

MNIEJSZOŚCI POMIĘDZY SEGREGACJĄ, INTEGRACJĄ I ASYMILACJĄ

o powstaniu i rozwoju modelu autonomii kulturowej

Stefan Oeter

I. Wprowadzenie

Ten, kto zajmuje się poważnie problemami mniejszości językowych i kulturowych – na wstępie pozwalam sobie zrezygnować z drażliwego pojęcia mniejszości ‘etnicznych’ lub nawet ‘narodowych’ – a owe zajęcie być może przekłada jeszcze na wewnętrzne zaangażowanie się na rzecz ochrony tego typu mniejszości, z łatwością może odnieść wrażenie, że bierze udział w przedsięwzięciu o cechach groteskowych wyjętych niczym z powieści *Przemysłny szlachcic Don Kichote z Manczy* Miguela Cervantesa. Polityczny, społeczny i kulturowy zakres oddziaływania dominujących języków większości jest tak silny, że niemalże nie można pozbyć się wątpliwości odnośnie celowości tego typu ochrony. Siły przyczyniające się do zanikania języków mniejszości wydają się być przeogromne – począwszy od wszechobecności języka większości w życiu zawodowym i życiu gospodarczym, poprzez edukację szkolną, służbę wojskową, kontakty z urzędami, masmedia, związki i stowarzyszenia, a skończywszy na rodzinie, której integralność językowa zostaje naruszona poprzez wchodzenie w związki małżeńskie, co w czasach podwyższonej mobilności prowadzi do przełamania starych barier takich jak język czy kultura. Inercja kulturowa nawet wielu małych grup mniejszościowych wprawia wręcz w zadziwienie biorąc pod uwagę taką niekorzystną sytuację; ale czy wystarczy ona, aby zatrzymać sekularny trend wtapiania się mniejszości językowych w ich otoczenie i tworzenia się homogenicznych wspólnot językowych – pozostaje sprawą wielce wątpliwą.

Większość ludności w Europie, składającej się przecież z członków różnych nacji tworzących formy państwowości, których status został zabezpieczony, w obliczu opisanych trudności zastanawia się nad właściwym sensem zinstytucjonalizowanej ochrony mniejszości. Można by nazwać to mianem fenomenu arogancji kulturowej. Jednakże, co może wydawać się interesujące, wielu intelektualistów skłania się ku tego typu postawie przede wszystkim wtedy, gdy są zwolennikami koncepcji ‘społeczeństwa wielokulturowego’ jako tygla, w którym stapiają się kultury. Raz po raz słyszy się głosy pytające: jaki ma właściwie sens ‘sztuczne’ podtrzymywanie przy życiu – tak dla poszczególnych osób, jak i dla całych społeczności – ‘dysfunkcyjnych’ i wstecznych języków mniejszości? Przekonywującej odpowiedzi na to pytanie nie da się łatwo znaleźć. Z punktu widzenia społeczności większościowej inercja, upór, czy nawet opór stawiany przez mniejszości mają w rzeczywistości dysfunkcyjny charakter, prowadzą w zakresie politycznym, społecznym i ekonomicznym do zbyt wysokich ‘kosztów transakcji’. Mniejszości ciężą w kierunku zamkniętej grupy o zadeklarowanych własnych interesach, tym samym tendencyjnie nie dając się ująć w ramy obiegowych procedur tworzenia większości, żądają – kosztownego – uwzględnienia ich języka i kultury w administracji i szkolnictwie, narzucając w określonych sytuacjach nawet przedstawicielom większości społeczeństwa

przymus nauczenia się ich języka. Nic więc dziwnego, że chętnie pozbyto by się tegoż 'elementu destabilizującego'.

Jakie powody powinno mieć społeczeństwo, aby chronić własne mniejszości – a tym samym ich kulturową i językową odmienność? Można pokusić się o teoretyczno-systemowe sformułowanie odpowiedzi na to pytanie biorąc pod uwagę interesy całego społeczeństwa czy nawet ludzkości. Takie podejście do rozważanej kwestii zmierzałoby w kierunku pewnej analogii z koncepcją, która zadomowiła się już na dobre w prawie ochrony środowiska, mianowicie koncepcją 'bioróżnorodności'. Tak jak utrata 'bioróżnorodności' skraca opcje rozwoju systemu przyrody bazującego na ewolucji, tak i utrata 'różnorodności kulturowej' przecina możliwości ewolucji kulturowej. Każdy zmierzch wspólnoty językowej i związanej z nią kultury prowadzi do wyginięcia myślowego mikrokosmosu. We współczesnej filozofii hermeneutyka i konstruktywizm nauczyły nas tego, jak wiedza powiązana jest z językiem i jak kultura determinuje każdą formę 'społecznej konstrukcji rzeczywistości'¹. W końcu, jak by nie było, tradycje społeczne, wzorce zachowań i instytucje są przetransformowaną formą zapamiętanych doświadczeń społecznych. Wraz ze zniszczeniem wspólnoty językowej i kulturowej niszczymy pokłady doświadczeń, tracimy cenne drogi dostępu do wielowymiarowej rzeczywistości tego świata.

Alternatywny model uzasadniania i wykorzystuje argumentację z dziedziny praw człowieka. Praktycznie wszystkie socjolingwistyczne i socjopsychologiczne studia traktujące o sytuacji prześladowanych mniejszości pokazują katastrofalny rozmiar, z jakim represyjny reżim językowy deformuje *psyche* i poczucie własnej wartości członków grup mniejszościowych. Agresywne zachowania przejawiające się w uporze, w jakim mniejszości są skłonne w tego typu sytuacjach szukać ucieczki, jest jeszcze najlepszym wyjściem dla dotkniętych tym osób, nawet jeżeli pociąga on za sobą olbrzymie utrudnienia w życiu codziennym – i ostatecznie intensywnie gromadzi potencjalne problemy dla całości społeczeństwa. Jeżeli obstaje się przy własnym języku i tożsamości kulturowej, to staje się społecznym i politycznym outsiderem. Natomiast jeżeli członkowie mniejszości dopasowują się w liczniejszej grupie do większości, to tworzą się całe grupy osób pozbawionych korzeni, nie przynależnych już do jednej kultury, a jeszcze nie do końca należących do drugiej; wzgardzeni przez jednych i drugich.² Psychiczne obciążenia dla osób tym dotkniętych są olbrzymie. Bardzo trudno daje się pogodzić wspomniane systematyczne poniżanie i celowe wykorzenianie z wyobrażeniami o godności człowieka i tożsamości jednostki, które są fundamentalne dla nowoczesnego państwa konstytucyjnego.³

¹ Zob. na ten temat zasadniczo P.L. Berger / T. Luckmann, *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie* (1966 / wydanie niemieckie 1969, cytowane w tym miejscu za 5 wydaniem z 1977), tamże w szczególności str. 36 i nast., oraz S.J. Schmidt, *Der Radikale Konstruktivismus: Ein neues Paradigma im interdisziplinären Diskurs*, w: S.J. Schmidt (wydawca), *Der Diskurs des Radikalen Konstruktivismus* (1987), str. 11 i nast., również z punktu widzenia socjolingwistyki F. Coulmas, *Einleitung: Sprache und Kultur*, w: D. Hymes, *Soziolinguistik. Zur Ethnographie der Kommunikation*, wstępem opatrył i wydał F. Coulmas (1979), str. 7 i nast.

² Zob. na temat problemu i diskutowanych w tej kwestii teoretycznych modeli rozwiązań A. Eide, *Group Accommodation: National Policies and International Requirements*, w: F. Matscher (wydawca), *Wiener Internationale Begegnung zu aktuellen Fragen nationaler Minderheiten* (1997), str. 103, 111 i następne, 114 i następne.

³ Zob. w tym zakresie C. Starck, komentarz do artykułu 1, adnotacja marginalna nr 1 i następne, w: v. Mangoldt / Klein / Starck, *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*, tom. 1 (4 wydanie 1999).

2. Mniejszości pomiędzy segregacją a asymilacją

Jak więc można skutecznie pomóc zainteresowanym? Zanik języka i kultury, i związane z tym postępujące wykorzenienie, w przeważającej większości przypadków nie są przecież celowym zamierzeniem państwa, lecz stanowią następstwo brzemiennech w skutki procesów społecznych, którym trudno przeciwdziałać. Nawet gdy państwo przejawia dobrą wolę, to stworzenie skutecznych mechanizmów przeciwdziałania okazuje się nie być łatwym. Trudno byłoby zamknąć przedstawicieli mniejszości w rezerwacie, w którym byliby wyłączeni z nowoczesnego życia zawodowego i gospodarczego, trzymani z dala od konwencjonalnych zajęć lekcyjnych, odcięci od środków masowego przekazu i zmuszeni do wchodzenia w związki małżeńskie z członkami własnej grupy narodowościowej bądź też językowej. Tego typu działania nie dałoby się pogodzić z zakorzenionymi w prawie międzynarodowym prawami człowieka oraz z gwarantowanymi – praktycznie już we wszystkich konstytucjach europejskich – wolnościami i prawami osobistymi.

A tam, gdzie dzieje się coś podobnego, jest to z reguły przejawem złej woli przyjmującej formę polityki segregacji, nie zaś wyrazem dobrej woli państwa. Wystarczy przytoczyć w tym miejscu choćby przykład Grecji i status mniejszości tureckiej w Tracji.⁴ Polityka celowej segregacji (i dyskryminacji) zamyka pozostałą w tym państwie ludność turecką w swego rodzaju getcie, z którego można uciec człowiekowi za młodu i za cenę emigracji (lub asymilacji z narodem greckim). Rozciąga się aż na system oświaty, który celowo ma charakter religijny i może być ukończony tylko w języku tureckim, co pozbawia przedstawicieli mniejszości możliwości ukończenia wyższych szczebli systemu oświaty w Grecji. Można – jak to się w Grecji oficjalnie czyni – uważać to za wierną realizację postanowień Traktatu Pokojowego w Lozannie. To, że spycha się mniejszość na pozycję marginesu społecznego, słusznie nazywanej 'gettem', można jednak sprowadzić do nawet usprawiedliwionego określenia, że jest to wkalkulowane ryzyko wystąpienia skutków ubocznych tejże polityki.

Przykład ten, moim zdaniem, zwraca naszą uwagę na ważny aspekt: każda polityka ochrony mniejszości będzie musiała wprowadzić wykorzystywać elementy segregacji aby móc zachować i ustabilizować inną grupę językową lub narodowościową w jej odmienności, będzie ona jednak musiała – jeżeli chce się uczynić znośnym życie mniejszości w zajmowanej przez nią szczególnej pozycji – zabiegać o integrację z resztą społeczeństwa. Niemalże zawsze mniejszości żyją w sytuacjach podatnych na dyskryminację. Jeżeli chce się chronić je przed społeczną dyskryminacją jako losem, na jaki są skazane, to konieczne jest nie tylko zachowanie odrębności, lecz również integracja, rozumiana jako zniesienie dyskryminacji, oraz celowa pomoc państwa. Zachowanie odrębności wymaga pielęgnacji języka, a więc alfabetyzacji i stałego kształcenia w języku ojczystym. Integracja wymaga zaś kształcenia kompensacyjnego w języku większości i przełamania przeszkód we wzajemnej komunikacji, utrudniających integrację.⁵

⁴ Zob. A. Filos, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Griechenland, w: J.A. Frowein / R. Hofmann / S. Oeter (redaktor wydania), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, część 2 (1994).

⁵ Zob. na temat tej problematyki w kontekście dzieci migrantów w trzecim pokoleniu R. Tölle, Interkulturelle Erziehung in Schule und Schulumfeld, w: Friedrich-Ebert-Stiftung (wyd.), Die dritte Generation: integriert, angepaßt oder ausgegrenzt? (1995), str. 27 i następne, ale również myśl autora podjęta w innym miejscu – S. Oeter, Überlegungen zum Minderheitenbegriff und zur Frage der 'neuen Minderheiten', w: F. Matscher (wyd.), Wiener Internationale Begegnung zu aktuellen Fragen nationaler Minderheiten (1997), str. 229, 247 i następne.

Kształcenie kompensacyjne i kształcenie w języku większości lub w języku narodowym staje się bardzo łatwo *medium* asymilacji. Jeżeli opanowanie języka większości, a więc dopasowanie się językowe do dominującego 'narodu - państwa' jest centralnym warunkiem awansu społecznego, to prowadzi to łatwo do utrwalenia się przyswojonych hierarchii językowych wraz z wynikającą z tego skłonnością do usuwania w cień języka mniejszości, co towarzyszy dokonującemu się odcięciu od tradycyjnego otoczenia i wyparcia tegoż języka z codziennego użycia, ba – nawet z otoczenia społecznego i środowiska rodzinnego. Wynikiem takiego procesu byłby zanik języka mniejszości – ale tego przecież właśnie chcemy uniknąć – bądź też, co najmniej, doszłoby do jego zredukowania do pozycji 'języka kuchennego', jak to dzieje się w sytuacji znanej w socjolingwistyce pod pojęciem 'diglosja'.⁶

Poważna polityka mniejszościowa ma w sobie zawsze coś z lawirowania na krawędzi przepaści; można znaleźć się między Scyllą segregacji i Charybdą asymilacji. Jeżeli chce się pomyślnie zakończyć wędrówkę grania, to po drodze należy pokonać wiele problemów, które są niemalże nie do rozwiązania dla scentralizowanej biurokracji państwowej. Najpierw konieczny jest trwały stosunek zaufania pomiędzy organami państwowymi, odpowiedzialnymi za politykę mniejszościową i samymi mniejszościami. W zmiennej koniunkturze politycznej brak jest gwarancji, że decydenci aparatu politycznego w istocie zawsze przejawiają dobrą wolę wobec mniejszości. Zmiany personalne, dokonujące się na decydujących stanowiskach podczas zmiany ekipy rządzącej, na biurokratów lub polityków, którzy są w mniejszym stopniu pozytywnie nastawieni do mniejszości, mogą w łatwy sposób zniszczyć rezultaty wielu lat pełnej zaufania współpracy. Stosunki pomiędzy państwem a mniejszością ulegają oziębieniu, dochodzi do eskalacji konfliktów, a przymierze pomiędzy rządzącą większością i mniejszościami zostaje zerwane.

W związku z powyższym występuje problem informacyjny. Biurokracjom centralnym notorycznie brak wiedzy o realnym oddziaływaniu wykoncypowanej i wdrożonej przez nie polityki. Szczególnie dobitnie dzieje się tak, gdy biurokratów dzieli od ich 'klienteli' głęboka mentalna przepaść natury społecznej i kulturowej. Kształtowanie i prowadzenie polityki z reguły bazuje wtedy na wielokrotnie przefiltrowanych informacjach, które po drodze są dopasowywane strategicznie przez związki i stowarzyszenia, grupy interesów i organizacje polityczne do potrzeb 'instancji pośredniczących'. W rzeczywistości biurokracja centralna może dysponować wątpliwej jakości informacjami, które określają społeczne skutki ich polityki. Może ona wprawdzie zlecać wykonanie studiów społeczno-naukowych, aby zniwelować deficyt informacyjny, jednak dzieje się tak naprawdę rzadko, a zbyt dokładna wiedza o osiągniętych rezultatach tylko przeszkadza zainteresowanym. Wynikiem tejże 'szarzyzny' informacyjnej jest jednak to, że precyzyjne sterowanie na płaszczyźnie politycznej okazuje się być w rzeczywistości omal niemożliwe.

Trzeci problem: zainteresowanych nie można 'uszcześliwiać' na siłę, jak to się zawsze definiuje lub: ktokolwiek bądź to definiuje. Polityka państwa może stworzyć lub też zmienić jedynie warunki ramowe, które wpływają na działanie poszczególnych jednostek. Chociażby było to na rękę określonym reprezentantom mniejszości (jako wspólnotcie) obowiązujące prawa człowieka nie mogą przymuszać przedstawicieli mniejszości do zachowania ich odmiennej tożsamości językowej i kulturowej. Na wszelkie próby podjęte ze strony państwa, aby przedstawiciele mniejszości zachowali swoją szczególną tożsamość, reagują oni – przede wszystkim jeżeli towarzyszy temu statusowi dyskryminacja społeczna – przynajmniej tak samo drażliwie, jak na próby zmuszenia ich do całkowitej

⁶ Zob. również i na ten temat autor we wcześniejszej pracy – S. Oeter (przypis 5), str. 241 i następane.

rezygnacji z ich szczególnej tożsamości. Polityka mniejszościowa może jedynie przedstawiać propozycję uaktywniania mniejszości, może dawać jedynie pewne opcje członkom mniejszości językowych i kulturowych, aby ich trudne położenie życiowe zastąpić bytem, który nabrałby sensu. Jednak przejściowo taka oferta będzie skierowana na rozwiązanie praktycznych problemów, które utrudniają współżycie dwóch kultur z dwoma językami.

3. Autonomia jako środek integracji

Doświadczenia setek lat nowożytnej polityki mniejszościowej pokazują, że istnieje coś w rodzaju idealnego rozwiązania opisanych problemów (przynajmniej z perspektywy abstrakcyjnej). Jeżeli dla biurokracji centralnej sztywne uregulowanie polityki mniejszościowej, problem informacyjny i ochrona jednostek są nieosiągalne – dlaczego nie deleguje się w takim razie kształtowania polityki i wdrażania rozwiązań politycznych (przynajmniej w sprawie drażliwych kwestii szczegółowych) na samych reprezentantów mniejszości? Tu stała komunikacja pomiędzy aktorami sceny politycznej a adresatami działań politycznych nie będzie narażona na tak wielkie wahania bądź też zakłócenia, problem informacyjny będzie łatwiejszy do rozwiązania – ponieważ zawsze będzie istniała jakaś forma demokratycznego sprzężenia zwrotnego, nawet w sytuacji, gdy reprezentacja ta będzie miała formę prywatnoprawnego stowarzyszenia; możliwa do rozwiązania stanie się również kwestia uwzględnienia interesów jednostek.⁷ Tak więc powraca się – jeżeli chce się doprowadzić do rozwiązania opisanych problemów – nieodzownie do rozwiązania w postaci autonomii.⁸

Jeżeli przywołamy argumenty przemawiające za rozwiązaniami autonomicznymi to nic dziwnego, że w Europie istnieje obecnie cały szereg konstrukcji dla mniejszości o charakterze autonomicznym.⁹ Zdziwić może raczej, w jak dużej liczbie przypadków problemowych rozwiązania o charakterze autonomicznym dotychczas nie znalazły zastosowania. Ale nie powinno się tego rozumieć w kategoriach zamierzonej naiwności. W politologiczno-socjologicznej analizie naturalnie daje się zawsze łatwo ustalić, co stało się przeszkodą na drodze konstruktywnego opracowania problemu mniejszości, a tym samym – powrotowi do idei autonomii. Warianty blokad politycznych na linii większość – mniejszość, bądź też państwa centralistycznego w stosunku do mniejszości, są tak różnorakie, że właściwie nie może wprawiać nas w zdumienie kwestia endemicznej zdolności do rozwiązywania problemów nowoczesnego państwa narodowego. Jednak chodzi mi w tym miejscu – myśląc kategoriami heglowskimi – o to, aby rozpoznać to, co należy do rozumu (*das Vernünftige*) przynajmniej w rdzeniu, w tym, co rzeczywiste i dopomóc temu /*co należy do rozumu przyp. tłum.*/ w dojrzewaniu do świadomości, a tym samym ostatecznie do dalszej realizacji, systematyczną i normotwórczą drogą prawną.

⁷ W sprawie argumentów przemawiających zasadniczo za rozwiązaniami w postaci autonomii, por. P. Pernthaler, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre* (2 wydanie 1996), str. 289 i następne, oraz H.-J. Heintze, *Wege zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten*, w: H.-J. Heintze (wyd.), *Selbstbestimmung der Völker / Herausforderung der Staatenwelt* (1997), str. 16, 23 i następne.

⁸ Jako podsumowujące przedstawienie różnych koncepcji autonomii pro. S. Oeter, *Volksgruppen- und Minderheitenschutz durch Autonomielösungen*, w: D. Blumenwitz / G. Gornig / D. Murswiek (wyd.), *Der Beitritt der Staaten Ostmitteleuropas zur Europäischen Union und die Rechte der deutschen Volksgruppen und Minderheiten sowie der Vertriebenen* (1997), str. 163 i następne, oraz H.-J. Heintze, *Autonomie und Völkerrecht* (1995), tam w szczególności str. 14 i następne.

⁹ Zob. szeroko zakrojone badanie z dziedziny komparatystyki prawnej D. Stahlberga, *Minderheitenschutz durch Personal- und Territorialautonomie* (doktorat Hamburg 1999).

Jednak w dalszym ciągu brak jest świadomości 'rozumności' i tym samym wiedzy związanej z doświadczeniami instytucjonalnymi i możliwościami instrumentalnymi. Jeżeli ma się w ogóle jakieś asocjacje związane z hasłem 'autonomii' przyznanej mniejszościom, to ma się na myśli Tyrol Południowy, Katalonię, kraj Basków, Belgię i Wyspy Alandzkie – a więc specjalne rozwiązania, które wywalczone w określonych konstelacjach politycznych w poszczególnych państwach, które dopomogły w rozładowaniu ewentualnych konfliktów politycznych.¹⁰ Natomiast niemalże brak jest świadomości, że chodzi o powszechnie stosowalne instrumentarium. Z pewnością winę za to ponosi długotrwała koncentracja debaty na kwestiach autonomii terytorialnej. W tym miejscu nie chodzi o kwestionowanie pozytywnej roli przyznawania autonomii terytorialnej w określonych konfliktach mniejszościowych.¹¹ Nie należy jednak zapominać, że autonomia terytorialna prezentuje wielce ambitną konstrukcję – i to ambitną w wielu aspektach. Z jednej strony ambitna ze względu na przesłankę: konflikty mniejszościowe dają się zażegnać jedynie przez rozwiązania w postaci autonomii terytorialnej, jeżeli sporna mniejszość dysponuje zwartym terytorium osadniczym, na którym stanowi większość lub przynajmniej dominującą grupę narodowościową. Tylko gdy decentralizacja terytorialna prowadzi do 'samorządności' mniejszości – jak to ma miejsce w Tyrolu Południowym, Katalonii lub regionach belgijskich – to przyznaje mniejszości rozwojową przestrzeń polityczną i administracyjną, która jest konieczna do rozładowania problemów.¹² Nawet wtedy autonomia terytorialna zawsze będzie potrzebować zakrojonych na wielką skalę ram prawnych. Jasne muszą być nie tylko regulacje dotyczące kompetencji i rozgraniczenia kompetencji pomiędzy państwem centralistycznym i jednostką autonomiczną, i to na tyle, aby w miarę możliwości unikać konfliktów pomiędzy państwem centralistycznym a regionem autonomicznym, ale również potrzeba trwałych zabezpieczeń korzystnych dla nowopowstałej mniejszości na terenach autonomicznych, jeżeli chce się uniknąć jej ucisku przez istniejącą w tym regionie większość.¹³

Model ten – mówiąc innymi słowy – jest możliwy do przeniesienia jedynie w ograniczonym zakresie i dodatkowo pociąga za sobą nowe, trudniejsze do rozwiązania problemy. Czy nie ma więc – na miejscu byłoby postawienie takiego pytania – jakiejś alternatywnej konstrukcji dla autonomii, która wymagałaby spełnienia mniejszej ilości warunków, aby była możliwa do zastosowania w szerszym zakresie, a do tego jeszcze byłaby mniej kłopotliwa przy jej wdrażaniu w życie? Ależ oczywiście, że takowa istnieje, co można wyczytać z prac Pana Meissnera i Pana Uibopuu. Taka konstrukcja znana jest powszechnie pod pojęciem 'autonomii kulturowej' (lub w zawężonym znaczeniu 'autonomii personalnej').¹⁴ Myśl kryjąca się za tym modelem nie jest bynajmniej niczym nowym, wręcz

¹⁰ Jest to szczególnie wyraźne w literaturze anglosaskiej – por. tylko H. Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination* (2 wydanie 1996) oraz H. Hannum / R.B. Lillich, *The Concept of Autonomy in International Law*, *American Journal of International Law* 74 (1980), str. 858 nn.

¹¹ Por. na tyle tylko S. Oeter, *Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau*, w: J.A. Frowein / R. Hofmann / S. Oeter (wyd.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, część 2 (1994), str. 492.

¹² Por. tylko H.-J. Heintze (przypis 7), str. 39 i następne oraz P. Pernthaler, *Personalitätsprinzip und Territorialitätsprinzip im Minderheitenschutzrecht*, *JBl.* 1990, str. 613 nn.

¹³ Por. na ten temat tylko R. Howse / K. Knop, *Federalism, Secession, and the Limits of Ethnic Accommodation: A Canadian Perspective*, *New Europe Law Review* 1 (1993), 269, 272 i następne strony, oraz S. Oeter (przypis 11).

¹⁴ Kwestię pojęć por. D. Stahlberg (przyp. 9), str. 37 i następne, zob. S. Oeter (przypis 8), str. 9 i następne, oraz H.-J. Heintze (przyp. 7), str. 37 i następna, 42 i następne, oraz E.J. von Studnitz, *Politische Vertretung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten auf verschiedenen staatlichen und zwischenstaatlichen Ebenen*, w: D. Blumenwitz / G. Gornig (wyd.), *Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis* (1993), str. 17 nn.

przeciwnie.¹⁵ To, czego brakuje, to praktyczne przykłady jej zastosowania. Autonomia terytorialna mogła zostać wywalczona w państwach narodowych przez cały szereg wielkich grup narodościowych. Po części działa się to przy walnym poparciu 'państw ojczystych' danej grupy narodościowej. Jednak takiej siły przebicia brak najczęściej tym mniejszościom, dla których wybrano rozwiązanie w postaci autonomii kulturowej. 'Autonomia kulturowa' lub 'personalna' jest z reguły wynikiem przekonań politycznych większości, a nie ustępstwem wywalczonym przez mniejszość na większości zamieszkującej dane państwo. Ponieważ, jak do tej pory, rzadko dochodzi się do takiego przekonania politycznego, obecnie istnieje raczej niewielka liczba przykładów sztandarowych, do których można by się odwołać prezentując i analizując autonomię kulturową.¹⁶

4. Historia rozwoju modelu autonomii kulturowej

Mamy tu do czynienia ze specyficznym tworem europejskiej tradycji prawniczej, którego korzenie sięgają historią aż do średniowiecza. W średniowiecznej myśli prawnej i ustrojowej, która poruszała się raczej w obszarze kategorii osobowości prawnej niż zasad terytorialnych, powszechnym zjawiskiem było przyznawanie związkom własnych, autonomicznie przestrzeganych prerogatyw i przywilejów. I tak Żydzi, dysponujący specjalnym statusem, nie tylko podlegali bezpośredniej ochronie cesarskiej, ale cieszyli się rozległymi prawami samorządowymi w sprawach kultu, jurysdykcji i administracji. Podobnie działa się w przypadku określonych wspólnot wolnych chłopów lub feudalnych grup lennych i 'związków' szlachty pochodzącej z różnych regionów.¹⁷

Ten kanon form samorządu miejskiego, sięgający średniowiecznej myśli prawniczej, stanowił przeszkodę dla zasad organizacyjnych rodzącego się nowożytnego państwa terytorialnego. Musiało ono przez stulecia zawierać kompromisy ze stanowym dziedzictwem średniowiecza, prawie nigdy nie mogło całkowicie poradzić sobie ze szlachtą składającą się z właścicieli wielkoziemskich i mieszczaństwem, będących krzewicielami myśli ustrojowej i stanowej poprzedzającej epokę nowożytną. Dopiero 'burżuazyjne' państwo narodowe miało w przeciągu XIX w. doprowadzić do końca ideę państwa jednolitego, 'zracjonalizowanego'. Alexis de Tocqueville rozwinął tę odkrywczą myśl z niedoścignioną jasnością w swoim wspaniałym dziele "Dawny ustrój i rewolucja", w którym podkreśla, że państwo rewolucyjne raczej dokończyło to, co już w absolutyzmie się poczęło, niż zdążyło swoją własną, jemu właściwą drogą.¹⁸ Dopiero zarzucając wszelkie powiązania z tradycją i pochodzeniem państwo jednolite, które wyłoniło się z rewolucji, mogło radykalnie kontynuować drogę 'jednolitego narodu' w jednolitym państwie, co nie byłoby możliwe w *ancien régime*.¹⁹ Ostatnie badania z całą wyrazistością wykazały, jak dalece również we wzorcowym państwie absolutyzmu, jakim mianowicie

¹⁵ W sprawie historii konceptu por. tylko D. Stahlberg (przypis 9), str. 37 nn, oraz S. Oeter (przyp. 8), str. 3 nn.

¹⁶ Por. przeglądowo D. Stahlberg (przyp. 9), str. 46 i następne (wraz z podsumowaniem str. 118 i następne).

¹⁷ Por. na ten temat H. Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tom 1: Von den Anfängen bis zum Ende des älteren deutschen Reiches 1806 (1984), str. 86 i następne, 118 nn., 156 nn., również H.J. Berman, *Recht und Revolution. Die Bildung der westlichen Rechtstradition* (1983, wydanie niemieckie 1995), str. 562 nn. W sprawie autonomii miast i H.H. Ben-Sasson, *Geschichte des jüdischen Volkes*, tom. 2 (1969, wyd. niem. 1979), str. 114 nn., na temat statusu Żydów w Rzeszy.

¹⁸ A. de Tocqueville, *L' Ancien Régime et la Révolution* (1856), tu cytowane za niemieckim wydaniem (dtv-bibliothek 6080) w tłumaczeniu T. Oelckersa (1978), w szczególności księga trzecia, rozdziały 7 i 8 (str. 190 nn.).

¹⁹ Por. W. Mager, *Frankreich vom Ancien Régime zur Moderne. Wirtschafts-, Gesellschafts- und politische Institutionengeschichte 1630-1830* (1980), 229 nn.

była Francja, 'jedność narodu' nawet jeszcze w 1789 r. okazała się być nadal jedynie mrzonką, poronionym pomysłem nielicznej elity politycznej i kulturalnej, w państwie, w którym być może nieco ponad 10% ludności naprawdę mówiło 'językiem narodowym', większość zaś mówiła wieloma dialektami i gwarami, czy nawet całkowicie obcymi językami takimi jak baskijski, kataloński, flamandzki, niemiecki.²⁰

Elitarna idea 'jednolitego narodu francuskiego' odniosła – bądź co bądź – pewne sukcesy. Tak jak napoleońskie państwo centralistyczne stało się wzorem nowoczesnego państwa unitarnego w Europie, do którego jeszcze w dzisiejszych czasach dążą 'młode narody', tak francuski projekt jednolitego 'państwa narodowego' stał się wielkim wzorem nacjonalistów w Europie. Czy odwoływano się przy tym do – mającego dopiero powstać – „narodu wieloetnicznego” /*Willensnation* – *przyp. tłum./* lub – z góry założonego zdeklarowanego – narodu kulturowego /*Kulturation* – *przyp. tłum./* miało ostatecznie raczej mniejsze znaczenie.²¹ Praktycznie we wszystkich przypadkach punktem wyjścia była wielobarwna mozaika kultur regionalnych i języków, które państwo w swych dążeniach zamierzało przeobrazić zgodnie ze swoim wyobrażeniem w 'jednolity' naród, według ideału kilku 'niepodzielnych' narodów rewolucji francuskiej.²² Tylko że im bardziej państwo dążyło do wzoru nowoczesnego państwa narodowego, w tym większe popadało problemy. Niechże przytoczę w tym miejscu niepowodzenia (już na etapie ideowym) wszelkich 'wielko-niemieckich' idei rozbijających się o kwestię czesko-morawską²³ i narastające trudności Prus epoki wilhelmińskiej z silnie reprezentowaną ludnością polską, którą bez wielkich problemów zintegrowały jeszcze 'staroeuropejskie', wielonarodowe Prusy ery fryderycjańskiej.²⁴

Pochód nacjonalizmu nie został zatrzymany nawet w ponadnarodowym tworze, jakim było cesarstwo o wiekowej europejskiej tradycji, mianowicie monarchia naddunajska.²⁵ Wschodnia, węgierska część cesarstwa, stawała się stopniowo państwem jednolitym, na którym swe piętno wywarł nacjonalizm madziarski. Natomiast połowa cesarstwa położona na terenach krajów koronnych Austro-Węgier, tak zwana Przedlitawia, nie mogła stać się państwem unitarnym, gdyż wewnątrzpolitycznie wszystko rozbijało się raz po raz o kwestię włączenia nieniemieckiej ludności i grup etnicznych do jednego państwa. Równouprawnienie Moraw, tak zwany „*ausgleich* morawski” z 1905 r., był częściowym, choć

²⁰ Por. G. Zieburg, *Nationalstaat, Nationalismus, supranationale Integration. Der Fall Frankreich*, w: H.A. Winkler / H. Kaelble (wyd.), *Nationalismus-Nationalitäten-Supranationalität* (1993), str. 34, 42 nn. (wraz z innymi odsyłaczami do przedmiotowej literatury francuskiej).

²¹ Zob. S. Oeter, *Demokratieprinzip und Selbstbestimmungsrecht der Völker. Zei Seiten einer Medaille?*, w: H. Brunkhorst (wyd.), *Demokratischer Experimentalismus* (1998), str. 329, 344 nn.

²² Por. na temat tego procesu T. Schieder, *Typologie und Erscheinungsformen des Nationalstaats in Europa*, HZ 202 (1966), 58 nn., w tym miejscu cytowane za: T. Schieder, *Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum nationalen Problem im modernen Europa*, wyd. Przez O. Dann i H.-U. Wehler (1991), 65, 69 nn., 76 nn.

²³ Por. T. Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800-1866* (1983), 626 nn., oraz D. Grimm, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776-1866* (1988), str. 198, ale również T. Schieder, *Nationalstaat und Nationalität'enproblem*, w: T. Schieder, *Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum nationalen Problem im modernen Europa*, wyd. przez O. Dann i H.-U. Wehler (1991), str. 17, 21 nn.

²⁴ Por. T. Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1866-1918*, tom II: *Machtstaat vor der Demokratie* (1992), 266 nn.

²⁵ Por. w sprawie ambiwalencji i sprzeczności w habsburskiej polityce narodowej u schyłku XIX w. A. Dér, *Politik und Ethnizität. Zur nationalen Problematik der Habsburgermonarchie um die Jahrhundertwende*, *Der Donauraum* 1993, 14 nn.

również trudnym rozwiązaniem kompromisowym, jakie znalazły obie największe grupy językowe.²⁶ Zasadnicza kwestia integracji politycznej narodów słowiańskich, a w szczególności Czechów, z systemem państwowym zachodniej części cesarstwa pozostała w swej istocie otwarta aż do roku 1918.²⁷ Równocześnie wielokrotnie stylizowano monarchię c.k. na sztandarowy przykład pokojowego współistnienia grup narodowościowych i – na przekór wszystkim istniejącym problemom, w kontekście wydarzeń po 1918 r. – z pewnością słusznie.²⁸ Ten arsenał rozwiązań problemów państwa wielonarodowego, dynastycznego, poprzedzający nowoczesność, pozostał w cesarstwie i otworzył szerokie możliwości dla zawieranych kompromisów²⁹, zdążając okrężną drogą przez austromarksistę Karla Rennera oddziaływał (o ironio!) również na kierunki rozwiązań nowoczesnego prawa mniejszościowego i etnicznego.³⁰ Obie podstawowe figury prawa narodowościowego Rennera – autonomia personalna i autonomia terytorialna – były sprawdzonymi już konstrukcjami stanowego cesarstwa Habsburgów. Autonomia personalna, która sięga korzeniami do zasad średniowiecznego prawa państwa stanowego – zasady osobowości prawa – znalazła swoich wzorcowych przedstawicieli również na początku XX. wieku w zreszezeniach osób wyposażonych w prerogatywy zwierzchności – wspomnieć można 'Saski Uniwersytet Narodowy' Siedmiogrodu, którego formuła prawna przyznawała Sasom Siedmiogrodzkom autonomię językową i kulturową oraz własne instytucje kościelne, własną jurysdykcję i administrację, a także samorządność gospodarczą i społeczną.³¹ Również wymienione wcześniej równouprawnienie Moraw, tak zwany '*ausgleich* morawski' z 1905 r., bazowało w zasadzie na konstrukcji autonomii personalnej.

Dwa inne wielonarodowe cesarstwa o cechach poprzedzających epokę nowożytną, a więc Cesarstwo Rosyjskie i imperium osmańskie, aż do pierwszej wojny światowej również oferowały liczne przykłady tego typu zreszezeń osób fizycznych lub prawnych, typowych dla epoki poprzedzającej czas nowożytny, a nawiązujących do praw samorządu. Wystarczy przytoczyć tu reprezentacje stanowe rycerstwa (niemiecko-) nadbałtyckiego lub osmański „system Milleta”, przyznający niemuzułmańskim wspólnotom religijnym daleko idącą autonomię w sprawach kultu, wychowania i ustroju sądownictwa.

Jednak na nic się to zdało – zwycięski pochód 'narodowego państwa unitarnego' według wzoru francuskiego przekreślił bogatą paletę form samorządu osobowego i terytorialnego, określając ją mianem 'wstecznictwa'. W nowych państwach narodowych, które przejęły schedę imperium osmańskiego i monarchii austro-węgierskiej, całe to dziedzictwo popadło w prawie całkowite

²⁶ Por. F. Prinz, *Sprache und Nation in den Böhmischen Ländern (1848-1939)*, w: R. Marti (wyd.) *Sprachenpolitik in Grenzregionen* (1996), 327, 328 nn., oraz szczegółowo H. Glasl, *Der Mährische Ausgleich* (1969).

²⁷ Por. jedynie E.J. Görlich, *Grundzüge der Geschichte der Habsburger-Monarchie und Österreichs* (1980), 232 nn.

²⁸ Por. na ten temat T. Schieder (przypis 23), str. 28 nn., oraz tegoż samego autora, *Idee und Gestalt des übernationalen Staates seit dem XIX. Jahrhundert*, w: T. Schieder, *Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum nationalen Problem im modernen Europa*, redaktorzy wydania O. Dann i H.-U. Wehler (1991), str. 17, 28 nn.

²⁹ Na ten temat zobacz K. Renner, *Der Kampf der Österreichischen Nationen um den Staat*, część pierwsza: *Das nationale Problem als Verfassungs- und Verwaltungsfrage* (1902), str. 27 nn., 93 nn., 148 nn., 164 nn., 180 nn.

³⁰ Por. na ten temat F. Gruber, *Das Selbstbestimmungsrecht in der Theorie Karl Renners* (1986), w szczególności 157 nn., 181 nn., następnie T. Schieder (przypis 23), 30 nn.

³¹ Zob. na ten temat A. Schenk, *Deutsche in Siebenbürgen. Ihre Geschichte und Kultur* (1992), str. 34 nn., 41 nn. oraz K. Gündisch, *Zur Entstehung der sächsischen Nationsuniversität*, w: *Gruppenautonomie in Siebenbürgen. 500 Jahre siebenbürgisch-sächsische Nationsuniversität*, wyd. W. Kessler (1990), str. 63 nn, por. również W. Conze, *Ostmitteleuropa* (1992), str. 139 i następna, 198 nn.

zapomnienie; myśl autonomiczną nowopowstałe elity polityczne przyjmowały jako relikw przeszłości patrząc z punktu widzenia ich nastawienia na 'tworzenie narodu'. W niektórych przypadkach po 1918 r. na nowopowstałych lub terytorialnie okrojonych państwach Europy Wschodniej i Środkowo-Wschodniej wymuszono traktatami o ochronie mniejszości obowiązek stworzenia autonomii kulturowej³² – tak stało się w traktacie mniejszościowym z Rumunią z 9.12.1919 r. w przypadku Seklerów i Sasów Siedmiogrodzkich; w traktacie o ochronie mniejszości podpisanym z Grecją z dnia 10 sierpnia 1920 r. dla Wołochów zamieszkujących w górach Pindos, oraz w Konwencji niemiecko-polskiej dotyczącej Górnego Śląska, podpisanej w Genewie 15.05.1922 r., w stosunku do mniejszości niemieckiej zamieszkującej Górny Śląsk.³³ Jedynie w obszarze bałtyckim, w Finlandii i trzech państwach nadbałtyckich, które wywalczyły sobie na bazie pozostałości caratu niepodległość, sięgnięto dobrowolnie – celowo modernizując stare carskie instrumentarium – do znanej z własnych doświadczeń instytucji autonomii personalnej i kulturowej.³⁴ Bolszewicy natomiast, którzy w swej leninowskiej polityce narodowej świadomie czerpali garściami inspiracje od Karla Rennera i jego naukowego przepojenia polityką narodowościową, preferowali model autonomii terytorialnej i czynili starania w kierunku jej szerokiego zastosowania w celu ugaszenia zarzewi konfliktów etnicznych – nawet tam, gdzie brak było ku temu jakichkolwiek przesłanek, a mogły znaleźć zastosowanie jedynie w formie potiomkinowskich wsi, mających dać fasadowy obraz kwitnącej 'autonomii narodowej' w osławionych 'republikach autonomicznych' lub 'obszarach autonomicznych' ZSRR.³⁵

5. Formy autonomii kulturowej w praktyce państw europejskich

Dopiero ostatnie dwa dziesięciolecia zeszłego stulecia przyniosły ze sobą teoretyczny renesans – i praktycznie odrodzenie – instytucji autonomii kulturowej i personalnej. Nie oznacza to oczywiście, że wcześniej w niektórych państwach brak było nawet rudymenarnych form autonomii kulturowej w praktycznym zastosowaniu. W końcu można rozumieć w kategoriach 'autonomii kulturowej' każde współdziałanie o charakterze roboczym pomiędzy państwem a organizacjami mniejszościowymi, gdzie państwo przydziela na realizację określonych zadań stowarzyszeniom mniejszościowym odpowiednie środki finansowe pochodzące z dochodów podatkowych.³⁶ Życie kulturalne każdej połowicznie wolnej grupy narodowościowej przejawia się w wielu prywatnoprawnych stowarzyszeniach, które w zależności od potrzeb wspierane są przez państwo określonymi środkami finansowymi bądź też subwencjami. Nie tylko pielęgnowanie kultury ludowej i języka, prowadzenie teatrów lub wydawanie gazet

³² Por. w tym temacie D. Stahlberg (przyp. 9), str. 46 nn, następnie H. Weber, *Der Minderheitenschutz des Völkerbundes*, w: M. Mohr (wyd.), *Friedenssicherende Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa* (1996), str. 3 nn.; E. Vielhaus, *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz 1919* (1960).

³³ Wyczerpująco traktuje na ten temat D. Stahlberg (przyp. 9), str. 50 nn., (wraz z odsyłaczami do literatury tematu); na temat Konwencji niemiecko-polskiej dotyczącej Górnego Śląska zob. również artykuły D. Blumenwitza i M. Silagi w tym samym tomie.

³⁴ Pro. szczegółowo D. Stahlberg (przyp. 9), str. 57 nn., na temat systemu mniejszościowego Estonii w okresie międzywojennym, por. również artykuł O. Meissnera w tym samym tomie oraz C. Thiele, *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in Estland* (1999), str. 81 nn.

³⁵ W kwestii sowieckiej polityki narodowościowej w szczególności G. Simon, *Nationalismus und Nationalitätenpolitik in der Sowjetunion* (1986), str. 13 nn., 34 nn., 145 nn., 157nn, 335 nn., 369 nn.

³⁶ Por. również E.J. von Studnitz (przyp. 14), str. 17 nn., oraz D. Blumenwitz, *Volkgruppen und Minderheiten. Politische Vertretung und Kulturaautonomie* (1995), str. 97.

i czasopism, ale nawet media elektroniczne pozwalają w takiej formie na swobodą organizację bez udziału państwa w duchu zasady subsydiarności.³⁷ Również zadania państwowe, wychodzące poza ramy życia kulturalnego w węższym znaczeniu, dają się delegować na mniejszościowe stowarzyszenia prawa prywatnego. W tym miejscu można sobie wyobrazić przede wszystkim szkolnictwo, które może znaleźć swoje miejsce w formie prywatnego systemu oświaty mniejszościowej, znajdujące się poza państwową strukturą organizacyjną. W takim sensie można rozumieć jako przykład autonomii kulturowej rozwijającą się współpracę państwa niemieckiego z reprezentacją Duńczyków w Szlezwiku-Holsztynie. Szkolnictwo mniejszościowe dla duńskiej grupy narodowościowej nie jest przecież prowadzone samodzielnie przez państwo na terenie Szlezwiku-Holsztynu; co więcej – organizację i prowadzenie szkół pozostawiono w większej mierze reprezentacji mniejszości, która na ten cel otrzymuje środki finansowe od państwa i to (inaczej niż w przypadku typowego szkolnictwa prywatnego) w pełnej wysokości stawki, jaka jest wykorzystywana również w przypadku szkół państwowych w przeliczeniu na ucznia.³⁸

Również w ten sam sposób, jako formę autonomii kulturowej, można rozumieć wspieranie mniejszości łużyckiej w Saksonii i Brandenburgii.³⁹ Udostępnianie pokaźniejszych środków pieniężnych za pośrednictwem łużyckiej fundacji kulturalnej, prowadzonej wspólnie przez rząd federalny i kraje związkowe, oraz instytucjonalna pomoc dla „Domowiny” jako organizacji mniejszościowej sprawia, że konkretne decyzje w sprawie alokacji środków podejmowane są albo przez samych przedstawicieli mniejszości albo przynajmniej przy ich współdziałaniu. Podobne formy wspierania systemu kultury, prowadzone przez samą mniejszość, wykorzystujące do tego celu pomoc instytucjonalną organizacji mniejszościowych, możemy napotkać w szeregu innych państw – wystarczy przytoczyć tu chociażby wsparcie państwa dla retoromańskiej organizacji Lia Rumantscha w Szwajcarii, Rady Słoweńców Karynckich w Austrii, Związku Niemców w Północnym Szlezwiku w Danii. Elementy podobnych form pomocy instytucjonalnej utrzymanej w duchu subsydiarności⁴⁰ znajdziemy na Słowenii, w Chorwacji i na Ukrainie, a z pewnością nie wymieniałem tu wszystkich państw, które można by przytoczyć. Wprawdzie przyznane środki finansowe są wielokrotnie niewystarczające, aby móc stosownie uporać się z zadaniami nałożonymi na organizacje mniejszościowe, ale jest to wyraz powszechnego braku środków w omawianych państwach i nie zawsze koniecznym przejawem złej woli. Tak czy owak są to takie przypadki, gdzie w państwach o tradycji pomocy w formie zinstytucjonalizowanej przyznane środki finansowe zostały wyraźnie ograniczone w konsekwencji napiętych stosunków politycznych pomiędzy reprezentacją mniejszościową a państwem centralnym, co nieodpowiednio odbierane jest przez samych zainteresowanych jako próba ich ‘ukarania’ lub zdyscyplinowania. Stosunek zaufania pomiędzy państwem a mniejszością, który wydaje się być niezbędnym warunkiem współpracy w duchu subsydiarności, bardzo łatwo zostaje nadwątlony w wyniku wzajemnych podejrzeń i pomówień – wystarczy tylko wsluchać się w dyskusje prowadzone pomiędzy ekspertami starego chorwackiego rządu centralnego tworzonego przez HDZ (*Chorwacką Wspólnotę Demokratyczną – przyp. tłum.*) a przedstawicielami mniejszości lub porozmawiać z przedstawicielami Karyntyjczyków lub Słoweńców.

³⁷ Por. jedynie P. Pernthaler, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre* (2 wydanie 1996), str. 63 i n.

³⁸ Zob. na ten temat M.J. Hahn, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland*, w: J.A. Frowein / R. Hofmann / S. Oeter (wyd.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, część 1 (1993), str. 62, 91.

³⁹ Por. w tym zakresie przede wszystkim C. Thiele, *Rechtsstellung der sorbischen Minderheit in Deutschland*, w: H.-J. Heintze (wyd.), *Selbstbestimmung der Völker – Herausforderung der Staatenwelt* (1997), str. 342, 357 nn., ta, w szczególności str. 368 nn.

⁴⁰ Por. na ten temat szczegółowo D. Stahlberg (przyp. 9), str. 81 nn., 90 nn., 113 nn.

Przykład Słoweńców karynckich wskazuje nam następne słabe miejsce tejże, w tak niewielkim stopniu zinstytucjonalizowanej, rudymenarnej formy autonomii kulturowej.⁴¹ Współpraca układająca się w duchu subsydiarności zależy od tego, czy mniejszość sama jest zgodna co do własnych celów i sposobów postępowania, a zgodność ta znajdzie swój wyraz w organizacji jednolitego związku mniejszości. Jeżeli w konsekwencji głębokich rozbieżności interesów, niezgodności co do celów i sposobów działania, ale również osobistych lub organizacyjnych „przepychanek” dojdzie do rozłamów w organizacjach mniejszościowych, to w takim przypadku pojawiają się poważne problemy.⁴² Mając do czynienia z koniecznością zinstytucjonalizowanej pomocy dla wielu związków i stowarzyszeń tej samej mniejszości państwu niechybnie zostanie narzucona rola rozjemcy. Nawet gdy państwo będzie przejawiało najlepszą wolę nieuniknione staną się zatargi pomiędzy konkurującymi organizacjami. Każdy przypadek przyznania środków będzie regularnie wywoływał falę krytyki i odbierany jako uprzywilejowanie jednej i krzywdzenie drugiej strony. Jeżeli już i tak stosunki pomiędzy państwem i stroną większości z jednej strony, a mniejszością z drugiej strony, są napięte, to rywalizacja pomiędzy konkurującymi między sobą zrzeszeniami mniejszościowymi może zostać wykorzystana również do manipulacji przy wyrażaniu interesów mniejszości. Państwo będzie skłaniać się do tego, aby pozyskać sobie posłuch bardziej pozytywnie usposobionej grupy przedstawicieli, piętnując niewygodne dla niego zrzeszenia jako sekciarskie i wichrzycielskie, których w jego mniemaniu nie należy brać poważnie. Postępowanie państwa austriackiego i strony rządowej ze związkami Słoweńców karynckich dostarcza dobitnych materiałów pogładowych w kwestii tej problematyki.⁴³

Skutkiem mogłaby być sytuacja zbliżona do tej, w której mniejszość byłaby organizowana przez stronę rządową. W kategoriach subsydiarności krok ten bynajmniej nie jest bezproblemowy. Poprzez instrumentarium prawne i organizacyjne, za pomocą którego mniejszość staje się zrzeszeniem publicznoprawnym – z reguły korporacją prawa publicznego zrzeszającą osoby fizyczne lub prawne, państwo uzyskuje wpływ na reprezentację i sposób wyrażania interesów danej mniejszości.⁴⁴ A gorszych możliwości manipulacji niż przyzwolenie na rozwój konkurujących ze sobą stowarzyszeń nie stwarza nawet prawo państwowe konstytuujące korporacje prawa publicznego. Wręcz przeciwnie: ponieważ podmioty prawa publicznego zrzeszające osoby fizyczne lub prawne muszą podporządkować się zasadom demokratycznych organizacji krajowych, to niechybnie wzmacnia się w ten sposób baza udzielająca legitymacji do działania – i konieczność demokratycznego sprzężenia zwrotnego – w podmiotach prawa publicznego.⁴⁵ Do działań włącza się te części mniejszości, które nie były do tej pory reprezentowane jeżeli chodzi o ich interesy i wyobrażenia, i to – ze względu na ograniczenia zawężające organizacyjne formy prawa o stowarzyszeniach – jedynie do aktywnej części mniejszości. Włączenie ‘milczącej większości’ wymusza często następny krok w kierunku funkcji

⁴¹ Por. w tym temacie P. Pernthaler, *Modell einer autonomen öffentlichrechtlichen Vertretung der Slowenischen Volksgruppe in Kärnten*, *Europa Ethnica* 50 (1993), str. 24 nn.; w kwestii problematyki Słoweńców karynckich por. również prezentację instruktażową w: *Österreichisches Volksgruppenzentrum* (wyd.), *Volksgruppenreport 1997* (1997), str. 20 nn.

⁴² Zob. na temat tej problematyki S. Oeter, *Anforderungen an zeitgerechtes Volksgruppenrecht unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Österreich*, w: *Österreichisches Volksgruppenzentrum* (wyd.), *Volksgruppenreport* (przyp. 11), 1997 (1997), str. 200, 207 nn.

⁴³ Zob. na ten temat tylko *Volksgruppenreport 1997* (przyp. 41); str. 22 oraz str. 28 nn.

⁴⁴ Por. ten temat również S. Oeter (przyp. 42), str. 208.

⁴⁵ Por. w tym zakresie rozważania autora w S. Oeter (przypis 42), str. 207 i n., 210 nn.

moderującej. W taki sposób państwo kreuje sobie partnera do rozmów, mającego szerokie podstawy legitymacji do działań, którego uprawnienia do wyrażania się w imieniu całej mniejszości są niemalże niekwestionowane. Naturalnie zmusza to wewnętrznie do godzenia sprzecznych interesów, do zawierania kompromisów i do pluralizmu w składzie gremiów, jeżeli na łonie mniejszości dochodzi do większych różnic zdań. Jeżeli w trakcie negocjacji obecni byli przedstawiciele wszystkich mniejszości, to ewentualne uzgodnienia czynione pomiędzy państwem a mniejszością zyskują w ten sposób moc wiążącą.

Istnieją tylko dwa sposoby, aby doprowadzić do zorganizowania się mniejszości w formie korporacji prawa publicznego, zrzeszającej osoby fizyczne lub prawne. Organizacyjnie rzecz biorąc najprostszy sposób polega na tym, że tworzy się jednolitą organizację dla całego państwa, w której reprezentowani są wszyscy przedstawiciele mniejszości żyjący na terenie państwa. Drugi sposób jest, organizacyjnie rzecz biorąc, bardziej ambitny i tworzy wielostopniową strukturę samorządu mniejszościowego na płaszczyźnie lokalnej, regionalnej i ogólnokrajowej, która wewnętrznie zhierarchizowana jest według kryteriów subsydiarności. Pierwszy sposób jest powszechnie znany. Nadaje się on również dla naprawde małych, żyjących w dużym rozproszeniu mniejszości, oraz stawia niewielkie wymagania przed państwem jeżeli chodzi o niuanse organizacyjne i techniczno-prawne. Trzy państwa nadbałtyckie rozwinęły ten system w okresie międzywojennym i doprowadziły do prawdziwego rozkwitu: Litwa – przede wszystkim w stosunku do swojej mniejszości żydowskiej, Łotwa dla mniejszości rosyjskiej, żydowskiej, niemieckiej i polskiej, Estonia dla Rosjan, Niemców i Szwedów.⁴⁶ Na Łotwie stworzono samorząd kulturowy mniejszości, na którego czele stało wybierane kuratorium oświaty, które prowadziło szkolnictwo mniejszościowe dla danej grupy narodowościowej z własnym zarządem, przy użyciu środków budżetowych przyznanych przez państwo, ale również z prawem do opodatkowania przedstawicieli mniejszości.⁴⁷

Do tej tradycji nawiązała w 1993 r. Estonia ustawą o autonomii kulturowej mniejszości narodowych.⁴⁸ Ponownie przedstawiciele określonych mniejszości mogli tworzyć samorząd kulturowy z radą ds. kultury tworzoną przez 20-60 osób jako głównym organem uchwałodawczym, który jest rodzajem organu o charakterze reprezentacji parlamentarnej. Rada ds. kultury kształtuje samorząd kulturowy, który jest organem prowadzącym dla autonomicznych instytucji mniejszościowych w dziedzinie oświaty i kultury.⁴⁹ Zgodnie z ideą dekoncentracji istnieją również nawet miejscowe rady ds. kultury

⁴⁶ Por. w tym temacie D. Stahlberg (przyp. 9), str. 57 nn., 59 nn., 63 nn.; również M. Laserson, *Das Minoritätenrecht der baltischen Staaten*, *ZaöRV* 2 (1930/31), str. 401 nn.; M. Mintz, *Die nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in den baltischen Randstaaten* (1927), w szczególności str. 104 nn.; M. Garleff, *Die kulturelle Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten in den baltischen Staaten*, w: B. Meissner (wyd.), *Die baltischen Nationen Estland, Lettland, Litauen* (1991), str. 87 nn.

⁴⁷ Por. gruntownie C. Thiele (przyp. 34), str. 82 nn., oraz H. Weiss, *Das Volksgruppenrecht in Estland vor dem Zweiten Weltkrieg*, *Zeitschrift für Ostrechtsforschung* 1 (1952), str. 253, 254 nn.

⁴⁸ Riigi Teataja I 1993 nr 712, poz. 1001; niemieckie tłumaczenie ustawy w WGO – MfOR 35 (1993), str. 370 nn., por. – obok artykułów O. Meissnera i H.-J. Uibopuu w tym tomie – studia C. *Hasselblatta*, *Das Estnische Gesetz über die Kulturautonomie der nationalen Minderheiten*, WGO – MfOR 35 (1993), str. 367 nn.; H.-J. *Uibopuu*, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Estland*, w: J.A. Frowein / R. Hofmann / S. Oeter (wyd.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, część 2* (1993), str. 27 nn.; C. *Schmidt*, *Der Minderheitenschutz in der Republik Estland*, w: C. Schmidt, *Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten* (1993), str. 9, 15 nn.; C. Thiele (przyp. 34); str. 108 nn.

⁴⁹ Zob. D. Stahlberg (przyp. 9), str. 73 i n., oraz szczegółowo C. Thiele (przyp. 34), str. 108 i n., 134 i n.

jako organy samorządowe. Mniejszościom umożliwia się tym samym nie tylko organizowanie na własną odpowiedzialność określonych obszarów zadań, ważnych dla ich życia wspólnotowego i zachowania własnego języka i kultury, ale również dzięki tym pseudo-parlamentarnym gremiom uchwałodawczym i kontrolnym, jakimi są rady ds. kultury, powstaje własna reprezentacja demokratyczna i legitymacja do działania, które skutkują tym, że przestrzega się preferencji przedstawicieli mniejszości przy rozbudowie i prowadzeniu szkolnictwa mniejszościowego i instytucji kulturalnych.

Do podobnych zasad konstrukcyjnych odwołuje się system 'wspólnotowy' Flamandów i Walończyków w Belgii, który utworzył struktury korporacji przejmującej zadania państwowe w dziedzinie kultury i oświaty oraz dysponujący własnymi, wybieralnymi gremiami parlamentarnymi, własną strukturą demokratyczną, która umożliwia oddziaływanie oddolne i udziela legitymacji do działania.⁵⁰ W tym kontekście można również przytoczyć 'parlamenty' Lapończyków w Norwegii i Finlandii, za pośrednictwem których Lapończycy tworzą w Laponii własny samorząd kulturalny.⁵¹

O wiele bardziej złożony organizacyjnie jest natomiast następny wariant konstrukcyjny autonomii personalnej. Ustawodawca nie zadawała się tu jedynie stworzeniem jednolitego, ogólnokrajowego samorządu mniejszościowego, ale tworzy najpierw mniejszościowe samorządy miejscowe na płaszczyźnie lokalnej, które oddolnie tworzą centralne ciało samorządowe obejmujące swoim zasięgiem całe państwo. Taka forma organizacyjna jest stosunkowo droga, ponieważ tworzenie niezliczonej ilości lokalnych samorządów mniejszościowych naturalnie pociąga za sobą znaczne koszty organizacyjne. Równocześnie sprawuje ona pieczę nad tym, aby o losie mniejszości nie decydował jedynie wąski krąg funkcjonariuszy, ale aby osoby zainteresowane, które rekrutują się spośród samorządów lokalnych, wzięły sprawy w swoje ręce, a szeroka warstwa działaczy lokalnych mogła zachować wpływ na decyzje centralne, korzystając z prawa wyboru reprezentacji do nadrzędnych ciał samorządu. Do mobilizacji członków mniejszości dochodzi tu w całkiem innym zakresie, niż dzieje się to w klasycznych strukturach stowarzyszeń, a powodzenie modelu zależy naturalnie również od gotowości zainteresowanych do korzystania z własnych praw i angażowania się do pracy w licznych, obsadzanych urządach.

Prototypowym ucieleśnieniem tegoż modelu jest węgierski system samorządu mniejszości narodowych.⁵² W ostatnich latach napisano bardzo wiele na temat tego systemu, tak więc oszczędzę sobie wchodzenia w szczegóły rozwiązania węgierskiego. Występują w niej jednak znaczne komplikacje w związku z trzema przyznanymi przez ustawodawcę opcjami: 'samorządu komunalnego',

⁵⁰ Na temat modelu belgijskiego jedynie R. Mathiak, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Belgien*, w: J.A. Frowein / R. Hofmann / S. Oeter (wyd.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, część 2 (1993), str. 1 nn.

⁵¹ Por. na ten temat T. Modeen, *The Legal Situation of the Lapp (Sami) Ethnic Group in Finland, compared to the Position of other National, Religious and Ethnic Groups*, *Nordic Journal of International Law* 55 (1986), str. 53 nn.

⁵² Por. H. Küpper, *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn* (1998), str. 180 nn.; J. Kaltenbach, *Das ungarische Minderheitengesetz: Zielsetzung und Akzeptanz*, w: G. Seewann (wyd.), *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa* (1995), str. 346 nn.; K. Sitzler / G. Seewann, *Das ungarische Minderheitengesetz: Vorbereitung, Inhalt, öffentliche Diskussion*, tamże str. 352 nn.; G. Brunner, *Der Minderheitenschutz in Ungarn*, w: G. Brunner / G.H. Tontsch (wyd.), *Der Minderheitenschutz in Ungarn und Rumänien* (1995), str. 9, 38 nn.; J. Wolfart, *Bericht zur Lage der Volksgruppen in Ungarn*, w: F. Ermacora / H. Tretter / A. Pezl (wyd.), *Volksgruppen im Spannungsfeld von Recht und Souveränität in Mittel- und Osteuropa* (1993), str. 63, 65 nn., G. Nolte, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Ungarn*, w: A.A. Frowein / R. Hofmann / S. Oeter (wyd.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, część 1 (1993), str. 501, 527 nn.

przy którym jako samorząd funkcjonuje rada gminy w gminie zdominowanej przez mniejszość; następnie samorząd stworzony pośrednio, przy którym działają jako samorząd wybrani spośród szeregów mniejszości radni gminy; w końcu bezpośredni samorząd mniejszości narodowej, którego reprezentanci wyłaniani są w osobnych wyborach.⁵³ Procedury wyborcze są naprawdę skomplikowane, ponieważ mniejszość broniła się przed 'katastwem mniejszościowym' ewidencjonującym przynależność do mniejszości. Kompetencje (potencjalne) miejscowych samorządów są istotnie szerokie i obejmują praktycznie wszystkie istotne dla mniejszości sprawy kultury i oświaty, z własnymi kompetencjami administracyjnymi oraz prawodawczymi i przyznają również coś w rodzaju prawa do wyrażania zgody w sprawach mniejszościowych.⁵⁴ Spośród członków samorządów miejscowych – a tam, gdzie ich nie ma z grona do tego celu wybranych elektorów – wybiera się członków ogólnokrajowej reprezentacji mniejszości narodowych. Owe ogólnokrajowe samorządy mniejszościowe dysponują (potencjalnymi) kompetencjami w dziedzinie mediów, zakładania i prowadzenia instytucji kulturalnych oraz wyższych zakładów oświatowych, ponadto jeszcze rozbudowanymi prawami do informacji i współdziałania w sprawach dotyczących mniejszości.⁵⁵ W każdym razie model węgierski pokazuje, że ustawowe stworzenie odpowiednich form instytucjonalnych to jeszcze nie wszystko. Ramy instytucjonalne muszą zostać wypełnione prawdziwym życiem a to, jak się to udaje, zależy od gotowości instancji państwowych do przeniesienia na samorządy mniejszości narodowych rzeczywistych funkcji państwowych (i następnie wyposażenia ich w środki materialne konieczne do realizacji tych zadań). Węgierski przykład pokazał, że stworzenie instytucjonalnie dopracowanego systemu podmiotów prawnych nie jest jeszcze gwarancją tego, że tak stworzona struktura 'samorządu' zostanie wyposażona rzeczywiście we własne, samodzielne kompetencje. Wprawdzie Węgry stworzyły ustawą o mniejszościach z 1993 r. ramy prawne dla przyznania autonomii personalnej (w przeważającej mierze mniejszości zrobiły sobie wkrótce użytek z udostępnionych ram prawnych) to jednak praktycznie nie doszło jeszcze do rzeczywistego przekazania kompetencji w dziedzinie kultury i oświaty, koniecznych dla zachowania przejrzystości struktur autonomii. Mniejszości mogłyby wprawdzie teoretycznie zakładać własne szkoły prywatne, ale z powodu braku środków finansowych nie są w stanie tego uczynić. Uprzednio rozważane przeniesienie państwowych instytucji w dziedzinie kultury i oświaty mniejszościowej, jak to ma się w przypadku specjalnych szkół mniejszościowych, ale również otwartość na mniejszości muzeów, teatrów, centrów kultury, spaliło do tej pory na panewce z powodu brakującego konsensu dotyczącego nieodzownie koniecznego dofinansowania ze strony państwa. Tym samym system 'samorządów mniejszości narodowych' pozostaje daleko w tyle za tym, co mógłby uzyskać na rzecz zaspokojenia potrzeb mniejszości w przypadku optymalnego wyposażenia w środki.⁵⁶

Jeszcze inny problem wymaga rozważenia – problem, który na Węgrzech próbowano rozwiązać z powodu dość skomplikowanych regulacji wyborczych do samorządów mniejszościowych, a który staje się regularnie przeszkodą dla utworzenia struktur autonomii personalnej. Przeważnie mniejszości mają poważne obiekcje w stosunku do systemów polegających na katastrach lub rejestrach grup

⁵³ Por. H. Küpper (przyp. 52), str. 181 nn.; D. Stahlberg, str. 99 n.; J. Wolfart (przyp. 52), str. 65 i n.

⁵⁴ Zob. jedynie H. Küpper (przyp. 52), str. 191 nn., 195 nn., 204, oraz D. Stahlberg, str. 100 i n.

⁵⁵ Na temat ogólnokrajowych samorządów mniejszościowych zob. H. Küpper (przyp. 52), str. 216 nn., oraz D. Stahlberg, str. 102 nn.

⁵⁶ W sprawie praktycznych doświadczeń z modelem węgierskim i występujących braków podczas jego wdrażania w życie J. Kaltenbach, *Die Rechtstellung der Minderheiten in Ungarn*, w: G. Brunner / B. Meissner (wyd.), *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa* (1999), str. 131, 142 nn.

narodowościowych i etnicznych, a to chociażby z powodu bolesnych doświadczeń historycznych.⁵⁷ Urzędowa ewidencja przedstawicieli mniejszości tendencyjnie odbierana jest jak zaszufladkowanie jako obywatela 'drugiej klasy'. Dodatkowo jeszcze tego typu rejestry mniejszości ujmują zawsze jedynie część rzeczywistych członków mniejszości w klasycznych sytuacjach diglosji na rozmywających się granicach zamieszkiwania grup etnicznych i narodowościowych, i tendencyjnie zmierzają do zaniżania stanu liczbowego. Jediną alternatywą dla urzędowej ewidencji w rejestrach stanu cywilnego lub osobnych rejestrach jest zasada deklaratywności. Zgodnie z nią członkiem mniejszości jest ta osoba, która w konkretnych okolicznościach jako taka się deklaruje.⁵⁸ Teoretycznie może to doprowadzić do tego, że w wyborach do samorządu mniejszościowego uczestniczyć będą przedstawiciele większości.

Powątpiewam, czy naprawdę przedstawia to poważny problem. Przypominam sobie dobrze, jak w roku 1999 podczas wysłuchiwanie opinii biegłych Landtagu Saksonii w sprawie rozbieżnych projektów saksońskiej ustawy łużyckiej różni politycy dominującej partii większościowej postawili pytanie, czy czysta zasada deklaratywności bez obiektywnych kryteriów doboru i bez merytorycznej weryfikacji nie pociąga ze sobą niebezpieczeństwa, że członkowie ludności stanowiącej większość będą mogli nabyć 'przywileje' mniejszości w drodze takiego nadużycia. Dłuższa dyskusja doprowadziła do konstatacji, do której zawsze się dochodzi, ilekroć się rozważa ten zarzut, mianowicie: na czym właściwie polegają 'przywileje', które można sobie tu przywłaszczyć? Jeżeli Niemcy mogą korzystać z 'przywileju' artykułowania swoich myśli przed urzędami i sądami w języku łużyckim, jeżeli roszczą sobie prawa do tego, aby ich dzieci chodziły do łużyckojęzycznej szkoły – to co w tym jest takiego strasznego? Dla relacji większości z mniejszością można byłoby sobie tylko życzyć, że tego typu 'nadużycie' znalazłoby naśladowców. Ale to raczej płonne nadzieje, że takie przypadki będą się mnożyć. Może stać się jednak inaczej, gdy szkoły mniejszościowe będą reprezentowały wyższy poziom od szkół powszechnych lub gdy ewentualnie istnieć będzie interes ekonomiczny w tym, aby znać język mniejszości. Takiego typu problem pojawia się częściowo w szkołach prowadzonych przez mniejszość niemiecką w Europie Środkowowschodniej, w szczególności zaś w Polsce i na Węgrzech. Ale również i tam będzie można znaleźć specyficzne rozwiązania. W każdym razie symptomatycznym jest to, że nawet w takich przypadkach z reguły to politycy i prawnicy danej nacji dominującej w państwie są tymi, którzy obawiają się tego typu 'nadużyć', a nie przedstawiciele mniejszości.

6. Podsumowanie

Powyższe uwagi mogą brzmieć tak, jak gdyby przyznanie autonomii kulturowej w rodzaju wzorca estońskiego lub węgierskiego przedstawiało rozwiązanie idealne. Jeżeli można było doszukać się w moich rozważaniach takiego tonu, to nie jest to bynajmniej mylne wrażenie. Faktycznie wiele przemawia za tym, że takie instytucjonalne ukształtowanie ochrony mniejszości, zgodnie z zasadami subsydiarności, zbliżone jest na tyle do ideału skuteczniejszej i zrównoważonej ochrony mniejszości, jak to jest możliwe.⁵⁹ Przed mniejszością pozostaje otwarta droga pośrednia pomiędzy segregacją a

⁵⁷ Wynikające z tego problemy konstrukcyjne por. S. Oeter (przyp. 42), str. 209 i n.

⁵⁸ Zob. również w tej kwestii P. Pernthaler (przyp. 41), str. 26 i str. 29 i n.

⁵⁹ Tak więc słusznie P. Pernthaler (przyp. 41), str. 25 i n. oraz tegoż autora, Personalitätsprinzip und Territorialitätsprinzip im Minderheitenschutzrecht, Juristische Blätter 1990, str. 613 nn.; w tym samym tonie utrzymane również R. Lapidoth, Autonomy: Potential and Limitations, International Journal on Group Rights 1 (1994), str. 269, 282.

asymilacją, której koordynaty kursu mogą być wytyczane i przemierzane przez przedstawicieli zainteresowanych stron. Ile odrębności. chociażby w systemie oświaty, jest koniecznych, ile zarazem potrzeba działań integracyjnych dla demontażu historycznie uwarunkowanej dyskryminacji, o tym nikt inny nie może wiedzieć lepiej, niż sami zainteresowani. Jeżeli państwo – oznacza to zawsze: polityczną i biurokratyczną elitę składającą się z przedstawicieli ludności stanowiącej większość – samo ustala konkretne szczegóły polityki mniejszościowej w systemie kultury i oświaty, to zawsze nosi to znamiona paternalizmu i jest związane z ryzykiem, że źle zrozumiana ochrona mniejszości może dodatkowo jeszcze skomplikować życie (przeżycie) mniejszości, niż to i tak ma miejsce. Wprawdzie również mniejszości nie są uodpornione na błędy, jednak jako zainteresowani dostrzegają je szybciej i tym samym mają większą szansę na odpowiednio wczesną korektę kursu. Jak zawsze w przypadku struktur subsydiarności w zdecentralizowanej realizacji zadań organizacja samych zainteresowanych wykorzystuje o wiele lepiej wiedzę praktyczną wymaganą na miejscu, w praktyce codzienności.⁶⁰ Potrzeba dobrych argumentów, jeżeli chce się zmierzyć z wiedzą konkretnych zainteresowanych osób wykorzystując do tego centralne sformułowania polityczne i administrację.

Przyczyny, które z reguły powodują, że polityka mniejszościowa w strukturach autonomii kulturowej nie jest delegowana na reprezentacje mniejszościowe, znajdują się najczęściej po stronie zwykłych interesów władzy, bądź też własnych instytucjonalnych interesów. Żaden rząd nie odstępuje chętnie władzy, chyba że dzieje się to z przekonania. Przekonanie takie jednak jest jeszcze wielokrotnie dławione przez odrzucanie każdej formy przyznania autonomii. Z biurokracji centralnej nie da się wyplenić przekonania, że autonomia prowadzi nie tylko do utraty kontroli, ale że zawiera w sobie załączki odśrodkowe, nosząc również w sobie zaczątki usamodzielniania się i secesji.⁶¹ Przy czym zaletą właśnie autonomii kulturowej jest to, że jako nieumiejscowiona forma autonomii nie przyznaje władztwa terytorialnego, lecz jedynie część funkcjonalnie ograniczonej zwierzchności administracyjnej nad określonym kręgiem osób. Ze względu na brak odniesienia terytorialnego nie nadaje się ona zbyt do działań separatystycznych. Może jednak obawy te są często tylko przesadzone. W wielu państwach – i to nie tylko Europy Wschodniej, ale również Europy Środkowej i Zachodniej – właściwie nie chce się żadnej ochrony mniejszości. Jeżeli już zmusza się je – z powodów czy to wewnętrznych czy to zewnętrznych – do jej formalnego przyznania, to pozostaje ona możliwie długo zwykłą konstrukcją fasadową. Takich dążeń jednak nie da się pogodzić z przyznaniem autonomii. Każda autonomia kulturowa prowadzi do pewnego usamodzielniania się polityki mniejszościowej, podwyższa jej skuteczność praktyczną. W takim zakresie można traktować gotowość do przekazania samym mniejszościom prawa do kształtowania własnych spraw w formach autonomii kulturowej jako papierek lakmusowy dla powagi, z jaką państwa prowadzą politykę ochrony mniejszości. To, w jak niewielkim zakresie autonomia kulturowa znalazła do tej pory zastosowanie w praktyce ochrony mniejszości państw europejskich, nie jest bynajmniej przejawem dobrej woli stawiania czoła tym problemom. Ale być może jest jeszcze za wcześnie, aby pokusić się o dokonanie bilansu. Wiele państw i społeczeństw europejskich znajduje się jeszcze w trakcie trudnego procesu uczenia się po trwającej dziesięciolecia politycznej (i intelektualnej) blokadzie poszukiwań odpowiedzi na pytanie, co tak naprawdę znaczy uwzględnianie spraw nie tylko nacji tworzącej większość w danym państwie, ale również innych grup narodowościowych i etnicznych w państwie.

⁶⁰ Por. teoretyczne podstawy takiej wypowiedzi S. Oeter, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht* (1998), str. 553 nn.

⁶¹ Zob. szczegółowa rozprawa na temat tej tezy S. Oeter, *Selbstbestimmungsrecht und Bundesstaat*, w: H.-J. Heinze (wyd.), *Selbstbestimmung der Völker – Herausforderung der Staatenwelt* (1997), str. 73, 82 nn.