



**Instytut Wymiaru Sprawiedliwości**



**Komparatystyka praw mniejszości narodowych  
i mniejszości etnicznych w Luksemburgu  
(Wielkim Księstwie Luksemburga)**

**dr Malwina Ewa Kołodziejczak**



**Prawa podstawowe**  
Warszawa 2022



# Spis treści

|                                                                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wprowadzenie                                                                                                                                                               | 5  |
| Przedstawienie zagadnienia mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej w Luksemburgu                                                                                     | 7  |
| Charakterystyka podstaw prawnych regulujących status mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych                                                                       | 13 |
| Uprawnienia grup mniejszościowych ze szczególnym uwzględnieniem ich prawa<br>do zachowania swojej tożsamości, używania języka ojczystego w edukacji oraz sferze publicznej | 17 |
| Gwarancje prawne uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym                                                                                        | 21 |
| Zakończenie                                                                                                                                                                | 23 |
| Bibliografia                                                                                                                                                               | 25 |



# Wprowadzenie

Temat *Komparatystyka praw mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w Luksemburgu (Wielkim Księstwie Luksemburga)* wymaga szerokiego spojrzenia. Jest to kwestia złożona – mimo iż istnieją wszelkie przesłanki, by wskazać mniejszości narodowe (bardziej niż etniczne) funkcjonujące w Wielkim Księstwie Luksemburga, to od lat państwo to oficjalnie podnosi brak występowania mniejszości na swoim terytorium. Pojęcie „mniejszości narodowej” nie jest zdefiniowane w Konwencji Ramowej<sup>1</sup>. Każde Państwo-Strona ma margines swobody w określaniu, do których grup Konwencja ma zastosowanie na jego terytorium. Definicja ta musi być niedyskryminacyjna, ustalona w dobrej wierze i zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego, a w szczególności z zasadą swobodnej identyfikacji. W związku z tym nie sposób znaleźć definicję legalną mniejszości w aktach prawnych Luksemburga.

Mimo że Luksemburg podpisał Konwencję Ramową, to nie była ona ratyfikowana. Zasadniczo, na tym niniejsza praca mogłaby się zakończyć, niemniej jednak autorka stara się znaleźć źródło takiego ujęcia problematyki.

Po pierwsze, należy wskazać, że brak jest odniesienia do praw mniejszości już w samej Konstytucji. Nie dziwi brak takiej gwarancji w pierwotnym jej tekście. Trzeba zauważyć jednak, że reformy konstytucyjne są trwale wpisane w funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę daty formalnego zatwierdzenia każdej rewizji, w latach 1868–2009 miały miejsce trzydzieści cztery rewizje Konstytucji. Wydaje się, że istnieje tendencja do zwiększania ich częstotliwości: brak od 1868 do 1899 roku, pięć od 1900 do 1949 roku, szesnaście od 1950 do 1999 roku i trzynaście od 2000 do 2009 roku<sup>2</sup>. Żadna z nich nie przyniosła jednak wskazanych zmian dotyczących odniesień do praw mniejszości. Obecnie trwają końcowe zabiegi nad ukończeniem reformy, którą zapoczątkowała ta z 2009 roku. Ostatecznie, w dniu 20 października 2021 roku parlament przystąpił

<sup>1</sup> Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 roku, tekst konwencji w różnych językach dostępny pod adresem: <https://www.coe.int/en/web/minorities/basic-texts#%22113076819%22:0> (dostęp: 10.11.2022).

<sup>2</sup> Wszystkie akty nowelizujące Konstytucję zamieszczone są w Mémorial, Dzienniku Urzędowym Wielkiego Księstwa Luksemburga pod adresem: <https://www.legilux.public.lu/eli/etat/leg/memorial> (dostęp: 30.09.2022).

do (pierwszego) głosowania nad pierwszą z tych czterech propozycji: długo oczekiwaną reformą konstytucyjną dotyczącą organizacji i funkcjonowania sądownictwa<sup>3</sup>.

W związku z powyższym, praca składa się z czterech części. W pierwszej scharakteryzowano problematykę i zagadnienia mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej w odniesieniu do Luksemburga. W części drugiej przedstawiono podstawy prawne dotyczące statusu mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w Unii Europejskiej, ale i 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 Luksemburgu. W części czwartej zawarto opis gwarancji prawnych uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym i brak ich zastosowania w Luksemburgu.

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

---

<sup>3</sup> Na podstawie: C. Sauer, *Luxembourg's constitutional crescendo: will incremental reforms succeed where overhaul failed?*, <https://constitutionnet.org/news/luxembourgs-constitutional-crescendo-will-incremental-reforms-succeed-where-overhaul-failed> (dostęp: 31.08.2022).

## Przedstawienie zagadnienia mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej w Luksemburgu

Mniejszości narodowa i etniczna w Luksemburgu to temat stosunkowo złożony. Z jednej strony Luksemburg podpisał Konwencję Ramową<sup>4</sup>, z drugiej strony jej nie ratyfikował. Co prawda, częściowo można znaleźć regulacje odnoszące się do tej problematyki, ale bardziej w kontekście dyskryminacji, bowiem Luksemburg uznaje, że mniejszości narodowa i etniczna po prostu nie występują w tym państwie. Brak ratyfikacji Konwencji wynika z faktu, że – jak wskazano w uzasadnieniu –

Wielkie Księstwo Luksemburga rozumie przez „mniejszość narodową” w rozumieniu Konwencji ramowej grupę ludności osiedloną od wielu pokoleń na jego terytorium, posiadającą obywatelstwo luksemburskie i zachowującą odrębność etniczną i językową. Na podstawie tej definicji Wielkie Księstwo Luksemburga jest skłonne stwierdzić, że na jego terytorium nie ma „mniejszości narodowej”<sup>5</sup>.

W Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych pojęcie „mniejszość narodowa” nie jest zdefiniowane, ponieważ nie ma ogólnej definicji zatwierdzonej przez wszystkie państwa członkowskie RE. Każda ze stron Konwencji Ramowej ma margines swobody w określaniu, które grupy zostaną objęte konwencją na jej terytorium. Decyzja ta musi być podjęta w dobrej wierze i zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego, a w szczególności z zasadą samoidentyfikacji określoną w art. 3 Konwencji Ramowej, zgodnie z którą każdy ma prawo zadecydować, czy chce być traktowany jako należący do mniejszości narodowej. Jednak jego decyzja musi opierać się na obiektywnych kryteriach związanych z jego tożsamością, takich jak: język, religia, tradycje i dziedzictwo kulturowe<sup>6</sup>.

Brak wskazania przez Luksemburg mniejszości narodowych i etnicznych nie oznacza jednak, że kraju tego nie zamieszkują obcokrajowcy. Wręcz przeciwnie. Wyraźnie trzeba

---

<sup>4</sup> Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 roku, tekst konwencji w różnych językach dostępny pod adresem: [https://www.coe.int/en/web/minorities/basic-texts#{%22113076819%22:\[O\]}](https://www.coe.int/en/web/minorities/basic-texts#{%22113076819%22:[O]}) (dostęp: 10.11.2022); dalej: Konwencja Ramowa.

<sup>5</sup> Deklaracja zawarta w liście Stałego Przedstawiciela Luksemburga z dnia 18 lipca 1995 roku, przekazana Sekretarzowi Generalnemu w dniu podpisania w dniu 20 lipca 1995 roku; <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=157&codeNature=1&codePays=LUX> (dostęp: 10.11.2022).

<sup>6</sup> Art. 3 Konwencja Ramowa; dane z oficjalnej strony Council d'Europe: <https://www.coe.int/fr/web/minorities/fcnm-factsheet> (dostęp: 2.11.2022).

podkreślić, że nie mają po prostu przyznanego statusu mniejszości ani narodowych, ani etnicznych.

I tak, zgodnie z danymi z Index Mundi podział demograficzny „grup etnicznych” w Luksemburgu kształtował się w 2019 roku następująco: Luksemburczycy stanowili 51,1%, Portugalczycy 15,7%, Francuzi 7,5%, Włosi 3,6%, Belgowie 3,3%, Niemcy 2,1%, Hiszpanie 1,1%, Brytyjczycy 1%, inne nacje 14,6%<sup>7</sup>.

Co więcej, najnowsze wyniki badań przeprowadzonych przez STATEC pokazują utrzymujący się trend, choć z nieco innymi wskaźnikami. Sytuacja demograficzna Luksemburga, a w szczególności proporcje między obywatelami Luksemburga i obcokrajowcami nadal są bliskie 50:50. Odsetek różni się dość znacznie w zależności od gminy. W dniu 1 stycznia 2022 roku Wielkie Księstwo Luksemburga liczyło 645 397 mieszkańców, z czego 47% to osoby spoza Luksemburga. Wśród około 175 narodowości (!!!) trzy najbardziej reprezentowane społeczności to Francuzi, Portugalczycy i Włosi. Ze względu na wielkość Wielkiego Księstwa Luksemburga widać znaczne dysproporcje pod względem różnorodności narodowej mieszkańców miasta Luksemburga i innych obszarów. W szczególności można wspomnieć o różnicy na przykład między gminą Wahl na północy kraju, w której mieszka tylko 19,7% obcokrajowców, w porównaniu z miastem Luksemburg, gdzie jest ich 70,6%. Ogólnie rzecz biorąc, gminy miejskie są bardziej dotknięte tym zjawiskiem i mają wyższy odsetek mieszkańców spoza Luksemburga niż gminy wiejskie. W sumie jedenaście gmin ma więcej obcokrajowców niż obywateli Luksemburga. Należą do nich gminy: Strassen, Hesperange, Bertrange czy południowe miasta położone na terenie dawnego zagłębia górnictwa, takie jak Esch-sur-Alzette czy Differdange. Wreszcie, niektóre gminy wzdłuż granicy niemieckiej również charakteryzują się tego typu proporcjami, w przeciwieństwie do gmin położonych na północy, które mają znacznie niższy udział cudzoziemców<sup>8</sup>.

W 2021 roku 680 osób uzyskało obywatelstwo luksemburskie w drodze naturalizacji, złożenia wniosku lub ponownego nabycia<sup>9</sup>. Obywatelstwo przysługuje osobom urodzonym w Luksemburgu, których rodzice urodzili się w również w Luksemburgu. Ustawa o obywatelstwie z 2017 roku<sup>10</sup> umożliwia imigrantom naturalizację po pięciu latach nieprzerwanego pobytu (wcześniej było to dziesięć lat), ale muszą oni posiadać podstawową wiedzę o języku luksemburskim oraz wziąć udział w specjalnym kursie o zamieszkiwaniu na terytorium

<sup>7</sup> Dane Index Mundi z 2019 roku: [https://www.indexmundi.com/luxembourg/ethnic\\_groups.html](https://www.indexmundi.com/luxembourg/ethnic_groups.html) (dostęp: 12.11.2022).

<sup>8</sup> *La démographie luxembourgeoise en chiffres*, Edition 2022, STATEC, <https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/en-chiffres/2022/demographie-en-chiffre-22.pdf> (dostęp: 12.11.2022).

<sup>9</sup> Dane zaczerpnięte z oficjalnej strony: <https://luxembourg.public.lu/en/society-and-culture/population/demographics.html> (dostęp: 13.11.2022).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 marca 2017 roku o obywatelstwie luksemburskim (fr. Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de: la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise; la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise); wersja skonsolidowana obowiązująca na dzień 22 sierpnia 2021 roku: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/03/08/a289/consolide/20210822> (dostęp: 14.11.2022).



Luksemburga<sup>11</sup>. Od 2004 roku usługa Rzecznika Praw Obywatelskich jest dostępna dla wszystkich mieszkańców, obywateli i osób niebędących obywatelami, w przypadku skarg dotyczących złego traktowania, w tym dyskryminacji. Związki zawodowe udzielają również porad dotyczących tego zjawiska. Wcześniej obywatelstwo luksemburskie można było nabyć dobrowolnie w drodze wyboru lub naturalizacji. Wymagano spełnienia następujących warunków: okres zamieszkania wynoszący pięć kolejnych lat (przed zmianą, którą wniosła nowelizacja ustawy z 1968 roku<sup>12</sup> – ustawa z 24 lipca 2001 roku, było to dziesięć lat), **zrzeczenia się pierwotnego obywatelstwa**, wystarczająca znajomość jednego z języków urzędowych Luksemburga (luksemburski, niemiecki, francuski) i brak skazania za przestępstwo lub wykroczenie<sup>13</sup>. Co należy podkreślić, poprzednia ustawa wymuszała zrzeczenie się dotychczasowego obywatelstwa, stąd być może część osiedlających się nie zdecydowało się na aplikowanie o obywatelstwo luksemburskie, z czym wiążą się określone przeciwieństwa.

Jak z kolei wskazuje się w raporcie ministerialnym *Le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg* z 2022 roku, na dzień 1 stycznia 2021 roku z ponad 47% obcokrajowców wśród całej populacji ponad 61% zostało uznanych za imigrantów według ostatniego spisu ludności z 2021 roku. Luksemburg jest de facto wielokulturowy, wieloetniczny, a nawet stanowi doskonały kraj imigracji Unii Europejskiej. W szczególności ze względu na integrację europejską i wzrost migracji międzynarodowych doświadczył on znacznego zróżnicowania struktury społeczno-etnicznej populacji imigrantów. Cudzoziemcy wywodzą się ze 175 różnych narodowości, a udział obywateli krajów trzecich w populacji cudzoziemców również wzrósł z 7,4% w 1981 roku do 18,3% w 2021 roku. Należy zauważyć, że populacja imigrantów składa się z nisko wykwalifikowanej siły roboczej, ale także europejskich urzędników służby cywilnej, pracowników-emigrantów, a nawet kadry kierowniczej wyższego szczebla w branżach finansowej i gospodarczej. Do tego dochodzą naukowcy, studenci, członkowie rodzin, uchodźcy i pracownicy transgraniczni, którzy zajmują około 45% miejsc pracy w Luksemburgu<sup>14</sup>.

Warto wspomnieć, że dla ochrony praw podstawowych kluczową rolę odgrywają również organy niezależnych instytucji. W Luksemburgu taką rolę pełni Krajowa Instytucja Praw

<sup>11</sup> Art. 14 ustawa o obywatelstwie.

<sup>12</sup> Nieobowiązująca ustawa z 22 lutego 1968 roku o obywatelstwie luksemburskim (fr. Loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise): <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1968/02/22/n1/jo> (dostęp: 14.11.2022).

<sup>13</sup> C. Hartmann-Hirsch, *Migrants, Minorities And Employment in Luxembourg. Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination*. Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) (RAXEN), June 2002, s. 18: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/236-LU.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/236-LU.pdf) (dostęp: 14.11.2022).

<sup>14</sup> *Le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg*, Rapport d'étude Quantitative et Qualitative Ministère de la Famille, de l'intégration et à la Grande Région (Sous La Coordination), Centre d'étude et de formation Inter-Culturelles et Sociales (CEFIS), Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), 2022, s. 1; <https://mfamigr.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-etude-analyse/racisme/Rapport-d-etude-Enquete-Racisme.pdf> (dostęp: 12.11.2022).

Człowieka (fr. Commission Consultative des Droits de l'Homme, dalej: CCDH)<sup>15</sup>. Posiada ona akredytację ze statusem „A” Światowego Sojuszu Krajowych Instytucji Praw Człowieka ONZ. Jako organ doradczy wydaje opinie i zalecenia w sprawach związanych z prawami podstawowymi – z własnej inicjatywy albo na wniosek rządu. CCDH podlega premierowi, ale w praktyce funkcjonuje niezależnie. Jest częścią szerszej struktury instytucji chroniących prawa podstawowe, w skład której wchodzi również: Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Komisja Ochrony Danych oraz Centrum ds. Równego Traktowania (fr. Le Centre pour l'égalité de traitement, dalej: CET). Aby ułatwić dostęp obywateli do instytucji chroniących prawa podstawowe, rząd ma zamiar zgromadzić te organy w jednym budynku – Izbie Praw Człowieka<sup>16</sup>. CET powstało w 2006 roku i działa całkowicie samodzielnie, a jego celem jest promowanie, analiza i monitorowanie równego traktowania wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne, płeć, orientację seksualną, religię lub przekonania, niepełnosprawność i wiek<sup>17</sup>.

Należy także dodać, że sama RE podejmuje kroki, by państwa, które nie podpisały ani nie ratyfikowały Konwencji (Andora, Francja, Monako, Turcja), bądź podpisały, ale nie ratyfikowały (Belgia, Grecja, Islandia, Luksemburg), zdecydowały się na zmianę decyzji. Z tego też względu powstały zalecenia Zgromadzenia, w których wzywa się w szczególności wyżej wymienione państwa do jak najszybszego podpisania i/lub ratyfikacji Konwencji Ramowej bez zastrzeżeń i deklaracji. Jednak do tej pory działania te nie doprowadziły do żadnego istotnego postępu w sprawie w żadnym z wymienionych wyżej państw. Dlatego też Komisja do spraw prawnych i praw człowieka uznała za niezbędne przeanalizowanie przeszkód stojących na drodze do ratyfikacji Konwencji Ramowej przez te państwa, aby lepiej zidentyfikować ich zastrzeżenia i lepiej zrozumieć problematykę z tym związaną. Osiem zainteresowanych państw, w tym Luksemburg właśnie, prezentuje określone stanowiska oraz rozbieżne koncepcje dotyczące mniejszości narodowych<sup>18</sup>. W odniesieniu do czterech państw, które podpisały Konwencję Ramową, ale jej nie ratyfikowały, Komisja próbowała wskazać przyczynę, z powodu której proces ratyfikacji w zainteresowanych państwach przerwano i taki stan trwa od kilku lat. Wyodrębnionych zostało kilka czynników, m.in. wskazano specyficzny problem mikropaństw, a inne państwa o znacznie większej liczbie ludności, w tym obcokrajowców, wysuwały albo argument swojego statusu

<sup>15</sup> Oficjalna strona Commission Consultative des Droits de l'Homme: <https://ccdh.public.lu/fr.html> (dostęp: 12.11.2022).

<sup>16</sup> Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 roku, Bruksela 2020, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Luksemburgu Towarzyszący dokumentowi: *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX%3A52020SC0315> (dostęp: 12.11.2022).

<sup>17</sup> Informacje z oficjalnej strony CET: <https://cet.lu/2010/02/26/la-discrimination-peut-revenir-chere-le-quotidien/> (dostęp: 12.11.2022).

<sup>18</sup> *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).

konstytucyjnego, albo twierdziły, że na ich terytorium nie ma mniejszości narodowych, a nawet, że rozwijają politykę integracji różnych grup ludności, starając się promować zasadę niedyskryminacji bez konieczności podpisywania Konwencji Ramowej<sup>19</sup>. Luksemburg wyraźnie zaznacza, że uznaje, że nie ma mniejszości narodowych, które żyją i funkcjonują w tym państwie. Ponadto podkreślił, że Konstytucja Luksemburga przewiduje w swoim artykule 10 bis zasadę równości Luksemburczyków wobec prawa. Niemniej jednak Luksemburg jest de facto krajem wielokulturowym, a blisko połowa mieszkańców nie jest jego obywatelami. Co więcej, podkreśla się, że kraj prowadzi „politykę promowania ducha tolerancji i dialogu międzykulturowego, dbając o zachowanie istotnych elementów tożsamości każdej osoby, a mianowicie jej religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego”, a także „politykę zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na tożsamość etniczną, kulturową i religijną osób” zamieszkujących na jego terytorium<sup>20</sup>.

Koniecznym jest także wskazanie, że formalne uznanie mniejszości narodowej jako takiej jest wymagane w kilku Państwach-Stronach, aby osoby należące do tych grup miały dostęp do praw mniejszości. Komitet Doradczy konsekwentnie krytykował to podejście, uznając je za ekskluzywne i niezgodne z zasadami Konwencji Ramowej. Podczas gdy niektóre Państwa-Strony wyraźnie uznały, że poleganie na formalnym uznaniu stosowania praw mniejszości jest nierealistyczne, kilka innych de facto zignorowało wymóg formalnego uznania. Niejako jednak zasady zawarte w Konwencji Ramowej wynikają także z innych aktów i zasad prawa międzynarodowego, zatem w ten sposób rozszerzyły one zakres stosowania Konwencji Ramowej w praktyce. Takie zmiany zawsze były pozytywnie oceniane przez Komitet Doradczy. Widzi on w nich wysiłki na rzecz korygowania niedociągnięć wynikających ze stosowania kryteriów formalnych, które są zbyt sztywne lub nie odpowiadają już rzeczywistości. Potwierdza to po raz kolejny, że Konwencja Ramowa nie poddaje się statycznym definicjom ani kryteriom<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> *Ratification de la Convention-cadre...*, II pkt 12.

<sup>20</sup> *Ratification de la Convention-cadre...*, II pkt 40-42.

<sup>21</sup> *La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités*, Commentaire thématique no 4 Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Council d'Europe, 2016, s. 13, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a8fe9> (dostęp: 14.11.2022).



## Charakterystyka podstaw prawnych regulujących status mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych

Podstawy prawne odnoszące się do statusu mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w Luksemburgu nie mają umocowania na gruncie konstytucyjnym<sup>22</sup>. W Konstytucji bowiem zawarto jedynie, że zapewnia się wolność wyznania i publicznego sprawowania kultu, a także wolność wyrażania swoich poglądów religijnych, z zastrzeżeniem ścigania przestępstw popełnionych przy korzystaniu z tych wolności<sup>23</sup>, a także, że nikt nie może zostać zmuszony do uczestniczenia w jakimkolwiek sposób w czynnościach i ceremoniach żadnego wyznania ani do przestrzegania jego dni wolnych od pracy<sup>24</sup>. Z kolei wspomniany już art. 10 bis podkreśla, że to Luksemburczycy są równi wobec prawa. Mają oni dostęp do wszystkich stanowisk publicznych, cywilnych i wojskowych, natomiast ustawa określa warunki dostępu do tych stanowisk dla osób niebędących Luksemburczykami<sup>25</sup>.

Należy jednak zauważyć, że – mimo iż Luksemburg nie ratyfikował Konwencji Ramowej – także z innych aktów prawa międzynarodowego i prawa europejskiego wynika szeroka ochrona praw mniejszości.

Wymienić tu chociażby należy art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>26</sup>, 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.

Luksemburg podpisał i ratyfikował także Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (dalej: ICERD)<sup>27</sup>, gdzie w uwagach dodał, że zgodnie z art. 14 ust. 1 oświadcza, że uznaje kompetencje Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji

<sup>22</sup> Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z dnia 17 października 1868 roku, ujednolicona wersja z dnia 19 maja 2020 roku, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/constitution/1868/10/17/n1/consolide/20200519> (dostęp: 12.11.2022); dalej: Konstytucja Luksemburga.

<sup>23</sup> Art. 19 Konstytucja Luksemburga.

<sup>24</sup> Art. 20 Konstytucja Luksemburga.

<sup>25</sup> Art. 10bis Konstytucja Luksemburga.

<sup>26</sup> 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](https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf) (dostęp: 13.11.2022).

<sup>27</sup> 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&mtdsg\\_no=IV-2&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en) (dostęp: 12.11.2022).

Rasowej do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień od osób lub grup osób podlegających jego jurysdykcji, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez Luksemburg którekolwiek z praw określonych w Konwencji. Zgodnie z art. 14 ust. 2 Stała Specjalna Komisja ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, utworzona w maju 1996 roku na podstawie art. 24 ustawy z dnia 27 lipca 1993 roku o integracji cudzoziemców<sup>28</sup>, jest właściwa do przyjmowania i rozpatrywania petycji osób i grup osób podlegających jurysdykcji Luksemburga, które twierdzą, że padły ofiarą naruszenia którekolwiek z praw określonych w Konwencji<sup>29</sup>.

Przywołać można także rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>30</sup>, 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 Państwa 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 TUE<sup>31</sup> – 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 TFUE<sup>32</sup> 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 etniczne<sup>33</sup>. Niniejsza

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 1993 roku o integracji cudzoziemców w Wielkim Księstwie Luksemburga i działaniach socjalnych na rzecz cudzoziemców (fr. Loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers), <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1993/07/27/n1/jo> (dostęp: 14.11.2022), która została zastąpiona nowelizacją w ustawie z dnia 16 grudnia 2008 roku o integracji cudzoziemców w Wielkim Księstwie Luksemburga (fr. Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg), <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/12/16/n5/jo> (dostęp: 14.11.2022).

<sup>29</sup> Uwagi Luksemburga do Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD), którą to Luksemburg podpisał 12 grudnia 1967 roku i ratyfikował 1 maja 1978 roku, uwagi (z 1996 roku) dostępne pod adresem: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtsg\\_no=IV-2&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en#EndDec) (dostęp: 14.12.2022).

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> Art. 2 Traktat o Unii Europejskiej, (Dz.U. UE 2012/C 326/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT> (dostęp: 12.11.2022).

<sup>32</sup> Art. 10 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (Dz.U. UE 2012/C 326/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (dostęp: 12.11.2022).

<sup>33</sup> 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. 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).

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.

Luksemburg zastosował się i przyjął ustawę z dnia 28 listopada 2006 roku o transpozycji dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, transpozycji dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy; nowelizacji kodeksu pracy i wprowadzenia do księgi II nowego tytułu V dotyczącego równego traktowania w sprawach zatrudnienia i pracy oraz nowelizację art. 454 i 455 kk i nowelizację ustawy z dnia 12 września 2003 roku o osobach niepełnosprawnych<sup>34</sup>.

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 względów<sup>35</sup>, co więcej nie tworząc katalogu zamkniętego.

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 usług<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2006 roku o transpozycji dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, transpozycji dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy; nowelizacji kodeksu pracy i wprowadzenia do księgi II nowego tytułu V dotyczącego równego traktowania w sprawach zatrudnienia i pracy oraz nowelizację art. 454 i 455 kk i nowelizację ustawy z dnia 12 września 2003 roku o osobach niepełnosprawnych (fr. Loi du 28 novembre 2006 portant transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; modification des articles 454 et 455 du Code pénal; modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées), <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2006/11/28/n1/jo> (dostęp: 13.11.2022).

<sup>35</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, (Dz.U. 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).

<sup>36</sup> Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego, ETPC, APPUE, 2018, s. 36, [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_non\\_discr\\_law\\_POL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_law_POL.pdf) (dostęp: 12.11.2022).

Niemniej bazowa Konwencja Rady Europy, chociaż została podpisana przez Luksemburg, nigdy nie została ratyfikowana. Z prostego powodu. Jak wskazano wcześniej, w uzasadnieniu stwierdzono, że

Wielkie Księstwo Luksemburga rozumie przez „mniejszość narodową” w rozumieniu Konwencji ramowej grupę ludności osiedloną od wielu pokoleń na jego terytorium, posiadającą obywatelstwo luksemburskie i zachowującą odrębność etniczną i językową. Na podstawie tej definicji Wielkie Księstwo Luksemburga jest skłonne stwierdzić, że na jego terytorium nie ma „mniejszości narodowej”<sup>37</sup>.

Niemniej jednak, jak wskazuje Marc Elvinger, w przypadku braku przepisów konstytucyjnych chroniących grupy mniejszości jako takie, sądy luksemburskie nie są w stanie odmówić zastosowania przepisów z aktów prawnych lub wykonawczych, które ich zdaniem naruszają szacunek dla mniejszości. Z drugiej strony, z zastrzeżeniem, że postanowienia dotyczące ochrony grup mniejszościowych są zawarte w konwencjach międzynarodowych, których stroną jest Luksemburg, wszelkie krajowe przepisy ustawowe lub wykonawcze niezgodne z takimi postanowieniami umownymi powinny zostać uchylone przez każdą jurysdykcję – niezależnie od rangi w hierarchii sądowej – poprzez stosowanie zasady pierwszeństwa prawa międzynarodowego<sup>38</sup>. Z braku przepisów konstytucyjnych, których szczególnym przedmiotem jest ochrona grup mniejszościowych, nie należy jednak wnioskować, że grupy te nie mogą w rzeczywistości znaleźć ochrony swoich praw w porządku konstytucyjnym. Zatem każdy przepis, który zastrzegałby specjalne traktowanie – hipotetycznie dyskryminujące – dla grupy mniejszościowej, musiałby zostać poddany testowi zgodności z zasadą równości zapisaną w art. 10 bis Konstytucji Luksemburga<sup>39</sup>.

Wydaje się zatem, że ewentualne przepisy ustawowe lub wykonawcze niezgodne z regulacjami prawnomiędzynarodowymi nawet bez ratyfikowanej Konwencji powinny zostać uchylane przez każdy sąd poprzez stosowanie zasady pierwszeństwa prawa międzynarodowego, tak promowanego w Luksemburgu.

<sup>37</sup> Deklaracja zawarta w liście Stałego Przedstawiciela Luksemburga z dnia 18 lipca 1995 roku, przekazana Sekretarzowi Generalnemu w dniu podpisania – 20 lipca 1995 roku, dostępna na stronie Rady Europy pod adresem: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=157&codeNature=1&codePays=LUX> (dostęp: 12.11.2022).

<sup>38</sup> M. Elvinger, *Les minorités en droit des affaires*, Rapport Luxembourgeois, „Annales du Droit Luxembourgeois” 2005, s. 198.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 199.



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

Po pierwsze, warto także wskazać na odniesienie do oficjalnych języków, które reguluje ustawa z dnia 24 lutego 1984 roku o obowiązującym systemie językowym (fr. Loi du 24 février 1984 sur le régime des langues). W ustawie stwierdzono, że luksemburski jest językiem narodowym, przy czym francuski i niemiecki są także stosowane i uznane za języki urzędowe. Zgodnie z art. 3 w postępowaniach sądowych administracyjnych, karnych lub cywilnych używa się języka francuskiego, a w sprawach urzędowych można używać języków francuskiego albo niemieckiego, natomiast język luksemburski jest językiem narodowym<sup>40</sup>.

Biorąc pod uwagę procentowy udział obcokrajowców mieszkających czy pracujących w Luksemburgu, takie ujęcie tematu przedstawia niejako stanowisko ochronne władzy podkreślające tożsamość narodową i pewną – co zrozumiałe – dominację języka luksemburskiego nad językami, które nie sposób, by nie tworzyły różnorodnych tożsamości (portugalski, włoski). Podkreślenia wymaga, że chociaż Luksemburg uznał, że na jego terytorium nie występują mniejszości narodowe, nie tylko podpisał, ale i ratyfikował European Charter for Regional or Minority Languages<sup>41</sup>. Zasadniczo to ten akt wskazuje na obowiązki Państw-Stron względem możliwości używania języków regionalnych czy mniejszości i ma na celu ich ochronę i promowanie. Został przyjęty z jednej strony w celu zachowania i rozwoju tradycji i dziedzictwa kulturowego Europy, a z drugiej w celu poszanowania niezbywalnego i powszechnie uznawanego prawa do używania języków regionalnego lub mniejszościowego w życiu prywatnym i publicznym. Karta wskazuje środki promujące używanie języków regionalnych lub mniejszościowych w życiu publicznym, w obszarach edukacji, wymiaru sprawiedliwości, spraw administracyjnych i usług publicznych, mediów, kultury czy działalności gospodarczej i społecznej.

Wydaje się, że status społeczno-polityczny obcych języków używanych w Luksemburgu, takich jak portugalski czy włoski, które zyskały silną pozycję z powodu wieloletniej imigracji

<sup>40</sup> Art. 3 ustawa z dnia 24 lutego 1984 roku o obowiązującym systemie językowym (fr. Loi du 24 février 1984 sur le régime des langues), <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1984/02/24/n1/jo> (dostęp: 12.11.2022).

<sup>41</sup> European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148), przyjęta w Strasburgu 5 listopada 1992 roku, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyenum=148> (dostęp: 13.11.2022).

ludności, niesłusznie nie ma żadnego oficjalnego uznania jako języka mniejszości. Jednak, co wskazano w sprawozdaniu z wdrożenia European Charter for Regional or Minority Languages, Komitet Ekspertów doszedł do wniosku, że w świetle sytuacji, w której w Luksemburgu nie mówi się żadnymi językami regionalnymi lub mniejszościowymi, nie zaproponuje Komitetowi Ministrów przekazania jakichkolwiek zaleceń Wielkiemu Księstwu Luksemburga. Co więcej, wyrażono uznanie dla rządu Luksemburga za cenny wkład, jaki wniósł w ochronę i promocję języków regionalnych lub mniejszościowych w Europie poprzez ratyfikację i aktywny wkład w promocję Karty jako aktu solidarności w świetle celów traktatu<sup>42</sup>.

Jak wspomniano, językiem narodowym Luksemburga jest język luksemburski (znany również jako „Lëtzebuergesch”), którym posługuje się ponad połowa populacji, a językiem najczęściej używanym w miejscu pracy jest francuski, mimo iż posługuje się nim stosunkowo niewielka część populacji w porównaniu z luksemburskim. Język niemiecki natomiast dominuje w mediach drukowanych<sup>43</sup>. Poniżej przedstawiono ilościowe i procentowe dane o używaniu języków w Luksemburgu (STATEC, 2013).

Tabela 1. Języki używane w Luksemburgu

| Main language   | Number of speakers | Percentage |
|-----------------|--------------------|------------|
| Luxembourgish   | 265,731            | 55.8%      |
| Portuguese      | 74,636             | 15.7%      |
| French          | 57,633             | 12.1%      |
| German          | 14,658             | 3.1%       |
| Italian         | 13,896             | 2.9%       |
| English         | 10,018             | 2.1%       |
| Other languages | 40,042             | 8.4%       |
| TOTAL           | 476,614            | —          |

Jak zauważa Abhimanyu Sharma, wieloletnia imigracja, głównie osób mówiących po portugalsku, stworzyła nową sytuację dla decydentów, gdyż obecna polityka językowa praktycznie nie uwzględnia nauczania jako opcji w języku portugalskim czy włoskim. W dużej części szkół podstawowych obowiązuje język niemiecki, który jest bliższy dla osób mówiących po luksembursku, ale działa na niekorzyść uczniów mówiących po portugalsku. Oficjalna polityka prawie nie uwzględniała nauczania w języku portugalskim jako opcji,

<sup>42</sup> *Application of the Charter in Luxembourg*, Fourth Report of the Committee of Experts on the Charter adopted on 17 June 2015 and presented to the Committee of Ministers of the Council of Europe, s. 3, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8cdf> (dostęp: 15.11.2022).

<sup>43</sup> A. Sharma, *Migration, Language, Policies and Language Rights in Luxembourg*, „Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies” 2018, nr 13(1), s. 88, <https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/288398> (dostęp: 22.11.2022).

ponieważ dotychczas skupiała się na ochronie języka luksemburskiego. Mimo że luksemburski nadal jest językiem większości uczniów w szkołach, różnica między liczbą uczniów posługujących się na co dzień luksemburskim i portugalskim jako pierwszym językiem znacznie się zmniejszyła – z 18,4% w latach 2010/2011 do 9,8% w latach 2013/2014. Pozostałymi dwoma językami urzędowymi, francuskim i niemieckim, jako językami ojczystymi posługiwało się odpowiednio tylko 12,6% i 2% uczniów<sup>44</sup>.

Tabela 2. Język ojczysty używany przez uczniów w Luksemburgu

| Mother tongue  | 2010/2011 | 2011/2012 | 2012/2013 | 2013/2014 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Luxembourgish  | 45.9%     | 41.5%     | 39.9%     | 38.7%     |
| Portuguese     | 27.5%     | 28.2%     | 28.7%     | 28.9%     |
| French         | 11.1%     | 11.5%     | 11.9%     | 12.6%     |
| Serbo-Croatian | 5.2%      | 5.5%      | 5.6%      | 6.4%      |
| German         | 2%        | 2%        | 2%        | 2%        |
| Italian        | 1.8%      | 1.9%      | 1.9%      | 1.9%      |
| Other          | 8.3%      | 9.3%      | 9.8%      | 9.5%      |

Warto przywołać dwa orzeczenia TSUE dotyczące Luksemburga i dyskryminacji pośredniej nie mniejszości, ale obcokrajowców. Pierwsze dotyczyło pomocy finansowej na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego przyznawanego zależnie od miejsca zamieszkania. W sprawie Elodie Giersch i inni przeciwko État du Grand Duché de Luxembourg skarżący, dzieci pracowników przygranicznych zatrudnionych w Luksemburgu, nie kwalifikowali się do uzyskania pomocy finansowej na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego, ponieważ nie zamieszkiwali na terytorium Luksemburga. Trybunał stwierdził, że państwo członkowskie może zastrzec przywilej pomocy finansowej dla studentów, którzy wykazują znacząco bliski związek z tym państwem członkowskim. Państwa członkowskie nie mogą jednak przy ocenie stopnia przywiązania danej osoby do społeczeństwa lub do rynku pracy danego państwa członkowskiego opierać się wyłącznie na warunku zamieszkania. Należy wziąć pod uwagę również inne czynniki, na przykład fakt, że jedno z rodziców, które nadal zapewnia utrzymanie studenta, jest pracownikiem przygranicznym posiadającym stałe zatrudnienie w tym państwie członkowskim i pracuje tam od dłuższego czasu<sup>45</sup>.

Drugie orzeczenie dotyczy używania określonego języka. W sprawie Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, G.J. Wilson wniósł sprawę do sądów krajowych, podnosząc, że wymóg językowy wprowadzony przez władze Luksemburga

<sup>44</sup> A. Sharma, op. cit., s. 98.

<sup>45</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 20 czerwca 2013 roku, C-20/12, Elodie Giersch i inni przeciwko État du Grand-Duché de Luxembourg, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-20/12&language=PL> (dostęp: 12.11.2022).

stworzył nieuczciwe bariery dla wdrożenia dyrektywy 98/5/WE mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych. Wymóg ten wiązał się dla prawników z koniecznością uczestnictwa w rozmowie z przedstawicielami rady adwokackiej. Graham J. Wilson odmówił udziału w rozmowie i, w rezultacie, rada adwokacka odmówiła wpisania go na listę. Wilson zaskarżył decyzję do komisji dyscyplinarnej i administracyjnej złożonej wyłącznie z adwokatów mających obywatelstwo Luksemburga. Sąd administracyjny zwrócił się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu ustalenia, czy odwołanie do organów – takich jak komisja dyscyplinarna i administracyjna – stanowi drogę sądową na podstawie prawa krajowego w rozumieniu art. 9 dyrektywy. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że niezawisłość, która stanowi integralny element sądenia, wymaga przede wszystkim, by organ orzekający był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Niezawisłość zawiera ponadto dwa inne aspekty: sąd wolny jest od ingerencji i nacisków zewnętrznych oraz „niezawisłość wewnętrzna” zapewnia jednakowy dystans do stron sporu<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 września 2006 roku, C-506/04, Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, pkt 47–53, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-506/04> (dostęp: 12.11.2022).

## Gwarancje prawne uczestniczenia grup mniejszościowych w życiu społeczno-politycznym

Warto zauważyć, że brak uznania jakichkolwiek mniejszości narodowych czy etnicznych w Luksemburgu zaczyna być dostrzegany w dyskursie naukowym. I tak, jak przytacza Abhimanyu Sharma, Kollwelter i Sadler zauważyli, że od końca XIX wieku migracja znacząco przyczyniła się do gospodarczego i społecznego rozwoju Luksemburga, co biorąc pod uwagę starzejące się społeczeństwo było koniecznością. Co jednak istotne, ponieważ społeczności imigranckie nie mają prawa głosu, wysoki odsetek „cudzoziemców” niezintegrowanych z procesem demokratycznym stwarza deficyt demokracji, a tym samym wyzwanie polityczne dla kraju, w którym coraz mniej ludzi dokonuje wyborów politycznych, które miałyby przysłużyć się rosnącej populacji cudzoziemców<sup>47</sup>.

Co więcej, zauważyć należy, że pomimo tego, że Francuzi, Portugalczycy i Włosi stanowią znaczną część populacji, nie są uznani za mniejszość narodową i podobnie jak przedstawiciele innych narodowości nie mają prawa głosu w Luksemburgu. W referendum przeprowadzonym w czerwcu 2015 roku ponad 70% luksemburskich wyborców opowiedziało się przeciwko przyznaniu cudzoziemcom prawa wyborczego<sup>48</sup>.

Wskazać także należy, że zasady konstytucyjne, takie jak wolność pracy lub handlu i przemysłu<sup>49</sup> lub poszanowanie własności prywatnej<sup>50</sup>, mogą być doskonałą podstawą do dochodzenia do swoich praw także przez mniejszości, mimo że nie są uznane. Gwarancje te nie muszą przecież przyznawać szczególnych praw dla grup mniejszościowych lub członków takich grup, ale mają zapobiegać nieuzasadnionej dyskryminacji. Do tego należy pamiętać o ochronie prawnomiędzynarodowej.

I tak, TSUE w sprawie Komisja Europejska przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga wskazał, że zgodnie z dyrektywą w sprawie równości rasowej (2000/43/WE) wprowadzającą zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne nie tylko

---

<sup>47</sup> S. Kollwelter, N. Sadler, *Racism and Related Discriminatory Practices in Employment in Luxembourg*. ENAR Shadow Report 2012–2013, za: A. Sharma, op. cit., s. 88.

<sup>48</sup> Referendum konstytucyjne odbyło się w Luksemburgu 7 czerwca 2015 roku. Wszystkie trzy proponowane poprawki do Konstytucji zostały odrzucone przez wyborców. Pytano o: 1. obniżenie wieku uprawniającego do głosowania do 16 lat (odrzucone przez 80,9% głosujących); 2. przyznanie prawa wyborczego cudzoziemcom (odrzucone przez 78% głosujących); 3. wprowadzenie limitów kadencji (odrzucone przez 70% wyborców). Dane dostępne pod adresem: <https://euobserver.com/eu-political/129004> (dostęp: 15.11.2022).

<sup>49</sup> Art. 11 Konstytucja Luksemburga.

<sup>50</sup> Art. 16 Konstytucja Luksemburga.

w obszarze zatrudnienia, ale także w dostępie do opieki społecznej i zabezpieczenia społecznego, należy uznać, że, aby umożliwić ludziom wykorzystanie w pełni ich potencjału na rynku pracy, należy im również zapewnić równy dostęp do takich obszarów jak zdrowie, edukacja i zakwaterowanie. Jednakże w tym konkretnym przypadku chodziło o dostęp do zawodu notariusza. TSUE orzekł, że uchybiono zobowiązaniom, które ciążyły na Luksemburgu na mocy art. 43 WE. Artykuł ten nakładał warunek przynależności państwowej w odniesieniu do dostępu do zawodu notariusza, podczas gdy czynności powierzone notariuszom w porządku prawnym owego państwa członkowskiego nie były związane z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 45 akapit pierwszy WE. W tym względzie art. 45 akapit pierwszy WE stanowił odstępstwo od podstawowej zasady swobody przedsiębiorczości, którą należy interpretować w sposób ograniczający jego zakres do tego, co jest absolutnie niezbędne dla ochrony interesów, które przepis ten pozwalał państwom członkowskim chronić. Ponadto odstępstwo to winno być ograniczone tylko do działalności, która rozpatrywana samodzielnie stanowiła bezpośrednie i szczególne uczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej<sup>51</sup>.

Na koniec można wspomnieć, że, mimo iż Luksemburg nie uznaje mniejszości narodowych ani etnicznych, prowadząc badania nad dyskryminacją, wyraźnie wskazuje na grupy mniejszości, których ta dyskryminacja może dotknąć. I tak w wynikach badań dotyczących języka dyskryminującego w mediach podkreśla się, że ALIA, publiczna instytucja monitorowania audiowizualnych i dźwiękowych usług medialnych oferowanych przez dostawców podlegających jurysdykcji Wielkiego Księstwa Luksemburga, wykonuje swoje funkcje w ramach określonych znowelizowaną ustawą z dnia 27 lipca 1991 roku o mediach elektronicznych<sup>52</sup>. Jej misje monitorujące obejmują konwencjonalną telewizję, usługi na żądanie (VOD), a także krajowe, regionalne i lokalne stacje radiowe, kanały nadawane za pośrednictwem łącza w górę, za pośrednictwem satelity SES, dostawców platform udostępniania video. Z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej wynika, że medialne usługi audiowizualne nie mogą zawierać nawoływania do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób lub członka grupy mniejszościowej, w tym w szczególności z powodu: rasy, koloru skóry, pochodzenia etnicznego, języka, religii, przynależności do mniejszości narodowej<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Wyrok TSUE z dnia 24 maja 2011 roku, C-53/08, *Komisja Europejska przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga* (wielka izba), 24 maja 2011 roku, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0051> (dostęp: 13.11.2022).

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 1991 roku o mediach elektronicznych (fr. Loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques), wraz z nowelizacjami, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1991/07/27/n1/jo> (dostęp: 15.11.2022).

<sup>53</sup> *Le racisme et les discriminations ethno-raciales au...*, op. cit., s. 107.

## Zakończenie

W pracy starano się wskazać kilka kluczowych elementów w kontekście mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w Wielkim Księstwie Luksemburga. Po pierwsze, Luksemburg podtrzymuje swoje stanowisko, że na jego terytorium nie występują mniejszości narodowe, ani mniejszości etniczne. Z tego też względu w pracy starano się wykazać nawiązujące do ochrony i działające antydyskryminacyjnie przepisy prawa luksemburskiego, europejskiego, unijnego i międzynarodowego, gdyż obecność obcokrajowców w Luksemburgu jest znaczna. W pracy przybliżono i scharakteryzowano problematykę mniejszości narodowej i mniejszości etnicznej w odniesieniu do Luksemburga oraz przedstawiono podstawy prawne dotyczące statusu mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych, które częściowo obowiązują w Luksemburgu.

Warto podkreślić, że – pomimo iż debata nad ratyfikacją Konwencji Ramowej pokazała powszechność i uniwersalność tego aktu – Luksemburg nie zdecydował się na jego ratyfikację. Państwo nie może odrzucić z powodów politycznych lub historycznych roszczeń pewnych grup do uznania ich za mniejszość narodową. W tym miejscu należy wspomnieć o opinii doradczej Stałego Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 1930 roku dotyczącej „wspólnot” grecko-bułgarskich, która precyzuje, że istnienie mniejszości jest kwestią faktyczną, a nie prawną<sup>54</sup>.

Zrozumiała jest chęć ochrony tożsamości narodowej w Luksemburgu, jednak zastanawia postawa tego państwa w kwestii konsekwentnego zaprzeczania istnienia mniejszości narodowych na jego terytorium. Ratyfikowanie Konwencji Ramowej pozwoliłoby oferować zróżnicowane traktowanie mniejszości, gdyż jest to konieczne do zapewnienia pełnej i rzeczywistej równości, jako rzeczywisty instrument promujący prawo antydyskryminacyjne, które przecież Luksemburg i tak wdraża i stosuje.

---

<sup>54</sup> *Ratification de la Convention-cadre...*, Conclusion, pkt 67.





# Bibliografia

## Akty prawne, orzecznictwo

- Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z dnia 17 października 1868 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).
- Ustawa z 22 lutego 1968 roku o obywatelstwie luksemburskim (fr. Loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise).
- Ustawa z dnia 27 lipca 1993 roku o integracji cudzoziemców w Wielkim Księstwie Luksemburga i działaniach socjalnych na rzecz cudzoziemców (fr. Loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2006 roku o transpozycji dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, transpozycji dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy; nowelizacji kodeksu pracy i wprowadzenia do księgi II nowego tytułu V dotyczącego równego traktowania w sprawach zatrudnienia i pracy oraz nowelizację art. 454 i 455 kk i nowelizację ustawy z dnia 12 września 2003 roku o osobach niepełnosprawnych (fr. Loi du 28 novembre 2006 portant transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; modification des articles 454 et 455 du Code pénal; modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2008 roku o integracji cudzoziemców w Wielkim Księstwie Luksemburga (fr. Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg).
- Ustawa z dnia 8 marca 2017 roku o obywatelstwie luksemburskim (fr. Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de: la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise; la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise).
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2012/C 326/01).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 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.U. UE L 180/22 z 19.7.2000).
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2016/C 202/389).
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 maja 2011 roku, Nr C-53/08, Komisja Europejska przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga (wielka izba).
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 20 czerwca 2013 roku, Nr C-20/12, Elodie Giersch i inni przeciwko État du Grand-Duché de Luxembourg.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 września 2006 roku, Nr C-506/04, Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg.

## Dokumenty i raporty

- La démographie luxembourgeoise en chiffres*, STATEC, Edition 2022.
- Le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg*, Rapport d'étude Quantitative et Qualitative Ministère de la Famille, de l'intégration et à la Grande Région (Sous La Coordination), Centre d'étude et de formation Inter-Culturelles et Sociales (CEFIS), Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), 2022.
- Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 roku, Bruksela 2020, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Luksemburgu Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.
- 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.

## Publikacje naukowe

- Elvinger M., *Les minorités en droit des affaires, Rapport Luxembourgeois*, „Annales du Droit Luxembourgeois” 2005.
- Hartmann-Hirsch C., *Migrants, Minorities And Employment in Luxembourg. Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination*. Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) (RAXEN), June 2002.
- Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego*, ETPC, APPUE, 2018.
- Sharma A., *Migration, Language, Policies and Language Rights in Luxembourg*, „Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies” 2018, nr 13(1).

## Źródła internetowe

<http://assembly.coe.int>  
<https://ccd.h.public.lu>  
<https://cet.lu/>  
<https://www.chd.lu/fr/node/9>  
<https://www.coe.int>  
<https://constitutionnet.org>  
<https://curia.europa.eu>  
<https://delano.lu/>  
<https://digitallibrary.un.org/>  
<https://www.echr.coe.int/>  
<https://ennhri.org/>  
<https://eur-lex.europa.eu/>  
<https://fra.europa.eu/>  
<https://www.indexmundi.com>  
<https://legilux.public.lu>  
<https://luxembourg.public.lu>  
<https://mfamigr.gouvernement.lu>  
<https://www.repository.cam.ac.uk>  
<https://statistiques.public.lu>  
<https://treaties.un.org>

