



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Komparatystyka praw mniejszości narodowych
i mniejszości etnicznych w Belgii (Królestwie Belgii)

dr Malwina Ewa Kołodziejczak



Prawa podstawowe
Warszawa 2022

Spis treści

Wprowadzenie	5
Przedstawienie zagadnień mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej w Królestwie Belgii	7
Charakterystyka podstaw prawnych regulujących status mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych	13
Uprawnienia grup mniejszościowych ze szczególnym uwzględnieniem ich prawa do zachowania swojej tożsamości, używania języka ojczystego w edukacji oraz sferze publicznej	19
Gwarancje prawne uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym	23
Zakończenie	27
Bibliografia	29

Wprowadzenie

Temat *Komparatystyka praw mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w Belgii (Królestwie Belgii)* jest wieloaspektowy. Po pierwsze, wydawałoby się, że państwa Beneluksu będą prowadziły podobną politykę migracyjną, a na pewno w sposób tożsamy będą oceniać zagadnienie mniejszości narodowo-etnicznych. Po drugie, w państwie takim jak Belgia, które opiera się w swej tożsamości narodowej o dwa narody, uznawanie mniejszości narodowych nie powinno budzić zastrzeżeń. Nic bardziej mylnego. Do chwili obecnej cztery państwa – **Belgia**, Grecja, Islandia i **Luksemburg** – podpisały konwencję ramową, ale nadal jej nie ratyfikowały, a cztery inne państwa – Andora, Francja, Monako i Turcja – ani jej nie podpisały, ani nie ratyfikowały. Z państw Beneluksu jedynie **Niderlandy** (Holandia) finalnie zdecydowały się na ratyfikację.

Praca składa się z czterech części. W pierwszej scharakteryzowano problematykę i zagadnienia mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej w odniesieniu do zależności historycznych i obecnie prowadzonej polityki w tym zakresie.

W części drugiej przedstawiono podstawy prawne dotyczące statusu mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w aktach prawa międzynarodowego, europejskiego i unijnego, ale i belgijskie akty prawne, które częściowo dotyczą tego zagadnienia, szczególnie w kontekście dyskryminacji.

Z kolei w części trzeciej przedstawiono tematykę uprawnień przewidywanych dla grup mniejszościowych z podziałem na prawa do zachowania swojej tożsamości, używania języka ojczystego w edukacji oraz w sferze publicznej i ich oddziaływanie na prawodawstwo w Belgii.

W części czwartej zawarto opis gwarancji prawnych uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym i brak ich zastosowania w Belgii.

Praca opiera się na aktach prawnych – europejskich i belgijskich, ale i międzynarodowych, a także na przedmiotowej literaturze oraz orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ważnym źródłem były także komentarze, sprawozdania oraz raporty, zarówno Rady Europy, jak i ministerialne.

Przedstawienie zagadnień mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej w Królestwie Belgii

Przedstawiając zagadnienia mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej w Królestwie Belgii, konieczne jest nawiązanie do uwarunkowań historycznych oraz prawno-organizacyjnych podstaw funkcjonowania państwa. Należy zatem podkreślić pewne cechy belgijskiej struktury federalnej, które są słabo lub źle rozumiane. Należy również pokazać, w jaki sposób stosowane w Belgii techniki federalne *sui generis* zapewniają, nie bez trudności, ale w sposób pokojowy, współistnienie większości i mniejszości, zarówno na poziomach globalnym państwa, jak i lokalnym.

Belgia zamieszкана jest przez około 11,5 mln osób. Na kraj federalny składają się trzy wspólnoty. Pojęcie to odnosi się do danej ludności i łączących ją więzi, w tym przypadku języka i kultury. Są to Wspólnoty: Francuska, Flamandzka i Niemieckojęzyczna¹. Państwo obejmuje trzy regiony: waloński (region francuskojęzyczny i mały region niemieckojęzyczny); flamandzki (jednojęzyczny) i brukselski (dwujęzyczny) z czterema regionami językowymi: francuskojęzycznym, niderlandzkojęzycznym, dwujęzycznym stolicy Brukseli i niemieckojęzycznym².

Regiony, podobnie jak Wspólnoty, mają przypisane kompetencje, a pozostałe nadal należą do państwa centralnego. Te przypisane kompetencje dotyczą zasadniczo gospodarki, środowiska, transportu i podległych im uprawnień. W wizji walońskiej Belgia jest podzielona na trzy odrębne jednostki społeczno-gospodarcze. Roszczenia o charakterze kulturowym lub wspólnotowym są tam znacznie słabsze, ponieważ belgijscy frankofoni nigdy nie musieli bronić swojego języka i swojej kultury, które wręcz dominowały przez długi czas. Koncepcja federalizmu regionalnego, czyli trzyskładnikowego, z którego jeden obejmuje stolicę kraju (Region Stołeczny Brukseli), od dawna spotyka się z bardzo silnym sprzeciwem strony flamandzkiej. Ci drudzy obawiali się, że ponieważ centralny region kraju stał się historycznie w przeważającej mierze francuskojęzyczny, podział kraju na trzy części, z których dwie (regiony waloński i brukselski) są przeważnie francuskojęzyczne, postawi ich

¹ Art. 2 Konstytucja Belgii. Tekst jednolity Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 roku, ogłoszony w „Monitorze Belgii” (Belgisch Staatsblad – Moniteur Belge) nr 35 z 17 lutego 1994 roku, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&table_name=loi&la=F&cn=1994021730 (dostęp: 7.11.2022). Tekst Konstytucji w języku polskim (tł. W. Skrzydło, Warszawa 1996), <http://libr.sejm.gov.pl/tekoi1/txt/konst/belgia.html> (dostęp: 7.11.2022); dalej jako: Konstytucja Belgii.

² Art. 3-4 Konstytucja Belgii.

przed faktem, że wielu mniejszościom w Europie nie zapewniono wystarczającego poziomu ochrony”⁸. Zgromadzenie wymieniło Belgię wśród krajów, które powinny uznać mniejszości.

Zgodnie z powyższym, Belgia jest sygnatariuszem Konwencji Ramowej, ale nie ratyfikowała jej i nie jest jej stroną. Belgia podpisała Konwencję Ramową 31 lipca 2001 roku, w zastrzeżeniach towarzyszących aktowi podpisania jednak zaznaczyła, że konwencja ta ma zastosowanie bez uszczerbku dla przepisów konstytucyjnych, gwarancji lub zasad oraz bez uszczerbku dla przepisów prawnych, które obecnie regulują używanie języków. Królestwo Belgii zadeklarowało, że pojęcie mniejszości narodowej zostanie zdefiniowane przez międzyresortową konferencję ds. polityki zagranicznej (CIPE)⁹. Bez skutku do dziś.

Sama RE wskazuje, że dla Belgii kwestia podpisania i ratyfikacji Konwencji Ramowej jest kwestią delikatną. Zajmowało się już nią Zgromadzenie w bardzo obszernym sprawozdaniu przedstawionym przez belgijską poseł Nabholz-Haidegger w 2002 roku w imieniu Komisji Prawnej i Praw Człowieka¹⁰. Zawierało ono szczegółowe i dokładne omówienie sytuacji instytucjonalnej i językowej Belgii.

Także Komisja Wenecka odniosła się do tej sytuacji, stwierdzając, że na wniosek Komisji Prawnej i Praw Człowieka Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) zbadała kwestię, do jakich grup Konwencja Ramowa mogłaby mieć zastosowanie w Belgii. Komisja doszła do następującego wniosku:

W kontekście władzy politycznej nieuniknione jest, że liczba ustaw i decyzji – wpływających na prawa osób należących do mniejszości narodowych i podejmowanych już nie na szczeblu państwowym, ale na szczeblu samorządowym – systematycznie rośnie. Może się nawet zdarzyć, że państwo zrzeknie się na rzecz tych społeczności wszelkich kompetencji w obszarach interesujących mniejszości. Kontynuując odpowiedzialność na poziomie międzynarodowym za wypełnianie swoich zobowiązań, musi jednak brać pod uwagę skutki decentralizacji przy podejmowaniu decyzji o zakresie stosowania Konwencji ramowej. [...] Zwykle to władze lokalne i regionalne mają uprawnienia w obszarach bezpośrednio interesujących mniejszości: wyłączenie tych obszarów z zakresu konwencji ramowej byłoby zatem sprzeczne z jej celem¹¹.

Zgromadzenie Parlamentarne RE w dniu 29 kwietnia 2004 roku również zajęło stanowisko w sprawie skutków braku ratyfikacji przez Belgię Konwencji Ramowej RE o ochronie mniejszości narodowych. W dniu 13 grudnia 2004 roku Prezydium, rozpatrując propozycje Komisji Prawnej i Praw Człowieka, która wcześniej badała tę kwestię na posiedzeniu

⁸ Zalecenie 1492/2001 Zgromadzenia Parlamentarnego RE.

⁹ *Reservations and Declarations for Treaty No.157 – Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ETS No. 157) – Belgium, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=157&codeNature=2&codePays=BEL> (dostęp: 10.11.2022).

¹⁰ *Protection des minorités en Belgique: Rapport Lili Nabholz-Haidegger*, <https://www.docu.vlaamserand.be/node/12860?language=en> (dostęp: 10.11.2022).

¹¹ Opinia Komisji Weneckiej zawarta w Doc. 9536 *Protection des minorités en Belgique, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l’homme*, 5 septembre 2002, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9826&lang=FR> (dostęp: 29.11.2022).

w dniu 18 listopada 2004 roku, postanowiło skierować główną kwestię podniesioną w petycji do komisji. Przypadek Belgii jest szczególny, ponieważ opiera się na złożonym systemie mechanizmów równoważenia podmiotów regionalnych, lokalnych i federalnych, będącym wynikiem długich poszukiwań kompromisu. Rzeczywiście, aby Konwencja Ramowa miała zastosowanie w Belgii w porządku wewnętrznym jej podmiotów, wymagana jest zgoda kilku podmiotów na poziomie federalnym i lokalnym (kraju federalnego, jak i podmiotów federalnych), po ratyfikacji przez rząd federalny. Istnieją zatem obawy, że ratyfikacja złamie te kompromisy i zagrozi istniejącej kruchej równowadze. U podstaw niechęci Belgii do ratyfikowania Konwencji Ramowej i zastrzeżenia złożonego przez nią przy jej podpisywaniu leży obawa, że zasada terytorialności, która stanowi organiczną zasadę struktury belgijskiego rządu federalnego, jest niezgodna z ramami konwencji. Zasada ta implikuje z jednej strony podział Belgii na cztery strefy językowe, z których trzy są jednojęzyczne (niderlandzkojęzyczna, francuskojęzyczna i niemieckojęzyczna) i jedna dwujęzyczna (stołeczna Bruksela), na których funkcjonują dwa rodzaje podmiotów – społeczności i regionów – oraz, z drugiej strony, aby zasadniczo wszystkie akty publiczne na obszarach jednojęzycznych były wykonywane wyłącznie w języku tego obszaru. Z wyjątkiem dwujęzycznej strefy stolicy Brukseli, gdzie holenderski i francuski są na równych prawach, oraz uznania 27 gmin z udogodnieniami dla mniejszości językowych, wybór został dokonany na korzyść stref językowych jednorodnych grup i asymilacji mniejszości językowych¹².

Podczas posiedzenia zorganizowanego w listopadzie 2005 roku przedstawiciel Belgii poinformował członków komisji o postępie prac CIPE, który powołał pod koniec 2001 roku komitet ekspertów w celu zbadania kwestii definicji mniejszości narodowej. W lipcu 2003 roku przedstawiła ona swoje sprawozdanie CIPE. Zawierało ono dwa wspólne stanowiska, z jednej strony ekspertów francuskojęzycznych i niemieckojęzycznych, a z drugiej strony ekspertów niderlandzkich. CIPE zbadał ten raport 15 marca 2005 roku i odnotował w nim istnienie kilku punktów zbieżnych, dotyczących w szczególności wspólnej koncepcji mniejszości narodowej. Wyodrębniono spostrzeżenie, że zalecenie 1201 (1993), ustanawiające pięć kryteriów definicji mniejszości narodowej, oraz rezolucja 1301 (2002) w sprawie ochrony mniejszości w Belgii stanowią podstawowe założenia. Jak podkreślono, Belgia ratyfikowała Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, którego art. 27 dotyczy praw mniejszości, co ma bezpośredni skutek. Został on pośrednio potwierdzony przez belgijski Trybunał Arbitrażowy (sąd konstytucyjny) w grudniu 1994 roku (sprawa nr 90/94) oraz w październiku 1996 roku (sprawa nr 54/96). Belgia przyjęła również w 1992 roku Deklarację praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, wcześniej przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ) w rezolucji 47/135

¹² *Ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par les Etats membres du Conseil de l'Europe*, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Doc. 10961, 12 juin 2006; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11272&lang=fr> (dostęp: 12.11.2022).

z dnia 18 grudnia 1992 roku. Podpisała również, jako Państwo uczestniczące w posiedzeniu Konferencji w sprawie wymiaru ludzkiego KBWE w czerwcu 1990 roku, Dokument Kopenhaski, który zawiera w części IV zobowiązania państw uczestniczących dotyczące praw mniejszości. Belgia podpisała Paryską Kartę Nowej Europy z listopada 1990 roku, w której uczestniczące państwa zobowiązują się do poprawy sytuacji mniejszości narodowych i która uznaje, że prawa osób należących do mniejszości narodowych muszą być w pełni respektowane jako część powszechnych praw człowieka¹³.

W swojej odpowiedzi na kwestionariusz belgijska delegacja parlamentarna uznała, że „w świetle tych elementów i biorąc pod uwagę obecny klimat polityczny, trudno jest dokładnie określić termin, w którym Belgia mogłaby ratyfikować konwencję ramową”. Władze belgijskie zapewniają, że dokładają wszelkich starań, aby w kwestii ratyfikacji Konwencji Ramowej udzielić właściwej i zgodnej odpowiedzi¹⁴. Wydaje się to być aktualne do teraz.

¹³ Ratification de la Convention-cadre pour..., op. cit., pkt 31.

¹⁴ Ibidem, pkt 39.

Charakterystyka podstaw prawnych regulujących status mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych

Przepisy Konstytucji Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 roku (tytuł w oryginale: *Constitution coordonnée*), w art. 1 stanowią, że Belgia jest państwem federalnym, składającym się ze wspólnot i regionów¹⁵. Belgia to monarchia konstytucyjna dziedziczna w linii męskiej. *De facto* od 1993 roku jest to państwo federalne, które składa się ze wspólnot i regionów. Na mocy regulacji wielokrotnie modyfikowanej Konstytucji z 1831 roku wprowadzono system rządów o charakterze parlamentarno-gabinetowym.

Podstawy prawne odnoszące się do statusu mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w Królestwie Belgii nie mają umocowania na gruncie konstytucyjnym, niemniej w art. 11 zagwarantowano, że korzystanie z praw i wolności przyznanych Belgom jest zapewnione bez jakiejkolwiek dyskryminacji. W tym celu ustawy i dekrety gwarantują w szczególności prawa i wolności mniejszości ideologicznych i filozoficznych¹⁶. W Konstytucji zawarto również art. 19, którego postanowienie zawiera gwarancję wolności kultu religijnego i publicznego praktykowania go, jak również wolność wyrażania wszelkich poglądów w każdej dziedzinie. Wyjątek od tej zasady stanowi ściganie przestępstw popełnionych przy nadużywaniu tych wolności¹⁷. Z kolei w art. 20 wskazano, że nikt nie może być zmuszany do udziału w jakikolwiek sposób w aktach i obrzędach jakiegokolwiek kultu religijnego ani też do obchodzenia świąt przezeń ustanowionych¹⁸. Co więcej, państwo nie ma prawa interweniować ani w mianowanie, ani we wprowadzanie na urząd duchownych jakiegokolwiek wyznania, jak też zabraniać im utrzymywania kontaktów ze swymi przełożonymi lub publikowania dokumentów. W tym ostatnim przypadku stosuje się zwykle zasady odpowiedzialności w dziedzinie prasy i publikacji¹⁹.

W art. 24 zawarto istotne z punktu widzenia gwarancje ochrony praw i wolności człowieka obywatela, gdyż, zgodnie z nimi zapewnia się wolność nauczania; zakazane są wszelkie środki prewencyjne, a ściganie przestępstw regulowane jest wyłącznie w drodze ustaw lub dekrétów. Wspólnota zapewnia rodzicom wolność wyboru nauczania i organizuje je jako neutralne światopoglądowo. Oznacza to zwłaszcza poszanowanie przekonań filozoficznych,

¹⁵ Art. 1 Konstytucja Belgii.

¹⁶ Art. 11 Konstytucja Belgii.

¹⁷ Art. 19 Konstytucja Belgii.

¹⁸ Art. 20 Konstytucja Belgii.

¹⁹ Art. 21 Konstytucja Belgii.

ideologicznych i religijnych rodziców i uczniów. Co więcej, szkoły organizowane i prowadzone przez władze publiczne zapewniają młodzieży aż do zakończenia obowiązku szkolnego wybór między nauczaniem jednej z uznanych religii lub neutralnej światopoglądowo etyki. Natomiast, jeżeli wspólnota pragnie przekazać część swych kompetencji w powyższym zakresie jednemu lub kilku organom autonomicznym, może to uczynić tylko w drodze dekretu przyjętego większością dwóch trzecich głosów. Każdy ma prawo do nauki przy poszanowaniu jego podstawowych praw i wolności. Nauka jest bezpłatna przez cały okres ustawowego obowiązku szkolnego. Istotne jest także, że wszyscy uczniowie podlegający obowiązkowi szkolnemu mają prawo do edukacji religijnej lub etycznej na koszt wspólnoty²⁰.

Wreszcie w art. 30 zagwarantowano, że używanie języków stosowanych w Belgii jest swobodne; może ono być regulowane tylko ustawami i tylko w odniesieniu do władz publicznych i spraw sądowych²¹.

Należy zauważyć, że Belgia Konwencji Ramowej nie ratyfikowała. Jak wskazano wyżej, Belgia podpisując ją, załączyła zastrzeżenia, że Konwencja będzie miała zastosowanie bez uszczerbku dla przepisów konstytucyjnych, gwarancji lub zasad oraz bez uszczerbku dla przepisów prawnych, które obecnie regulują używanie języków²². Belgia, państwo Walonów, Flamandów i ludności niemieckojęzycznej (nie istnieje definiowany w kategoriach etnicznych naród belgijski), nie podpisała także Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych z 1992 roku.

Mimo braku ratyfikacji, ochronę mniejszości narodowych i etnicznych wywodzić można także z innych aktów prawa międzynarodowego, prawa europejskiego i prawa unijnego. Jednakże, wszystkie ewentualne naruszenia różnych praw przedstawiane byłyby jako naruszenia wynikające z szeroko ujętej ochrony praw człowieka i zakazu dyskryminacji z powodów narodowościowych czy rasowych.

Wymienić tu chociażby należy art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²³, w którym zawarto zakaz dyskryminacji i wskazano, że korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

²⁰ Art. 24 Konstytucja Belgii.

²¹ Art. 30 Konstytucja Belgii.

²² Reservations and Declarations for Treaty No.157 – Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157) – Belgium, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=157&codeNature=2&codePays=BEL> (dostęp: 10.12.2022).

²³ Art. 14 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, sporządzona 4 listopada 1950 roku w Rzymie, https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf (dostęp: 13.11.2022).

Belgia podpisała (17 sierpnia 1967 roku) i ratyfikowała (7 sierpnia 1975 roku) także Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD)²⁴. W celu spełnienia wymogów art. 4 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej Królestwo Belgii zobowiązało się zadbać o dostosowanie swojego ustawodawstwa do zobowiązań, które przyjęło, stając się stroną tej konwencji.

Królestwo Belgii pragnie jednak podkreślić wagę, jaką przywiązuje do faktu, że artykuł 4 Konwencji przewiduje, że środki określone w punktach (a), (b) i (c) powinny zostać przyjęte z należyтым uwzględnieniem zasad zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz praw wyraźnie określonych w artykule 5 Konwencji. Królestwo Belgii uważa zatem, że obowiązki nałożone artykułem 4 należy pogodzić z prawem do wolności opinii i wypowiedzi oraz prawem do wolności pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się. Prawa te są proklamowane w artykułach 19 i 20 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i zostały potwierdzone w artykułach 19 i 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Zostały one również określone w artykule 5 litera (d) (viii) i (ix) wspomnianej Konwencji. Królestwo Belgii pragnie również podkreślić znaczenie, jakie przywiązuje do poszanowania praw zawartych w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwłaszcza w artykułach 10 i 11 dotyczących odpowiednio wolności opinii i wypowiedzi oraz wolności pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się²⁵.

Belgia uznając kompetencje Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, ustanowionego na mocy wyżej wymienionej Konwencji, do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień od osób lub grup osób podlegających jej jurysdykcji, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez Belgię któregośkolwiek z praw określonych w Konwencji, zobowiązała się zgodnie z art. 14 ust. 2 Konwencji do utworzenia Centrum ds. Równych Szans i Walki z Rasizmem (fr. Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme)²⁶. Centrum zostało utworzone na mocy ustawy z dnia 15 lutego 1993 roku i zostało wyznaczone jako właściwy urząd do przyjmowania i rozpatrywania petycji od jednostek i grup osób podlegających jurysdykcji Belgii, a które twierdzą, że są ofiarami naruszenia któregośkolwiek z praw określonych w Konwencji²⁷.

²⁴ Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 roku, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtldsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en (dostęp: 12.11.2022).

²⁵ Dokumentacja towarzysząca podpisaniu i ratyfikowaniu Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD) dostępna pod adresem: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtldsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en (dostęp: 12.11.2022).

²⁶ Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme obecnie funkcjonuje jako UNIA. Unia jest niezależną instytucją publiczną, która walczy z dyskryminacją i broni równych szans w Belgii. Misja Unii jest określona w umowie o współpracy między krajem federalnym, regionami i wspólnotami. Unia to niezależny mechanizm odpowiedzialny za promowanie, ochronę i monitorowanie praw człowieka. Unia powstała 15 lutego 1993 roku jako Centrum Równych Szans i Walki z Rasizmem. Jako organ ds. równości Unia jest członkiem Equinet, a jako krajowa instytucja praw człowieka Unia jest członkiem ENNHRI. Jest uznawana na arenie międzynarodowej jako Narodowa Instytucja Ochrony Praw Człowieka (status NHRI B). Uczestniczy również w ocenie Belgii pod kątem poszanowania praw człowieka. Unia nie powinna być mylona z Federalnym Instytutem Ochrony i Promocji Praw Człowieka (IFDH). Więcej informacji: <https://www.unia.be/fr> (dostęp: 29.11.2022).

²⁷ Ustawy z dnia 15 lutego 1993 roku.

Przywołać można także rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ²⁸, gdzie zgodnie z art. 1 wskazuje się, że państwa chronią istnienie i tożsamość narodową lub etniczną, kulturową, religijną i językową mniejszości na swoich terytoriach oraz stwarzają warunki do promowania tej tożsamości oraz przyjmują odpowiednie środki ustawodawcze i inne, aby osiągnąć te cele.

Należy również zauważyć, że występuje szeroka ochrona wynikająca z aktów prawa europejskiego, gdyż – co wynika z art. 2 TUE²⁹ – zasada niedyskryminacji jest jedną z podstawowych wartości Unii Europejskiej. W art. 2 wskazano, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Z kolei w art. 10 TFUE³⁰ zawarto wymóg zwalczania przejawów dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, religię, światopogląd, orientację seksualną, wiek, niepełnosprawność oraz płeć.

Ponadto wskazać należy na dyrektywę w sprawie równości rasowej (2000/43/WE) wprowadzającą zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne³¹. Niniejsza dyrektywa opiera się na zasadzie równego traktowania osób i mimo że nie odnosi się bezpośrednio do mniejszości, to zawiera regulacje w zakresie: dostępu do zatrudnienia, warunków pracy, łącznie z warunkami awansowania, wynagradzania i zwalniania, dostępu do szkolenia zawodowego, działania w organizacjach pracowników oraz dowolnych organizacjach zawodowych, dostępu do ochrony społecznej i opieki zdrowotnej, edukacji, świadczeń społecznych, dostępu do dóbr i usług oraz dostarczania dóbr i usług, włącznie z zakwaterowaniem, w kontekście zakazu stosowania zarówno dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania, nakłaniania do dyskryminacji oraz represji.

Podobne uregulowania zawarte są także w Karcie Praw Podstawowych UE, gdzie w art. 20 stwierdzono, że wszyscy są równi wobec prawa, a w art. 21 wyraźnie zakazano wszelkiej dyskryminacji z różnych względów³², co więcej, nie tworząc katalogu zamkniętego.

²⁸ Rezolucja 47/135 Zgromadzenia Ogólnego przyjęta 18 grudnia 1992 roku – Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, <https://digitallibrary.un.org/record/158458> (dostęp: 13.11.2022).

²⁹ Art. 2 Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012/C 326/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT> (dostęp: 12.11.2022).

³⁰ Art. 10 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012/C 326/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (dostęp: 12.11.2022).

³¹ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. UE L 180/22 z 19.7.2000), s. 22–26; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32000L0043> (dostęp: 12.11.2022).

³² Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016/C 202/389), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=DE> (dostęp: 12.11.2022).

Zgodnie z europejskim prawem antydyskryminacyjnym zakaz dyskryminacji jest zakazem samodzielnym, lecz ograniczonym do ściśle określonych obszarów. I tak, Zasada niedyskryminacji może być stosowana wyłącznie, jeśli dana kwestia wchodzi w zakres prawa UE. Ochrona na mocy dyrektyw UE dotyczących niedyskryminacji ma zróżnicowany zakres: najszerszej ochronie podlega pochodzenie rasowe i etniczne, które objęte jest ochroną w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia, systemu opieki społecznej oraz towarów i usług³³.

³³ Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego, ETPC, APPUE, 2018, s. 36, https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discrim_law_POL.pdf (dostęp: 12.11.2022).

Uprawnienia grup mniejszościowych ze szczególnym uwzględnieniem ich prawa do zachowania swojej tożsamości, używania języka ojczystego w edukacji oraz sferze publicznej

Po pierwsze, wyraźnie należy podkreślić, że Belgia nie uznaje mniejszości na swoim terytorium. Jednak z racji zamieszkiwania przez określone grupy narodowe swojego obszaru, kwestia języka traktowana jest ze szczególną uwagą.

Konstytucja definiuje trzy regiony jednojęzyczne, w których tylko jeden z języków narodowych – odpowiednio niderlandzki, francuski i niemiecki – ma status języka urzędowego, oraz region dwujęzyczny, stolica Brukseli, w którym zarówno francuski, jak i niderlandzki mają status języka urzędowego. Federalizm belgijski z instytucją wspólnot opiera się w dużej mierze na obserwacji istnienia trzech grup językowych – niderlandzkojęzycznej, francuskojęzycznej i niemieckojęzycznej. Dzięki wspólnotom każda społeczność językowa cieszy się znaczną autonomią na terytorium, na którym ma większość, co pozwala jej promować tam swój język i swoją kulturę.

Po stronie flamandzkiej walka językowa i potrzeba afirmacji kulturowej w naturalny sposób doprowadziły do formatu idei wspólnotowej. Wspólnoty są faktycznymi wykonawcami wielu obszarów państwa zasadniczo już od 1970 roku we wszystkim, co dotyczy używania języków i kultury. Ich właściwości zostały rozszerzone w 1980 roku na liczne organizacje społeczne, a od 1989 roku obejmują także nauczanie. Z tej perspektywy w Belgii istnieją trzy wspólnoty: Wspólnota Flamandzka, Wspólnota Francuska i Wspólnota Niemieckojęzyczna³⁴. Ta ostatnia jest niewielkich rozmiarów i naprawdę odpowiada ideom ochrony i zapewnienia autonomii mniejszości. Niemieckojęzyczni Belgowie, których jest około 70 000, korzystają, z pewnymi wyjątkami (na przykład w zakresie używania języków), z tych samych instytucji wspólnotowych, z tych samych uprawnień i z tego samego stopnia autonomii, co dwie główne społeczności kraju, a mianowicie flamandzka i francuskojęzyczna. Wspólnota Niemieckojęzyczna jest zatem, pomimo swojego niewielkiego znaczenia liczbowego, w pełni kompetentna w zakresie kultury, spraw społecznych (możliwość dostosowania) i edukacji w niemieckojęzycznym regionie językowym³⁵. W związku z tym wydaje się, że jest wysoce chronioną

³⁴ *La protection des minorités...*, op. cit., s. 305.

³⁵ *Ibidem*, s. 306.

mniejszością językową i kulturową bez przyznawania jej tego statusu. Trzeba jednak od razu dodać, że biorąc pod uwagę mechanizmy decyzyjne na szczeblu kraju związkowego, niemieckojęzyczni Belgowie jako tacy są prawie całkowicie wykluczeni z tych mechanizmów, które służyłyby jedynie zapewnieniu równowagi między flamandzkimi i francuskojęzycznymi. Innymi słowy, jeśli niemieckojęzyczni Belgowie byłiby chronieni jako mniejszość językowa i kulturowa, nie byłoby co do zasady włączeni do organizacji państwa federalnego.

Na terenie Federacji Walonii-Brukseli (łączycej dwa z trzech regionów autonomicznych Belgii, obejmujących całość terytoriów francuskojęzycznych) uznano specyfikę językową i kulturową użytkowników endogennych języków regionalnych. Pojęcie to obejmuje wszystkie dialekty mniejszościowe rozwinięte równolegle z francuskim na terytorium Federacji. Są to: szampański, lotaryński, pikardyjski, waloński, brabancki brukselski, thiois, czyli frankoński karoliński (lotaryński frankoński), luksemburski, czyli frankoński mozelski.

Warto wspomnieć, że poszczególne grupy co jakiś czas walczą o zwiększenie bądź uznanie swoich praw. 22 grudnia 2000 roku powstała petycja dotycząca ochrony mniejszości w Belgii, która stała się punktem wyjścia raportu. Została podpisana przez pewną liczbę francuskojęzycznych miejscowych notabli mieszkających w gminach „peryferii Brukseli” położonych we Flandrii. Twierdzili, że reprezentują populację około 120 000 francuskojęzycznych obywateli belgijskich i protestują „przeciwko dyskryminacyjnemu statusowi narzuconemu członkom tej grupy przez państwo belgijskie, które pozbawia ich elementarnych i podstawowych praw do życia kulturalnego, językowego i politycznego”. Według petycji dyskryminacja wynikała ze ścisłej interpretacji zasady terytorialności przez Flandrię, która „wymaga wyłącznego używania języka niderlandzkiego i wyklucza uznanie jakichkolwiek praw językowych, kulturowych lub politycznych dla osób mówiących po francusku, czy to jako jednostek, czy jako grupy”. Składający petycję argumentowali, że 120 000 osób mówiących po francusku na „peryferiach Brukseli”, wraz z mieszkańcami Fourons i innych „ułatwionych” gmin językowych położonych we Flandrii, wzdłuż granicy językowej, stanowi mniejszość językową odpowiadającą definicji przyjętej przez Zgromadzenie Parlamentarne w swoim zaleceniu 1201 (1993). Dlatego powinni korzystać „co najmniej z praw ogólnie gwarantowanych przez Radę Europy mniejszościom żyjącym w jej państwach członkowskich”³⁶.

Oczywiście ta petycja nie była pierwszą inicjatywą w tej sprawie. We wrześniu 1998 roku Zgromadzenie przeanalizowało sprawozdanie pana Dumeniego Columberga, sprawozdawcy Komisji Prawnej i Praw Człowieka, poświęcone sytuacji ludności francuskojęzycznej mieszkającej na przedmieściach Brukseli (Doc 8182) i przyjęło Rezolucję 1172 (1998). Pod wieloma względami petycja po raz kolejny ujawnia skargi ludności francuskojęzycznej mieszkającej na „peryferiach Brukseli”. Chociaż projekt rezolucji zaproponowany przez sprawozdawcę był przedmiotem wielu poprawek, przedstawionych przez belgijskich parlamentarzystów

³⁶ *Protection des minorités en Belgique...*, op. cit.

i zatwierdzonych przez Zgromadzenie, ostateczna wersja tekstu jasno określa genezę tego konkretnego konfliktu:

Wybuchł konflikt, w który zaangażowanych jest sześć gmin korzystających z udogodnień językowych na peryferiach Brukseli, w odniesieniu do traktowania mieszkańców francuskojęzycznych. Wydaje się, że obecny konflikt został wywołany przez rosnącą tendencję rządu flamandzkiego do ograniczania, na ile pozwala prawo, korzystania z tych zabiegów w celu wzmocnienia flamandzkiego i niderlandzkojęzycznego charakteru regionu, co dotyczy m.in. tych sześciu gmin. Wydaje się, że ta tendencja samego rządu flamandzkiego wynika z tego, że rościł większe prawa, do czego prawdopodobnie przyczynili się niektórzy francuskojęzyczni przywódcy polityczni rządzący Belgią w tamtym okresie³⁷.

Wskazywano wówczas, że jeśli chodzi o rozwiązanie tego konkretnego konfliktu, Zgromadzenie kategorycznie podtrzymało, że ten konflikt i inne konflikty językowe w Belgii można rozwiązać tylko wtedy, gdy wszystkie zainteresowane strony (a przede wszystkim przywódcy polityczni) wykażą „dobrą wolę, otwartość, tolerancję, pragmatyzm i elastyczność w celu wspierania pokojowego współistnienia różnych grup językowych” oraz powstrzymanie się od zaogniania lub wykorzystywania tych konfliktów do celów politycznych (paragraf 6 i 7). Na końcu rezolucji Zgromadzenie wezwało obie strony (rząd flamandzki i francuskojęzycznych mieszkańców peryferii Brukseli) do znalezienia *modus vivendi* szanującego prawa drugiej strony (paragrafy 8 i 9). Ponadto Zgromadzenie zaleciło rządowi belgijskiemu zachęcanie do komunikacji i współpracy kulturalnej ponad granicami językowymi w państwie belgijskim, na przykład poprzez zawieranie umów o współpracy kulturalnej między różnymi społecznościami i różnymi regionami, oraz rozważenie ratyfikacji Europejskiej Konwencji Ramowej dla Ochrony Mniejszości Narodowych³⁸.

Zauważyć należy, że Konwencja Ramowa nie określa prawa do nauki w języku mniejszości. Istotnie art. 14 brzmi następująco:

Strony zobowiązują się uznać prawo każdej osoby należącej do mniejszości narodowej do nauki jego/jej języka mniejszości. W rejonach zamieszkałych tradycyjnie lub przez znaczącą liczbę osób należących do mniejszości narodowych, o ile jest na to wystarczające zapotrzebowanie, Strony będą starać się zapewnić, na tyle, na ile to możliwe, w ramach swoich systemów oświatowych, osobom należącym do tych mniejszości odpowiednie możliwości uczenia się języka mniejszości lub nauki w tym języku. Ustęp 2 niniejszego artykułu będzie realizowany bez uszczerbku dla nauki języka oficjalnego lub nauczania w tym języku³⁹.

Innymi słowy, francuskojęzyczni mieszkający we Flandrii poza gminami posiadającymi specjalne programy językowe, nie skorzystaliby z prawa do nauki w ich języku, nawet gdyby Belgia ratyfikowała Konwencję Ramową zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej. Ponadto,

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Art. 14 Konwencji Ramowa.

belgijska konstytucja i przepisy językowe gwarantują już prawo do nauki na poziomie podstawowym w ich języku ojczystym różnym chronionym mniejszościom w 27 gminach dysponujących specjalnym programem językowym (i tylko w tych gminach) pod warunkiem, że wniosek jest wystarczający, aby umożliwić otwarcie takiej szkoły podstawowej. W tej dziedzinie belgijski system ochrony mniejszości oferuje zatem szersze gwarancje w tych 27 zainteresowanych gminach, niż te przewidziane w Konwencji Ramowej. W każdym razie należy pamiętać, że zasada proporcjonalności odgrywa fundamentalną rolę w stosowaniu tego dokumentu. Innymi słowy, nawet gdyby konwencja nałożyła obowiązek utworzenia szkoły prowadzonej w języku ojczystym mniejszości narodowych – a tak nie jest – nikt nie zobowiązałby gminy francuskojęzycznej do otwarcia szkoły niderlandzkojęzycznej (lub *vice versa*)⁴⁰.

⁴⁰ *Protection des minorités en Belgique...*, op. cit.

Gwarancje prawne uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym

Trudno wykazywać gwarancje prawne uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym, biorąc pod uwagę brak uznania mniejszości na terytorium Belgii. Warto jednak w odniesieniu do tego zagadnienia przytoczyć kilka orzeczeń różnych sądów, które częściowo wchodzą w zakres przedmiotowy tematu.

Niektóre z orzeczeń dotyczą głównie kwestii nieprzestrzegania zaleceń i przepisów związanych z użyciem określonego języka, co implikuje dalsze problemy, np. związane z uzyskaniem danego stanowiska. I tak sprawa Komisja Europejska przeciwko Belgii⁴¹ dotyczyła dyskryminacji pod względem nierównych kryteriów wyboru pracownika w związku z koniecznością udowodnienia znajomości języka. W swojej skardze Komisja Europejska wniosła do Trybunału o stwierdzenie, że wymagając od kandydatów na stanowiska pracy w lokalnej administracji publicznej w regionach francuskojęzycznym i niemieckojęzycznym Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 45 TFUE i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. L 141, s. 1). Jeśli bowiem z dyplomów lub ze świadectw kandydatów nie wynika, że ukończyli oni naukę w danym języku, a uzyskali jednak wydawane przez biuro doboru kadr federalnej służby publicznej ds. personelu i organizacji (SELOR) świadectwa znajomości języka, po uprzednim pomyślnym przejściu egzaminu przeprowadzonego przez ten urząd, wówczas świadectwo to stanowi wyłączny dowód na znajomość języka wymaganą do podjęcia pracy na tych stanowiskach. Zasada terytorialna została uznana za ważną przez Europejską Konwencję Praw Człowieka w belgijskiej sprawie językowej oraz w sprawie Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii (1987)⁴².

Kolejny wyrokiem jest wyrok Trybunał Konstytucyjny w Belgii (sądu konstytucyjnego) w grudniu 1994 roku (sprawa nr 90/94) oraz w październiku 1996 roku (sprawa nr 54/96). Belgijski Trybunał stwierdził w sprawie nr 54/96 z dnia 3 października 1996 roku, że do każdego ustawodawcy należy, w granicach swoich kompetencji, zapewnienie ochrony

⁴¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 5 lutego 2015 roku, Sygn. C-317/14, Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0317&from=EN> (dostęp: 22.11.2022).

⁴² Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium (Application no. 9267/81); <https://www.eods.eu/elex/uploads/files/57cd780a57125-Mathieu-Mohin%20and%20Clerfayt%20v.%20Belgium.pdf> (dostęp: 22.11.2022).

mniejszości gwarantowanej, m.in. przez art. 27 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Trybunał Konstytucyjny, wskazując wówczas, że art. 4 Konstytucji jednoznacznie podkreśla wagę, jaką ustawodawca przywiązuje do zasady terytorialności, w szczególności, gdy przepis ten odczytywany jest łącznie z innymi wymienionymi wyżej przepisami konstytucyjnymi. W granicach kompetencji wspólnot rad władze francuskie i flamandzkie do uregulowania w drodze dekretu, każdej we własnym zakresie, kwestii wymienionych w tych artykułach, to znaczy ram przestrzennych, w których mogą być wykonywane uprawnienia wspólnot, zgodnie z ustaleniami poczynionymi przez Trybunał w wyroku nr 26/90. W tym samym duchu Trybunał wielokrotnie podkreślał, że wszystkie konkretne stosunki i sytuacje powinny być regulowane przez jednego ustawodawcę (wyroki nr 9, 10, 17 i 29). Ustawodawca poprzez dekret może co prawda określić, zgodnie z przepisami konstytucyjnymi, kryterium lub kryteria, według których przedmiot norm, które wydaje, znajduje się jego zdaniem w obszarze jego właściwości, bez uszczerbku dla kontroli sprawowanej przez Trybunał nad wybranymi kryteriami. Jak się okazało podczas badania kompetencji w zakresie regulowania używania języków w stosunkach społecznych, Trybunał dokonuje tej kontroli konstytucyjności w odniesieniu do przepisów, które przypisują kompetencję rzeczową i które zawierają elementy, na podstawie których można ocenić ważność tych kryteriów. Kryteria lokalizacyjne muszą umożliwiać rzeczywistą lokalizację, być zgodne z charakterem jurysdykcji rzeczowej i wykluczać wszelkie sytuacje, które znajdują się poza obszarem jurysdykcji terytorialnej danej społeczności⁴³.

Gdyby Belgia postanowiła zastosować się do zaleceń Komisji Weneckiej i dołączyć do swojej ratyfikacji deklarację, że jedynie osoby niemieckojęzyczne stanowią mniejszość na szczeblu państwowym w rozumieniu Konwencji Ramowej, natomiast osoby francuskojęzyczne mieszkające we Flandrii i osoby z regionu niemieckojęzycznego oraz osoby niderlandzkojęzyczne i niemieckojęzyczne mieszkające w regionie francuskojęzycznym już nie, to rozwiązanie również mogłoby okazać się problematyczne. Warto bowiem zaznaczyć, że Królestwo Belgii posiada już system ochrony niektórych grup mniejszościowych. Tak więc na szczeblu krajów związkowych istnieje dualistyczna struktura dla osób mówiących po niderlandzku i francusku, a Konstytucja wymaga „specjalnej większości” dla dużej liczby ustaw (tj. głosów w każdej grupie językowej każdej z izb – Izby Reprezentantów i Senatu – oraz pod warunkiem spełnienia większości głosów członków każdej grupy oraz pod warunkiem, że łączna liczba głosów oddanych pozytywnie w obu grupach językowych osiągnie pułap dwóch trzecich oddanych głosów). Ponadto w około 27 gminach osoby należące do grupy językowej, której język różni się od języka regionu, w którym znajduje się gmina, korzystają ze specjalnego statusu (zaplecze językowe), tj. mogą żądać, aby w stosunkach z władzami używano języka innego niż język regionu, w którym znajduje się gmina. Od 1988 roku te

⁴³ La Cour d'arbitrage de Belgique, n° 54/96 du 3 octobre 1996; <https://www.const-court.be/public/f/1996/1996-054f.pdf> (dostęp: 22.11.2022).

udogodnienia językowe mogą być zmienione jedynie na mocy ustawy federalnej uchwalonej „specjalną większością”. Wielu frankofonów uważa ten system ochrony za niewystarczający. Twierdzą, że władze flamandzkie interpretują ułatwienia językowe zbyt restrykcyjnie (tj. zgodnie z okólnikami ministerialnymi, o których mowa w części B), i wyjaśniają, że francuskojęzyczni mieszkańcy jednojęzycznej Flandrii, którzy nie mieszkają w takich gminach, nie są objęci ochroną. Większość osób mówiących po niderlandzku uważa, że ochrona przyznana francuskojęzycznym jest wystarczająca, a przede wszystkim nie życzyłaby sobie jej wzmocnienia z obawy, że francuski ponownie stanie się (podobnie jak w XIX wieku) językiem dominującym w kraju (w tym w Flandrii). Wydaje się, że większość Belgów uważa, że gdyby Belgia chciała stosować Konwencję Ramową do wszystkich grup ludności, do których Komisja Wenecka zaleca jej stosowanie, powinna przyznać wyższy poziom ochrony niektórym z tych grup (zwłaszcza we Flandrii i Walonii Region), co wymagałoby istotnej zmiany ustroju konstytucyjnego kraju. Dokładny skutek ratyfikacji Konwencji Ramowej przez Belgię (której towarzyszy deklaracja inspirowana zaleceniami Komisji Weneckiej) wymagałby dogłębnej analizy. Postanowieniami najbardziej odpowiadającymi sytuacji belgijskiej mogłyby być art.: 5.1, 8, 10.1 i 10.2, 11, 13, 14.1 i 15 umowy ramowej. Gdyby przepisy te były stosowane w obecnych ramach konstytucyjnych Belgii, Flandria powinna być może przyjmując mniej restrykcyjną wykładnię. W związku z tym należy ewentualnie ocenić zgodność flamandzkich okólników ministerialnych z postanowieniami i duchem konwencji ramowej.

Za najbardziej zasadne odniesienie do problemów dla określonych grup można uznać skargi osób francuskojęzycznych mieszkających we Flandrii, które dotyczyły kultury. W rzeczywistości, poza nielicznymi gminami z zapleczem językowym, wydaje się, że we Flandrii język francuski jest traktowany jako język obcy, a nie jako jeden z języków Belgii, w związku z czym osoby francuskojęzyczne mają duże trudności w szerzeniu, tworzeniu i korzystaniu z kultury francuskojęzycznej w codziennym życiu – jak szeroka dostępność bibliotek prywatnych, teatrów, kin z dedykowanymi językowo programami⁴⁴.

⁴⁴ *Protection des minorités en Belgique...*, op. cit.

Zakończenie

Belgia nadal odmawia ratyfikacji Konwencji Ramowej, uzasadniając tę odmowę stwierdzeniem, że przestrzega zasady niedyskryminacji w swoim prawie krajowym. Dlatego tym bardziej dziwi, że Belgia i inne państwa nadal nie są stronami ani Konwencji, ani nawet Protokołu nr 12, co byłoby najlepszym dowodem na gotowości do dostosowania swoich działań w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych lub grup mniejszościowych pod zwierzchnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Warto jednak zaznaczyć, że Konwencja Ramowa jest to instrument prawny, który przynosi wszystkie swoje korzystne skutki tylko wtedy, gdy jest stosowany w duchu szacunku i tolerancji, w kontekście rządów prawa.

Porządek konstytucyjny Królestwa Belgii można zmienić jedynie za pomocą mechanizmów przewidzianych w konstytucji belgijskiej. Sama ratyfikacja Konwencji Ramowej nie zmieniłaby przecież porządku konstytucyjnego Belgii i aby weszła w życie w Belgii, musi zostać ratyfikowana przez wszystkie siedem właściwych zgromadzeń ustawodawczych.

Sama Konwencja Ramowa proponuje wytyczne, z których ustawodawca powinien czerpać inspirację przy określaniu polityki państwa wobec mniejszości narodowych. Polityczne zobowiązanie do podpisania i ratyfikacji konwencji należy w miarę możliwości przekształcić w zobowiązania prawne. Konwencja ramowa przewiduje mechanizm monitorowania, ale ma on charakter polityczny, a nie sądowy. W związku z tym jednostka nie miałaby możliwości powoływania się na Konwencję Ramową, na przykład przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (choć na niektóre przepisy można by powoływać się w pewnym zakresie przed sądami krajowymi). Umowa ramowa również nie ma bezpośredniego zastosowania. Jednak nawet jeśli mechanizm kontroli ma charakter polityczny, a nie sądowy, nie jest on jedynie swobodną deklaracją⁴⁵.

⁴⁵ *Protection des minorités en Belgique...*, op. cit.

Bibliografia

Akty prawne, orzecznictwo

- Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 roku (Belgisch Staatsblad – Moniteur Belge nr 35 z 17 lutego 1994 roku).
- Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 roku.
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.7.2000).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012/C 326/01).
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, sporządzona 4 listopada 1950 roku w Rzymie.
- Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 roku.
- Rezolucja 47/135 Zgromadzenia Ogólnego przyjęta 18 grudnia 1992 roku – Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. UE L 180/22 z 19.7.2000).
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016/C 202/389).
- Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium (Application no. 9267/81).
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 31 maja 1979 roku, Sygn. 207/78, Postępowanie karne przeciwko Gilbertowi Evenowi i Office National des Pensions pour Travailleurs Salariés (ONPTS).
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 5 lutego 2015 roku, Sygn. C-317/14, Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii.

Publikacje naukowe, dokumenty i raporty

- Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 roku (tł. W. Skrzydło), Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
- Krasnowolski A., *Języki regionalne oraz mniejszości narodowych w krajach europejskich i w Kanadzie*, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelaria Senatu, Warszawa 2019.
- La protection des minorités. Travaux de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit*, CDL-STD(1994)009, „Science et technique de la démocratie” No. 9/1994.
- Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego*, ETPC, APPUE, 2018.
- Protection des minorités en Belgique, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l’homme*, Doc. 9536, 5 septembre 2002.

Ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par les Etats membres du Conseil de l'Europe, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Doc. 10961, 12 juin 2006.

Źródła internetowe

<http://assembly.coe.int>
<https://www.chd.lu/fr/node/9>
<https://www.coe.int>
<https://constitutionnet.org>
<https://www.const-court.be>
<https://curia.europa.eu>
<https://digitallibrary.un.org>
<https://www.docu.vlaamserand.be>
<http://www.ejustice.just.fgov.be>
<https://www.echr.coe.int>
<https://ennhri.org>
<https://eods.eu>
<https://eur-lex.europa.eu>
<https://fra.europa.eu>
<https://www.indexmundi.com>
<http://libr.sejm.gov.pl/>
<https://www.repository.cam.ac.uk>
<https://treaties.un.org>
<https://www.unia.be/fr>