązaków za mniejszość narodową⁴, a etnolektu śląskiego za język regionalny, w tym za pomocą inicjatywy obywatelskiej podpisanej przez 140 000 osób, jednak bezskutecznie. Wnioskowano również o uznanie etnolektu wilamowskiego oraz mniejszości greckiej w Polsce.

6. W 2014 r. władze przyjęły nowy Program integracji społeczności romskiej w Polsce, który potrwa do 2020 r. Większość rocznego finansowania w wysokości ok. 2,5 mln euro przeznaczono na edukację; dalsze obszary priorytetowe to mieszkalnictwo, rynek pracy oraz środki w zakresie opieki zdrowotnej. Wydaje się, że wdrażanie programu przez województwa przebiega sprawnie i podobno skutkuje wymiernymi udoskonaleniami na rzecz społeczności romskiej. Utrzymują się problemy w obszarze przydziału mieszkań, krótkoterminowego, opartego na projektach charakteru większości interwencji oraz brakujących działań w celu zwalczania postaw antycygańskich w głównym nurcie życia społecznego.

7. Ustawa antidyskryminacyjna z 2010 r. zapewnia niezbędne gwarancje osobom należącym do mniejszości narodowych. Prawa przyznane w ramach tej ustawy oraz dopuszczalne środki zaradcze nie są jednak wystarczająco znane wśród osób należących do mniejszości narodowych. Do tej pory nie przyjęto ani nie przedstawiono żadnej strategii ani planu działania będących kontynuacją Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016, które mogłyby zwiększyć skuteczność wspomnianej ustawy. Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich zdaje się budzić zaufanie wśród mniejszości narodowych i w latach 2016–2018 r. interweniował on w około 80 sprawach, spośród których największa część dotyczyła Romów. Dalsze wsparcie polityczne i finansowe Urzędu Rzecznika jako bezstronnej i niezależnej instytucji ma kluczowe znaczenie. Nie usunięto luk prawnych w prawodawstwie dotyczącym mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści. Mimo znacząco niskiego poziomu zgłaszania statystyki pokazują wyraźną tendencję wzrostową, jeżeli chodzi o mowę nienawiści oraz incydenty motywowane nienawiścią, obejmujące przemoc i inne przestępstwa z nienawiści. Najbardziej dotkniętymi grupami docelowymi są mniejszości żydowskie, romskie i ukraińskie oraz społeczność muzułmańska. Niska liczba wyroków oraz mnogość sprawozdań dotyczących nierozpatrzonych skarg prowadzą do pytań o skuteczność w dochodzeniu oraz ściganiu w sprawach przestępstw z nienawiści.

8. Władze wspierają wiele instytucji i projektów na rzecz ochrony i promowania kultur mniejszości narodowych. Szczególnie szeroki zakres działań poświęcono żydowskiej kulturze i dziedzictwu w Polsce. Jednak obecny program wsparcia prowadzony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, który oparto na jednorocznych dotacjach na projekty, stanowi duże wyzwanie dla mniejszości narodowych, w szczególności tych mniejszych liczebnie. Do tej pory nie powiodły się wysiłki żadnej z mniejszych liczebnie mniejszości (ormiańskiej, łemkowskiej, karaimskiej, tatarskiej),

⁴ W nawiązaniu do języka ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym Ślązacy zwrócili się o uznanie ich za „mniejszość etniczną”.

służące zapewnieniu stałego finansowania na rzecz założenia instytucji dążących do zachowania ich kultur i języków.

9. W okresie monitorowania wzrosła nieco liczba gmin oferujących możliwość posługiwania się językami mniejszości w kontaktach z administracją oraz na oznakowaniach topograficznych. Niemniej mocno kwestionowana terytorialna reforma administracyjna powiększająca miasto Opole kosztem okolicznych gmin z liczącymi wiele osób mniejszościami niemieckimi de facto pozbawiła tych praw znaczną liczbę osób należących do mniejszości niemieckiej.

Ocena środków podjętych w celu wdrożenia zaleceń dotyczących natychmiastowego działania

10. Chociaż władze podejmują wysiłki, aby eliminować mowę nienawiści i nietolerancję za pomocą warsztatów i sesji szkoleniowych, komitet doradczy nadal niepokoi poziom nietolerancji, rasizmu i ksenofobii obecny w państwie. Chociaż niektórzy przedstawiciele mniejszości etnicznych i narodowych zgłosili, że nie byli ofiarami aktów nietolerancji, zmiany zaobserwowane podczas okresu monitorowania sugerują utrzymującą się lub pogarszającą się sytuację w przypadku pozostałych mniejszości, w tym ze strony środowiska polityków, ale także na szczeblu interakcji społecznej, w szkołach, w barach, czy też w restauracjach. Na szczeblu politycznym, spośród uznawanych mniejszości narodowych i etnicznych, dotyczy to często mniejszości żydowskiej i romskiej, jednak nietolerancja i rasizm dotyczą także społeczności muzułmańskiej, zwłaszcza od czasu kryzysu uchodźczego z 2015 r. Ponadto z uwagi na złożoną historię granic Polski niektóre mniejszości odczuwają, że polityka historyczna regionu ma wpływ na to, jak traktuje je większość społeczeństwa. Skutkiem tego były szczególne problemy białoruskich, rosyjskich i ukraińskich mniejszości narodowych, jak również mniejszości niemieckiej, z których każda była przedmiotem ataków ekstremistycznych grup ze względu na swój związek z państwem sąsiedzkim. Ponadto niektóre osoby należące do mniejszości narodowych zgłaszają, że w ich odczuciu podejście polskich władz do ich grupy zależy od relacji z państwami sąsiedzkimi.

11. Jeżeli chodzi o integrację Romów w powszechnym systemie kształcenia, władze poczyniły w tej kwestii duże postępy. Odsetek dzieci romskich w tzw. „szkołach specjalnych” spadł o około siedem punktów procentowych, jednak nadal pozostaje znacznie wyższy niż średnia krajowa. Romscy asystenci w dalszym ciągu odgrywają kluczową rolę w integracji dzieci romskich w systemie edukacji, jednocześnie dbając o frekwencję oraz łączność między rodzicami a szkołami. Niemniej liczba asystentów rozproszonych na terenie państwa jest zbyt mała, a zapewnienie równego dostępu do edukacji dzieciom romskim może wymagać rozszerzenia programu. Utrzymują się pewne problemy związane z pozyskiwaniem środków przeznaczonych na uczęszczanie do przedszkoli oraz skomplikowanym systemem zapisów, który może stanowić niepotrzebną barierę uniemożliwiającą romskim rodzinom posłanie dzieci do przedszkola.

12. Zgodnie z zaleceniem komitetu doradczego na początku okresu monitorowania w 2013 r. szybko wprowadzono zmiany w systemie przyznawania dotacji na nauczanie w języku mniejszości narodowej lub nauczanie tego języka. Od tego czasu łączna kwota przeznaczona na tę dotację znacznie wzrosła, podobnie jak liczba dzieci zapisanych na nauczanie w języku mniejszości. Z wyjątkiem bardzo małej liczby litewskich i ukraińskich szkół znaczna większość uczy się jednak języków mniejszości jako przedmiotu. Komitet doradczy ustalił ponadto, że silny bodziec, jaki stanowi 150% dopłata uzupełniająca do przypadającej na ucznia dotacji, może mieć niepożądane skutki, gdyż dotacja przekazywana gminom z budżetu krajowego nie jest przeznaczana na określony cel; w związku z tym nie ma gwarancji, że pełna kwota rzeczywiście zostanie wydana na nauczanie języków mniejszości. Choć wyprodukowano szereg podręczników do nauczania języka białoruskiego, kaszubskiego i litewskiego, nadal występuje poważny deficyt podręczników, zwłaszcza do nauki języka ukraińskiego i łemkowskiego.

Ocena działań podjętych w celu wdrożenia dalszych zaleceń

13. Ostateczne wyniki spisu z 2011 r. dotyczącego przynależności etnicznej i języka opublikowano w 2015 r., jednak w opinii przedstawicieli kilku mniejszości narodowych nie są one w pełni dokładne. Władze pracują nad udoskonaleniem metodologii na potrzeby spisu w 2021 r. i konsultują się w tej kwestii z Komisją Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

14. Prawo z 2012 r. zakazujące uboju rytualnego, które skrytykowano w trzeciej opinii komitetu doradczego, zostało uchylone w dniu 12 grudnia 2014 r. przez Trybunał Konstytucyjny (Dz.U. poz. 1794). Od tamtej pory ponownie dopuszcza się ubój rytualny, o ile jest on zgodny z metodami opisanymi w odnośnym rozporządzeniu Rady (WE) nr 1099/2009 oraz istotnym polskim prawodawstwie. Nie ma żadnych ograniczeń co do obrotu mięsem pozyskanym z takiego uboju.

15. Co się tyczy mediów, obecnie w radach odpowiedzialnych za treści programowe nie ma żadnych przedstawicieli mniejszości narodowych. Istnieje jednak szereg treści programowych w językach mniejszości lub skierowanych do mniejszości, produkowanych w regionalnych oddziałach krajowego nadawcy. Ze względu na geograficzne rozproszenie niektórych mniejszości nie gwarantuje to jednak, że wszystkie mniejszości będą miały dostęp do programów w języku mniejszości lub na temat mniejszości. Ponadto w skali krajowej dostępnych jest niewiele treści programowych, czy to w językach mniejszości, czy też dotyczących historii, kultury oraz tożsamości mniejszości.

16. Przedstawiciele mniejszości narodowych w dalszym ciągu zgłaszają braki w nauczaniu o wkładzie ze strony ich społeczności w polską historię i społeczeństwo. Co więcej, niektóre zgłosiły zaniepokojenie w związku z nowymi programami nauczania opracowanymi w 2017 i 2018 r., w których położono większy nacisk na historię narodu polskiego. Nie przeprowadzono systematycznych badań na temat sposobu przedstawiania mniejszości narodowych w podręcznikach oraz odnośnej wiedzy uczniów.

17. W okresie monitorowania spadła oficjalna stopa bezrobocia wśród Romów, choć występują pewne rozbieżności między zgłaszanymi wartościami. Sami Romowie zgłaszali, że byli dyskryminowani pod względem dostępu do zatrudnienia oraz że programy mające pomóc im znaleźć zatrudnienie często miały krótkoterminowy zasięg i w rzeczywistości nie nauczyły ich umiejętności zwiększających ich zdolność do zatrudnienia.

18. Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych nadal regularnie się spotyka i pełni ważne funkcje. Do niektórych wad w funkcjonowaniu ustawy, takich jak procedura nominacji, odniesiono się w podjętej w 2015 r. próbie reformy ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, którą zawetował Prezydent.

II. Ustalenia na podstawie poszczególnych artykułów

Artykuł 3 Konwencji ramowej

Zakres stosowania

19. Podejście polskich władz wobec zakresu podmiotowego Konwencji ramowej pozostaje bez zmian. W ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 2005 r. wymieniono dziewięć uznanych mniejszości narodowych (ormiańską, białoruską, czeską, niemiecką, żydowską, litewską, rosyjską, słowacką i ukraińską) oraz cztery mniejszości etniczne (karaimską, łemkowską, romską i tatarską)⁵. Wszystkie przepisy ustawy dotyczyły w równym stopniu zarówno mniejszości narodowych, jak i etnicznych. Ponadto w ustawie uznano kaszubski za język regionalny, do którego odnoszą się wszystkie prawa zawarte w ustawie⁶.

20. Podczas cyklu monitorowania w Sejmie podjęto trzy próby uznania Ślązaków za mniejszość etniczną lub etnolektu śląskiego za język regionalny w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych, jednak bezskutecznie⁷. Według spisu z 2011 r. 846 700 identyfikowało się wówczas jako Ślązacy, co stanowi znacznie większą liczbę niż w przypadku uznawanych mniejszości⁸. W 2012 r. grupa posłów na Sejm wystąpiła z inicjatywą ustawodawczą, której celem było nadanie etnolektowi śląskiemu statusu języka regionalnego. Pierwsze czytanie podczas posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Regionalnych w sierpniu 2012 r. zakończono decyzją o zaczekaniu na przedstawienie pisemnego oświadczenia w tej sprawie przez rząd, a kwestia nie była dalej rozpatrywana. W 2014 r. 140 000 osób podpisało wniosek obywatelski⁹ o prawo uznające Ślązaków za mniejszość etniczną, a etnolekt śląski za język regionalny. Do 2016 r. nie omówiono proponowanej zmiany w parlamencie i tego samego roku w październiku została ona odrzucona. Wreszcie w 2018 r. w parlamencie przedstawiono trzeci projekt ustawy o uznaniu etnolektu śląskiego za język regionalny. W 2019 r. parlament zdecydował się nie rozpatrywać tej propozycji.

21. Polskie władze utrzymują, że język, kultura i tradycja Ślązaków nie są odrębne od polskiego języka, kultury i tradycji, a raczej stanowią „ich integralną część”, oraz że etnolekt śląski jest odmianą języka polskiego¹⁰. Dalsze argumenty, których użyto przeciwko wspomnianemu obywatelskiemu

⁵ Wyniki spisu z 2011 r. dotyczącego przynależności etnicznej do uznanej mniejszości narodowej (albo wyłącznie albo w ramach jednej z dwóch zadeklarowanych przynależności): kaszubska: 232 547, niemiecka: 147 814, ukraińska: 51 001, białoruska: 46 787, romska: 17 049, rosyjska: 13 046, łemkowska: 10 531, litewska: 7 863, żydowska: 7 508, ormiańska: 3 623, czeska: 3 447, słowacka: 3 240, tatarska 1 916, karaimska: 346. Główny Urząd Statystyczny (2015 r.), [Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011](#) (w języku polskim) s. 130–131.

⁶ Dla zachowania przejrzystości i bez uszczerbku dla polskiego systemu prawnego w niniejszej opinii pojęcie „mniejszość narodowa” zastosowano zarówno w odniesieniu do mniejszości narodowych, jak i mniejszości etnicznych oraz osób posługujących się kaszubskim językiem regionalnym. Art. 2. ust. 1 [ustawy](#) odnosi się do mniejszości narodowych jako grup, które „[utożsamiają] się z narodem zorganizowanym we własnym państwie”. Jest to jedyna różnica względem kryteriów stosowanych wobec „mniejszości etnicznych”. Różnica pojawia się jedynie w prawie wyborczym, gdzie mniejszości narodowe zwalnia się z 5% progu, w przeciwieństwie do mniejszości etnicznych.

⁷ Dwie wcześniejsze próby miały miejsce w 2007 r. i w 2010 r. Zob. [druga opinia](#) komitetu doradczego w sprawie Polski, par. 32 oraz [trzecia opinia](#) komitetu doradczego w sprawie Polski, par. 28.

⁸ Spis dający możliwości wskazania dwóch przynależności etnicznych; 375 600 osób zgłosiło jedynie tożsamość śląską, 430 800 zadeklarowało polsko-śląską tożsamość, a 38 700 zadeklarowało niemiecko-śląską tożsamość. Zob. Główny Urząd Statystyczny (2015 r.), [Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011](#) (w języku polskim) s. 31 i 79.

⁹ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (27 sierpnia 2014 r.), [Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw](#) (w języku polskim).

¹⁰ Rada Ministrów (16 lutego 2016 r.), [Przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw](#) (w języku polskim).

projektowi, odnosiły się do tego, że uznanie Ślązaków może skutkować podobnymi wnioskami ze strony przedstawicieli „innych grup regionalnych, chcących pielęgnować swój lokalny folklor i tradycje”, jak również do wpływu, jaki będzie miało na budżet ich uznanie¹¹.

22. Przedstawiciele Ślązaków twierdzą natomiast, że ich społeczność „znacząco różni się od pozostałych obywateli pod względem języka i kultury” oraz dąży do zachowania swojej tradycji wynikającej ze szczególnego historycznego i społecznego kontekstu regionu śląskiego¹². Rozmówcy reprezentujący Ślązaków zgłosili komitetowi doradczemu postępy poczynione w standaryzacji etnolektu śląskiego, istnienie oprogramowania komputerowego, reklam itp. w etnolektie śląskim oraz powszechne posługiwanie się etnolektem śląskim przez osoby młode. Wyrazili rozczarowanie faktem, że mimo pięciu prób na przestrzeni ostatnich 12 lat nie osiągnięto ani uznania Ślązaków za mniejszość etniczną, ani etnolektu śląskiego za język regionalny.

23. Przedstawiciele posługujący się etnolektem wilamowskim (znanym również jako wilamowicki lub wymysorys) także wyrazili zainteresowanie tym, aby ich język został włączony jako język regionalny do ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych. W marcu 2018 r. sejmowa Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych podjęła inicjatywę w tej sprawie. Dotychczas rząd nie wyraził żadnej opinii w tej kwestii. Komitet doradczy jest świadomy zainteresowania osób posługujących się etnolektem wilamowskim, aby został uznany on za język regionalny, oraz tym, że zgodnie z otrzymanymi informacjami kwestia pozostaje częścią planu pracy sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

24. Ponadto przedstawiciele diaspory Greków, którzy wyemigrowali do Polski po wojnie domowej w latach 1944–1949, stwierdzili, że chcieliby, aby uznano ich za mniejszość narodową. Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w marcu 2015 r., kiedy wyrażono to życzenie, prezydium Komisji zdecydowało się zwrócić o fachową opinię w tej sprawie, zwłaszcza w kwestii długości okresu obecności Greków w Polsce. Zgodnie z art. 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym wymagane jest minimum 100 lat obecności, aby zostać uznanym jako mniejszość narodowa.

25. Komitet doradczy przypomina, że prawo do wolnego samookreślenia, chronione art. 3 Konwencji ramowej, ma zasadnicze znaczenie i stanowi filar ochrony międzynarodowej mniejszości¹³. Mając na uwadze, że państwa strony dysponują pewnym marginesem swobody w określaniu zakresu podmiotowego stosowania Konwencji ramowej, komitet doradczy ponownie wyraża przekonanie, że do jego obowiązków należy ocena, czy obrane podejście do zakresu stosowania nie stanowi źródła arbitralnych, bądź bezpodstawnych rozróżnień między społecznościami, jeżeli chodzi o dostęp do praw¹⁴.

26. Ponadto komitet doradczy przypomina, że stale zachęcał władze do przyjmowania otwartego i integrującego podejścia oraz rozważenia na podstawie poszczególnych artykułów, jakie prawa powinny być dostępne i dla kogo. Zwraca również uwagę władz na to, że ustalenie zamkniętej listy mniejszości

¹¹ Tamże.

¹² Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (27 sierpnia 2014 r.), [Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw](#) (w języku polskim).

¹³ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 4](#), Konwencja ramowa: kluczowe narzędzie zarządzania różnorodnością za pośrednictwem praw mniejszości. Zakres stosowania Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, przyjęty w dniu 27 maja 2016 r., ust. 9; zob. także wyrok wielkiej izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Molla Sali/ Grecja, nr [20452/14](#), ust. 157, 19 grudnia 2018 r.

¹⁴ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 4](#), ust. 26.

narodowych objętych ochroną wynikającą z Konwencji ramowej nie jest zgodne z prawem indywidualnego, wolnego samookreślenia.

27. Z uwagi na powyższe komitet doradczy głęboko ubolewa, że nie poczyniono postępów w odniesieniu do wniosku o uznanie Ślązaków za mniejszość etniczną, a etnolektu śląskiego za język regionalny. Komitet rozumie, że ze względu na dużą liczbę osób zainteresowanych oraz geograficzne położenie Śląska rozmowy na ten temat są mocno upolitycznione w ramach krajowego dyskursu. Zważywszy jednak, że w trakcie spisu większość osób identyfikujących się jako Ślązacy jednocześnie identyfikowało się jako Polacy, komitet doradczy sądzi, że wymiar polityczny może być wyolbrzymiany i konieczne jest bardziej pragmatyczne podejście.

28. Komitet doradczy ponadto ubolewa, że nie doszło do uznania etnolektu wilamowskiego¹⁵. Jeżeli chodzi o uznanie społeczności greckiej, komitet doradczy przypomina, że wielokrotnie podkreślał, że długość pobytu w państwie nie powinna być traktowana jako decydujący czynnik w odniesieniu do stosowania Konwencji ramowej jako całości.

Zalecenia

29. Komitet doradczy wzywa władze do przyjęcia pragmatycznego i konstruktywnego podejścia w swoim dialogu z przedstawicielami Ślązaków na temat uznania ich za mniejszość etniczną lub uznania etnolektu śląskiego za język regionalny.

30. Komitet doradczy zachęca władze do pogłębienia dialogu z przedstawicielami mniejszych liczebnie społeczności, takich jak społeczność grecka oraz osoby posługujące się etnolektem wilamowskim. Władze powinny wstrzymać się przed uzasadnianiem swojej odmowy jedynie długością pobytu. Powinny przeanalizować na podstawie poszczególnych artykułów, jakie prawa powinny być dostępne i dla kogo w celu zapewnienia najskuteczniejszej realizacji Konwencji ramowej w oparciu o fakty, a nie status.

Spis populacji

31. Jak podano w trzeciej opinii komitetu doradczego, kwestionariusz ze spisu w 2011 r. zawierał opcjonalne, otwarte pytania dotyczące przynależności etnicznej, języka ojczystego, języka używanego w domu oraz wyznania religijnego. Po raz pierwszy badani mogli wskazać dwie przynależności etniczne, co przyjęto z dużym zadowoleniem. Spośród badanych 3,9% skorzystało z tej możliwości, a większość z nich zdecydowała się połączyć przynależność polską i śląską, jak również polską i kaszubską. Zastosowana metodologia łączyła w sobie korzystanie z istniejących rejestrów oraz bezpośrednie pozyskiwanie danych od populacji. Jeżeli chodzi o drugą metodę, dane dotyczące próbki obejmującej 20% gospodarstw domowych zebrano za pomocą internetowego kwestionariusza lub – gdy nie było to możliwe – telefonicznie lub podczas bezpośredniej rozmowy. W 86 gminach zamieszkałych przez ponad 10% spośród osób, które w 2002 r. wskazały przynależność etniczną inną niż polska dane zebrano za pomocą rozmów z całą populacją, nie tylko z 20%-ową próbką¹⁶.

32. Jednak ostateczne wyniki spisu dotyczące przynależności etnicznej i języka zostały po raz pierwszy opublikowane przez Główny Urząd Statystyczny dopiero w 2015 r.¹⁷ Przedstawiciele mniejszości narodowych interpretują różnice między tymi ostatecznymi wynikami a opublikowanymi

¹⁵ Atlas języków zagrożonych UNESCO, dostępny pod adresem www.unesco.org/languages-atlas/index.php.

¹⁶ [Trzecia opinia](#) komitetu doradczego w sprawie Polski, ust. 33–35.

¹⁷ Główny Urząd Statystyczny (2015 r.), [Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011](#) (w języku polskim).

wcześniej danym wstępnymi jako wynikające z problemów z metodologią, która po raz pierwszy nie opierała się jedynie na bezpośrednich rozmowach. Nieścisłości zaobserwowano w szczególności pod względem rozkładu terytorialnego pośród osób należących do mniejszych liczebnie mniejszości, takich jak Karaimi i Tatarzy. Zdaniem przedstawicieli mniejszości niemieckiej w wynikach zaniżono rzeczywistą liczbę osób należących do ich mniejszości.

33. Następny spis zostanie przeprowadzony w 2021 r. i pojawią się w nim takie same pytania dotyczące przynależności etnicznej. Choć w spisie z 2011 r. pojawiło się pytanie o „język ojczysty” oraz „język używany w domu”, w 2021 r. zostanie zadane jedynie drugie z tych pytań. Metodologia ponownie będzie polegać na stosowaniu zróżnicowanych metod gromadzenia danych – z jednej strony za pośrednictwem rejestrów, a z drugiej za pośrednictwem kwestionariuszy internetowych i wywiadów. Jednak w celu zwiększenia dokładności tym razem bezpośrednio pozyskiwanie danych od populacji obejmie wszystkie gospodarstwa domowe, a nie jedynie 20%-ową próbkę, jak to miało miejsce w 2011 r. Ponadto zostaną przeprowadzone dwa próbne spisy, obejmujące między innymi gminy z liczną populacją przedstawicieli mniejszości (kaszubskiej, niemieckiej, białoruskiej, ukraińskiej).

34. Komitet doradczy przypomina, że wyczerpujące dane na temat przynależności etnicznej, w tym na temat mniejszych liczebnie mniejszości, jak również informacje dotyczące pierwszego języka oraz pozostałych języków używanych przez populację mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia podczas opracowywania opartych na dowodach i skutecznych polityk służących wdrożeniu praw zapisanych w Konwencji ramowej. Komitet doradczy z ogromnym zadowoleniem przyjmuje podejście umożliwiające wskazanie kilku przynależności, jakie zastosowano w 2011 r. i jakie ponownie zostanie przyjęte w 2021 r. Ubolewa, że gromadzenie danych oparte na 20%-ej próbce w trakcie poprzedniego spisu spowodowało problemy z analizą danych dotyczących liczby osób należących do mniejszości narodowych i ich rozmieszczenia pod względem geograficznym. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje fakt, że metodologia na 2021 r. została ulepszona i zostanie wypróbowana w gminach zamieszkałych przez mniejszości narodowe oraz że sama ankieta ponownie obejmie ogół populacji. Komitet doradczy stwierdza z zadowoleniem, że podobnie jak podczas spisu z 2011 r., w ramach przygotowywania metodologii spisu skonsultowano się z Komisją Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (zwaną dalej „Komisją Wspólną”).

Zalecenie

35. Komitet doradczy zachęca władze, aby utrzymały godną pochwałę praktykę oferowania możliwości podawania kilku przynależności oraz aby dbały o dalsze zaangażowanie przedstawicieli mniejszości narodowych w doskonalenie metodologii, jak również we wszystkie dalsze etapy przygotowań do spisu w 2021 r., a także w gromadzenie, analizę i prezentację danych.

Artykuł 4 Konwencji ramowej

Ramy prawne i instytucjonalne dotyczące ochrony mniejszości narodowych

36. W okresie monitorowania przyjęta w 2005 r. ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym nie uległa zmianie. Ustawa zmieniająca liczbę przepisów ustawy, opracowana we współpracy z Komisją Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, została zatwierdzona przez Sejm w czerwcu 2015 r. oraz przez Senat w dniu 1 października 2015 r.¹⁸ Po wyborach parlamentarnych, które odbyły się pod koniec tego miesiąca, Prezydent Rzeczypospolitej zawetował

¹⁸ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (10 czerwca 2015 r.), [Projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw](#) (w języku polskim).

jednak tę ustawę¹⁹. Zmiany miały głównie charakter techniczny i administracyjny i dotyczyły procedury przyznawania dotacji mniejszościom narodowym (zob. art. 5), uczestnictwa przedstawicieli mniejszości narodowej w radach ds. mediów (art. 9), posługiwania się językami mniejszości narodowych jako językiem pomocniczym na szczeblu powiatowym (zob. art. 10), uczestnictwa mniejszości narodowych w administracji szkół uczących języków mniejszości narodowych (art. 14) oraz procedury wyznaczania i bieżącego funkcjonowania Komisji Wspólnej (zob. art. 15). Ponadto zgodnie z ustawą władze miałyby obowiązek co cztery lata sporządzać sprawozdania na temat sytuacji mniejszości narodowych w Polsce; ustawa wprowadzała również możliwość wyznaczania pełnomocników ds. mniejszości narodowych przez samorządy terytorialne.

37. Prezydent uzasadnił swoje weto przewidywanymi kosztami rozszerzenia możliwości posługiwania się językami mniejszości narodowych na szczeblu powiatowym²⁰. Przedstawiciele mniejszości narodowych argumentowali jednak, że poniesione koszty byłyby minimalne, ponieważ dotyczyło to jedynie czterech powiatów²¹. Jednocześnie przedstawiciele mniejszości wyrazili głębokie rozczarowanie w związku z decyzją Prezydenta²², a niektórzy uznali weto za „negatywny sygnał” wobec mniejszości narodowych²³. Podczas wizyty rozmówcy z szeregu mniejszości narodowych poinformowali komitet doradczy, że nadal uznają zmianę za konieczną, głównie po to, aby usprawnić funkcjonowanie procedury przyznawania dotacji oraz Komisji Wspólnej.

38. Komitet doradczy podziela pogląd przedstawicieli mniejszości, że projekt ustawy opracowany w 2014 r. w ścisłej współpracy z Komisją Wspólną istotnie stanowiłby odpowiedź na szereg luk w ochronie mniejszości narodowych w Polsce podkreślonych we wcześniejszych opiniach komitetu doradczego, jak i w niniejszej opinii. Dlatego też sądzi, że korzystne byłoby, aby wszelkie nowe próby reformy ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 2005 r. opierały się na kompromisie osiągniętym w parlamencie w 2015 r.

39. W 2015 r. odpowiedzialność instytucjonalną za mniejszości narodowe przeniesiono z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które było za nie odpowiedzialne przed 2011 r. Władze poinformowały komitet doradczy, że zmiana miała głównie charakter formalny i nie wpłynęła na zasoby ludzkie i budżet. Tymczasem przedstawiciele mniejszości narodowych poinformowali komitet doradczy, że na przestrzeni ostatnich lat nastąpiły duże zmiany jeżeli chodzi o doświadczony personel departamentu, co skutkowało utratą konkretnej wiedzy eksperckiej w zakresie praw mniejszości narodowych, jak również pamięci instytucjonalnej. Komitet doradczy zgadza się z punktem widzenia władz, przeniesienie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ma swoje zalety, ponieważ Ministerstwo to zazwyczaj ma silną pozycję w rządzie. Ponadto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ma bezpośredni dostęp do administracji na szczeblu gmin i województw, w tym pełnomocników ds. mniejszości narodowych i etnicznych. Komitet doradczy ubolewa, że w odczuciu mniejszości narodowych zmiana ta skutkowałą utratą wiedzy eksperckiej w zakresie mniejszości narodowych w ramach departamentu.

¹⁹ Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (26 października 2015 r.), [Uzasadnienie odmowy podpisania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw](#) (w języku polskim).

²⁰ Tamże.

²¹ Dwóch w odniesieniu do języka kaszubskiego oraz po jednym w odniesieniu do języków litewskiego i białoruskiego.

²² Wyborcza.pl (4 listopada 2015 r.), [Kaszubom nie podoba się weto Andrzeja Dudy. „Utrudni nam to życie”](#) (w języku polskim).

²³ PolskieRadio.pl (27 października 2015 r.), [Prezydent Andrzej Duda zawetował trzy prawa Sejmu poprzedniej kadencji i podpisał 22](#) (w języku polskim).

40. W każdym z 18 województw wojewodowie wyznaczyli pełnomocników ds. mniejszości narodowych i etnicznych. Do ich zadań należy monitorowanie stosunków między grupami etnicznymi, mediacja w sytuacjach konfliktowych, współpraca i współdziałanie z mniejszościami narodowymi oraz kreowanie pozytywnego wizerunku mniejszości narodowych w mediach²⁴. Ponadto pełnomocnicy odpowiadają za wdrażanie Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020, wdrażanego za pośrednictwem województw. Komitet doradczy spotkał się z pełnomocnikami w województwie podkarpackim i małopolskim oraz zwrócił uwagę na szeroki zakres zadań realizowanych przez te osoby, które zazwyczaj mają jeszcze inne zadania w obrębie administracji regionalnej. Komitet doradczy z zadowoleniem przyjął informację o tym, że pełnomocnik z województwa podkarpackiego, wraz z wojewodą, promuje zrozumienie międzykulturowe wśród młodzieży oraz że pełnomocnik województwa małopolskiego dwa razy do roku spotyka się z przedstawicielami Romów i wszystkich pozostałych mniejszości. Komitet doradczy ubolewa jednak, że niektóre osoby należące do mniejszości narodowych nie były świadome istnienia takiego pełnomocnika. Mimo zadowolenia z powodu wyznaczenia pełnomocników ds. mniejszości narodowych i etnicznych we wszystkich regionach komitet doradczy uważa, że należy nagłośnić tę rolę w wymiarze zewnętrznym.

Zalecenia

41. Komitet doradczy wzywa władze do wznowienia prac nad reformą ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym w ścisłej współpracy z przedstawicielami mniejszości narodowych oraz w oparciu o kompromis osiągnięty w 2015 r.

42. Komitet doradczy zachęca władze do nagłaśniania roli regionalnych pełnomocników ds. mniejszości narodowych i etnicznych oraz zwiększania świadomości wśród odnośnych grup docelowych, jak również motywowania ich do korzystania w większym zakresie z pomocy przedstawicieli mniejszości narodowych wśród ogółu społeczeństwa, w tym w drodze regularnych konsultacji.

Ramy prawne i instytucjonalne dotyczące niedyskryminacji

43. Ramy prawne dotyczące niedyskryminacji nadal są regulowane ustawą z 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (zwana dalej „ustawą antydyskryminacyjną”), w której zakazano dyskryminacji na tle szeregu czynników, takich jak rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia i wyznanie. Język nie został bezpośrednio wskazany jako powód dyskryminacji.

44. W ustawie antydyskryminacyjnej określono funkcje pełnomocnika rządu do spraw równego traktowania oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (zwanego dalej „Rzecznikiem”). Pełnomocnik rządu do spraw równego traktowania odpowiada za inicjowanie, wdrażanie i koordynację rządowej polityki w sprawie równego traktowania i niedyskryminacji, jak również prowadzenie badań i poszerzanie wiedzy w tym obszarze. Rzecznik działa niezależnie i realizuje zadania krajowej instytucji praw człowieka²⁵, jak również niezależnego organu ds. równości, o czym jest mowa w unijnych dyrektywach antydyskryminacyjnych.

45. Pełnomocnik rządu do spraw równego traktowania działa głównie na szczeblu polityki i podjął już szereg działań ukierunkowanych na równouprawnienie płci. Do tej pory Krajowy Program Działań

²⁴ [Kodeks dobrych praktyk pełnomocnika wojewody do spraw mniejszości narodowych i etnicznych](#) (w języku polskim).

²⁵ Urzędowi polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przyznano status „A” zgodnie z oceną Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI). Urząd uznaje się również za krajowy mechanizm prewencji i organ wizytujący do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

na Rzecznik Równego Traktowania na lata 2013–2016 nie został zastąpiony innym programem, a po przedłużającej się fazie oceny nie zaplanowano przyjęcia nowego programu przed połową 2020 r. Ponadto pełnomocnik koordynuje i zapewnia szkolenia dla pełnomocników do spraw równego traktowania na szczeblu wojewódzkim oraz dla koordynatorów do spraw równego traktowania w ministerstwach i innych agencjach rządowych. W odpowiedzi na skargi i inne interwencje pełnomocnik zajmował się 10 sprawami dotyczącymi przynależności narodowej lub etnicznej w 2016 r., 7 takimi sprawami w 2017 r. oraz 12 w 2018 r. Te dane liczbowe dotyczą zarówno osób należących do mniejszości narodowych, jak i cudzoziemców. Większość z nich przedstawiły organizacje, a nie jednostki i miały związek z „polityką historyczną, upamiętnieniami lub stosunkiem do mniejszości i cudzoziemców oraz mową nienawiści lub przestępstwami o charakterze rasistowskim lub ksenofobicznym”²⁶. Nie udzielono informacji na temat konkretnych działań podjętych w odpowiedzi na te skargi.

46. Komunikując się z komitetem doradczym, przedstawiciele mniejszości narodowych odnosili się do pełnomocnika rządu do spraw równego traktowania jako do kogoś odgrywającego dość pasywną rolę w zapewnianiu, aby prawodawstwo i polityki były niedyskryminujące. Komitet doradczy ubolewa z tego powodu, jak również z uwagi na to, że pełnomocnik nie prowadzi odrębnych statystyk w odniesieniu do spraw dotyczących osób należących do mniejszości narodowych. Komitet doradczy wyraża ponadto zaniepokojenie faktem, że od zakończenia 2016 r. nie wdrożono żadnego spójnego rządowego planu działań na rzecz niedyskryminacji i równego traktowania. Mając do tego na uwadze ograniczony zakres informacji na temat działań podjętych przez pełnomocnika w odpowiedzi na przypadki dyskryminacji, jakie udało się zgromadzić komitetowi doradczemu, komitet doradczy odnosi wrażenie, że obszar ten nie jest jednym z priorytetów władz w okresie monitorowania.

47. Między 2016 a 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zainterweniował w 80 sprawach dotyczących naruszenia praw osób należących do mniejszości narodowych. Kolejne 300 spraw z tego okresu dotyczyło aktów przemocy lub mowy nienawiści na tle narodowości, przynależności etnicznej, rasy lub religii, które dotknęły zarówno osoby należące do mniejszości narodowych, jak i innych. Większość spraw zgłosiły organizacje, a stosunkowo niewielką liczbę pojedyncze osoby. Ponadto Rzecznik często interweniował z urzędu, zarówno w indywidualnych sprawach, jak i sprawach ogólnych dotyczących mniejszości narodowych²⁷.

48. Urząd Rzecznika nie rejestruje przynależności etnicznej skarżących. Jednak z jego analiz wynika, że największa liczba przypadków, jakimi zajmował się Rzecznik, dotyczyła osób należących do mniejszości romskiej. Przypadki obejmowały warunki życia w romskiej osadzie w Maszkowicach oraz przeniesienie Romów z miasta Limanowa do Czchowa (zob. art. 15), jak również nadreprezentację dzieci romskich w „szkołach specjalnych” (zob. art. 12).

49. Jednak od 2016 r. Urząd odnotował także wzrost liczby skarg przedłożonych przez osoby należące do ukraińskiej mniejszości narodowej. Większość z tych skarg dotyczyła przypadków uszkodzenia niektórych historycznych pomników lub nagrobków osób pochodzenia ukraińskiego, jak również aktów przemocy lub mowy nienawiści, zarówno wobec obywateli polskich należących do mniejszości ukraińskiej, jak i rosnącej liczby ukraińskich migrantów żyjących w Polsce²⁸.

50. W okresie monitorowania Rzecznik rozpatrywał również kwestie związane z edukacją, dotyczące mniejszości łemkowskiej, ukraińskiej i niemieckiej, odgrywał rolę mediatora w sporze

²⁶ Pisemne oświadczenie władz złożone do komitetu doradczego, wrzesień 2019 r.

²⁷ Pisemne oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich przekazane komitetowi doradczemu, lipiec 2019 r.

²⁸ Według danych Eurostatu w 2018 r. Polska przyznała obywatelom Ukrainy 635 000 pierwszych dokumentów pobytowych; zob. także Politico (10 kwietnia 2019 r.), [For Ukrainians in Poland, jobs but no security. Poland's booming economy attracted thousands of Ukrainian workers, who struggle to integrate amid xenophobia and fear.](#)

dotyczącym powiększenia obszaru miasta Opole w 2016 r. i zorganizował szereg spotkań ekspertów z przedstawicielami mniejszości narodowych²⁹.

51. W rozmach z przedstawicielami mniejszości narodowych komitet doradczy zauważył, że przedstawiciele pokładają zaufanie w Urzędzie Rzecznika i są w pełni świadomi jego istnienia i podejmowanych przez niego działań. Komitet doradczy z zadowoleniem przyjmuje ten fakt oraz fakt, że Rzecznik jest uczestniczy w rozwiązywaniu szerokiego zakresu problemów mających wpływ na prawa mniejszości narodowych. Niektórzy przedstawiciele wyrazili ubolewanie w związku z tym, że władze rzadko kiedy reagowały na żądania Rzecznika, aby naprawić sytuacje, na które zwracał ich uwagę. Komitet doradczy z ubolewaniem stwierdza, że roczny budżet Urzędu Rzecznika został ograniczony w 2015 i 2016 r. i że dopiero w 2018 r. ponownie osiągnął poziom z 2014 r.³⁰

52. W ujęciu ogólnym komitet doradczy ustalił, że nie wszystkie przypadki dyskryminacji są zgłaszane. Według danych z ankiety udostępnionych przez Rzecznika większość ankietowanych nie była świadoma tego, że prawo zabrania dyskryminacji w zatrudnianiu lub dostępie do usług, a aż 40% nie potrafiło wskazać instytucji, do której mogliby się zgłosić w przypadku dyskryminacji.³¹ Niski poziom zgłaszania zdaje się być szczególnie problematyczny w przypadku Romów. W 2017 i 2018 r. zwróciła na to uwagę europejska sieć ekspertów prawnych³² i przypisuje to ona nie brakowi nieodpłatnych porad prawnych lub wsparcia, a raczej brakowi świadomości prawnej i zaufania wobec policji, prokuratury i sądów, lękowi oraz brakowi tradycji działań w tym obszarze.³³ Osoby, które kontaktowały się z komitetem doradczym, podkreśliły, że bierność dostrzegalna na etapach dochodzenia i ścigania prowadzi do tego, że ofiary nie podejmują nawet próby zgłoszenia dyskryminacji. Z uwagi na brak danych liczbowych komitet doradczy może jedynie wyrazić ubolewanie z tego powodu i jest zdania, że istnieje istotna potrzeba zwiększania świadomości w kwestii dyskryminacji pośród osób należących do mniejszości, jak również funkcjonariuszy policji, administracji publicznej, sądownictwa i prokuratury.

Zalecenia

53. Komitet doradczy zachęca władze do szybkiego przyjęcia i wdrożenia za pośrednictwem pełnomocnika na rzecz równego traktowania kompleksowej strategii i planu działania w następstwie oraz na podstawie oceny Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016. Należy zwrócić stosowną uwagę na zwalczanie dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych.

54. Komitet doradczy wzywa władze do zapewnienia odpowiedniego wsparcia politycznego i finansowego Urzędowi Rzecznika Praw Obywatelskich, aby mógł on skutecznie dążyć do niezależności i wywiązywać się ze swojego mandatu poprzez ochronę osób należących do mniejszości narodowych.

²⁹ Tematyka spotkań obejmowała: zagrożenia związane z ksenofobią i agresją na tle narodowości, przynależności etnicznej i religii (kwiecień 2018 r.), edukację mniejszości (czerwiec 2018 r.), prawa kulturalne mniejszości narodowych (grudzień 2018 r.). Ponadto jedną z sesji podczas II Kongresu Praw Obywatelskich, zorganizowanego w grudniu 2018 r. przez Urząd Rzecznika, poświęcono możliwościom uczestnictwa mniejszości narodowych w tworzeniu polityki publicznej.

³⁰ W 2018 r. roczny budżet wyniósł 39 mln złotych (PLN) (9,1 mln euro). W sprawach budżetu Urzędu Komisarza oraz krajowej krytyki wobec zajmującego to stanowisko Adama Bodnara zob. także Rada Praw Człowieka ONZ (9 września 2019 r.), [Współpraca z Organizacją Narodów Zjednoczonych, jej przedstawicielami i mechanizmami w dziedzinie praw człowieka – Raport Sekretarza Generalnego](#), ust. 89–90.

³¹ Pisemne oświadczenie polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przekazane komitetowi doradczemu, lipiec 2019 r.

³² Europejska sieć ekspertów prawnych w dziedzinie równouprawnienia płci i niedyskryminacji (2018 r.), [Sprawozdanie krajowe Niedyskryminacja: Polska](#), s. 169.

³³ Europejska sieć ekspertów prawnych w dziedzinie równouprawnienia płci i niedyskryminacji (2017 r.), [Sprawozdanie krajowe Niedyskryminacja: Polska](#), s. 156.

55. Komitet doradczy wzywa władze do wzmocnienia wysiłków na rzecz zwiększania świadomości standardów legislacyjnych i środków naprawczych dostępnych dla ofiar dyskryminacji, zwłaszcza spośród grup najczęściej narażonych na dyskryminację, takich jak Romowie.

Promowanie pełnej i rzeczywistej równość Romów

56. W trakcie niniejszego czwartego cyklu monitorowania polskie władze przyjęły nowy Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020³⁴. Program jest nadal wdrażany, a jego finansowaniem zarządza Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, przy czym w 2015 r. „podstawowe finansowanie” oraz dodatkowe źródła udostępniane przez inne ministerstw wyniosły 11,9 mln złotych (2,8 mln euro)³⁵, która to kwota została rozdzielona między województwa³⁶. W 2019 r. przeznaczono mniejsze środki wynoszące 10,5 mln złotych (2,4 mln euro)³⁷. W 2015 r. większość finansowania (66,6%) przeznaczono na działania w obszarze edukacji (więcej informacji w art. 12), natomiast 26,2% wydano na mieszkalnictwo, 7,7% na pracę (zob. art. 15), a 3,4% na opiekę zdrowotną³⁸. W raporcie krajowym zauważono, że rzadko przyznawano wsparcie na dodatki mieszkaniowych. Jeżeli chodzi o opiekę zdrowotną, w 2015 r. 1604 Romów skorzystało ze szczepionek lub opieki profilaktycznej, w ramach której pielęgniarki środowiskowe oferują porady lekarskie i zajmują się dystrybucją leków lub artykułów higienicznych. Komunikując się z komitetem doradczym, biuro rzecznika podzieliło się również ogólnym spostrzeżeniem, że program przyczynił się do poprawy sytuacji Romów oraz że w raporcie z monitoringu społeczeństwa obywatelskiego w ramach programu wykazano, że w ujęciu ogólnym różne społeczności romskie³⁹ wyrażały poparcie wobec strategii, a romskie organizacje pozarządowe pragną kontynuacji programu⁴⁰.

57. Do komitetu doradczego docierały jednak obawy dotyczące wdrażania programu, w tym że nie wszystkie udostępnione środki zostały wykorzystane. Sejmowa Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych wyraziła tę obawę w piśmie skierowanym do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 2017 r., w którym podała, że wykorzystano jedynie 56,4% środków przeznaczonych na mieszkalnictwo (zob. art. 15)⁴¹. W raporcie z monitoringu społeczeństwa obywatelskiego poruszono także kwestię działań przewidzianych w programie, które są ukierunkowane na projekty i z założenia mają trwać jeden rok, co oznacza, że niektóre projekty zaplanowane na dany rok nie są podpisywane aż do jego połowy, co tym samym utrudnia ich skuteczne wdrożenie⁴². W raporcie ECRI z 2015 r. zauważono, że system, za pomocą którego każdego roku wdrażane są projekty, może nie być wystarczający, aby rozwiązać problemy

³⁴ [Uchwała Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r.](#), rozporządzenie nr 202 (w języku polskim). Przyjęte zgodnie z unijnymi ramami dotyczącymi krajowych strategii integracji Romów, zob. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration-eu-country/roma-integration-poland_en.

³⁵ Przeliczenia walut na dzień 16 października 2019 r., zaokrąglone do najbliższej liczby całkowitej.

³⁶ Zob. [raport krajowy](#), s. 34–35.

³⁷ Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez władze w 2017 r. przydzielono 10,5 mln złotych, a w 2018 r. 10,4 mln złotych (około 2,4 mln euro).

³⁸ Zob. [raport krajowy](#), s. 37.

³⁹ Mniejszość romska w Polsce składa się z pięciu różnych grup: polskich Romów, Romów Karpackich (nazywanych również Bergitka Roma lub Polskimi Cyganami Wyżynnymi), Kelderazy, Lowarów, a także mniejszej grupki Sinty; zob. s. 19–20 raportu krajowego. O ile nie stwierdzono inaczej i bez uszczerbku dla statusu Romów w Polsce pojęcie „mniejszość Romska” stosowane przez komitet doradczy obejmuje wszystkie powyższe grupy.

⁴⁰ [Raport z monitoringu społeczeństwa obywatelskiego w sprawie wdrożenia krajowej strategii integracji Romów w Polsce, czerwiec 2018 r.](#), Bruksela: Komisja Europejska, s. 13 (sporządzony przez Fundację sztuki „Jaw Dikh”).

⁴¹ Danuta Pietraszewska, przewodnicząca sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków bytowych Romów w województwie małopolskim [20 kwietnia 2017 r.](#) (w języku polskim).

⁴² [Raport z monitoringu społeczeństwa obywatelskiego w sprawie wdrożenia krajowej strategii integracji Romów w Polsce, czerwiec 2018 r.](#), Bruksela:

Komisja Europejska, s. 15 (sporządzony przez Fundację sztuki „Jaw Dikh”).

strukturalne, z jakimi mierzą się Romowie, zwłaszcza jeżeli chodzi o bezrobocie długotrwałe⁴³. Inni przedstawiciele Romów wskazali potrzebę położenia większego nacisku na opiekę zdrowotną, zwłaszcza Romów w podeszłym wieku.

58. Ponadto osoby komunikujące się z komitetem doradczym zgłosiły problemy z uzyskaniem dostępu do mieszkalnictwa socjalnego i dodatków mieszkaniowych z powodu dyskryminacji ze strony samorządów terytorialnych lub ze względu na spirale zadłużenia, w jakie popada wielu Romów, którzy nie są w stanie terminowo płacić czynszu. Problem ten poruszono również w sprawozdaniu europejskiej sieci ekspertów prawnych z 2018 r., gdzie podano, że Romowie nie podważają potencjalnie dyskryminujących decyzji o przydziale mieszkań, co utrudnia oszacowanie skali tego zjawiska⁴⁴. Do komitetu doradczego dotarły informacje, że Romowie napotykają trudności przy kupnie i wynajmie nieruchomości na wolnym rynku z uwagi na pogląd, że obecność Romów na danym obszarze może spowodować spadek cen domów w okolicy. W związku z tym komitet doradczy wyraża ubolewanie, że nie przewidziano żadnych środków pomocy dla Romów pod względem mieszkalnictwa, zwłaszcza że, jak wynika z ankiety Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), jedynie 9% Romów podaje, że łatwo dotrzymują terminów płatności rachunków, kredytów i opłat⁴⁵, a ponadto komitet uważa, że dalsze konsultacje z Romami na szczeblu lokalnym mogłyby pomóc w ustaleniu potrzeb poszczególnych społeczności. Część nowego programu mogłaby stanowić bardziej formalna struktura konsultacji z lokalnymi społecznościami romskimi za pośrednictwem województw i samorządów terytorialnych, umożliwiającą bardziej skuteczną i kompleksową odpowiedź na zidentyfikowane potrzeby, jak również dostosowanie się do nich (zob. art. 15).

59. Warto zauważyć, że mimo zalecenia ECRI⁴⁶ oraz wniosków ze strony społeczeństwa obywatelskiego⁴⁷, program integracji Romów nie obejmuje konkretnych środków na rzecz zwalczania dyskryminacji lub postaw antycygańskich, ponieważ jest on ukierunkowany jedynie na same społeczności romskie. Chociaż komitet doradczy ma świadomość, że takie działania uwzględniono w programie dla społeczności romskiej na lata 2004–2013, który nie cieszył się popularnością wśród beneficjentów⁴⁸, jak również że w ramach programu istnieje możliwość zainicjowania projektów ukierunkowanych na większość społeczeństwa, niemniej komitet doradczy sądzi, że zadanie walki z rasizmem, a zwłaszcza postawami antycygańskimi, nie powinno obciążać wyłącznie samych Romów; władze powinny raczej odgrywać wiodącą rolę w promowaniu wzajemnego szacunku i zwalczaniu dyskryminacji. Zdaniem komitetu doradczego – szczególnie w kontekście planowania z myślą o ewentualnym przyjęciu nowego programu po 2020 r. – „[j]est kwestią niezwykle ważną, aby wszystkie segmenty społeczeństwa, większość i mniejszości, były uwzględniane w tym samym stopniu, aby strategie integracji skutecznie ułatwiały tworzenie struktur społecznych, gdzie różnorodność i poszanowanie różnic są doceniane i wspierane”⁴⁹, a program nie może sugerować, jakoby zadanie integracji przypadało wyłącznie mniejszościom. Pod tym względem władze powinny rozważyć, czy oprócz ukierunkowanego na projekty podejścia do integracji, które angażuje romskie społeczeństwo

⁴³ Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) (2015 r.) [Piąty raport na temat Polski](#), s. 25–26.

⁴⁴ Europejska sieć ekspertów prawnych w dziedzinie równouprawnienia płci i niedyskryminacji (2017 r.), [Sprawozdanie krajowe Niedyskryminacja: Polska](#), s. 85.

⁴⁵ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) (2011 r.), [Ankieta na temat dyskryminacji i wykluczenia społecznego Romów w UE \(2011 r.\)](#). Według ankiety 25% stwierdza, że nie uiszcilo w terminie niektórych opłat, 22% wielu opłat, 20% płaci terminowo, jednak wiąże się to z ciągłymi trudnościami, a 20% radzi sobie, choć niekiedy doświadcza pewnych trudności.

⁴⁶ Zob. [ECRI, Piąty raport na temat Polski](#), zalecenie 11, s. 36.

⁴⁷ Zob. [zalecenia z raportu z monitoringu społeczeństwa obywatelskiego w sprawie wdrożenia krajowej strategii integracji Romów w Polsce](#), czerwiec 2018 r., s. 21.

⁴⁸ Zob. [spostrzeżenia polskich władz dotyczące piątego raportu na temat Polski Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji \(ECRI\)](#), 2015 r.

⁴⁹ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 4](#), ust. 54.

obywatelskie, w ramach programu integracji nie należy podjąć działań mających skłonić większość społeczeństwa do walki z dyskryminacją.

Zalecenie

60. Komitet doradczy zachęca władze, aby w drodze skutecznej współpracy z członkami różnych społeczności Romskich przyjęły, wdrażały, monitorowały i regularnie oceniały program na rzecz integracji Romów na okres od 2020 r. W skład programu powinny wchodzić skuteczne elementy Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020, działania ukierunkowane na większość społeczeństwa z myślą o zwalczaniu postaw antycygańskich oraz mechanizmy konsultacji na szczeblu lokalnym. W stosownych przypadkach należy zapewnić zrównoważone, wieloletnie wsparcie finansowe na rzecz projektów, a działania i wskaźniki powinny być okresowo analizowane, dopasowywane i wzmocniane.

Artykuł 5 Konwencji ramowej

Wsparcie na rzecz zachowania kultur mniejszości narodowych

61. Ramy prawne dotyczące przydziału środków na wspieranie kultury mniejszości narodowych w dalszym ciągu są regulowane art. 18 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, w którym nałożono na władze obowiązek wspierania działalności „zmierającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości” narodowych i etnicznych⁵⁰. Jednak od 2013 r. połowę ekspertów zasiadających w komisji, która ocenia wnioski o dofinansowanie, wybiera Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (zwana dalej „Komisją Wspólną”)⁵¹. Z zadowoleniem przyjmuje się wzrost zaangażowania mniejszości narodowych w podejmowanie decyzji o przydziale środków.

62. W okresie monitorowania wzrosła nieco ogólna pula środków przekazanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji stowarzyszeniom mniejszości narodowych na cele kulturowe – wyniosła on odpowiednio (w złotych): 14,4 mln w 2013 r., 15 mln w 2014 r., 16,3 mln w 2015 r., po 15,6 mln w 2016 i 2017 r. i 15,8 mln w 2018 r.⁵² Jednak zważywszy na znaczący wzrost PKB w ostatnich latach przedstawiciele mniejszości narodowych sądzą, że istnieją możliwości dodatkowego finansowania⁵³.

63. Kluczowym problemem, na jaki wskazują przedstawiciele mniejszości narodowych, jest jednak wynoszący 12 miesięcy cykl składania wniosków projektowych w ramach powyższego systemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ta praktyka stanowi wyzwanie dla wszystkich stowarzyszeń mniejszości narodowych, a w szczególności tych mniejszych liczebnie oraz prowadzących stałe instytucje kultury wymagające zatrudnienia personelu, takie jak muzea lub domy kultury. Jak podano wcześniej, komitet doradczy szczerze ubolewa z powodu tej sytuacji i zgadza się z rozmówcami, że przejście na wieloletnie plany budżetowe ułatwiłoby osiągnięcie celów⁵⁴.

⁵⁰ Zob. [raport krajowy](#), s. 39.

⁵¹ Tamże, s. 40.

⁵² Raport krajowy, s. 41 (dane na lata 2013–2016) oraz pisemne oświadczenie władz złożone do komitetu doradczego we wrześniu 2019 r. (dane na lata 2017–2018).

⁵³ Na tę kwestię zwrócili uwagę niemal wszyscy przedstawiciele mniejszości narodowych podczas spotkań z komitetem doradczym. Pisemne oświadczenie nawiązujące do tego tematu można znaleźć w komentarzu organizacji reprezentującej mniejszość słowacką w [Załączniku 8 do raportu krajowego](#).

⁵⁴ Zob. [trzecia opinia](#) komitetu doradczego w sprawie Polski, ust. 61.

64. Jeżeli chodzi o pozytywne aspekty, komitet doradczy z zadowoleniem dostrzega mnogość instytucji, muzeów, bibliotek i centrów kultury wspieranych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jak również dodatkowe finansowanie na projekty przyznawane mniejszościom narodowym w ramach programu Kultura ludowa i tradycyjna⁵⁵. Ponadto mniejszości narodowe korzystają ze środków wypłacanych przez Narodowe Centrum Kultury oraz w ramach programów Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego: Otwarta kultura, Kultura – Interwencje i Edukacja kulturalna. Przedstawiciele poinformowali komitet doradczy, że niektóre z tych programów dopuszczają planowanie wieloletnie, co należy przyjąć z zadowoleniem.

65. Do tej pory nie powiodły się próby mniejszych liczebnie mniejszości, takich jak ormiańska, łemkowska, karaimska i tatarska, aby pozyskać pewne i długotrwałe finansowanie na otwarcie lub konserwację centrów kultury, muzeów lub podobnych instytucji. Komitet doradczy przypomina, że szczególne problemy finansowe instytucji i organizacji mniejszych liczebnie mniejszości zasługują na szczególną uwagę, jeżeli chodzi o zapotrzebowanie na określone wsparcie pozwalające zająć bardziej widoczną pozycję w społeczeństwie.

Zalecenia

66. Komitet doradczy ponownie wzywa władze do udoskonalenia systemu wsparcia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz kultury mniejszości, aby organizacje mniejszości mogły składać wnioski w sprawie wieloletnich projektów i miały dostęp do zrównoważonego finansowania podstawowego.

67. Komitet doradczy wzywa władze do skutecznego odniesienia się do potrzeb w dziedzinie kultury i instytucji kultury mniejszych liczebnie mniejszości.

Wsparcie na rzecz kultury żydowskiej i zwrotu mienia

68. Komitet doradczy przyznaje, że władze współfinansują szeroką gamę instytucji, projektów, festiwali i innych działań ukierunkowanych na ochronę i promowanie żydowskiej kultury i dziedzictwa. Są to przykładowo ważne instytucje, takie jak Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN w Warszawie, Żydowski Instytut Historyczny oraz Teatr Żydowski im. Estery Rachel i Idy Kamińskich, festiwale, takie jak Festiwal Kultury Żydowskiej w Krakowie, Festiwal Kultury Żydowskiej Warszawa Singera, Warszawski Festiwal Filmów o Tematyce Żydowskiej, jak również regularnie organizowane ogólnopolskie konkursy szkolne dotyczące historii i kultury polskich Żydów⁵⁶. Wsparcie na rzecz żydowskiej kultury i dziedzictwa, podobnie jak w przypadku innych mniejszości narodowych, również zapewniają samorządy terytorialne. Komitet doradczy był pod szczególnym wrażeniem nowo utworzonego oddziału Muzeum w Gliwicach pod nazwą „Dom Pamięci Żydów Górnośląskich”. Muzeum prowadzi wiele działań informacyjnych pod kątem miejscowej ludności z myślą o upowszechnianiu wiedzy o żydowskiej religii, kulturze i historii, jak również o lepszym zrozumieniu międzykulturowym i międzywyznaniowym. Komitet doradczy z ogromnym zadowoleniem przyjmuje te starania.

69. Co więcej, komitet doradczy zauważa, że podjęto wiele wysiłków, aby uregulować zwrot, konserwację i renowację żydowskiego majątku gminnego, zwłaszcza cmentarzy – w tym wielu zamkniętych, oraz budynków kultu religijnego. W 2018 r. polski Narodowy Instytut Dziedzictwa zainicjował program „Oznakowanie żydowskich cmentarzy w Polsce”, który obejmował oznaczenie

⁵⁵ Zob. [raport krajowy](#), s. 41–46.

⁵⁶ Zob. [raport krajowy](#), s. 45–83.

1206 obiektów. Projekt jest realizowany we współpracy z żydowską mniejszością narodową, a jego celem jest stworzenie pełnego sprawozdania ze stanu żydowskich cmentarzy w Polsce. W trakcie wizyty na Górnym Śląsku komitet doradczy dowiedział się również o szeregu przypadków, w których konstruktywna współpraca z samorządami terytorialnymi umożliwiła mniejszym społecznościom żydowskim konserwację i renowację historycznych cmentarzy i pomników. Jednak w wielu okolicach nie ma już miejscowych społeczności żydowskich lub są one zbyt małe, aby odpowiednio zadbać o takie obiekty. Z kolei gminy wyjaśniły, że obowiązuje je zakaz inwestowania we własność inną niż gminna. W niektórych przypadkach społeczności żydowskie zdecydowały się podarować swoją własność na rzecz danej gminy, aby władze lokalne mogły oficjalnie inwestować w jej konserwację. Miało to miejsce w przypadku gminy Sosnowiec, Chęciny, Chmielnik, i Czeladź. W innych przypadkach sytuacja prawna w kwestii oficjalnego właściciela zamkniętych cmentarzy, nie jest jasna, dlatego miejscowe stowarzyszenia żydowskie nie są w stanie się nimi zająć. W rezultacie niektóre żydowskie cmentarze i pomniki historyczne nadal znajdują się w złym stanie technicznym, a sytuacja ta jest niezadowalająca zarówno dla osób należących do społeczności żydowskiej, jak i pozostałych mieszkańców danych gmin. Komitet doradczy docenia liczne przejawy dobrej woli oraz pragmatyczne rozwiązania zaobserwowane na szczeblu lokalnym. Jednocześnie ma świadomość, że członkowie społeczności żydowskiej na Górnym Śląsku chcieliby, aby kwestia ta została rozwiązana również na szczeblu krajowym.

Zalecenie

70. Komitet doradczy zachęca władze do kontynuowania wysiłków na rzecz zwrotu, renowacji i konserwacji żydowskiego majątku gminnego oraz wspierania samorządów terytorialnych w przyjęciu pragmatycznego podejścia względem lokalnych rozwiązań ukierunkowanych na utrzymanie lub renowację żydowskich obiektów dziedzictwa kulturowego.

Artykuł 6 Konwencji ramowej

Tolerancja i dialog międzykulturowy

71. Przedstawiciele mniejszości narodowych zgłosili ogólną postawę tolerancji wobec nich w życiu codziennym. Niemniej jednak istnieje niewielki, ale głośno wyrażający opinię skrajnie prawicowy ruch, którego retoryka i zachowanie charakteryzują się przede wszystkim ksenofobią, antysemityzmem i islamofobią. Celem niektórych grup są także mniejszości narodowe związane z sąsiadującymi państwami, w szczególności Ukraińcy, ale również Rosjanie i Białorusini. Wynika to z zawilej historii wschodniego regionu przygranicznego Polski, w szczególności z wydarzeń z czasów II wojny światowej i wydarzeń mających miejsce na Wołyniu w latach 1943–1944. Komitet doradczy poinformowano o przypadkach przejawów tej zawilej historii w stosunkach międzykulturowych. W Przemyślu w ostatnich latach kilkakrotnie dokonano aktów wandalizmu w Domu Ukraińskim, a w czerwcu 2016 r. zaatakowano uczestników uroczystości religijnej organizowanej przez Ukraiński Kościół Grekokatolicki, jakoby z powodu tego, że mieli na sobie ubrania w barwach Ukraińskiej Powstańczej Armii (UPA) i gloryfikowali ją, czemu organizatorzy zaprzeczają⁵⁷. Od 2016 r. procesje odbywają się pod eskortą policji⁵⁸.

72. Komitet doradczy zwraca również uwagę na szczególnie alarmujące przejawy postaw antycygańskich, jakich doświadczyli Romowie w Andrychowie w 2014 r., gdzie doszło do zgromadzenia około 200 osób nawołujących do wydalenia społeczności romskiej z miasta⁵⁹. W zgromadzeniu

⁵⁷Nowiny24.pl (27 czerwca 2016 r.), [Procesja w Przemyślu. 23 zatrzymanych, 9 z zarzutami](#) (w języku polskim).

⁵⁸Nowiny24.pl (23 czerwca 2016 r.), [Panychyda 2019 w Przemyślu. Kordon policji ponownie na procesji grekokatolików](#) (w języku polskim).

⁵⁹Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (20 października 2016 r.), [Sytuacja Romów i podróżujących w kontekście rosnącego ekstremizmu, ksenofobii i kryzysu uchodźczego w Europie](#), pkt 92.

uczestniczyła również niewielka partia polityczna, a w efekcie demonstranci sformowali „patrole ochrony cywilnej”, które wzbudziły strach wśród społeczności romskiej jawną bezkarnością⁶⁰.

73. Przedstawiciele mniejszości wyrazili głębokie zaniepokojenie faktem, że reakcja zarówno organów lokalnych, jak i krajowych na wypowiedzi, demonstracje i inne działania ze strony grup ekstremistycznych jest niewystarczająca. Przykładem może być marsz, który zorganizowano w Warszawie z okazji rocznicy niepodległości Polski dnia 11 listopada 2017 r., podczas którego miały miejsce przypadki skandowania obraźliwych, rasistowskich haseł odwołujących się do białej supremacji i niesienia banerów o takie treści⁶¹. Prasa donosiła, że ówczesny minister spraw wewnętrznych nazwał całe wydarzenie „pięknym widokiem”⁶². Władze nie potępiły jednoznacznie banerów i skandowania⁶³.

74. Rozmówcy z szerokiego grona społeczności mniejszości narodowych informowali komitet doradczy, iż otwarcie wrogie wypowiedzi i działania skierowane przeciwko mniejszościom są zbyt często przynajmniej tolerowane, jeśli nie wspierane biernie przez polityków. Ich zdaniem pobłażliwość niektórych władz dla podburzających, ksenofobicznych wypowiedzi prowadzi do poczucia bezkarności, które ośmiela skrajnie prawicowych ekstremistów do organizowania ksenofobicznych demonstracji i ataków fizycznych lub zastraszania. Komitet doradczy jest głęboko zaniepokojony tą sytuacją i przypomina, że zgodnie z art. 6 Konwencji ramowej obowiązkiem państw będących jej stronami jest podejmowanie odpowiednich środków chroniących osoby, które mogą być obiektem zastraszania bądź też aktów dyskryminacji, wrogości lub przemocy będących skutkiem ich etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej tożsamości.

75. Niektórzy przedstawiciele mniejszości żydowskiej wyrazili również opinię, że w trakcie tego cyklu monitorowania doszło do wzrostu poziomu antysemityzmu, inni natomiast mieli bardziej pozytywne odczucia. Komitet doradczy zwraca uwagę na oświadczenie⁶⁴ wydane w imieniu 15 przedstawicieli mniejszości w 2018 r. potępiające rosnącą ksenofobię, jakiej byli świadkami po przyjęciu przez Sejm poprawki do ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, tzw. „ustawy o Holokauście”. W oświadczeniu tym wezwano władze do przeciwstawiania się wszelkim formom ksenofobii, braku tolerancji i antysemityzmu. Początkowo w poprawce posługiwanie się wyrażeniem „polskie obozy śmierci” uznano za przestępstwo karne (w późniejszym czasie nastąpiła jego depenalizacja i uznanie za naruszenie prawa cywilnego). W następstwie przyjęcia „ustawy o Holokauście” organizacje pozarządowe przeprowadziły badania dotyczące używania antysemickiego języka w dyskursie publicznym⁶⁵. Na ich podstawie stwierdzono, że w 2018 r. miały miejsce setki przykładów antysemickich wypowiedzi w mediach, w tym ze strony polityków i doradców różnych partii politycznych, a także prezenterów wiadomości telewizyjnych. Badania pokazały, że uchwalenie ustawy przez parlament doprowadziło do nagłego wzrostu liczby tych wypowiedzi, wprowadzając je tym samym do dyskursu

⁶⁰ Reuters (9 lipca 2014), [Outside forces help stoke anti-Roma tension in Polish town](#).

⁶¹ Wśród haseł pojawiły się, takie jak: „Czysta Polska, biała Polska” oraz „Precz z uchodźcami”. O wydarzeniu wspomniano również w [rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie wzrostu neofaszystowskiej przemocy w Europie](#) (2018/2869(RSP)).

⁶² BBC News (11 listopada 2017 r.), [Warsaw nationalist march draws tens of thousands](#); New York Times (16 listopada 2017 r.), [Poles Cry for 'Pure Blood' Again](#).

⁶³ Rmf24.pl (11 listopada 2017 r.), [MSWiA i policja zapewniają: Obchody Święta Niepodległości były spokojne i bezpieczne](#) (w języku polskim); Dzieje.pl (13 listopada 2017 r.), [\[Wicepremier\] na temat opinii zagranicznych dotyczących Marszu Niepodległości: rozważanie tych kwestii wymaga zdrowego rozsądku](#) (in Polish).

⁶⁴ [Przekazane](#) oświadczenie znajduje się tu (w języku polskim); oświadczenie oryginalne [znajduje się tu](#) (w języku polskim).

⁶⁵ Rafał Pankowski, [Examples of antisemitic discourse in Poland in 2018](#), w: Antisemitism Worldwide – 2018, Uniwersytet w Tel Awiwie, s. 96–98; Rafał Pankowski, (2018) [The Resurgence of Antisemitic Discourse in Poland](#), w: Israel Journal of Foreign Affairs.

publicznego głównego nurtu. Komitet doradczy ubolewa nad tymi wypowiedziami i faktem, że inne osoby sprawujące władzę nie przeciwstawiły się im w sposób skuteczny.

76. Ponadto partia polityczna biorąca udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. prowadziła platformę „pięć problemów”, jednym z których byli „Żydzi”⁶⁶. Komitet doradczy rozumie, że organy krajowe nie przeciwdziałały takim stwierdzeniom. Wspomniana partia zdobyła w wyborach 621 000 głosów, co stawiało ją na czwartym miejscu w skali kraju. Podobny program partia ta zaprezentowała w wyborach parlamentarnych w październiku 2019 r.⁶⁷ i zdobyła niemal 7% głosów, co dało jej 11 mandatów w Sejmie⁶⁸. Pozostałe incydenty obejmują organizację marszu protestacyjnego na terenie obozu Auschwitz w Dniu Pamięci o Ofiarach Holokaustu przez grupy ekstremistów⁶⁹, co nie spotkało się z reakcją ze strony organów krajowych, a także spalenie kukły Judasza wykonanej tak, by przypominała antysemicki stereotyp Żyda⁷⁰. Mając świadomość faktu, że są to pojedyncze incydenty, komitet doradczy chce jednak zwrócić uwagę na fakt, iż są mu znane osobiste relacje ze strony przedstawicieli mniejszości żydowskiej, którzy doświadczyli antysemityzmu.

77. Komitet doradczy uznaje znaczenie otwartej debaty politycznej dotyczącej kwestii interesu publicznego, przypomina jednak o odpowiedzialności, jaka spoczywa na władzach wszystkich szczebli, adekwatnym reagowaniu na wszelkie przejawy braku tolerancji i jej niezwłocznym publicznym potępieniu. Ponadto uważa on, że do wysokich urzędników państwowych należy potępienie wszelkiego ksenofobicznego, rasistowskiego czy antysemickiego dyskursu ze strony polityków czy osób publicznych w celu zapewnienia, aby opinia publiczna otrzymywała jasny komunikat, że taki dyskurs jest niedopuszczalny.

78. Podczas wymiany informacji z komitetem doradczym niektórzy przedstawiciele mniejszości informowali o tym, że czują się nieswojo z powodu silnego akcentowania katolicyzmu w życiu publicznym. Dotyczy to na przykład publicznej edukacji podstawowej, w przypadku której pomimo formalnego konstytucyjnego rozdziału państwa i kościoła w rzeczywistości czasami nauczana jest tylko religia katolicka, inną możliwością jest etyka, która nie jest jednak szeroko dostępna. Lekcje religii dla innych wyznań mogą być organizowane na żądanie, jednak podczas wnioskowania o nie często napotykaną są przeszkody⁷¹. Komitet doradczy zauważa cenną pracę Centrum Kultury Islamu oraz jego oddziałów regionalnych, które oferuje programy edukacyjne w szkołach, ale potrzebuje większego wsparcia i szerszych możliwości, aby je realizować. Centrum Kultury Islamu współpracuje również z przedstawicielami innych wyznań nad realizacją projektów takich jak międzywyznaniowy kalendarz łączący święta chrześcijańskie, islamskie, żydowskie oraz polskie święta narodowe. Specjalna sprawozdawczyni ONZ w dziedzinie praw kulturalnych w swoim oświadczeniu zamykającym wizytę zwróciła uwagę na fakt, że obawy wzbudza dominacja Kościoła Katolickiego w życiu publicznym, w szczególności w odniesieniu do edukacji⁷². Jednocześnie komitet doradczy chce podkreślić sukces lokalnych inicjatyw, których był świadkiem, w tym w Domu Pamięci Żydów Górnśląskich w Gliwicach, gdzie działania pedagogiczne prowadzone dla całej społeczności prowadzą do wzmocnienia zrozumienia i szacunku międzykulturowego

⁶⁶ Pozostałymi były LGBT+, aborcja, podatki i Unia Europejska. [Program tej partii politycznej](#) (w języku polskim).

⁶⁷ Radio Zet, (11 października 2019 r.), [Konfederacja: program wyborczy 2019](#) (w języku polskim).

⁶⁸ Polska Komisja Wyborcza (październik 2019 r.), [Wyniki wyborów 2019 do Sejmu](#) (w języku polskim).

⁶⁹ The Independent (28 stycznia 2019 r.), [Holocaust Memorial Day: Far-right Polish group leads anti-Semitic protest at Auschwitz during commemoration ceremony](#).

⁷⁰ [World Jewish Congress condemns antisemitic effigy burning in Poland](#), 21 kwietnia 2019 r.

⁷¹ Zob. [Sprawozdanie](#) Rzecznika Praw Obywatelskich [z prac](#) w roku 2015, s. 73.

⁷² Karima Bennouna, specjalna sprawozdawczyni ONZ w dziedzinie praw kulturalnych, [Polska: Ekspert ONZ ds. praw człowieka wyraża obawę, iż erozja wolności w dziedzinie kultury zagraża bogactwu życia kulturalnego](#), Oświadczenie zamykające wizytę wydane w następstwie wizyty w 2018 r.⁷³

79. Komitet doradczy chce przypomnieć, że w art. 6 wzywa się do podejmowania świadomych wysiłków na rzecz wspierania atmosfery wzajemnego szacunku, zrozumienia i współpracy, gdzie mniejszości narodowe uznaje się za integralne elementy społeczeństwa i mogą one skutecznie korzystać z równego dostępu do praw i zasobów, mając przy tym zapewnioną możliwość interakcji społecznych i włączenia pomimo różnic⁷³. Uznaje on istotną historyczną rolę Kościoła Katolickiego w Polsce, a także fakt, iż religia ma nadal istotne znaczenie w życiu wielu Polaków. Nacisk na polską tożsamość charakteryzującą się określonymi parametrami z wykluczeniem pozostałych religii, które również odegrały ważną rolę w historii kraju, niesie jednak ryzyko, że osoby należące do mniejszości narodowych lub wyznające religię inną niż katolicyzm nie czują się uznane za integralną część społeczeństwa. Może to doprowadzić do sytuacji, w której grupy mniejszości lub ci, którzy nie dostosowują się do określonego wyobrażenia patriotyzmu, są wyłączeni z polskiej tożsamości lub tożsamości własnej mniejszości. Jako przykład utrudniania integracji społeczeństwa, prowadzący raczej do asymilacji mniejszości niektórzy przedstawiciele mniejszości żydowskiej i społeczności muzułmańskiej podali, iż nie pozostawiono im wyboru innego niż ukrywanie widocznych symboli ich religii czy tożsamości, aby nie stać się celem ataku na tej podstawie.

80. Specjalna sprawozdawczyni ONZ odwołuje się również do „polaryzacji politycznej i kulturowej” polskiego społeczeństwa, tak jak czyni się to w wielu relacjach prasy międzynarodowej dotyczących Polski⁷⁴ oraz jak czyniło to wielu rozmówców komitetu doradczego. Polaryzacja pojawia się również w badaniu dotyczącym antysemityzmu w Europie⁷⁵, którego wyniki komitet doradczy bierze pod uwagę. Pytania zadane w badaniu dotyczyły nie tylko opinii badanych osób na temat grup mniejszości, które są często narażone na dyskryminację, ale także tego, jakich problemów ich zdaniem doświadczają te grupy. Wyniki pokazują wyraźną różnicę pod względem postrzegania antysemityzmu przez większość populacji, przy czym 35% respondentów zarówno zgadza się, jak i nie zgadza, że „Żydzi są zagrożeni w tym kraju przemocą na tle rasowym”⁷⁶.

81. Zaniepokojenie komitetu doradczego wzbudzają inne wyniki badania. Pomimo niewielkiego rozmiaru grup 29% i 35% respondentów wyraziło niekorzystne opinie odpowiednio o mniejszości romskiej i muzułmańskiej, natomiast 29% wyraziło negatywną opinię o imigrantach. Wyniki badania powinny pobudzić władze do zachowania czujności względem oznak braku tolerancji oraz dalszego ścisłego monitorowania sytuacji. Badanie dotyczące tendencji w zakresie mowy nienawiści w 2016 r. wykazało również niepokojące tendencje przejawiające się w częstszym doświadczaniu mowy nienawiści przez Żydów, Muzułmanów i Ukraińców w 2016 r. niż w 2014 r.⁷⁷, a także częstszym spotykaniu się z mową nienawiści w telewizji, w szczególności w internecie⁷⁸. Komitet doradczy uważa, że liczby te wskazują na potrzebę znaczącego rozszerzenia dialogu międzykulturowego oraz większego wzajemnego szacunku między grupami narażonymi na dyskryminację a większością, w tym poprzez szersze włączenie zagadnień o mniejszościach do ogólnego programu nauczania oraz w mediach publicznych ukierunkowanych na ogół ludności (zob. odpowiednio art. 12 i 9).

⁷³ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 4](#), pkt 43.

⁷⁴ Anne Applebaum (październik 2018 r.), [A warning from Europe: The Worst is Yet to Come](#), w: The Atlantic; zob. także Politico.eu (14 stycznia 2019 r.), [Murder of Gdańsk mayor highlights Poland's polarization](#).

⁷⁵ ComRes, (27 listopada 2018 r.), [CNN – Anti-Semitism in Europe Poll 2018 – Poland](#); CNN, 27 listopada 2018 r., [A Shadow over Europe](#).

⁷⁶ Jeszcze wyraźniej 47% respondentów zgodziło się, że „Żydzi nie doświadczają dziś w tym kraju dyskryminacji”, natomiast 46,5% zgodziło się, że „rząd powinien robić więcej, by zwalczać w tym kraju antysemityzm”. W odniesieniu do pytania o to, czy poziom antysemityzmu wzrasta, 35% respondentów udzieliło odpowiedzi twierdzącej, a 28% przeczącej. Zob. [ComRes CNN Poll](#), (27 listopada 2018 r.), s. 189.

⁷⁷ Zob. Mikołaj Winiewski, Karolina Hansen, Michał Bilewicz, Wiktor Sorał, Aleksandra Świdorska, Dominika Bulska (2017), [Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych](#), s. 42.

⁷⁸ Tamże, s. 48.

82. Kilka mniejszości poinformowało, że na postawę władz względem nich mają wpływ relacje dwustronne z innymi państwami. Przytoczone zostały wypowiedzi urzędników powołujących się na zasadę wzajemności, uzależniającą ochronę praw mniejszości w kraju od polityki w tym obszarze w Niemczech, na Litwie czy na Ukrainie⁷⁹. Komitet doradczy uznaje takie praktyki za niedopuszczalne i w tej sytuacji przypomina, iż obowiązkiem każdego państwa będącego stroną jest stosowanie Konwencji ramowej w dobrej wierze, w duchu zrozumienia i tolerancji oraz w zgodzie z zasadami dobrego sąsiedztwa, przyjaznych stosunków i współpracy pomiędzy państwami, a także iż w żadnych okolicznościach polityka w odniesieniu do mniejszości narodowych nie powinna zależeć od relacji międzypaństwowych (zob. art. 17 i 18).

Zalecenia

83. Komitet doradczy wzywa władze na wszystkich szczeblach do podjęcia stanowczych działań mających na celu promowanie dialogu międzykulturowego oraz wzajemnego zrozumienia między grupami większości oraz poszczególnymi grupami mniejszości, a także społecznościami religijnymi w Polsce. W szczególności wzywa władze do potępienia na najwyższym szczeblu politycznym wszystkich przejawów nietolerancji i wrogości na tle etnicznym w dyskursie politycznym oraz w mediach, jak również aktywnego promowania poczucia przynależności do wspólnego państwa w oparciu o akceptację złożoności historii Polski.

84. Komitet doradczy wzywa władze do powstrzymania się od powoływania się na zasadę wzajemności w wypowiedziach dotyczących ochrony mniejszości narodowych oraz dbania o to, by nie uzależniać polityki w odniesieniu do mniejszości narodowych od relacji międzypaństwowych.

Przestępstwo z nienawiści i mowa nienawiści

85. Polski kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. zakazuje między innymi publicznego nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym lub religijnym (art. 256 § 1), publicznego znieważania grupy ludności albo poszczególniej osoby na wspomnianym tle (art. 257) oraz stosowania przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególniej osoby na wspomnianym tle (art. 119)⁸⁰. Kodeks karny nadal nie zawiera jednak przepisu, który w sposób wyraźny określałby motyw rasowy jako okoliczność obciążającą⁸¹.

86. Polska policja dysponuje koordynatorami, których zadaniem jest zwalczanie przestępstw z nienawiści na poziomie krajowym oraz regionalnym (na poziomie województwa). Ponadto w 2016 r. w ramach KGP utworzono Biuro do Walki z Cyberprzestępczością, a w 2017 r. powołano koordynatorów ds. zwalczania przestępstw z nienawiści na szczeblu krajowym oraz regionalnym. Ostatecznie w lutym 2018 r. utworzono „Międzyresortowy Zespół do spraw przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i

⁷⁹ Jednym z niedawnych przykładów jest wypowiedź wysokiego rangą urzędnika Ministerstwa Spraw Zagranicznych dotycząca mniejszości niemieckiej w Polsce oraz sytuacji Polaków w Niemczech. TVP3 Opole (30 września 2019 r.), [Wywiad z zastępcą ministra spraw zagranicznych ws. relacji polsko-niemieckich](#) (w języku polskim). Aby zapoznać się z reakcją przedstawicieli mniejszości niemieckiej, zob. <http://skgd.pl/2019/10/01/odpowiedz-tskn-na-konferencje-wiceministra-msz/> (w języku polskim). Dnia 10 października 2019 r. przedstawiciele mniejszości w Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych wydali dokument prezentujący stanowisko „dotyczące wypowiedzi przedstawiciela rządu na temat polityki wzajemności względem mniejszości narodowych w Polsce”.

⁸⁰ Dziennik Ustaw 2016, poz. 1137. W celu zapoznania się z wersją angielską odpowiedniego przepisu zob. [załącznik 1](#) do raportu krajowego.

⁸¹ Zob. także Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (29 sierpnia 2019 r.), [Uwagi końcowe w sprawie połączonego XXII–XXIV sprawozdania okresowego przekazanego przez Polskę](#), CERD/C/POL/CO/22-24, pkt 15-16 i Helsińska Fundacja Praw Człowieka (15 lipca 2019 r.), Submission to the 99th session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, s. 3.

innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość”. W sprawozdaniu końcowym zespół wydał szereg zaleceń dotyczących zmian art. 256 i 257 Kodeksu karnego, które dotyczyły głównie propagowania „faszyzmu, komunizmu lub innego ustroju totalitarnego”⁸².

87. W 2015 r. zmieniono metodę gromadzenia danych dotyczących przestępstw z nienawiści. Wspólna baza danych policji i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji uaktualniana jest co miesiąc w oparciu o sprawozdania lokalnych jednostek policji oraz Departament Analiz i Polityki Migracyjnej ministerstwa. Zgodnie informacjami udzielonymi przez władze prowadzi się regularne spotkania i szkolenia w celu doskonalenia metod gromadzenia danych oraz szkolenia zaangażowanych osób. Odbywa się to często przy wsparciu ze strony Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka ODIHR (OBWE-ODIHR)⁸³.

88. Organy zgłaszają następujące liczby postępowań dotyczących przestępstw z nienawiści motywowanych pochodzeniem etnicznym i wyznaniem (w nawiasach)⁸⁴: 589 (192) spraw w 2015 r., 457 (213) spraw w 2016 r., 484 (158) spraw w 2017 r. oraz 646 (82) spraw w 2018 r. Spośród przestępstw z nienawiści motywowanych pochodzeniem etnicznym najczęściej dotyczyło osób należących do mniejszości żydowskiej, przy czym odnotowano znaczny wzrost w okresie 2017 (78 spraw) – 2018 (179 spraw). Chociaż w 2015 r. osoby należące do mniejszości romskiej wciąż stanowiły drugą co do wielkości dotkniętą grupę, od tego czasu grupę taką stanowią osoby należące do mniejszości ukraińskiej. Liczba zgłaszanych przestępstw znacznie wzrosła z 36 spraw w 2015 r. do 169 spraw w 2018 r.

89. Innymi mniejszościami narodowymi dotkniętymi przestępstwami z nienawiści są: Romowie (ogółem 303 zarejestrowane sprawy w okresie 2015–2018), mniejszość rosyjska (ogółem 51), niemiecka (ogółem 36), białoruska (ogółem 15), oraz w mniejszym stopniu osoby identyfikowane jako Ormianie i Litwini. Chociaż komitet doradczy jest zaniepokojony występowaniem przestępstw z nienawiści wobec osób należących do mniejszości narodowych, docenia on desegregację danych pozwalającą na wykrywanie ważnych tendencji.

90. Informacje statystyczne opublikowane przez Prokuraturę Krajową także wskazują na wyraźny wzrost incydentów motywowanych nienawiścią obejmujących stosowanie przemocy – wzrost ten wynosił do 20% wszystkich spraw w 2017 r. Około 40 % zgłoszonych spraw dotyczy przestępstw z nienawiści popełnianych w internecie⁸⁵.

91. Przypadki mowy nienawiści występują szczególnie często w internecie. Osoby młode, według jednego z badań, są bardziej na nią narażone i akceptują ją w większym stopniu niż osoby dorosłe⁸⁶. Inne sprawozdanie wykazało, że mowa nienawiści, w tym przypadku wobec Ukraińców, jest obecna zarówno w spontanicznych wpisach (komentarze, artykuły), jak i dobrze zaplanowanych i starannie przygotowanych kampaniach szerzenia dezinformacji⁸⁷. W sprawozdaniu zwrócono uwagę na rosnącą w

⁸² Pisemne oświadczenie władz z czerwca 2019 r. złożone do komitetu doradczego.

⁸³Zob. [raport krajowy](#), s. 92–93, oraz pisemne oświadczenie władz z czerwca 2019 r. złożone do komitetu doradczego.

⁸⁴Zob. [raport krajowy](#), s. 93–94 oraz pisemne oświadczenie władz z czerwca 2019 r. złożone do komitetu doradczego. Na podobne tendencje wskazują dane przekazane do OBWE-ODHIR. Dla celów niniejszego sprawozdania wykorzystuje się dane przekazane przez władze z uwagi na wyższy poziom ich desegregacji.

⁸⁵ Pisemne oświadczenie polskiego Komisarza Praw Człowieka z dnia 10 lipca 2019 r.

⁸⁶Fundacja im. Stefana Batorego (2014), [Mowa nienawiści w Polsce](#) – podsumowanie badania opinii krajowej, s. 7.

⁸⁷ Ukrainians’ Union in Poland (2018), Ukrainian minority and migrants from Ukraine in Poland. Discourse analysis, s. 10.

internecie falę nienawiści wobec Ukraińców przy jednoczesnym braku postępów w większości dochodzeń dotyczących przypadków mowy nienawiści zgłoszonych policji⁸⁸.

92. Warto zaznaczyć, że liczba wyroków skazujących za przestępstwa z nienawiści jest znacznie niższa niż dane liczbowe zarejestrowane w ww. postępowaniach. Uwzględniając łącznie kategorie „narodowe, etniczne i rasowe”, władze zgłosiły 66 wyroków skazujących w 2015 r.; 79 wyroków skazujących w 2016 r.; 108 wyroków skazujących w 2017 r. oraz 69 wyroków skazujących w 2018 r. W kategorii „wyznanie” zgłoszono 1–9 wyroków skazujących na rok⁸⁹. Przedstawiciele mniejszości narodowych i inni interlokutorzy zgłosili zastrzeżenia, że po zgłoszeniu przestępstwa z nienawiści zbyt często albo nie wnosi się sprawy karnej, albo sprawa zostaje umorzona na etapie ścigania. Komitet doradczy w tym kontekście zwraca uwagę na krajową i międzynarodową krytykę reformy wymiaru sprawiedliwości przeprowadzonej w latach 2015–2017. Komisja Wenecka przykładowo stwierdziła, że fuzja biur ministra sprawiedliwości i biura prokuratora generalnego ma „bezpośredni negatywny wpływ na niezależność systemu prokuratury od sfery politycznej, jak również na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a w związku z tym na podział władzy i praworządność w Polsce”⁹⁰.

93. Ponadto w kontaktach z komitetem doradczym rozmówcy odnosili się do własnych doświadczeń oraz badań potwierdzających bardzo niski poziom zgłaszania przestępstw z nienawiści. W ramach projektu badawczego prowadzonego przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy i OBWE-ODIHR stwierdzono, że ponad 18% Ukraińców, 8% muzułmanów i nawet 43% osób z krajów Afryki Subsaharyjskiej doświadczyło co najmniej jednego incydentu noszącego znamiona przestępstwa z nienawiści, natomiast jedynie część z nich rzeczywiście zgłoszono policji⁹¹.

94. Komitet Doradczy przypomina, że przemoc motywowaną względami etnicznymi należy uznać za szczególnie nikczemną formę przemocy, które dotyka społeczeństwa jako całości i mu zagraża, a zatem należy zdecydowanie z nią walczyć i zapobiegać jej⁹². Ponadto przypomina, że motywacja rasowa musi być uznana za okoliczność obciążającą w przypadku każdego przestępstwa, a funkcjonariusze organów ścigania muszą być odpowiednio przeszkoleni, aby zapewnić identyfikowanie i rejestrowanie ataków i dyskryminacji ze względów rasowych lub etnicznych, jak również ich odpowiednie badanie i karanie poprzez ukierunkowane, wyspecjalizowane i szybkie działania⁹³.

95. W związku z tym komitet doradczy głęboko ubolewa z powodu ww. luk w prawie karnym w zakresie okoliczności obciążających dotyczących przestępstw z nienawiści oraz niskiego odsetka wyroków skazujących, który uznaje za jedną z przyczyn bardzo niskiego poziomu zgłaszania przestępstw z nienawiści.

Zalecenie

96. Komitet doradczy wzywa organy do skutecznego identyfikowania, rejestrowania i badania przypadków domniemanych przestępstw z nienawiści, jak również ścigania i karania odpowiedzialnych

⁸⁸ Tamże, s. 31.

⁸⁹ Pisemne oświadczenie władz z czerwca 2019 r. złożone do komitetu doradczego.

⁹⁰ Polska – Opinia o ustawie o prokuraturze, z późn. zm., przyjęta przez Komisję Wenecką na 113. posiedzeniu plenarnym (Wenecja, 8–9 grudnia 2017 r.), p. 115; zob. również Polska – Opinia w sprawie projektu ustawy zmieniającej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, projektu ustawy zmieniającej ustawę o Sądzie Najwyższym, przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przyjęta przez Komisję na jej 113. posiedzeniu plenarnym (Wenecja, 8–9 grudnia 2017 r.).

⁹¹ OBWE/ODIHR (2019), [New study reveals scale of underreporting of hate incidents in Poland](#).

⁹² [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 4](#), pkt 56.

⁹³ Tamże.

osób. Ponadto wzywa on organy do podejmowania działań podnoszących świadomość w zakresie środków odwoławczych dostępnych do celów podnoszenia poziomu zgłaszania przestępstw z nienawiści.

97. Komitet doradczy wzywa organy do zmieniania Kodeksu karnego w celu wyraźnego wskazania rasistowskich, etnicznych i religijnych motywów przestępstwa jako okoliczności obciążającej.

Artykuł 9 Konwencji ramowej

Ramy prawne dotyczące mediów i programowanie wielokulturowe

98. Ramy prawne i instytucjonalne mediów publicznych reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 213 Konstytucji RP określono istnienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT)⁹⁴, która stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego. Do jej obowiązków, określonych w Rozdziale 2 ustawy o radiofonii i telewizji (1992), należy m. in. przydzielanie częstotliwości, udzielanie licencji, nakładanie grzywnien na nadawców oraz organizowanie badań dotyczących treści i odbiorców treści programowych. Pięciu członków KRRiT, powołanych przez Sejm, Senat i Prezydenta, nie może należeć do partii politycznej ani związku zawodowego (art. 214 ust. 2 Konstytucji). W dniu 7 lipca 2016 r. weszła w życie ustawa o Radzie Mediów Narodowych⁹⁵, tym samym powołując Radę Mediów Narodowych jako oddzielny lecz równoległy do KRRiT organ⁹⁶. Pięciu członków Rady Mediów Narodowych powołuje Sejm (3) i Prezydent (2), który wybiera członków spośród propozycji partii opozycyjnych reprezentowanych w Sejmie. Mogą nimi być aktywni politycy lub posłowie⁹⁷. Rada Mediów Narodowych powołuje krajowy zarząd oraz rady nadzorcze Telewizji Polskiej, Polskiego Radia i 17 regionalnych nadawców Polskiego Radia. Zarząd Telewizji Polskiej i Polskiego Radia powołuje dyrektorów oddziałów regionalnych publicznego radia i telewizji (zgodnie z art. 30 ustawy o radiofonii i telewizji) za zgodą Rady Mediów Narodowych. Następnie dyrektorowie powołują regionalne rady programowe, a „kandydatów zgłoszonych przez organizacje społeczne mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujące się językami regionalnymi” należy uznać za potencjalnych członków tych rad⁹⁸. Komitet doradczy ubolewa jednak, że takich przedstawicieli brak jest w oddziałach radiofonii i telewizji publicznej w Polsce, chociaż do 2016 r. KRRiT powołała do tych oddziałów ośmiu członków reprezentujących mniejszości narodowe.

99. Przedstawiciele niektórych mniejszości narodowych zgłosili, że ten brak udziału ich przedstawicieli w radach ds. mediów, a także ogólne upolitycznienie publicznej radiofonii i telewizji w ciągu ostatnich lat, daje efekty i przywołuje pojęcie „autocenzury”. Niektóre mniejszości narodowe, zwłaszcza te powiązane z państwami sąsiedzkimi, donoszą, że są coraz częściej przedstawiane w sposób negatywny, bez rozróżnienia stosunków politycznych z państwami sąsiedzkimi i stosunków między obywatelami polskimi a odpowiednimi środowiskami mniejszościowymi mieszkającymi w kraju.

100. Komitet doradczy przypomina, że „uczestnictwo osób należących do mniejszości narodowych w radach nadzorczych (...) organów związanych z mediami (...) ma kluczowe znaczenia dla zapewnienia

⁹⁴ Zob. art. 213 [Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej](#).

⁹⁵ Zob. [komunikat prasowy](#) z dnia 7 lipca 2016 r. znajdujący się na stronie internetowej KRRiT.

⁹⁶ W tymczasowej „małej ustawie medialnej” przyjętej w grudniu 2015 r. przewidziano, że Rada Mediów Narodowych obejmie funkcje, które, zgodnie z konstytucją, stanowią obszar działalności KRRiT, odsuwając na bok tę ostatnią instytucję. Z tego powodu w dniu 13 grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawa jest niezgodna z konstytucją i należał na powrót do przepisów konstytucyjnych, które gwarantują pozycję KRRiT. Ustawę uchylono i zastąpiono „ustawą pomostową” przewidującą przyjęcie w przyszłości „dużej ustawy medialnej”.

⁹⁷ Europejskie Obserwatorium Audiowizualne (2019), [The Independence of media regulatory authorities in Europe](#) s.

97.

⁹⁸ Art. 30 ust. 4a [ustawy o radiofonii i telewizji \(1992\)](#).

odpowiedniego rozpowszechniania informacji na temat mniejszości narodowych⁹⁹. Następnie należy dokładać długotrwałych i konkretnych starań, m.in. poprzez stosowanie zachęt prawnych, by zapewnić reprezentowanie mniejszości w radach radiofonii i telewizji¹⁰⁰, oraz włączenie interesów i problemów mniejszości do regularnych treści programowych, a także aby ograniczyć negatywne skutki „błędnej uznania i stereotypizacji”¹⁰¹. W zaleceniu Rady Europy w sprawie pluralizmu mediów i zróżnicowania przekazu medialnego znajduje się także zalecenie, by promować mniejszości w ramach wewnętrznej organizacji nadawców¹⁰².

101. Po wprowadzeniu zmian legislacyjnych i wydaniu wniosków ustawodawczych¹⁰³ eksperci z Rady Europy w opinii opublikowanej w czerwcu 2016 r.¹⁰⁴, podobnie jak szereg organizacji międzynarodowych i pozarządowych, wyrazili swoje obawy na temat „upolitycznienia” zasad regulowania mediów publicznych w Polsce przez Radę Mediów Narodowych i inne reformy, które przedłużyłyby jej mandat¹⁰⁵. Komitet doradczy bierze pod uwagę te obawy i oczekuje, że władze zapewnią, aby żadne zmiany nie wpływały niekorzystnie na niezależność publicznej radiofonii i telewizji oraz ochronę gwarantowaną przez Konwencję ramową.

102. Przepisy od dawna znajdujące się w prawodawstwie dotyczącym radiofonii i telewizji kładą nacisk na promowanie „respektowanie chrześcijańskiego systemu wartości”¹⁰⁶, a takie audycje „powinny szanować przekonania religijne odbiorców, a zwłaszcza chrześcijański system wartości”¹⁰⁷. Zwracając uwagę na znaczenie chrześcijaństwa w polskim społeczeństwie, komitet doradczy obawia się, że może to mieć skutek wykluczający inne wspólnoty religijne w Polsce¹⁰⁸. Komitet doradczy jest świadomy sporu wynikłego z emisji nagrodzonego Oscarem filmu „Ida” w TVP 2, w przypadku którego krytycy – z których jeden był zaangażowany w kampanię na rzecz wprowadzenia zmiany w Instytucie Pamięci Narodowej i był powiązany z władzami (zob. art. 6)¹⁰⁹ – biadali nad jego antypolskim wydźwiękiem, a jeden z nich stwierdził, że produkcja swój sukces zawdzięcza „prozydowskiemu” charakterowi. Dodano dodatkowe plansze tekstowe, by przedstawić odbiorcom fakty na temat dobrych przykładów Polaków z

⁹⁹ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 2](#), Skuteczne uczestnictwo osób należących do mniejszości narodowych w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym oraz w sprawach publicznych, przyjęty w dniu 27 lutego 2008 r., pkt 141.

¹⁰⁰ Zob. [komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 3](#), Prawa językowe osób należących do mniejszości narodowych na podstawie konwencji ramowej, przyjęty w dniu 24 maja 2012 r., pkt 41.

¹⁰¹ Zob. [komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 4](#), ust. 70.

¹⁰² Zalecenie [CM/Rec\(2007\)2](#) Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i zróżnicowania przekazu medialnego, pkt II.2.2.

¹⁰³ Zob. [polską witynę BBC News poświęconą mediom \(BBC News Poland Profile – Media\)](#) w celu zapoznania się z podsumowaniem kluczowej krytyki oraz ogólnym przeglądem mediów publicznych i prywatnych w Polsce.

¹⁰⁴ Zob. [Rada Europy \(6 czerwca 2016 r.\), Opinia w sprawie trzech projektów ustaw dotyczących polskich mediów publicznych](#), DGI(2016)13. Opinia dotyczyła głównie tzw. dużej ustawy medialnej, którą rząd następnie odrzucił, ale w jej sekcji 4 przedstawiono proces tworzenia i powoływania Rady Mediów Narodowych.

¹⁰⁵ Freedom House w czerwcu 2017 r. opublikował sprawozdanie na temat wolności prasy w Polsce i wyraził także swoje obawy na temat politycznego charakteru Rady Mediów Narodowych: Freedom House, [The Assault on Press Freedom in Poland](#); Polska Helsińska Fundacja oraz organizacja pozarządowa „Article 19” w swoim sprawozdaniu ze stycznia 2017 r. zatytułowanym [Poland: Independence of Public Service Media](#) również wyraziły poważne obawy w odniesieniu do nowego systemu; zob. również [oświadczenie](#) wydane przez Fundację Helsińską w grudniu 2015 r. Przedstawiciel OBWE ds. wolności mediów w 2015 r. wyraziła swoje zaniepokojenie proponowanymi zmianami, obawiając się zagrożenia one „niezależności, obiektywności i bezstronności nadawców publicznych”. Zob. również [oświadczenie prasowe Komisarza Praw Człowieka Rady Europy](#) z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz [oświadczenie komisarza ds. praw człowieka wydane po przeprowadzeniu wizyty](#) z dnia 12 lutego 2016 r.

¹⁰⁶ Ustawa o radiofonii i telewizji, art. 21 ust. 1a pkt 2.

¹⁰⁷ Ustawa o radiofonii i telewizji, art. 18 ust. 2.

¹⁰⁸ Zob. [Rada Europy \(6 czerwca 2016 r.\), Opinia \(...\) w sprawie trzech projektów ustaw dotyczących polskich mediów publicznych](#), s. 7.

¹⁰⁹ Zob. [oświadczenie Reduty Dobrego Imienia](#) z dnia 15 lutego 2016 r. (w języku polskim).

czasów II wojny światowej¹¹⁰. Skłoniło to grupę polskich reżyserów do potępienia „ideologicznej” interpretacji filmu¹¹¹. Komitet doradczy niepokoi się, że taki przykład nie sprzyja prowadzeniu dialogu międzykulturowego i zachowaniu wzajemnego poszanowania.

103. Nadawcy nadal są zobowiązani do tworzenia „pluralistycznych”¹¹² treści programowych na temat mniejszości krajowych lub etnicznych, których celem jest promowanie tolerancji i dialogu międzykulturowego. W raporcie krajowym znajdują się informacje na temat trzech audycji „popularyzujących wielokulturowość”¹¹³ nadawanych przez Radio Koszalin i Radio Opole. W trakcie prowadzenia wymiany z komitetem doradczym przedstawiciele organów nie byli w stanie udzielić informacji na temat liczby godzin programowych poświęconych promowaniu wzajemnego poszanowania oraz wielokulturowości, ale KRRiT mogła zlecić przeprowadzenie badań w tym zakresie. Komitet doradczy podkreśla rolę mediów jako narzędzia służącego promowaniu zrozumienia międzykulturowego oraz poczucia solidarności w społeczeństwie¹¹⁴ oraz przypomina, że „dla tworzenia otwartego i pluralistycznego środowiska medialnego istotne jest również poświęcanie odpowiedniej uwagi kwestiom budzącym zaniepokojenie społeczności mniejszościowych w szerszej debacie w mediach publicznych oraz przedstawianie osób należących do mniejszości narodowych jako integralnych członków społeczeństwa¹¹⁵. Dalej przypomina on o ww. zaleceniu Komitetu Ministrów: „państwa członkowskie powinny, szanując zasadę niezależności redakcyjnej, zachęcać media do zapewniania opinii publicznej różnorodnych treści medialnych będących w stanie promować krytyczną debatę i szerszy demokratyczny udział osób należących do wszystkich społeczności”¹¹⁶. Komitet doradczy jest zatem zdania, że obecna oferta treści programowych dotyczących historii i kultury mniejszości narodowych oraz promowania dialogu międzykulturowego na poziomie krajowym jest niesatysfakcjonująca, oraz że organy powinny skoncentrować działania, by zapewnić włączenie informacji o mniejszościach do głównego nurtu treści programowych w celu zaangażowania wszystkich sektorów społeczeństwa, a tym samym promowania spójności społecznej.

¹¹⁰ The Guardian (4 marca 2016 r.), [Polish TV broadcaster criticised for its treatment of Ida screening](#).

¹¹¹ [Pismo otwarte](#) do prezesa TVP Jacka Kurskiego i dyrektora TVP2 Macieja Chmiela z dnia 1 marca 2016 r.

¹¹² Ustawa o radiofonii i telewizji, art. 21 ust. 1.

¹¹³ Zob. [raport krajowy](#), s. 115.

¹¹⁴ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 4, pkt 63](#).

¹¹⁵ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 4, pkt 63](#).

¹¹⁶ Zalecenie [CM/Rec\(2007\)2](#) Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i różnicowania przekazu medialnego, pkt II.2.1.

Zalecenia

104. Komitet doradczy ponownie wzywa władze, by zapewniły, przyjmując w stosownych przypadkach środki legislacyjne, skuteczne uczestnictwo mniejszości narodowych w radach programowych ds. radiofonii i telewizji publicznej, w szczególności w regionach, w których zamieszkuje ich znacząca liczba.

105. Komitet doradczy wzywa władze do stałego monitorowania wpływu prawodawstwa dotyczącego mediów na prawa zagwarantowane mniejszościom narodowym oraz do zapewnienia, aby zmiany nie wpłynęły niekorzystnie na ochronę gwarantowaną przez Konwencję ramową.

Media w językach mniejszościowych

106. Obowiązki nadawców publicznych dotyczące treści programowych w językach mniejszościowych oraz dotyczące mniejszości narodowych nie uległy zmianie od czasu wydania poprzedniej opinii¹¹⁷, a treści te nadal tworzone są w oddziałach Telewizji Polskiej i Polskiego Radia, sześciu do siedmiu stacjach telewizyjnych i dwunastu stacjach radiowych, które zapewniają treści programowe w językach regionalnych lub mniejszościowych. W okresie sprawozdawczym Radio Białystok transmituje spójną liczbę godzin audycji w językach regionalnych lub mniejszościowych¹¹⁸, co daje łączną liczbę 287–289 godzin transmisji rocznie. W przypadku Radia Gdańsk, w regionie, w którym znajduje się społeczność posługująca się językiem kaszubskim, liczba godzin w latach 2013–2018 zwiększyła się ponad dwukrotnie, co jest tendencją pożądaną. Ogólna tendencja w zakresie radiofonii publicznej w danych regionach jest również pozytywna – odnotowano wzrost z 1153 godzin transmisji dla mniejszości w 2013 r. do 1854 godzin w 2017 r. Komitet doradczy jest jednak zaniepokojony znacznym ograniczeniem godzin transmisji w 2018 r. (do 1489). Ograniczenie liczby godzin transmisji w Radiu Opole o ponad 50%, działającym w regionie, którego ograniczony obszar zamieszkuje mniejszość niemiecka, także budzi niepokój. Obawy wzbudza także fakt, że w 2013 r. oddział telewizji w Opolu nadał 28 godzin treści, natomiast w 2018 r. – zaledwie 8. Jeżeli chodzi o telewizję regionalną TVP3 Białystok nadaje najwięcej godzin treści skierowanych do większości różnych mniejszości¹¹⁹, a ich liczba w 2018 r. wyniosła 81 (wzrost z 68 w 2013 r.). Ogólnie rzecz biorąc, dane liczbowe wskazują, że transmisje telewizyjne w 2018 r. osiągnęły łączną liczbę 149 godzin, mniej więcej tyle, co w 2013 r.¹²⁰ Dane przekazane przez organy nie wyjaśniają, w jakich językach każdego roku produkowano transmisje radiowe i telewizyjne, przez co trudno jest dokładnie ocenić rozwój sytuacji w okresie monitorowania.

107. Przedstawiciele mniejszości zgłaszali, że zaprojektowane dla nich programy były często bardzo krótkie lub nadawane były w niedogodnych godzinach – późno w nocy albo wcześnie rano. Przykładowo cotygodniowy niemieckojęzyczny magazyn telewizyjny Schlesien Journal jest nadawany co tydzień przez 12 minut. Komitet doradczy przypomina, że „należy zadbać o to, by programy w językach mniejszości były wysokiej jakości i atrakcyjne dla szerszego grona odbiorców, oraz aby były nadawane w dogodnych godzinach”¹²¹.

¹¹⁷Zob. art. 21 ust. 1a [ustawy o radiofonii i telewizji](#); art. 18 ust. 2 [ustawy](#) o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

¹¹⁸ Na województwie podlaskim treści programowe tworzy się dla mniejszości białoruskiej, litewskiej, romskiej, tatarskiej, rosyjskiej i ukraińskiej.

¹¹⁹ Według informacji udzielonych przez władze w 2016 r. TVP Białystok nadawała programy dla mniejszości ukraińskiej (23 godziny 40 minut), białoruskiej (36 godzin 51 minut), rosyjskiej (2 godziny 45 minut), romskiej (2 godziny 45 minut), litewskiej (12 godzin 58 minut) i tatarskiej (4 godziny 8 minut).

¹²⁰ Należy jednak zauważyć, że w 2015 r. czas emisji wyniósł 183 godziny.

¹²¹ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 3](#), pkt 41.

108. Jeżeli chodzi o mniejszości zamieszkujące terytorium Polski w rozproszeniu, w raporcie krajowym znajdują się informacje na temat tego, że istnieje duża liczba programów radiowych i telewizyjnych nadawanych w języku ukraińskim lub skierowanych do osób należących do mniejszości ukraińskiej, które są tworzone i nadawane na poziomie oddziału regionalnego¹²². Istnieje również ukraiński program z polskimi napisami – Telenowyny – który tworzony jest przez sieć regionalną (TVP 3) i dostępny w całym kraju¹²³. Komitet doradczy bardzo ubolewa nad faktem, że program ten obecnie transmitowany jest tylko raz w miesiącu, chociaż wcześniej był emitowany co tydzień¹²⁴. Komitet doradczy również z zadowoleniem przyjmuje fakt, że istnieją programy telewizyjne skierowane do mniejszości romskiej, za których produkcję odpowiadają TVP Białystok i TVP Katowice, a także że istnieje szereg programów radiowych produkowanych w różnych oddziałach regionalnych, których celem jest łamanie stereotypów i zachęcanie do integracji społeczeństwa¹²⁵.

109. Niezależnie od niewielkiej liczebności osób należących do mniejszości w Polsce i faktu, że wiele z nich zamieszkuje ograniczone obszary w różnych województwach, komitet doradczy może jedynie ubolewać, że na szczeblu krajowym nie istnieją treści programowe w językach regionalnych lub mniejszościowych, z wyjątkiem comiesięcznego programu ukraińskiego. Komitet uznaje, że takie treści programowe „jeszcze bardziej wzmacniają spójność społeczną, ponieważ odzwierciedlają ogólną politykę integracyjną wobec mniejszości”¹²⁶, oraz że „polityki w sprawach językowych i kulturalnych muszą (...) zapewniać, aby wszystkie języki i kultury, które występują w danym społeczeństwie, były widoczne i słyszalne w strefie publicznej tak, aby każda osoba miała świadomość zróżnicowanego charakteru danego społeczeństwa i uznawała się za pełnoprawnego członka danego społeczeństwa”¹²⁷. Ma to także zastosowanie do osób należących do mniejszości mieszkających poza tradycyjnymi obszarami osiedlania się (zob. również art. 6).

110. Jeżeli chodzi o media drukowane, komitet doradczy zaobserwował wiele przykładów mediów drukowanych, dwujęzycznych bądź w języku regionalnym lub mniejszościowym, które państwo finansowało za pomocą dotacji (na przykład: dwujęzyczny kwartalnik ormiańsko-polski wydawany przez Stowarzyszenia Ormian; miesięcznik Život wydawany w języku słowackim). W raporcie krajowym przedstawiono także informacje, że organy mają na celu zapewnienie, aby istniała co najmniej jedna publikacja w każdym uznawanym języku regionalnym lub mniejszościowym w Polsce¹²⁸, co spowodowało utworzenie bogatego i prężnego krajobrazu prasowego. Niektórzy przedstawiciele mniejszości wyrazili obawy dotyczące corocznego opartego na dotacjach procesu pozyskiwania funduszy na te publikacje. Władze twierdzą, że jest bardzo mało prawdopodobne, aby kiedykolwiek odmówiono finansowania takich „sztandarowych” projektów. Komitet doradczy bierze pod uwagę dane przekazane przez organy dowodzące, że finansowanie pracy mniejszości utrzymało się na stałym

¹²² Zob. [raport krajowy](#), s. 112–114.

¹²³ Zob. <https://regiony.tvp.pl/12132504/telenowyny?fbclid=IwAR2n7XJW4gHv1ZpU1M9CCAf1-skjE2oKqETMIhN6QSFpFhu6L7tGfuxAI> (w języku polskim).

¹²⁴ W raporcie krajowym poinformowano, że program nadawany jest cztery razy w miesiącu, natomiast informatorzy komitetu doradczego zgłosili, że transmisja ma miejsce tylko raz w miesiącu, co potwierdza strona internetowa programu: <https://regiony.tvp.pl/12132504/telenowyny> (w języku polskim). Z informacji udzielonych przez organy wynika również, że łączna liczba godzin treści programowych dostępnych w języku ukraińskim w całym kraju w 2016 r. wyniosła 13 godzin 11 minut.

¹²⁵ Radio Opole, Koszalin i Zachód.

¹²⁶ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 3](#), pkt 40.

¹²⁷ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 4](#), ust. 61.

¹²⁸ Zob. [raport krajowy](#), s. 106. Zob. również s. 11–25, by zapoznać się z kompleksowym wykazem wszystkich najważniejszych tytułów prasowych.

poziomie¹²⁹, oraz że finansowanie mediów elektronicznych wzrosło w okresie 2013–2019¹³⁰, aczkolwiek komitet doradczy niepokoi się również tym, że to finansowanie otrzymuje obecnie tylko pięć mniejszości oraz kaszubska społeczność językowa¹³¹. Niemniej jednak komitet doradczy obawia się, że taki model mógłby odzwierciedlać nieprzewidywalność finansowania opartego na projekcie. Ze względu na funkcje użyteczności publicznej mediów drukowanych w językach mniejszościowych komitet doradczy uważa, że niezbędne jest zabezpieczenie trwałych mediów drukowanych w językach mniejszości, zarówno cyfrowych, jak i drukowanych.

Zalecenia

111. Komitet doradczy wzywa władze, by szanując niezależność redakcyjną, podjęły pozytywne działania w celu włączenia informacji o kulturze, języku i historii mniejszości narodowych, a także o ich problemach i zainteresowaniach, do głównego nurtu krajowych publicznych radiowych i telewizyjnych treści programowych w celu promowania wzajemnego poszanowania, pluralizmu kulturowego i spójności społecznej.

112. Władze powinny utrzymać pozytywne podejście do finansowania krajowego mediów drukowanych w językach mniejszościowych oraz rozważyć przyznanie finansowania podstawowego organizacjom mniejszościowym w celu zapewnienia trwałości tych mediów.

Artykuł 10 Konwencji ramowej

Posługiwanie się językami mniejszości w stosunkach z organami administracyjnymi

113. Ramy legislacyjne dotyczące posługiwania się językami mniejszości narodowych w stosunkach z organami administracyjnymi nie uległy zmianie: gminy, w których osoby należące do danej mniejszości narodowej stanowią co najmniej 20 % populacji lokalnej, mogą ubiegać się o wpis do „Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy” (zwanego dalej: „Urzędowym Rejestrem”). Gdy minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych przyzna taki status, lokalni mieszkańcy mają prawo zwrócić się do organów gminnych oraz uzyskać odpowiedź w języku pomocniczym – ustnie lub na piśmie¹³². Według spisu ludności z 2011 r. 51 gmin osiągnęło ten próg.

114. Od czasu ostatniego cyklu monitorowania liczba gmin w Urzędowym Rejestrze nieznacznie wzrosła z 30 do 33. Najnowszymi gminami dodanymi do rejestru były: gmina Linia (2012), Żukowo (2013) i Luzino (2014) – w każdej z nich wprowadzono j. kaszubski jako język pomocniczy¹³³. Zgodnie z informacjami dostępnymi dla komitetu doradczego żaden wniosek rady gminy o wpis do Urzędowego Rejestru nie został odrzucony. Komitet doradczy z zadowoleniem przyjmuje informację, że do Urzędowego Rejestru dodano trzy gminy. Ubolewa on jednak, że jedna trzecia z 51 gmin osiągających próg nadal nie posługuje się językiem mniejszości narodowych w kontaktach z organami

¹²⁹ W 2019 r. rozdysponowano 3,6 mln PLN (842 000 EUR); w 2018 — 2,7 mln PLN (856 000 EUR), a w 2017 — 3,4 mln PLN (858 000 EUR).

¹³⁰ W 2019 r. rozdysponowano 1,28 mln PLN (290 000 EUR), w porównaniu z 1,06 mln PLN (247 000 EUR) w 2013 r.

¹³¹ Mniejszość białoruska, łemkowska, niemiecka, ormiańska i ukraińska oraz społeczność kaszubska.

¹³² Zob. art. 9–11 [ustawy](#) o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy (Dz. U. Nr 102, poz. 856); [raport krajowy](#), s. 118, [załącznik 1](#) i [załącznik 6](#). Aby zapoznać się ze szczegółową oceną, zob. [druga opinia](#) komitetu doradczego w sprawie Polski.

¹³³ Zgodnie z [załącznikiem 6](#) do raportu krajowego (w języku polskim) w 22 gminach wprowadzono niemiecki jako język pomocniczy, w 5 język białoruski, w kolejnych 5 kaszubski, a w jednej litewski.

administracyjnymi. W latach 2014 i 2015 Ministerstwo Administracji wdrażało kampanię promującą posługiwanie się krajowym i językami mniejszości etnicznych oraz kaszubskim, językiem regionalnym. Stanowiła ona działanie następcze wynikłe z zalecenia Komitetu Ekspertów ds. Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych. Celem kampanii było poinformowanie władz lokalnych o obowiązkach wynikających z Karty, a osób należących do mniejszości o możliwościach posługiwania się ww. językami jako językami pomocniczymi w kontaktach z władzami oraz stosowania ich na oznakowaniach topograficznych. Komitet doradczy z zadowoleniem przyjmuje informację o wdrożeniu tej kampanii¹³⁴.

115. Ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2017 r. do miasta Opole włączono dziewięć miejscowości w trzech gminach (Dobrzeń Wielki, Komprachceice i Prószków) wpisanych do Urzędowego Rejestru w odniesieniu do j. niemieckiego jako języka pomocniczego¹³⁵. W Opolu zamieszkuje jedynie niewielka mniejszość niemiecka, a zatem nie możliwości wprowadzenia języka niemieckiego jako języka pomocniczego. Ta reforma administracyjno-terytorialna doprowadziła też do obniżenia odsetka osób identyfikujących się z mniejszością niemiecką na obszarze pozostałych trzech gmin. Do miasta Opole włączono dwie dodatkowe miejscowości o znaczącej populacji mniejszości niemieckiej. Wcześniej należały one do gminy Dąbrowa, która nie figurowała w Urzędowym Rejestrze, ponieważ nie osiągnęła progu 20% (14% populacji niemieckiej wg spisu ludności z 2011 r.).

116. Komitet doradczy głęboko ubolewa nad skutkami reformy administracyjnej w sprawie praw posługiwania się językiem mniejszości w stosunkach z organami administracyjnymi. Według szacunków przekazanych przez przedstawicieli mniejszości niemieckiej, pozbawia ona znaczną liczbę osób, które były związane z niemiecką mniejszością narodową podczas spisu powszechnego w 2011 r., możliwości posługiwania się językiem niemieckim w kontaktach z organami administracji (zob. również art. 11, 15 i 16). Ponadto zmniejszył się odsetek osób należących do mniejszości niemieckiej w pozostałych czterech gminach, co może negatywnie wpłynąć na dostęp tych osób do praw wynikających z art. 10 Konwencji ramowej.

117. Przedstawiciele mniejszości litewskiej wyrazili ubolewanie, że próg wynoszący 20% nie obejmuje szeregu gmin zamieszkałych przez stosunkowo liczebną mniejszość. Dotyczy to na przykład gminy Sejny, gdzie 15,5% mieszkańców należy do mniejszości litewskiej. Komitet doradczy przypomina, że „ponieważ uprawnienia wskazane w art. 10 ust. 2 powstają po spełnieniu jednego z dwóch głównych kryteriów (znacząca ilość lub tradycyjnie zamieszkały obszar), mają one zastosowanie również na obszarach, na których zamieszkuje jedynie stosunkowo niewielki odsetek osób należących do mniejszości narodowych, pod warunkiem że osoby należące do mniejszości narodowych tradycyjnie zamieszkują odnośne obszary i o ile osoby te tego sobie zażyczą oraz że takie życzenie odpowiada rzeczywistym potrzebom”¹³⁶. Komitet doradczy zachęca zatem państwa do starannego rozważenia ustanowienia progów w celu ustalenia obszarów zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości

¹³⁴ [Trzeci raport okresowy w sprawie wdrażania Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych w Polsce](#), 4 października 2019 r., s. 9.

¹³⁵ Do miasta Opole włączono następujące miejscowości: Borki/Borrek, Brzezcie/Finkenstein, Czarnowasy/Czarnowan, część wsi Dobrzeń, Mały/Klein Döbern, Krzanowice/Krzanowitz, Świerkle/Horst w gminie Dobrzeń Wielki, Chmielowice/Chmiellowitz i Żerkowice/Zirkowitz w gminie Komprachceice oraz Winów w gminie Prószków. Należy zauważyć, że odsetek mieszkańców identyfikujących się z mniejszością niemiecką spadł poniżej progu w trakcie spisów ludności prowadzonych w latach 2002–2011 zarówno w gminie Dobrzeń Wielki (z 20,9% do 17,8%), jak i Komprachceice (z 31,3% do 17,4%). Niemniej jednak gminy pozostały w Urzędowym Rejestrze (zob. również [trzecia opinia](#) komitetu doradczego w sprawie Polski, ust. 112).

¹³⁶ Zob. [komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 3](#), pkt 56.

narodowych „w znaczącej ilości i z zadowoleniem przyjmuje środki podjęte przez organy w celu obniżenia wszelkich tego rodzaju progów w stosownych przypadkach”¹³⁷.

118. Komitet doradczy przypomina, że „ponieważ uprawnienia wskazane w art. 10 ust. 2 powstają po spełnieniu jednego z dwóch głównych kryteriów (znacząca ilość lub tradycyjnie zamieszkały obszar), mają one zastosowanie również na obszarach, na których zamieszkuje jedynie stosunkowo niewielki odsetek osób należących do mniejszości narodowych, pod warunkiem że osoby należące do mniejszości narodowych tradycyjnie zamieszkują odnośne obszary, że osoby te tego sobie zażyczą oraz że takie życzenie odpowiada rzeczywistym potrzebom”¹³⁸.

Zalecenie

119. Komitet doradczy zachęca władze do przyjęcia elastycznego podejścia do oznakowania w językach mniejszości narodowych również w sytuacjach, gdy odsetek ten jest niższy od progu 20 %, a w szczególności w tych gminach, które znajdowały się powyżej tego progu, zanim reforma terytorialna miała na nie wpływ. Wzywa on władze, aby zachęcały mniejszości narodowe do uczestnictwa w opracowywaniu podejścia dotyczącego posługiwania się językiem mniejszości w kontakcie z władzami miasta Opole.

Artykuł 11 Konwencji ramowej

Oznakowania topograficzne w języku mniejszości narodowej

120. Ramy legislacyjne dotyczące oznakowań topograficznych w językach mniejszości narodowych pozostają niezmienione: znaki z napisami w języku mniejszości narodowej wraz z tymi w języku polskim mogą być stosowane w gminach, w których osoby należące do mniejszości narodowych stanowią przynajmniej 20% populacji. Takie znaki mogą być również stosowane w gminach, które nie spełniają progu 20%, o ile opowie się za tym ponad połowa mieszkańców uczestniczących w konsultacjach na szczeblu lokalnym¹³⁹.

121. Od czasu ostatniego cyklu monitorowania do „Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości” dodano 11 gmin, wskutek czego ich całkowita liczba wynosi 62. Dziewięć z nowo dodanych gmin wprowadziło nazwy miejscowości w języku kaszubskim, a dwie wprowadziły nazwy miejscowości w języku niemieckim. Koszty nowego dwujęzycznego oznakowania pokrywa się z budżetu krajowego i w 2016 r. wynosiły one 55 000 €¹⁴⁰. Nie dokonano jednak wpisów do rejestru dotyczących tablic z dwujęzycznymi nazwami ulic. Koszty te pokrywają same gminy.

122. Rozszerzenie granic miasta Opole (zob. art. 10 powyżej) miało również wpływ na dziewięć miejscowości w gminach Dobrzeń Wielki, Komprachcice i Prószków, które znajdują się w „Rejestrze gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości”. W następstwie ich włączenia w

¹³⁷ Zob. [komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 3](#), pkt 57.

¹³⁸ Zob. [komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 3](#), pkt 56.

¹³⁹ Zob. art. 12 i 13 [ustawy](#) o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, wzorów wniosków o wpisanie do tego Rejestru oraz o ustalenie dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej lub etnicznej albo w języku regionalnym (Dz.U. z 2014, poz. 1486); [raport krajowy](#) s. 120–122, [załącznik 1](#) oraz [załącznik 7](#).

¹⁴⁰Zob. [raport krajowy](#) s. 122 oraz informacja dotycząca lat 2017–2019 przekazana przez władze w pisemnych oświadczeniach w czerwcu i wrześniu 2019 r.

granice miasta Opole z dniem 1 stycznia 2017 r. w miejscowościach tych zdemontowano dwujęzyczne znaki z nazwami w języku polskim/niemieckim i zastąpiono oznaczeniami w języku polskim.

123. Komitet doradczy przypomina, że dwujęzyczne oznakowania topograficzne oraz oznaczenia prywatne stanowią potwierdzenie, że obecność mniejszości narodowych jest doceniana, a tym samym niesie za sobą ważną symboliczną wartość dla integracji społeczeństwa. Komitet doradczy podkreśla w tym kontekście istotność promowania znaków dwujęzycznych, ponieważ „stanowi to przesłanie, iż dane terytorium jest zgodnie współdzielone przez różne grupy ludności”¹⁴¹.

124. W związku z tym komitet doradczy głęboko ubolewa z powodu skutków reformy administracyjnej w Opolu dotyczącej oznakowań topograficznych w języku niemieckim. Niezależnie od oceny tej reformy jako takiej komitet doradczy uważa, że czynne usunięcie istniejącego dwujęzycznego oznakowania stanowi wyraźny negatywny gest w kierunku osób należących do mniejszości narodowej.

Zalecenie

125. Komitet doradczy wzywa władze do znalezienia rozwiązań dotyczących ponownego montażu dwujęzycznych tabliczek w tych częściach Opola, które przed reformą terytorialno-administracyjną należały do gmin zamieszkiwanych przez znaczną liczbę osób należących do mniejszości niemieckiej, jako ważnego, symbolicznego gestu zarówno w stronę mniejszości, jak i większości mieszkającej w Opolu.

Artykuł 12 Konwencji ramowej

Wiedza o mniejszościach i edukacja międzykulturowa

126. W nowej podstawie programowej wprowadzonej w 2017 i 2018 r.¹⁴² nadal kładzie się nacisk na kształcenie dzieci należących do mniejszości narodowych w zakresie ich kultury, historii i języka¹⁴³. Komitet doradczy nie był jednak w stanie uzyskać informacji, których klasach i na jakich przedmiotach dzieci należące do większości uczą się o obecności mniejszości narodowych w Polsce oraz ich wkładzie w historię Polski. Ponadto komitet doradczy nie posiada wiedzy na temat jakiegokolwiek zaangażowania przedstawicieli mniejszości narodowych w opracowywanie nowego programu nauczania czy podręczników. Wydaje się również, iż władze nie wiedzą, jak mniejszości narodowe przedstawia się w podręcznikach oraz innych materiałach do nauczania, a także podczas szkoleń dla nauczycieli. Przedstawiciele kilku mniejszości skrytykowali fakt, że polskie dzieci nie uczą się w wystarczającym stopniu o mniejszościach narodowych w Polsce, w szczególności tych o mniejszej liczbie przedstawicieli takich jak Łemkowie. Niektórzy rozmówcy wskazali również, że nowy program nauczania jeszcze bardziej koncentruje się na historii narodowej Polski, podczas gdy oni woleliby podejście do historii zakładające wiele różnych perspektyw, zgodnie z którym uznaje się tradycyjną różnorodność kulturową Polski.

¹⁴¹ Zob. [komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 3](#), pkt 67.

¹⁴² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. poz. 356) oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz.U. poz. 467) – nowa podstawa programowa dla szkół ponadpodstawowych będzie stosowana od roku szk. 2019/2020.

¹⁴³ Ministerstwo Edukacji (2018), [Komentarz do podstawy programowej przedmiotu język mniejszości narodowej lub etnicznej](#) (w języku polskim), s. 18.

127. Komitet doradczy przypomina, że państwa-strony muszą dokonywać regularnych przeglądów programów nauczania i podręczników do przedmiotów, takich jak historia, religia i literatura w celu zapewnienia odzwierciedlenia różnorodności kultur i tożsamości oraz promocji tolerancji i komunikacji międzykulturowej¹⁴⁴. W związku z tym komitet ubolewa na faktem, że przedstawiciele mniejszości narodowych wydają się być zaniepokojeni sposobem odzwierciedlenia różnorodności kulturowej w obecnej podstawie programowej i materiałach do nauczania oraz że istnieje zbyt mało obiektywnych informacji na temat faktycznej sytuacji w szkołach.

Zalecenie

128. Komitet doradczy zachęca władze, aby promowały przekazywanie polskim dzieciom odpowiednich informacji dotyczących historii, kultury i języków mniejszości narodowych, a także ich wkładu w historię Polski oraz, w stosownych przypadkach, podejmowały działania w tym zakresie, na przykład poprzez przegląd materiałów do nauczania i uczenia się.

Dostęp dzieci romskich do edukacji

129. Ogólna sytuacja Romów w zakresie edukacji wykazuje stopniowe oznaki poprawy, w dużej mierze dzięki działaniom podejmowanym w ramach Programu integracji społeczności romskiej. Jak wskazuje raport krajowy, w 2015 r. obowiązek szkolny realizowało 93% dzieci romskich, które było nim objętych (wzrost o 9% od 2013 r.)¹⁴⁵. Przykłady podjętych działań obejmują finansowanie przedszkoli, wyposażenie dzieci w akcesoria szkolne, pomoce dydaktyczne oraz produkty higieny osobistej, a także, choć w mniejszym zakresie, pokrycie kosztów wycieczek oraz posiłków szkolnych. 2455 uczniów otrzymało także podręczniki. Komitet doradczy poinformowano również, że ostatnia reforma edukacyjna rozszerzająca edukację podstawową z sześciu do ośmiu lat może mieć pozytywny wpływ na uczniów romskich, opóźniając moment, w którym wielu z nich może zrezygnować z edukacji, którym jest przejście od kształcenia podstawowego do ponadpodstawowego.

130. Jeżeli chodzi o kształcenie wyższe, w raporcie krajowym odnotowuje się, że w 2015 r. przeznaczono 450 000 zł (105 000 €) na wypłatę 111 stypendiów dla studentów romskich, aby mogli kształcić się w instytucjach szkolnictwa wyższego lub odbyć szkolenia dla nauczycieli. Władze informują, że każdego roku około 40 studentów otrzymuje stypendia umożliwiające kształcenie wyższe, co zasadniczo odzwierciedla ogólną liczbę studentów romskich. Władze są świadome, że dla dalszego zwiększenia ich liczby konieczne jest podjęcie intensywniejszych działań, komitet doradczy docenia jednak te pozytywne środki.

131. W poprzedniej opinii komitet doradczy zwrócił się do władz, aby pierwszej kolejności zintensyfikowały działania mające na celu zapewnienie dostępu mniejszości romskiej do przedszkoli. Zwraca on uwagę, że w ramach programu integracji społeczności romskiej na latach 2014–2020 rodzice ze społeczności romskiej otrzymują środki finansowe na posyłanie dzieci do przedszkoli. W latach 2013–2018 liczba uczniów romskich w przedszkolach zmniejszyła się z 337 w roku 2013/14 do 210 w roku 2018/19, zasadniczo odzwierciedlało to malejącą łączną liczbę uczniów romskich w szkolnictwie¹⁴⁶. Władze poinformowały komitet doradczy, iż w roku 2013/14 do przedszkoli uczęszczało 75,3% dzieci z mniejszości romskiej, a od 2017 r. wprowadzono obowiązek przynajmniej rocznego kształcenia przedszkolnego. W lokalnym audycie przeprowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli w województwie małopolskim stwierdzono, że kształcenie przedszkolne wciąż powinno być priorytetem

¹⁴⁴ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 3](#), s. 11; zob. również Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych (2012), [Wytuczne lublańskie dotyczące integracji zróżnicowanych społeczeństw](#), s. 56.

¹⁴⁵ Zob. [raport krajowy](#), s. 35. Obowiązkiem szkolnym objętych było 3230 dzieci romskich, a realizowało go 3002 dzieci.

¹⁴⁶ Dane rządowe wskazują spadek łącznej liczby romskich uczniów z 2547 w roku 2013/14 do 2239 w roku 2018/19.

dla władz, ponieważ od czasu wdrożenia programu integracji niewiele się zmieniło w tym względzie¹⁴⁷. Analiza wskazuje również, że w siedmiu gminach, w których przeprowadzono audyt, z dostępnego finansowania przedszkolnego nie korzystali żadni uczniowie romscy. Na koniec roku 2015 przysługiwało ono 61 uczniom z tych gmin¹⁴⁸.

132. W trakcie wizyty przedstawiciele Romów poinformowali komitet doradczy o swoich obawach dotyczących sposobu podziału środków finansowych na opłaty przeznaczone na kształcenie przedszkolne w ramach programu integracji. Opisali działanie systemu w kilku samorządach, zgodnie z którym organizacje pozarządowe występują do gminy z wnioskiem o środki finansowe na projekt w ramach programu integracji społeczności romskiej. Gmina musi wyrazić zgodę, aby wystąpić o przydzielenie środków. Nawet jeżeli organizacja pozarządowa przejdzie pomyślnie ten etap, środki są ostatecznie wypłacane gminnemu ośrodkowi pomocy społecznej bez wyraźnego wskazania, że są one przeznaczone na edukację przedszkolną dzieci romskich. Potencjalni beneficjenci, na przykład rodzice dzieci romskich, którzy chcą wysłać swoje dzieci do przedszkola, muszą następnie ubiegać się o finansowanie w procesie otwartym dla każdego mieszkańca danej gminy, w którym wykorzystuje się ogólny mechanizm weryfikacji dochodów. Oznacza to, że odbiorcy, dla których przeznaczone jest finansowanie, mogą go nie otrzymać, ponieważ ich dochody mogą być niewystarczająco niskie, aby skorzystać z pomocy społecznej, lub może ich zniechęcać biurokracja, na przykład konieczność dostarczenia zaświadczenia o dochodach. Przedstawiciele poinformowali również, że w przypadku otrzymywania takiej pomocy, mogłaby zostać zmniejszona wysokość innych świadczeń socjalnych, które otrzymują. Organy krajowe potwierdziły, że taka sytuacja jest możliwa, ale że może się ona różnić w poszczególnych gminach i zależy od polityki obowiązującej na szczeblu lokalnym.

133. Zdaniem komitetu doradczego taka sytuacja może zniechęcać rodziców ze społeczności romskiej do ubiegania się o finansowanie i w obliczu niekorzystnej sytuacji ekonomicznej i edukacyjnej, w jakiej znajduje się wielu Romów (zob. art. 15), a która wymaga podjęcia wyraźnych działań, władze powinny raczej poszukiwać sposobów ułatwienia dostępu rodzicom ze społeczności romskiej do środków finansowych umożliwiających uiszczenie opłat za przedszkole. W przypadkach, gdy takie finansowanie jest dostępne, proces składania wniosków powinien być przejrzysty, a w przypadkach, gdy za wypłatę środków finansowych odpowiedzialny jest samorząd terytorialny, należy wyraźnie wskazać, na co są one przeznaczone, aby zapewnić, że trafią do osób, którym się należą, bez dalszego pogarszania ich sytuacji finansowej.

134. Podczas rozmów z komitetem doradczym przedstawiciele Romów podkreślili sukces związany z obecnością asystentów, których w Polsce jest obecnie 92 i którzy w większości pochodzą ze społeczności romskiej. W społeczności romskiej asystenci występują w charakterze kluczowego pomostu między rodzinami a szkołą, często towarzysząc romskim uczniom na przestrzeni całej obowiązkowej edukacji, jaką odbywają¹⁴⁹. Asystenci poinformowali komitet doradczy o szerokiej gamie ról, jakie pełnią, obejmujących prowadzenie zajęć dodatkowych dla romskich uczniów, zachęcanie rodziców do posyłania rano dzieci do szkoły czy uczestniczenie w wieczornych zebraniach rodziców. Podkreślili również, że zajmują się osobami powracającymi z Europy Zachodniej, z których wiele nie mówi po polsku, co oznacza, że asystenci muszą podejmować dodatkową pracę, aby nauczyć ich polskiego. Asystenci romscy początkowo otrzymywali wynagrodzenie w ramach kolejnych krajowych strategii integracji, obecnie jednak komitet doradczy poinformowano, że ich wynagrodzenie leży w gestii

¹⁴⁷ [Najwyższa Izba Kontroli](#), zob. s. 21–25 (w języku polskim).

¹⁴⁸ Tamże, s. 25.

¹⁴⁹ Zob. również [Raport z monitoringu społeczeństwa obywatelskiego w sprawie wdrożenia krajowej strategii integracji Romów w Polsce](#), czerwiec 2018 r., s. 13.

samorządów terytorialnych lub szkół, przy czym koszty wynagrodzenia obciążają regularne budżety. Jest to pozytywne działanie zasługujące na pochwałę, ponieważ zapewnia stabilność zatrudnienia asystentów.

135. Asystenci zgłosili również komitetowi doradczemu swoje obawy, takie jak fakt, że na niektórych obszarach na 90–100 uczniów przypada jeden asystent, co oznacza, że nie jest on w stanie zapewnić wysokiego poziomu wsparcia, jakiego potrzebują. Komitet doradczy poinformowano również, że asystenci, nawet ci posiadający wykształcenie wyższe, znajdują się często na niskim szczeblu w skali wynagrodzeń nauczycieli oraz że nie wszyscy nauczyciele w szkołach doceniają kluczową rolę, jaką pełnią asystenci. Władze twierdzą, że ich niewysokie zarobki wynikają przede wszystkim z niskiego poziomu wykształcenia. Chociaż komitet doradczy zdaje sobie sprawę, że asystenci romscy nie zawsze posiadają wykształcenie wyższe, nie można umniejszać roli, jaką pełnią w szkołach, a decyzji dotyczących ich wynagrodzeń nie należy opierać wyłącznie na tym kryterium, lecz podczas ich podejmowania powinno się również uwzględniać szeroki zakres działań, jakich oczekuje się od asystentów. Komitet doradczy oczekuje, że podczas wszelkich negocjacji z nauczycielami dotyczących możliwych wzrostów wynagrodzeń, potrzeba obecności romskich asystentów zostanie należycie wzięta pod uwagę. Ponadto władze oświatowe mogłyby podjąć działania mające na celu lepsze uświadomienie nauczycielom, jakie działania podejmują romscy asystenci oraz jak ważni są w promowaniu równego dostępu do edukacji dla romskich uczniów.

136. Rządowe dane liczbowe wskazują, że liczba romskich uczniów podejmujących kształcenie w szkołach ponadpodstawowych po odbyciu kształcenia podstawowego jest szczególnie niska. Dane wskazują, że w okresie sprawozdawczym z kształcenia ponadpodstawowego korzystało średnio 72 romskich uczniów (tj. tylu uczniów otrzymywało stypendium dla Romów), co stanowi od 3 do 4% liczby uczniów objętych kształceniem na poziomie podstawowym¹⁵⁰. Władze wskazują, że dane te są przybliżone, ponieważ nie mogą one gromadzić danych opartych na pochodzeniu etnicznym. Jednak oznacza to, że ponad 90% romskich uczniów, którzy odbyli kształcenie na poziomie podstawowym, nie kontynuuje go na poziomie ponadpodstawowym. Władze wskazują również, że chociaż w Polsce edukacja jest obowiązkowa do 18. roku życia, jej reforma oznacza, że romscy uczniowie, którzy mogą zrezygnować z kształcenia ponadpodstawowego, uczą się teraz o dwa lata dłużej niż wcześniej, tj. do 14. roku życia zamiast do 12. Niemniej jednak komitet doradczy uważa, że sytuacja ta jest szczególnie niepokojąca.

137. Co więcej liczba uczniów objętych kształceniem ponadpodstawowym również spada. W ciągu pięciu lat zmniejszyła się z 3,9% do 2,9%. Władze nie mogą dostarczyć danych w podziale na płeć. Według danych Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej opublikowanych w 2014 r., uzyskanych na podstawie badania z 2011 r.¹⁵¹, do których odnoszą się również władze, częściej z edukacji przed osiągnięciem 16. roku życia rezygnują dziewczęta (56% dziewcząt w porównaniu z 47% chłopców)¹⁵². Ten sam wskaźnik dla osób spoza społeczności romskiej wynosi 10%. Wśród przyczyn takiego wskaźnika rezygnacji z kształcenia 15% Romów w Polsce wskazało, że opuścili oni szkołę lub do nie uczestniczyli w lekcjach z powodu „ślubu, ciąży lub urodzenia dziecka”, co stanowiło najwyższy odsetek wśród 11 państw, w których przeprowadzono badanie.

138. Według tego samego badania 23% Romów uzyskało wykształcenie na poziomie ponadpodstawowym w porównaniu z 89% populacji ogólnej¹⁵³. Miało to miejsce przed reformą edukacji, która wydłużyła kształcenie na poziomie podstawowym. Organizacje romskie poinformowały również o

¹⁵⁰ 1974–2110 uczniów.

¹⁵¹ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) (2014), [Edukacja: sytuacja Romów w 11 państwach członkowskich UE](#).

¹⁵² Tamże, wykres 16.

¹⁵³ Tamże, wykres 18.

braku znaczącej poprawy pod względem osiągnięć romskich uczniów na egzaminach oraz o tym, że wciąż nie nadążają za swoimi rówieśnikami spoza społeczności romskiej¹⁵⁴.

139. Poprzednio powodem zaniepokojenia komitetu doradczego było umieszczanie romskich uczniów w tzw. „szkołach specjalnych” ze względu na niepełnosprawność lub trudności w uczeniu się. Zgodnie z raportem krajowym od momentu wydania trzeciej opinii polskie władze pomyślnie zmniejszyły odsetek romskich uczniów uczęszczających do „szkół specjalnych” z 16,8%¹⁵⁵ do 7%¹⁵⁶, chociaż jest on wciąż wyższy niż średnia dla reszty populacji, która wynosi około 3%. Szczegółowe dane liczbowe przekazane przez władze w odniesieniu do łącznej liczby uczniów kształcących się na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym wskazują jednak, że w ciągu ostatnich sześciu lat odsetek ten wyniósł średnio 9%. Jednak pomimo tej dysproporcji komitet doradczy docenia działania podjęte w celu zmniejszenia tego odsetka, w tym wprowadzenie niewerbalnych testów do oceny możliwych trudności w nauce, oraz zauważa kluczową rolę, jaką mogą pełnić romscy asystenci w nauczycielskich komisjach, sprzeciwiając się umieszczeniu ucznia w „szkole specjalnej” z tego powodu, że nie potrafi on wystarczająco dobrze czytać po polsku. Ostateczna decyzja leży wciąż w gestii rodziców i w tym względzie komitet doradczy zauważa szeroką gamę czynników, które prowadzą do tego, że romscy rodzice rozważają umieszczenie swojego dziecka w „szkole specjalnej”. Komitet doradczy uważa, że zwiększenie liczby romskich asystentów byłoby jednym ze skutecznych działań zapobiegających nieuzasadnionemu umieszczaniu romskich dzieci w „szkołach specjalnych”, ponieważ informowałiby oni od możliwościach kształcenia romskich dzieci oraz wyjaśnialiby konsekwencje uczęszczania do takiej szkoły.

Zalecenia

140. Komitet doradczy wzywa władze do zapewnienia skutecznego udostępnienia kształcenia przedszkolnego dla romskich uczniów, w tym poprzez uproszczenie procedury przyznawania środków finansowych na kształcenie przedszkolne, rozważenie zapewnienia rodzicom możliwości ubiegania się o środki finansowe samodzielnie oraz uznanie szczególnie niekorzystnej sytuacji Romów poprzez zapewnienie, aby przyznanie rodzicom takich środków finansowych nie skutkowało obniżeniem pozostałych świadczeń socjalnych.

141. Komitet doradczy wzywa władze do rozszerzenia programu romskich asystentów w ramach programu integracji społeczności romskiej od 2021 r. w ścisłej współpracy z lokalnymi społecznościami romskimi, aby zapewnić bezpieczny i właściwy poziom wynagrodzenia asystentów oraz aby dzięki kampaniom skierowanym do pozostałych nauczycieli pracownicy sektora oświaty mieli świadomość cennego wkładu romskich asystentów.

142. Komitet doradczy wzywa władze do podjęcia istotnych kroków w celu zwiększenia liczby romskich uczniów na poziomie ponadpodstawowym, z czynnym udziałem lokalnych społeczności romskich i romskich asystentów, w tym poprzez docieranie do lokalnych społeczności z przekazem o znaczeniu edukacji oraz poprzez rozwiązywanie problemów, takich jak m.in. wczesne zawieranie związków małżeńskich.

¹⁵⁴ [Raport z monitoringu społeczeństwa obywatelskiego w sprawie wdrożenia krajowej strategii integracji Romów w Polsce, czerwiec 2018 r., s. 7.](#)

¹⁵⁵ Zob. [trzecia opinia](#) komitetu doradczego dotycząca Polski, s. 28.

¹⁵⁶ Zob. [raport krajowy](#), s. 133.

Artykuł 14 Konwencji ramowej

Nauczanie w języku mniejszości narodowej i uczenie tego języka

143. Chociaż określone ramy legislacyjne dotyczące edukacji w językach mniejszości narodowych uległy tylko nieznacznym zmianom, od 2016 r. wprowadzono znaczące reformy w ogólnym systemie kształcenia. Trzystopniowy system ustanowiony w 1999 r. zmieniono z powrotem na system dwustopniowy. Począwszy od roku szkolnego 2017/18, gimnazja są stopniowo wygaszane, a kształcenie w szkole podstawowej ulega wydłużeniu z sześciu do ośmiu lat. Kształcenie ponadpodstawowe prowadzone jest albo w czteroletnim liceum, albo w pięcioletnim technikum. Dzieci w wieku 6 lat objęto obowiązkiem kształcenia przedszkolnego w ostatnim roku przedszkola. Kształcenie obowiązkowe skrócono z dziesięciu do dziewięciu lat (ostatni rok przedszkola oraz osiem lat szkoły podstawowej)¹⁵⁷.

144. Skutki tego nowego systemu szkolnictwa na nauczanie języków mniejszości będą widoczne w przyszłości. Z uwagi na fakt, że takie nauczanie jest bardziej powszechne w szkołach podstawowych niż na poziomie ponadpodstwowym (zob. poniżej), wydłużenie nauki w szkole podstawowej do ośmiu lat mogłoby skutkować dłuższym niż wcześniej dostępem dla dzieci do nauczania języka mniejszości.

145. W 2013 r. wprowadzono nieznaczące zmiany w zakresie finansowania nauczania języka mniejszości narodowej¹⁵⁸. Znaczące zwiększenie o 150% subwencji na ucznia uczącego się języka mniejszości nadal obowiązuje, ale tylko w przypadku małych szkół, gdzie języka tego uczy się nie więcej niż 60 (szkoły podstawowe) lub 30 (szkoły ponadpodstawowe) uczniów. Wcześniej progi te wynosiły odpowiednio 84 i 42 uczniów. Od 2014 r. wprowadzono kategorię pośrednią dla szkół średniej wielkości, które otrzymują 110% dopłaty uzupełniającej na ucznia¹⁵⁹. W okresie od 2013 do 2018 r. łączna kwota przeznaczona na tę subwencję wzrosła o 30%¹⁶⁰. Komitet doradczy z zadowoleniem przyjmuje te zmiany, a w szczególności nowe rozróżnienie między nauczaniem języka mniejszości a uczeniem w tym języku.

146. W ostatnich latach nastąpił dynamiczny wzrost uczniów uczących się języków mniejszości, w większości przypadków jako przedmiotu. O ile w 2011 r. zarejestrowanych było 58 354 uczniów uczących się języka mniejszości, to do 2018 r. liczba ta wzrosła o 50% (88 055 uczniów). W tym samym okresie liczba szkół, w których nauczany jest język mniejszości, wzrosła w znacznie mniejszym zakresie z 1212 do 1361¹⁶¹. Wynika to z wyżej wspomnianego wygaszania gimnazjów, jak również zamykania mniejszych szkół.

147. Liczba uczniów zarejestrowanych jako uczący się języków mniejszości zwiększyła się w przybliżeniu dwukrotnie w przypadku Ormian oraz Białorusinów i o 50% w przypadku regionalnego języka kaszubskiego oraz 65% w przypadku języka niemieckiego. O ile w 2011 r. żadna mniejszość nie

¹⁵⁷ Ustawa – Prawo oświatowe z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 59) oraz przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Zob. strona internetowa [EURYDICE](#), krajowe systemy kształcenia, Polska.

¹⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 (Dz.U. poz. 1687); zob. [Uwagi polskiego rządu do trzeciej opinii komitetu doradczego dotyczącej Polski](#), 21 maja 2014 r., s. 10–11.

¹⁵⁹ Tak jak wcześniej, większe szkoły, w których języka mniejszości uczy się ponad 84 (podstawowe) lub 42 (ponadpodstawowe) uczniów, otrzymują subwencję zwiększoną o 20% na ucznia uczącego się języka mniejszości. Dodatkowy współczynnik (+40%) zwiększa subwencję w przypadku szkół dwujęzycznych, gdy lekcje prowadzone są w całości w języku mniejszości. Zgodnie z [Uwagami polskiego rządu do trzeciej opinii](#) komitetu doradczego dotyczącej Polski zwiększoną subwencję otrzymują również dzieci romskie, którym szkoła zapewnia dodatkową pomoc.

¹⁶⁰ Z 280 mln zł (65 mln €) w 2013 r. do 365 mln zł (85 mln €) w 2018 r.

¹⁶¹ Wszystkie dane w niniejszym akapicie oparto na [trzecim](#) i [czwartym](#) raporcie krajowym, a także na bazie danych Ministerstwa Edukacji dostępnej pod adresem : <https://cie.men.gov.pl/sio-strona-glowna/dane-statystyczne/jezyki-obce-dane-statystyczne> (w języku polskim).

była nauczana w języku rosyjskim, obecnie istnieją dwie szkoły, w których w języku rosyjskim uczy się łącznie 45 uczniów. Liczba dzieci uczących się języka łemkowskiego, słowackiego i ukraińskiego utrzymuje się na stałym poziomie. Liczba dzieci uczących się litewskiego nieznacznie spadła – z 675 do 609.

148. Należy jednak zauważyć, że tylko w kilku z tych szkół język mniejszości jest językiem wykładowym. W większości szkół języka mniejszości narodowej naucza się jako przedmiotu. Na przykład w przypadku języka litewskiego w raporcie krajowym wymienia się 12 szkół, ale zgodnie z informacjami uzyskanymi od przedstawicieli mniejszości litewskiej tylko w czterech z nich język litewski jest językiem nauczania przedmiotów. Chociaż jest to teoretycznie możliwe i w 2008 r.¹⁶² opublikowano elementarz do nauki języka romskiego, w języku tym nie prowadzi się nauczania, ponieważ wydaje się, że nie ma takiego zapotrzebowania¹⁶³.

149. W trakcie wizyty monitorującej komitet doradczy dowiedział się od rozmówców, że silny bodziec, jaki stanowi 150%-owa dopłata uzupełniająca do przypadającej na ucznia dotacji może mieć niepożądane skutki. Komitet doradczy poinformowano o przypadkach szkół wprowadzających do bazy danych Ministerstwa Edukacji liczbę dzieci większą od tej, która faktycznie uczęszczała na zajęcia z języka mniejszości, tym samym zawyżając sztucznie liczbę uczniów uczęszczających na zajęcia z języka mniejszości. Władze potwierdziły, że dochodziły do nich informacje o takich zarzutach. Ponadto komitet doradczy poinformowano, że subwencja przekazywana jest z budżetu krajowego do gmin jako nieprzeznaczona wyraźnie „darowizna”, której rzeczywiste wydatkowanie nie jest monitorowane. Oznacza to, że nie można wykluczyć, iż część budżetu przeznaczoną na edukację mniejszości narodowych w rzeczywistości przeznacza się na inne cele. W odpowiedzi na te zarzuty w 2017 r. Ministerstwo Edukacji przeprowadziło audyt dotyczący „Prawidłowości realizacji zadań szkół i przedszkoli w zakresie organizacji nauki języka mniejszości narodowej, etnicznej i języka regionalnego oraz własnej historii i kultury”¹⁶⁴.

150. Komitet doradczy z zadowoleniem przyjmuje informację o znaczącym wzroście liczby dzieci uczących się języków mniejszości, w tym o wzroście bezwzględnej liczby osób uczących się języków niemieckiego i kaszubskiego. Ponadto z zadowoleniem przyjmuje nowe, zróżnicowane podejście względem zwiększonej subwencji na uczniów uczących się języka mniejszości oraz zwiększenie funduszy publicznych, jakie zainwestowano na przestrzeni ostatnich lat. Niepokój komitetu doradczego wzbudziła jednak informacja, że na kształcenie w języku mniejszości narodowych może być przeznaczana niepełna kwota oraz, że wyżej wymienione dane liczbowe mogą być zawyżone. Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję Ministerstwa Edukacji o zbadaniu tej sprawy i oczekuje, że sytuacja zostanie właściwie skorygowana w przypadku potwierdzenia zarzutów.

151. W kontekście wyżej wymienionej reformy kształcenia ogólnego Ministerstwo Edukacji wydało nową interpretację obowiązujących przepisów w odniesieniu do zgodności otrzymywania kształcenia w językach mniejszości i uczenia się języków obcych, które mają wpływ na język niemiecki. Zgodnie z tą nową interpretacją wydaną w 2016 r. uczniowie uczący się języka mniejszości nie mogą wybrać tego samego języka jako swojego drugiego języka obcego w klasie 7. Zalecenia weszły w życie na początku roku szkolnego 2019/2020 pomimo protestów ze strony mniejszości niemieckiej oraz opinii Biura Analiz Sejmowych, zgodnie z którą prawo nie zakazuje jednoczesnego nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości oraz jako języka obcego. Władze poinformowały komitet doradczy, że uznają

¹⁶²OBWE/ODIHR, 8 października 2009 r., [Wczesna edukacja szkolna wśród dzieci romskich](#), publikacja we współpracy ze Związkiem Romów Polskich.

¹⁶³ Zob. Komitet Ekspertów ds. Romów i Osób Wędrujących (2017), [Sprawozdanie tematyczne dotyczące ochrony, zachowania i nauczania języków, którymi posługują się Romowie, Bojasze, Sinti, Kale oraz Jenisze](#).

¹⁶⁴Pisemne oświadczenie władz z września 2019 r. złożone do komitetu doradczego.

wcześniejszą praktykę za dyskryminację polskich uczniów, którzy muszą zdać te same egzaminy, a nie uczestniczą w „dodatkowych” lekcjach niemieckiego jako języka mniejszości. Ponadto praktyka ta oznaczała, że dzieci należące do mniejszości niemieckiej mogły wybrać tylko jeden język obcy, podczas gdy te należące do większości musiały uczyć się dwóch języków obcych.

152. Przedstawiciele mniejszości niemieckiej nie zgadzają się z tą nową interpretacją i postrzegają ją raczej jako dyskryminację dzieci należących do mniejszości. Twierdzą, że poszczególne cele uczenia się języka mniejszości i języka obcego są różne. Języków mniejszości naucza się, aby podtrzymać „poczucie narodowej, etnicznej i językowej tożsamości uczniów należących do mniejszości narodowych”¹⁶⁵. Jako drugi argument podaje się fakt, iż aby uzyskać wystarczający poziom znajomości języka niemieckiego dzieci należące do mniejszości niemieckiej potrzebują zarówno zajęć z języka mniejszości jak i języka obcego, ponieważ w czasach komunizmu ich rodzice nie mieli możliwości nauczania się języka mniejszości, do której należą. Po trzecie z perspektywy prawnej argumentuje się, że grupa korzystająca z *lex specialis* (tj. nauczania języka mniejszości) nie powinna być wyłączona z *lex generalis*, którym w tym przypadku byłby wybór języka obcego¹⁶⁶.

153. Komitet doradczy rozumie, że uczniowie nienależący do mniejszości mogą poczuć, że znajdują się w gorszym położeniu ze względu na obowiązek nauki dwóch języków obcych od zera i rywalizacji podczas tych samych egzaminów z uczniami należącymi do mniejszości niemieckiej, którzy w ramach wcześniejszego systemu uzyskali swego rodzaju przewagę w poprzednim systemie nauczania. Wyraża jednak ubolewanie, że z powodu nowej niezgodności między nauczaniem języka mniejszości i języka obcego dzieci z mniejszości niemieckiej będą miały mniej możliwości, aby osiągnąć wysoki poziom ustnej i pisemnej znajomości języka mniejszości, do której należą. Komitet uważa również, że obecność dzieci posługujących się niemieckim na dobrym poziomie może być korzystna dla całej grupy uczących się. Ogólnie komitet doradczy uważa za nadrzędne, aby dzieci należące do mniejszości mogły osiągnąć wysoki poziom znajomości języka mniejszości, do której należą. W przypadku niemieckiego w Polsce według idealnego scenariusza powinno mieć to miejsce dzięki zwiększeniu liczby zajęć w języku niemieckim, podobnie jak zaleca również Komitet Ekspertów ds. Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych¹⁶⁷ w ścisłym porozumieniu z przedstawicielami mniejszości niemieckiej.

Zalecenia

154. Komitet doradczy wzywa władze do utrzymania poziomu inwestycji w kształcenie w języku mniejszości z jednoczesnym zapewnieniem pełnej przejrzystości w zakresie zarządzania tymi finansami oraz do zapewnienia, aby subwencje przekazane gminom na nauczanie języka mniejszości rzeczywiście trafiały do docelowych beneficjentów.

155. Komitet doradczy wzywa władze do znalezienia wraz z przedstawicielami mniejszości niemieckiej realnego rozwiązania zapewniającego uczniom należącym do mniejszości niemieckiej możliwość uzyskania wystarczająco wysokiego poziomu znajomości języka mniejszości, do której należą, w tym dzięki rozszerzonemu nauczaniu przedmiotów w języku niemieckim.

¹⁶⁵ § 1, 11 i 12 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (Dz. U. poz. 703).

¹⁶⁶ Zob. Grzegorz Janusz (2018), Opinia w sprawie nauczania języka mniejszości w kontekście występującego nauczania danego języka jako języka obcego w związku z pismem Dyrektora Departamentu Kształcenia Ogólnego Ministerstwa Edukacji z dnia 15 marca 2018 r. (w języku polskim).

¹⁶⁷ Zob. [CM/RecChL\(2015\)6](#) z dnia 1 grudnia 2015 r., pkt. 2.

Materiały do nauczania i uczenia się

156. Władze poinformowały komitet doradczy, że w latach 2014–2018 Ministerstwo Edukacji opublikowało, wydrukowało lub przedrukowało łącznie 53 materiały do nauczania i uczenia się¹⁶⁸. Większość materiałów stanowiły podręczniki, które wydrukowano i opublikowano w wersji elektronicznej na portalu Scholaris¹⁶⁹. Dwie trzecie materiałów było przeznaczonych do uczenia się w języku litewskim i uczenia się tego języka: 27 podręczników i innych materiałów do nauczania języka litewskiego i literatury litewskiej, cztery podręczniki do historii i geografii Litwy oraz trzy do matematyki dla szkoły podstawowej. Wśród podręczników 10 stanowiły podręczniki do nauki języka kaszubskiego oraz historii i geografii Pomorza, regionu zamieszkanego przez osoby posługujące się językiem regionalnym. Do nauczania niemieckiego jako języka mniejszości ministerstwo zatwierdziło i zakupiło kopie podręczników do języka niemieckiego jako języka mniejszości od niemieckiego wydawcy. W 2014 r. opracowano dwa nowe podręczniki do nauczania języka białoruskiego, a w 2016 r. opublikowano jeden podręcznik do nauczania literatury białoruskiej w szkołach ponadpodstawowych. W lipcu 2019 r. Ministerstwo Edukacji podpisało z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim umowę dotyczącą opracowania podręczników. W 2018 r. zakupiono w końcu podręcznik „Ormianie polscy w opisach i obrazach”. Komitet doradczy z zadowoleniem przyjmuje te postępy, w szczególności opracowanie nowych podręczników dla niewielkich pod względem liczebności mniejszości białoruskiej i litewskiej. Pozytywnie przyjmuje się również fakt opracowania licznych nowych podręczników do nauki języka kaszubskiego dla szkół ponadpodstawowych. Wreszcie za bardzo pozytywny kierunek uznaje się wolny dostęp do wszystkich tych materiałów na jednej stronie internetowej.

157. Niektóre mniejszości nie były jednak zadowolone z sytuacji związanej z materiałami do nauczania i uczenia się. Poważne obawy zgłaszali przedstawiciele mniejszości ukraińskiej. Wspomnieli oni, że od 2011 r. nie opublikowano ani jednego podręcznika do nauki języka ukraińskiego, a podręczniki, które wykorzystywano wcześniej, są przestarzałe i od dawna nie były dodrukowywane. Brak jakichkolwiek oficjalnie zatwierdzonych podręczników do nauczania przedmiotów w języku ukraińskim. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od władz każdego roku odbywają się spotkania Wspólnej Polsko-Ukraińskiej Komisji Ekspertów do spraw Doskonalenia Treści Podręczników Szkolnych z historii i geografii obu państw. Posiedzenie wyższego szczebla „wspólnej Komisji konsultacyjnej do spraw szkolnictwa dla polskiej mniejszości narodowej na Ukrainie i szkolnictwa dla ukraińskiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej” odbyło się tylko raz, w 2017 r. (zob. art. 17–18)¹⁷⁰. Komitet doradczy bardzo ubolewa nad tą sytuacją i uważa, że opracowanie wysokiej jakości materiałów do nauczania języka ukraińskiego, zarówno na poziomie podstawowym jak i ponadpodstawowym, powinno stanowić kwestię priorytetową.

158. Przedstawiciele mniejszości litewskiej wspomnieli, że niektóre podręczniki nie były wysokiej jakości, a w celu zbadania tej sprawy powołano polsko-litewską grupę roboczą. Należy również opracować więcej podręczników do nauczania przedmiotów w języku litewskim, np. matematyki.

159. Przedstawiciele mniejszości łemkowskiej skarżyli się, że nie istniały żadne materiały do nauczania języka łemkowskiego, nad czym ubolewa komitet doradczy.

160. Zasadniczy problem napotykaną przez wszystkie mniejszości jest związany z procedurą opracowywania podręczników. Odpowiedzialność za rozpoczęcie opracowywania nowych podręczników spoczywa w całości na stowarzyszeniach mniejszości narodowych, które otrzymują zwrot

¹⁶⁸Pisemne oświadczenie władz z września 2019 r. złożone do komitetu doradczego.

¹⁶⁹ W celu zapoznania się z wykazem materiałów dla mniejszości narodowych i o tych mniejszościach zob. strona internetowa [Scholaris](#).

¹⁷⁰ Pisemne oświadczenie władz z września 2019 r. przekazane komitetowi doradczemu.

kosztów tylko wtedy, gdy Ministerstwo Edukacji zatwierdzi te podręczniki, a co więcej, muszą ponieść wszystkie powiązane wydatki z góry. Stanowi to znaczącą inwestycję dla stowarzyszeń mniejszości narodowych i zawsze pociąga za sobą ryzyko, że dany podręcznik nie uzyska zatwierdzenia do użytku w polskich szkołach. Komitet doradczy ubolewa nad tą sytuacją, ponieważ uważa, że opracowywanie materiałów do nauczania i uczenia się języków mniejszościowych stanowi obowiązek władz i nie powinno zależeć od inicjatywy stowarzyszeń mniejszościowych oraz ich możliwości finansowych w zakresie opłacania kosztów z góry.

Zalecenie

161. Komitet doradczy wzywa władze do przyjęcia większej odpowiedzialności za opracowywanie i publikowanie nowych podręczników, szczególnie dla mniejszości ukraińskiej i łemkowskiej.

Nauczyciele języków mniejszościowych

162. W 2014 r. nowym rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia obniżono wymaganą minimalną liczbę personelu akademickiego wymaganego dla potrzeb programu studiów z zakresu języka mniejszościowego¹⁷¹. Umożliwiło to wprowadzenie studiów na kierunku etnofilologii kaszubskiej na Wydziale Filologicznym Uniwersytetu Gdańskiego. Komitet doradczy z ogromnym zadowoleniem przyjmuje utworzenie tego pierwszego kierunku studiów dotyczącego języka kaszubskiego, gdyż absolwenci są bardzo pożądani jako wykwalifikowani nauczyciele języka kaszubskiego.

163. Według oficjalnych danych w sumie 106 studentów zostało zapisanych na ten kierunek od czasu jego utworzenia w 2014 r. W roku akademickim 2018/2019 zapisało się jednak jedynie trzech studentów. Ponieważ Uniwersytet Gdański wymaga zapisu co najmniej 25 studentów na dowolny program studiów, nie uruchomiono pierwszego roku studiów pierwszego stopnia. W roku akademickim 2019/2020 ledwo osiągnięto próg wymagany do rozpoczęcia programu studiów. Komitet doradczy żywi poważne obawy co do utrzymania wysokości progu na poziomie 25 studentów, który wydaje się nieosiągalny dla tak niszowej dziedziny. Komitet doradczy uważa, że zamknięcie tego kierunku po tak krótkim czasie stanowiłoby ogromną stratę i postawiło pod znakiem zapytania osiągnięcia ubiegłych lat w zakresie promowania języka kaszubskiego.

Zalecenie

164. Komitet doradczy wzywa władze do wspierania Uniwersytetu Gdańskiego w zapewnieniu kontynuacji kierunku studiów z etnofilologii kaszubskiej w celu zapewnienia dostępności wykwalifikowanych nauczycieli języka kaszubskiego w przyszłości.

Artykuł 15 Konwencji ramowej

Uczestnictwo osób należących do mniejszości narodowych w sprawach publicznych

165. Ramy prawne przedstawicielstwa mniejszości narodowych w wybieranych organach nie uległy zmianie: w wyborach do Sejmu komitety wyborcze mniejszości narodowych są zwolnione z obowiązku uzyskania co najmniej 5% głosów krajowych. Kandydaci do Sejmu są wybierani według zasady proporcjonalności list partyjnych w wielomandatowych okręgach wyborczych. W związku z tym tylko mniejszości narodowe obejmujące wystarczająco dużą liczbę osób w danym regionie mogą korzystać z

¹⁷¹ Dz. U. z 2014, poz. 370; zob. raport krajowy, s. 123.

zwolnienia z 5% progu. W rezultacie od wprowadzenia tego systemu w 2001 r. tylko mniejszości niemieckiej w opolskim okręgu wyborczym udało się wybrać jednego kandydata. Żadna z pozostałych mniejszości narodowych nie utworzyła komitetu wyborczego. Chociaż z powodu braku rejestracji przynależności etnicznej posłów na Sejm nie są dostępne dokładne liczby komitet doradczy rozumie, że pewne osoby identyfikujące się z mniejszością białoruską, ukraińską, żydowską i innymi mniejszościami narodowymi, jak również osoby posługujące się językiem kaszubskim były wybierane z list partyjnych. Ponadto szereg posłów na Sejm deklaruje, że reprezentują Ślązaków. Sejmowa Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych odgrywa aktywną rolę w promowaniu kwestii dotyczących mniejszości narodowych zarówno w Sejmie jak i w relacjach z rządem. Jak wspomniano we wcześniejszych opiniach, komitet doradczy ubolewa nad tym, że „mniejszości etniczne” (Karaimi, Łemkowie, Romowie i Tatarzy) nie korzystają z wyżej wymienionych przepisów. Co więcej, w przypadku wyborów do Senatu ani wyborach lokalnych nie istnieją żadne specjalne korzyści.

166. Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (zwana dalej Komisją Wspólną) ustanowiona i regulowana ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 2005 r. nadal stanowi główne forum regularnego dialogu na temat krajowej polityki dotyczącej mniejszości. Chociaż przedstawiciele większości mniejszości narodowych zasadniczo cenią Komisję Wspólną, wyrażają jednak niezadowolenie w związku z jej bieżącymi działaniami. Poinformowali komitet doradczy, że poprawki do ustawy o mniejszościach narodowych przyjęte przez parlament w 2015 r., lecz niepodpisane przez prezydenta (zob. art. 4), poprawiłyby sytuację.

167. Ponadto, chociaż komitet doradczy jest świadomy, że Komisja Wspólna pełni funkcję jedynie konsultacyjną, a decyzje podejmuje parlament¹⁷², wyraża on niepokój w związku ze zgłoszeniami osób należących do mniejszości narodowych, że wielokrotnie nie konsultowano się w porę ani też na żądanie z Komisją Wspólną w celu zasięgnięcia jej opinii, tak jak miało to miejsce w przypadku reformy kształcenia ogólnego. W pozostałych przypadkach, np. możliwości otrzymania bardziej długoterminowego wsparcia (zob. art. 5), przedstawiciele mniejszości czuli frustrację w związku z wnioskowaniem o nie przez wiele lat bez żadnych widocznych efektów. Komitet doradczy ubolewa nad tą sytuacją i przypomina, że należy jasno określić zakres konsultacji z przedstawicielami mniejszości narodowych, aby zapewnić na przykład systematyczne konsultacje na wystarczająco wczesnym etapie procesu opracowywania nowego ustawodawstwa¹⁷³.

168. Co więcej, komitet doradczy dowiedział się o kilku przypadkach, w których społeczności mniejszościowe nie wspierały jednomyślnie przedstawiciela ich mniejszości w Komisji Wspólnej. W niektórych przypadkach „odcinający się” przedstawiciele danej mniejszości zgłaszali takie zachowania władzom. Komitet doradczy przypomina, że aby zapewnić skuteczne uczestnictwo osób należących do mniejszości narodowych, organy doradcze powinny odzwierciedlać różnorodność mniejszości narodowych i faktycznie reprezentować szeroki zakres opinii osób należących do mniejszości narodowych, zaś procedury mianowania powinny być przejrzyste oraz opracowywane przy w ścisłym porozumieniu z mniejszościami narodowymi¹⁷⁴. Według komitetu doradczego, aby poprawić tę sytuację, pożądane może być rozważenie reformy członkostwa i procedury wyboru członków Komisji Wspólnej.

Zalecenie

169. Komitet doradczy wzywa władze do nawiązania dialogu z przedstawicielami mniejszości narodowych na temat reformy mechanizmu działania Komisji Wspólnej na podstawie projektów

¹⁷² Zob. [Uwagi polskiego rządu do trzeciej opinii](#) komitetu doradczego w sprawie Polski.

¹⁷³ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 2](#), pkt 116 i 118.

¹⁷⁴ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 2](#), pkt 110–111.

poprawek z 2015 r. do ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Nowy regulamin powinien w szczególności wzmocnić mandat Komisji Wspólnej oraz zweryfikować procedurę mianowania w celu zapewnienia skutecznego uczestnictwa w stanowieniu porządku publicznego oraz lepszego odzwierciedlenia różnorodności mniejszości.

Spoleczne i ekonomiczne uczestnictwo Romów

170. Ogólna sytuacja zakwaterowania Romów poprawia się, choć istnieją istotne wyjątki. Zgodnie z ustaleniami badania FRA opublikowanego w 2014 r. 95% mieszkań jest podłączone do systemu kanalizacyjnego, 99% ma prąd, 94% ma ogrzewanie, a jedynie 3% uznaje się za osiedla nielegalne¹⁷⁵. Z danych wynika, że 84% siedzib jest wyposażone w wewnętrzną toaletę, co, jak poinformowały komitet doradczy władze, jest wynikiem polityki przymusowych przesiedleń prowadzonej w latach 60., dzięki której wielu Romów mieszka w mieszkaniach komunalnych ze wspólnymi łazienkami. Władze zwracają uwagę, że około 92% Romów mieszka w środowiskach miejskich, co oznacza, że mają dostęp do podstawowej infrastruktury publicznej, m.in. kanalizacji i prądu¹⁷⁶.

171. Komitet doradczy wie o godnych uwagi przykładach problemów z zakwaterowaniem, z którymi boryka się mniejszość romska, szczególnie w osadzie w Maszkowicach w województwie małopolskim, na co zwracano uwagę na forum międzynarodowym. Sytuacja jest trudna w przypadku 250–300 Romów mieszkających tam w warunkach zakwaterowania poniżej normy, jak już wielokrotnie podkreślał rzecznik w swoich informacjach rocznych¹⁷⁷. Podczas wymian z komitetem doradczym władze oraz rzecznik wyjaśnili, że wszystkie strony wyrażają wolę rozwiązania tego problemu i zapewnienia odpowiedniego zakwaterowania dla Romów tam mieszkających, wyjaśniając jednocześnie, że władze centralne nie mogą unieważnić decyzji samorządów terytorialnych. Wydaje się jednak, że istnieje pewien impas i brak sprecyzowanego kierunku działań pomimo trwających negocjacji między władzami krajowymi i samorządami terytorialnymi oraz lokalnymi rezydentami, zarówno Romami jak i mieszkańcami niebędącymi Romami. Komitet doradczy oczekuje, że na zasadzie już wykazanej dobrej woli sytuację tę można będzie rozwiązać jako kwestię priorytetową w następnym cyklu monitorowania.

172. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz władze poinformowały komitet doradczy, że przykłady takie nie stanowią normy, a Maszkowice są wyjątkiem, jeżeli chodzi o zakwaterowanie Romów w Polsce. Ponieważ brakuje jednak dokładnych danych dotyczących sytuacji Romów pod względem zakwaterowania, trudno jest ocenić ogólną sytuację. W sprawozdaniu europejskiej sieci ekspertów prawnych z 2018 r. sytuację opisano jako „drastyczną”, mimo że pojawiły się oznaki poprawy¹⁷⁸. Komitet doradczy zna dobry przykład gminy Ochotnicy Dolnej (województwo małopolskie), gdzie 12 rodzinom zapewniono zakwaterowanie z wykorzystaniem funduszy publicznych, rozwiązując tym samym problem z zakwaterowaniem w okolicy¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Zob. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, [Badanie dyskryminacji i wykluczenia społecznego Romów w UE \(2011 r.\)](#); zob. również Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (październik 2014 r.) [Ubóstwo i zatrudnienie: sytuacja Romów w 11 państwach członkowskich](#).

¹⁷⁶ Tamże.

¹⁷⁷ Zob. np. Rzecznik Praw Człowieka Polski (2018 r.), [Podsumowanie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce w 2017 r.](#), s. 18.

¹⁷⁸ Europejska sieć ekspertów prawnych w dziedzinie równouprawnienia płci i niedyskryminacji (2017 r.), [Sprawozdanie krajowe Niedyskryminacja: Polska](#), s. 81: „Sytuacja znaczącej liczby Romów pod względem warunków zakwaterowania i życia jest drastyczna (szczególnie Bergitka Roma/Romów Karpackich), a chociaż poziom renowacji i innych działań rośnie, nie jest on satysfakcjonujący. Nadal istnieją mieszkania bez toalet, kuchni lub bieżącej wody”.

¹⁷⁹ Polska Najwyższa Izba Kontroli (5 kwietnia 2017 r.), [Realizacja przez gminy z województwa małopolskiego zadań w ramach "Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020"](#), s. 26 (w języku polskim).

173. Komitet doradczy wie również o innym lokalnym przykładzie gmin, które w ramach programu integracji społeczności romskiej przesiedliły Romów w celu ich zakwaterowania w sąsiednich lub innych gminach, które to gminy „przyjmujące” odmówiły jednak później przyjęcia, np. na podstawie zmian pozwoleń na wykorzystanie budynku¹⁸⁰. Regionalny sąd uznał tę zmianę pozwolenia za nieważną, jednak komitet doradczy nadal żywi obawy co do przemieszczania Romów do różnych gmin, gdy stanowią „niedogodność” w jednej, oraz uważa, że nie jest to najlepszy sposób nawiązywania dialogu międzykulturowego, wspierania wzajemnego zrozumienia i szacunku między społecznościami lub gminami¹⁸¹.

174. W 2015 r. na działania w zakresie zakwaterowania w ramach programu integracji społeczności romskiej przeznaczono 2,5 mln PLN (590 713 EUR), co przełożyło się na zakwaterowanie lub renowację mieszkań (w tym renowację kanalizacji i instalacji elektrycznych) 514 Romów¹⁸². Wydaje się jednak, że przydzielone fundusze systematycznie nie są wykorzystywane w całości. W piśmie skierowanym przez sejmową Komisję Mniejszości Narodowych i Etnicznych do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 2017 r. stwierdzono, że wykorzystano jedynie 56,4% środków przeznaczonych na zakwaterowanie¹⁸³. Komitet doradczy poinformowano, że regionalne i lokalne władze mogą napotykać trudności przy budowaniu mieszkań dla Romów z powodu sprzeciwu sąsiadującej, większościowej społeczności danej gminy. Komitet doradczy przypomina, że krajowe partie „powinny opracować kompleksowe polityki sektorowe w celu zaradzenia problemom związanym z warunkami zakwaterowania poniżej normy i brakiem dostępu do podstawowej infrastruktury, co wpływa na osoby należące do pewnych mniejszości”¹⁸⁴. Pod tym względem komitet doradczy uważa, że obecne podejście samorządów terytorialnych oparte na projektach może w niewystarczający sposób zaspokajać niektóre potrzeby mniejszości romskiej w zakresie budownictwa mieszkaniowego, a samorzady terytorialne powinny mieć większą swobodę reagowania na zidentyfikowane potrzeby, także w drodze lokalnych mechanizmów konsultacyjnych (zob. art. 4) w ramach nowego programu integracji społeczności romskiej, np. w stosownych przypadkach zapewniając bardziej długoterminowe programy wsparcia.

175. Oficjalna stopa bezrobocia Romów wynosi 15,5% i jest najwyższa spośród narodowych i etnicznych mniejszości w Polsce¹⁸⁵. Według innych źródeł liczba ta jest wyższa, np. według badania FRA opublikowanego w 2014 r. liczba ta wynosiła około 33%¹⁸⁶, zaś europejska sieć ekspertów prawnych wskazywała wartość 70%. W ramach programu integracji społeczności romskiej w 2015 r. zatrudnienie znalazło 270 Romów, przy czym wykorzystanie środków dotyczących zatrudnienia różniło się w całym kraju¹⁸⁷. Dla komitetu doradczego oczywiste jest, że należy znaleźć więcej rozwiązań strukturalnych, aby zwiększyć liczbę zatrudnionych Romów, również odnosząc się do kwestii dyskryminacji. Według badania FRA około dwóch trzecich Romów zgłaszało, że doświadczyli dyskryminacji podczas szukania

¹⁸⁰ Zob. Polski Rzecznik Praw Obywatelskich (2018 r.), [Podsumowanie Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce w 2017 r.](#), s. 18., dotyczące gmin Limanowa i Czchów.

¹⁸¹ Zob. również Polska Najwyższa Izba Kontroli (5 kwietnia 2017 r.), [Realizacja przez gminy...](#), s. 21: „Jak pokazuje przykład miasta Limanowa taki sposób realizacji zadań może doprowadzić do skonfliktowania społeczności i władz lokalnych, co w żadnym stopniu nie sprzyja procesowi integracji” (w języku polskim).

¹⁸² Zob. [raport krajowy](#), s. 36–37. W 2018 r. skorzystało 456 Romów; w 2017 r. – 452; w 2016 r. – 385.

¹⁸³ Danuta Pietraszewska, przewodnicząca sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków bytowych Romów w województwie małopolskim [20 kwietnia 2017 r.](#) (w języku polskim).

¹⁸⁴ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 2](#), pkt 59.

¹⁸⁵ Krajowa średnia stopa bezrobocia wynosi 6,27%.

¹⁸⁶ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) 2014 r., [Ubóstwo i zatrudnienie: sytuacja Romów w 11 państwach członkowskich UE](#), rys. 9.

¹⁸⁷ Zob. [raport krajowy](#), s. 37.

płatnej pracy¹⁸⁸. Władze mają tego pełną świadomość, jednak należy również podjąć środki w zakresie edukacji, szczególnie dorosłych.

176. Zgłaszano, że programy oparte na projektach mające na celu zwalczanie bezrobocia i zwiększenie zasobu umiejętności Romów, aby stali się bardziej pożądanymi pracownikami, nie wystarczają lub dają tylko krótkotrwałe efekty, przy czym Romowie zdobywają bardzo niewielką wiedzę lub małe umiejętności. Rozmówcy zgłaszali, że takie krótkotrwałe sesje szkoleniowe niekoniecznie zaspokajają potrzeby lokalnej społeczności. Inne metody zwiększenia zatrudnienia, m.in. projekty zlecenia w gminach planowane tak, aby uwzględniały Romów, są ograniczone pod względem czasowym, co oznacza, że brak jest perspektyw zatrudnienia długotrwałego, przy czym Romowie otrzymują minimalne wynagrodzenie. Najwyższa Izba Kontroli również potwierdziła tę krytykę, stwierdzając, że sytuacja dotycząca uczestnictwa w rynku pracy nie poprawiła się¹⁸⁹. Komitet doradczy również kieruje uwagę władz na inną część badania FRA, w której wskazano, że około jednej trzeciej¹⁹⁰ pracujących wykonuje prace doraźne¹⁹¹, co oznacza, że nie istnieje gwarancja stabilności finansowej, co z kolei oznacza kontynuację ryzyka procesu ubożenia Romów, wśród których ośmiu na dziesięciu są zagrożeni ubóstwem¹⁹². Komitet doradczy przypomina, że „[w] celu promowania skutecznej integracji osób należących do grup mniejszościowych pokrzywdzonych pod względem społecznym i ekonomicznym, należy opracować oraz wdrożyć kompleksowe i długoterminowe strategie... Należy zapewnić odpowiednie zasoby, tak aby docierały na czas na wszystkie poziomy działania, szczególnie lokalnie. Ponadto należy monitorować wdrażanie takich strategii politycznych oraz oceniać ich wpływ przy ścisłej współpracy z przedstawicielami zainteresowanych mniejszości, mając na uwadze dostosowywanie i wzmacnianie takich strategii w miarę upływu czasu”¹⁹³.

Zalecenia

177. Komitet doradczy wzywa władze do zintensyfikowania starań na rzecz gromadzenia danych zdezagregowanych dotyczących sytuacji w zakresie zakwaterowania i zatrudnienia Romów w ramach planowania nowego programu włączania Romów. Na tej podstawie należy zapewnić skuteczne udział Romów w życiu gospodarczym i społecznym, opracowując i wdrażając kompleksowe i możliwe do dostosowania środki polityczne, wprowadzając jasne wskaźniki, monitorując je w ścisłej współpracy z przedstawicielami Romów oraz mając na uwadze ich regularne dostosowywanie i wzmacnianie.

178. Komitet doradczy wzywa władze na wszystkich szczeblach do zapewnienia, m.in. poprzez nasilenie lokalnych konsultacji i długoterminowych programów wsparcia, aby wszystkie środki przeznaczone na poprawę warunków mieszkaniowych Romów były wydawane na ten cel.

¹⁸⁸ 64% Romów zgłosiło dyskryminację.

¹⁸⁹ Polska Najwyższa Izba Kontroli, (5 kwietnia 2017 r.) [Realizacja przez gminy...](#), s. 21; “Nie uległa również poprawie sytuacja Romów na rynku pracy. Oferowane w ramach Programu integracji możliwości zatrudnienia miały charakter incydentalny i dotyczyły głównie prac czasowych” (w języku polskim).

¹⁹⁰ 36%.

¹⁹¹ 81% Romów znajduje się na skraju ubóstwa, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) 2014 r., [Ubóstwo i zatrudnienie: sytuacja Romów w 11 państwach członkowskich UE](#), rys. 6.

¹⁹² Zob. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, [Ankieta na temat dyskryminacji i wykluczenia społecznego Romów w UE \(2011 r.\)](#); 81% Romów zarabia poniżej progu krajowego: 60% mediany ekwiwalentnego dochodu po transferach socjalnych.

¹⁹³ [Komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 2](#), pkt 49.

Artykuł 16 Konwencji ramowej

179. W art. 5 ust. 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym zabrania się stosowania środków mających na celu zmianę proporcji narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości. Co więcej, ustawa o samorządzie gminnym obejmuje następujący wymóg: „ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób (a) zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny; (b) uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe; oraz (c) zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”¹⁹⁴.

180. Z dniem 1 stycznia 2017 r. 11 miejscowości z 4 gmin (Dąbrowy, Dobrzemia Wielkiego, Komprachcic i Prószkowa) o znaczącej populacji mniejszości niemieckiej zostało włączonych do miasta Opola, które posiada jedynie niewielką populację mniejszości niemieckiej. Według spisu ludności z 2002 r. trzy spośród dotkniętych gmin osiągało 20%-owy próg, a według spisu z 2011 r. próg ten nadal osiągała jedna z nich. Wszystkie cztery gminy są w dalszym ciągu wpisane w odpowiednim Urzędowym Rejestrze dotyczącym wspierania języków oraz nazw miejsc w językach mniejszościowych (zob. art. 10 i 11).

181. Podane przez władze powody powiększenia miasta Opola mają charakter głównie gospodarczy i mają na celu „przyczynienie się do rozwoju Opola, a w konsekwencji całego regionu”¹⁹⁵. Przedstawiciele mniejszości niemieckiej, a także – zgodnie z konsultacjami – zdecydowana większość pozostałych mieszkańców poszkodowanych czterech gmin, mocno kwestionowali połączenie części swoich gmin z miastem Opolem¹⁹⁶. Komitet doradczy zwraca uwagę, że okres czasu od ogłoszenia administracyjnej reformy terytorialnej do jej wejścia w życie trwał jedynie 18 miesięcy.

182. Zgodnie z art. 10 tablice z dwujęzycznymi nazwami miejscowości włączonych do miasta Opola zamieniono na tablice wyłącznie w języku polskim. Ponadto po wyborach samorządowych w 2018 r. przedstawiciele mniejszości niemieckiej z tych byłych miejscowości nie mają swojego przedstawiciela w radzie miasta Opola, chociaż wcześniej posiadali kilku w gminach, do których należeli. Co więcej, rozmówcy informowali komitet doradczy, że chociaż korzyść gospodarczą reformy terytorialnej dla miasta Opola była oczywista, reforma ta wyraźnie pogorszyła sytuację gospodarczą pozostałych, teraz mniejszych gmin, gdyż pozbawiono je części ich obszarów przemysłowych.

183. Komitet doradczy przypomina, że zmiany struktury terytorialnej państwa, choć korzystne dla niektórych, mogą mieć negatywne skutki dla innych, szczególnie dla tych osób, które zaliczają się do mniejszości narodowych, a które znajdują się poza granicami nowo utworzonych jednostek terytorialnych. W efekcie, „rozważając przyjęcie reform w celu zmiany granic administracyjnych, władze powinny zasięgać opinii osób należących do mniejszości narodowych, tak aby można było uwzględnić możliwy wpływ takich reform na korzystanie przez takie osoby z praw językowych”¹⁹⁷. Komitet doradczy przypomina, że korzystanie z praw mniejszości nie powinno być niepotrzebnie związane z konkretną częścią terytorium.

184. W tym kontekście komitet doradczy ubolewa, że powiększenie miasta Opola – niezależnie od pierwotnych zamiarów – wyraźnie ograniczyło to dostęp osób należących do mniejszości niemieckiej do praw chronionych Konwencją ramową. Komitet uważa za niepokojące, że reformę tę przeprowadzono w

¹⁹⁴ Dz.U. z 2016, poz. 446, art. 4.

¹⁹⁵ Pisemne oświadczenie władz złożone do komitetu doradczego, wrzesień 2019 r.

¹⁹⁶ Zob. [Otwarty list przedstawicieli mniejszości niemieckiej do Premiera](#) z dnia 9 czerwca 2016 r. oraz [chronologia wydarzeń](#) na stronie internetowej FUEN.

¹⁹⁷ Zob. [komentarz tematyczny Komitetu doradczego Konwencji ramowej nr 3](#), pkt 91.

tak krótkim czasie i niezależnie od wyników oficjalnych konsultacji, zgodnie z którymi ogromna większość lokalnej społeczności była przeciwna reformie. Wyniki wydają się wskazywać, że władzom nie udało się przekonać społeczności w poszkodowanych gminach co do korzyści wynikających z reformy i jej wartości dodanej. Co więcej, Komitet doradczy ubolewa, że sprawa przerodziła się w debatę polityczną, w której według przedstawicieli mniejszości niemieckiej odwoływano się do nastrojów antyniemieckich¹⁹⁸. Wnioskując, komitet doradczy uważa, że należało dołożyć większych starań, aby zrównoważyć spodziewane korzyści gospodarcze tej reformy terytorialnej z faktyczną utratą dostępu do praw mniejszości przez znaczącą grupę osób należących do mniejszości niemieckiej.

Zalecenie

185. Komitet doradczy wzywa władze do zapewnienia, aby prawa osób należących do mniejszości narodowych były należycie uwzględniane w reformach terytorialnych i administracyjnych. W przypadku Opoli wzywa władze do zminimalizowania negatywnych skutków dla osób należących do mniejszości niemieckiej, których sprawa dotyczy, zarówno w mieście Opolu jak i sąsiednich gminach. Obejmuje to nawiązanie konstruktywnego dialogu z przedstawicielami mniejszości na temat możliwości uczestnictwa, używania języka niemieckiego w kontaktach z lokalną administracją oraz zaznaczenia historycznej obecności mniejszości wyrażonej poprzez oznaczenia nazw miejsc.

Art. 17 i 18 Konwencji ramowej

186. Polska zawarła dużą liczbę dwustronnych porozumień z sąsiednimi państwami obejmujących klauzule mające na celu ochronę osób należących do mniejszości narodowych. Przedstawiciele mniejszości narodowych poinformowali komitet doradczy, że realizacja tych porozumień odbywa się często pod warunkiem odnotowywania postępów w podobnych kwestiach w państwach sąsiednich, co uznają za niesprawiedliwe. Komitet doradczy przypomina, że takie podejście nie jest zgodne z duchem Konwencji ramowej.

187. Komitet doradczy z zadowoleniem dostrzega dialog trwający między polskimi i litewskimi władzami, np. w sprawie edukacji, oraz cieszy się wznowieniem posiedzeń polsko-niemieckiego okrągłego stołu w czerwcu 2019 r.

188. Ponadto komitet doradczy z zadowoleniem przyjmuje porozumienie między właściwymi ministrami edukacji Polski i Ukrainy o współpracy w dziedzinie oświaty podpisane w Kijowie dnia 19 stycznia 2015 r., w którym reguluje się w sposób ramowy współpracę między Polską a Ukrainą w zakresie edukacji. Zaznacza, że praktycznemu wdrożeniu tego traktatu towarzyszą trudności polityczne, jednak przyjmuje z zadowoleniem odbywające się w każdym roku – również w 2019 r. – regularne posiedzenia Wspólnej Polsko-Ukraińskiej Komisji Ekspertów ds. doskonalenia treści podręczników szkolnych historii i geografii obu państw.

Zalecenie

189. Komitet doradczy zachęca władze do realizacji istniejących dwustronnych porozumień dotyczących ochrony mniejszości w imię relacji dobrosąsiedzkich, przyjaznych stosunków i współpracy między państwami bez uzależniania wprowadzenia środków ochronnych dla mniejszości narodowych mieszkających w Polsce od postępu w podobnych kwestiach w państwach sąsiednich.

¹⁹⁸ Zob. na przykład NTO.pl (8 marca 2016 r.), [Władze Opola: „mniejszość niemiecka nam szkodzi” \(w języku polskim\)](#).

III. Wnioski

190. Komitet doradczy uważa, że niniejsze wnioski i zalecenia mogą posłużyć jako baza dla rezolucji, która ma zostać przyjęta przez Komitet Ministrów, w odniesieniu do wdrożenia Konwencji ramowej w Polsce.

191. Zachęca się, aby władze brały pod uwagę szczegółowe obserwacje i zalecenia, o których mowa w sekcji I i II Czwartej opinii komitetu doradczego. W szczególności powinny wprowadzić następujące środki w celu usprawnienia wdrażania Konwencji ramowej.

Zalecenia dotyczące natychmiastowego działania¹⁹⁹

- Przyjąć, wdrożyć, monitorować i regularnie oceniać – z udziałem Romów – program integracji społeczności romskiej na okres od 2020 r., wprowadzając środki ukierunkowane na większość społeczeństwa służące zwalczaniu postaw antycygańskich, opracowując mechanizmy konsultacji na szczeblu lokalnym oraz, w stosownych przypadkach, przyznając wieloletnie wsparcie finansowe na rzecz projektów. Rozszerzyć program dot. romskich asystentów w szkołach oraz podjąć kroki, aby zwiększyć uczestnictwo romskich dzieci, zwłaszcza w przedszkolach oraz na etapie kształcenia ponadpodstawowego, w ramach wspomnianego programu. Ponadto zapewnić, aby wszystkie środki przeznaczone na poprawę warunków mieszkaniowych Romów zostały rzeczywiście wykorzystane w tym celu;
- Wzmocnić ochronę i promocję kultury oraz tożsamości osób należących do mniejszości narodowych poprzez skuteczne reagowanie na potrzeby grup mniejszych liczebnie, w tym przyznając odpowiednie finansowanie dla stowarzyszeń mniejszości narodowych, jednocześnie zapewniając większą trwałość w dłuższej perspektywie;
- Podjąć zdecydowane kroki w celu promowania dialogu międzykulturowego i wzajemnego zrozumienia między większością a poszczególnymi grupami mniejszościowymi i wspólnotami religijnymi w Polsce. Potępić na najwyższym szczeblu politycznym wszystkie przejawy nietolerancji i wrogości na tle etnicznym w dyskursie politycznym oraz w mediach, jak również aktywnie promować poczucie przynależności do wspólnego państwa w oparciu o akceptację złożoności historii Polski. Zintensyfikować starania na rzecz zwalczania mowy nienawiści oraz skutecznie identyfikować, rejestrować i badać przypadki domniemanych przestępstw z nienawiści, jak również ścigać i karać odpowiedzialne osoby.
- Podjąć działania w celu poprawy jakości nauczania języków mniejszości, biorąc większą odpowiedzialność za produkcję nowych materiałów do nauczania, zapewniając, aby środki przekazane samorządom terytorialnym na nauczanie języków mniejszości zostały wyraźnie przeznaczone na ten cel, jak również dbając o dostępność wykwalifikowanych nauczycieli, szczególnie języka kaszubskiego.

¹⁹⁹ Poniższe zalecenia podano w kolejności odpowiadającej analogicznemu artykułom Konwencji ramowej.

Dalsze zalecenia²⁰⁰

- Przyjąć pragmatyczne i konstruktywne podejście w dialogu z grupami, które wyraziły zainteresowanie ochroną zapewnianą na mocy Konwencji ramowej, m.in. Ślązakami, i rozważyć stosowanie Konwencji ramowej artykuł po artykule.
- Zintensyfikować wysiłki na rzecz zwiększania świadomości standardów legislacyjnych i środków naprawczych dostępnych dla ofiar dyskryminacji, zwłaszcza spośród grup najczęściej narażonych na dyskryminację, takich jak Romowie. Zapewnić odpowiednie wsparcie polityczne i finansowe Urzędowi Rzecznika Praw Obywatelskich, aby mógł on skutecznie dążyć do niezależności i wywiązywać się ze swojego mandatu poprzez ochronę osób należących do mniejszości narodowych.
- Zapewnić, przyjmując w stosownych przypadkach środki legislacyjne, skuteczne uczestnictwo mniejszości narodowych w radach programowych ds. radiofonii i telewizji publicznej; stale monitorować wpływ prawodawstwa dotyczącego mediów na prawa przyznane mniejszościom narodowym oraz zapewnić, aby wszystkie języki i kultury mniejszościowe istniejące w społeczeństwie były słyszalne i widoczne zarówno w transmisjach regionalnych jak i krajowych.
- Zintensyfikować starania na rzecz gromadzenia danych zdezagregowanych dotyczących uczestnictwa mniejszości romskiej w życiu społeczno-gospodarczym w Polsce, szczególnie w zakresie mieszkalnictwa i zatrudnienia, a także na tej podstawie zapewnić skuteczne uczestnictwo Romów w życiu gospodarczym i społecznym, opracowując i wdrażając kompleksowe i możliwe do dostosowania środki polityczne.
- Nawiązać dialog z przedstawicielami mniejszości narodowych na temat reformy mechanizmu działania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych w celu wzmocnienia jej mandatu i ponownego przeanalizowania procedury wyznaczania w kontekście lepszego odzwierciedlenia różnorodności mniejszości;
- Zapewnić, aby prawa osób należących do mniejszości narodowych były należycie uwzględniane przy planowaniu i wdrażaniu administracyjnych reform terytorialnych.

²⁰⁰ Poniższe zalecenia podano w kolejności odpowiadającej analogicznemu artykulom Konwencji ramowej.