

KATARZYNA SZWED

Uniwersytet Rzeszowski

KONSTITUCYJNE GWARANCJE OCHRONY JĘZYKA PAŃSTWOWEGO A PRAWA MNIEJSZOŚCI W ESTONII

1. Współcześnie wyraźnie zarysowuje się tendencja do ochrony języka państwowego przy równoczesnym przyznaniu należytego statusu językom mniejszości narodowych. Jest to pożądanym kierunkiem legislacyjny, który w dłuższej perspektywie przesądza o zachowaniu dziedzictwa kulturowego zarówno większości, jak i mniejszości zamieszkującej dane państwo. Ochrona praw językowych ma zasadnicze znaczenie dla zachowania tożsamości oraz stanowi istotny element cementujący państwo narodowe. Polityka językowa państwa może być narzędziem służącym marginalizacji lub też przyczynić się do skutecznej integracji mniejszości. Niemniej pewną ułudą jest wiara w wypracowanie uniwersalnego wzorca uregulowania praw językowych mniejszości, który można automatycznie i bezrefleksyjnie zastosować w każdym przypadku. Należy zgodzić się z Elżbietą Kuzborską-Pachą, że wielość takich czynników, jak „skład narodowościowy państwa, rozmiary wspólnot językowych, zapotrzebowanie i żądania przedstawicieli tych wspólnot w kwestii realizacji poszczególnych praw tych wspólnot”, determinują konkretną politykę językową¹.

Estonia jest przykładem państwa niejednorodnego pod względem narodowościowym i językowym. Szacuje się, że językiem estońskim posługuje się obecnie niewiele ponad 1,1 mln ludzi. Większość z nich zamieszkuje ojczysty kraj lub państwa ościenne, zwłaszcza Rosję i Łotwę.

¹ E. KUZBORSKA-PACHA, *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019, s. 55.

Jednocześnie dla prawie jednej czwartej mieszkańców tej bałtyckiej republiki podstawowym językiem komunikacji pozostaje język rosyjski.

Co do zasady prawo do używania własnego języka włącza się w obręb praw kulturalnych i społecznych, ale w niektórych przypadkach może ono także warunkować realizację praw politycznych. Prawa językowe łączone są z zasadą niedyskryminacji, są elementem wolności wyrażania poglądów, mają swe źródło w prawie do życia prywatnego oraz wynikają z praw gwarantowanych mniejszościom językowym zapisanych w podstawowych dokumentach ochrony praw człowieka, takich jak: Deklaracja ONZ praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych², Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych³, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁴ oraz europejska Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności⁵ i Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych⁶. Realizacja praw językowych wiąże się zarówno z przestrzenią prywatną, jak i publiczną. Poza swoim oczywistym kolektywnym charakterem, coraz częściej przypisuje się im aspekt indywidualny i nadaje rangę praw pierwszej generacji⁷.

W przypadku Estonii przepisy związane z prawami językowymi rozsiępane są w ponad 400 aktach prawnych⁸. Dla określenia statusu języka

² Deklaracja ONZ praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135, przyjęta i proklamowana 10 grudnia 1992 r.

³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych sporządzony w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

⁵ Europejska Konwencja praw człowieka Rady Europy (EKPC) z 4 listopada 1950 r.

⁶ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu 1 lutego 1995 r., Dz. U. Nr 22, poz. 209.

⁷ T. SKUTNABB-KANGAS, *Linguistic Rights as Human Rights*, [w:] *The Oxford Handbook of Language and Law*, red. P. TIERSMA, M. WOLAN, New York 2012, s. 240-241; C. WĘGLIŃSKI, *Prawa językowe i dyskryminacja językowa w prawie Unii Europejskiej*, «Socjolingwistyka» 33/2019, s. 12.

⁸ M. SINNER, *Planning Language Practice: A Sociolinguistic Analysis of Language Policy in Post-Communist Estonia*, «Language Policy» 5/2006, s. 164; R. KEMPPAINEN,

estońskiego kluczowe znaczenie mają przede wszystkim ustawa zasadnicza⁹ oraz ustawa o języku¹⁰, natomiast w przypadku mniejszości narodowych, oprócz wymienionych już aktów prawnych, również ustawa o obywatelstwie, ustawa o wyborach, ustawa o cudzoziemcach, a także ustawy o kulturalnej autonomii mniejszości narodowych. Zważywszy na rozległość regulacji prawnych, pierwszorzędny punkt odniesienia w niniejszym opracowaniu stanowić będzie analiza konstytucji, a tylko w mniejszym stopniu wybranych przepisów ustawowych. W prowadzonym wywodzie zastosowano metodę prawno-dogmatyczną. Ponadto w opracowaniu wykorzystano metodę historyczną, a w mniejszym stopniu również metodę empiryczną.

Za cel artykułu przyjęto przegląd estońskich rozwiązań prawnych w sferze polityki językowej w zakresie, w jakim dotyczą one uprawnień do używania języków mniejszości, w tym głównie rosyjskiego, w przestrzeni publicznej i prywatnej. Z racji ograniczeń wynikających z formy publikacji realizację praw językowych przez mniejszości ograniczono do szkolnictwa, zatrudnienia i praw wyborczych. Estońska polityka językowa została poddana ocenie pod kątem skutecznego wyważenia różnych wartości – z jednej strony odbudowania państwa narodowego w oparciu o narodową tożsamość i język estoński, a z drugiej poszanowania praw mniejszości, które wbrew pozorom są licznie reprezentowane w tym niewielkim państwie. Realizacja tak zarysowanego celu została osiągnięta w pierwszej kolejności poprzez nakreślenie porządku konstytucyjnego oraz omówienie przepisów rangi konstytucyjnej definiujących status języka państwowego i jego regionalnych odmian oraz języków mniejszości. Następnie przedstawiono strukturę społeczną oraz rozwiązania polegające na wprowadzeniu autonomii kulturowej, a także zapewnienie instytucjonalnej ochrony języka tytularnego oraz języków

Language Policy in Estonia: A Review, «Deseret Language and Linguistic Society Symposium» 26.1/2000, s. 51.

⁹ *Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r.*, tł. A. PUU, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html> (dostęp 10 marca 2020 r.).

¹⁰ Ustawa o języku z 23 lutego 2011 r., RT I, 18.03.2011, 1.

mniejszości. W końcu zasygnalizowano korelację praw językowych z wybranymi uprawnieniami w sferze publicznej.

2. Stworzenie optymalnych warunków prawnych i faktycznych dla rozwoju języka ojczystego stanowiło rację stanu dla odradzającego się państwa estońskiego. Rozwiązania prawne powstawały w określonym kontekście historycznym i w obliczu konkretnych zagrożeń wynikających z bieżącej sytuacji geopolitycznej. Przedstawiciele władzy doskonale rozumieli, że próba odbudowy państwa narodowego nie będzie się mogła dokonać bez przywrócenia właściwej pozycji językowi estońskiemu. Nieprzypadkowo uchwalenie Deklaracji suwerenności oraz pierwszej ustawy o języku przebiegało niemalże równolegle. Uznanie języka estońskiego za język państwowy i wprowadzenie odpowiedniej poprawki do ówczesnej konstytucji miało miejsce 6 grudnia 1988 r. Natomiast przyjęcie Deklaracji suwerenności odbyło się niewiele wcześniej – 16 listopada tego samego roku¹¹. Równocześnie podjęto wiele dodatkowych działań na rzecz przywrócenia językowi estońskiemu właściwej rangi¹². W sierpniu 1990 r. estoński rząd zdecydował o uchyleniu wszystkich aktów prawnych, które w sposób dyskryminujący odnosiły się do stosowania języka estońskiego, a 23 listopada 1990 r. powołano do życia Krajową Radę Języka jako organ właściwy do wdrożenia ustawy o języku¹³.

¹¹ Nie były to jedyne działania podejmowane w tym czasie na rzecz odbudowy państwa. Przywrócono również pełną nazwę państwa „Republika Estońska”, jak i barwy narodowe. Szerzej: M. RANNUT, *Language policy in Estonia*, «Noves SL. Revista de Sociolingüística» Spring-Summer/2004, s. 5; J. LEWANDOWSKI, *Historia Estonii*, Wrocław-Warszawa-Kraków 2002, s. 261 i n.

¹² Konieczność przywrócenia właściwego statusu językowi estońskiemu wiązała się z dramatyczną zmianą struktury społecznej. Dość powiedzieć, że w 1945 r. rdzenni Estończycy stanowili 94% społeczeństwa, a w 1989 r. już tylko 61,5%. W konsekwencji w Estonii obowiązywała niesymetryczna dwujęzyczność, ze wskazaniem na język rosyjski. Był on bowiem językiem administracji publicznej, systemu edukacji, mediów i ulicy. Zob. J. HIDDEN, P. SALMON, *The Baltic Nations and Europe. Estonia, Latvia & Lithuania in the Twentieth Century*, London-New York 1994, s. 208.

¹³ Do podstawowych zadań Krajowej Rady Języka należało monitorowanie użycia języka estońskiego i języków mniejszości, a także opracowanie polityki językowej. Jej funkcjonowanie opierało się na przepisach konstytucyjnych, ustawy o języku, ustawy o szkolnictwie i ustawy o autonomii kulturowej, a także na międzynarodowych standardach praw człowieka. Por. M. RANNUT, *op. cit.*, s. 5.

Współczesna Republika Estońska zachowuje ciągłość prawną państwa z okresu międzywojnia. Jest prawnomiędzynarodowym kontynuatorem praw i obowiązków, jakie państwo to posiadało przed 1940 r., czyli przed bezprawnym zaanektowaniem przez ZSRR w trakcie II wojny światowej¹⁴. Podstawę prawną przyjęcia obowiązującej ustawy zasadniczej w formie referendum stanowił art. 1 konstytucji z 1938 r.¹⁵ Wyraz koncepcji *restitutio ad integrum* daje sama preambuła Konstytucji Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r. Niezależnie od kontrowersji wokół jej normatywnego charakteru, niewątpliwie objaśnia ona cel i wskazuje na aksjologiczne fundamenty konstytucji¹⁶.

I tak, preambuła Konstytucji Estonii mówi wprost o takich wartościach, jak wolność, sprawiedliwość i prawo, które służą wzmocnieniu i rozwojowi kraju. Natomiast cele państwa zostały zdefiniowane jako zagwarantowanie wewnętrznego i zewnętrznego pokoju. Uwagę zwracają postulaty dotyczące przetrwania narodu oraz zachowania jego kultury i języka. Element ochrony języka wprowadzono do preambuły na mocy poprawki konstytucyjnej z 12 kwietnia 2007 r.¹⁷ Docenienie roli języka pozwala sądzić o jego doniosłym znaczeniu zarówno dla władz, jak i zwykłych obywateli tej niewielkiej bałtyckiej republiki.

Przykładem innych państw również estońska ustawa zasadnicza reguluje status języka państwowego¹⁸. W rozdziale I ustawy zasadniczej Republiki Estonii zatytułowanym „Zasady ogólne” wprowadzono art. 6

¹⁴ K. KARSKI, *'Ius postliminii' jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich*, «Zeszyty Prawnicze» 14.1/2014, s. 40 i n.

¹⁵ L. GARLICKI, P. ŁOSOWSKI, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Estonii*, t. A. PUU, Warszawa 2000, s. 20 i n.

¹⁶ A. MEYNARSKA-SOBACZEWSKA, *Normatywizacja tożsamości zbiorowej w preambulach do konstytucji państw postkomunistycznych*, «Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna» 2/2013, s. 110.

¹⁷ J. LAFFRANQUE, *A Glance at the Estonian Legal Landscape in View of the Constitution Amendment Act*, «Juridica International. Law Review» 12/2007, s. 55; J. PÕLD, B. AAVIKSOO, R. LAFFRANQUE, *The Governmental System of Estonia*, [w:] *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, red. N. CHRONOWSKI, T. DRINÓCZI, T. TAKÁCS, Warszawa 2011, s. 260-261.

¹⁸ S. SAGAN, *Konstytucje współczesne*, Rzeszów 2018, s. 142.

w brzmieniu: „językiem państwowym Estonii jest język estoński”¹⁹. Najczęściej językiem tytularnym jest język narodu, który tworzy państwo, ale może to być również język grupy etnicznej sprawującej rzeczywistą władzę w państwie²⁰. Pomimo obecności istotnej mniejszości rosyjskojęzycznej na terytorium Estonii nie zdecydowano się na tak radykalny krok jak wprowadzenie dwujęzyczności na obszarze całego kraju. Decyzja ta ma charakter pragmatyczny i koresponduje z powszechną praktyką państw współczesnych. Ustrojodawca estoński, przesądzając o wyłączeniu języka państwowego, wszystkie pozostałe traktuje jako języki obce²¹. Niemniej obok języka literackiego konstytucyjną ochroną objęto także estoński język migowy oraz „regionalne odmiany języka estońskiego” (*eestii keele piirkondlik erikuju*)²². Uznaje się je bowiem za pełnoprawne elementy języka ogólnoeostońskiego²³.

¹⁹ Konstytucja Republiki Estońskiej, tł. A. PUU dostępne na stronie: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Estonia_pol_010811.pdf (dostęp 10 marca 2020 r.).

²⁰ G. JANUSZ, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011, s. 30.

²¹ Język estoński należy do rodziny języków ugrofińskich i do grupy języków bałtycko-fińskich. Kształtował się na przestrzeni XIII–XVI w. w oparciu o dialekty: północno- i południwoestoński. Por. M. EREL, *Estonian*, «Revue Belge de Philologie et d’Histoire Année» 88.3/2010, s. 693.

²² Dla nakreślenia pełnego obrazu sytuacji lingwistycznej warto pochylić się nad kwestią regionalnych odmian języka estońskiego. W poprzedniej ustawie o języku z 1995 r. ustawodawca wspominał o dialektach jedynie raz. I tak, stosownie do art. 23 ust. 3 pismo urzędowe mogło być napisane zarówno w języku estońskim, jak i w dialekcie. Tekst w języku państwowym powinien być traktowany jako pierwszorzędny i jako taki lepiej lub przynajmniej równie widoczny jak jego odpowiednik wyrażony w dialekcie. Natomiast obowiązująca ustawa o języku w art. 3 stanowi, że państwo jest zobowiązane do zapewnienia ochrony stosowania i rozwoju regionalnych odmian języka estońskiego. Dodatkowo art. 4 przewiduje, że w regionach tradycyjnie i historycznie związanych z używaniem danego dialektu dopuszcza się możliwość sporządzania pism urzędowych nie tylko w języku państwowym, lecz także w określonej regionalnej odmianie języka estońskiego. C. GIBSON, *From Literary Languages to Dialectal Varieties to Microlanguages? Historical Perspectives on Language Policy Towards South Estonian and Latgalian*, [w:] *Language Policy beyond the State*, red. M. SIINER, K. KOREINIK K.D. BROWN, Chan 2017, s. 176.

²³ J. LAAKSO, A. SARHIMAA, S. SPILIOPOULOU ÅKERMARK, R. TOIVANEN, *Towards openly multilingual policies and practices: Assessing minority language maintenance across Europe*, Bristol-Buffalo-Toronto 2016, s. 74.

Warto odnotować, że samo słowo „język” zostało użyte aż 18 razy w tekście konstytucji estońskiej. Może to budzić uzasadnione zdziwienie, jako że w nowoczesnych tekstach ustaw zasadniczych dąży się do osiągnięcia wysokiego stopnia uogólnienia i precyzji. Co do zasady zagadnienia o większej szczegółowości są przedmiotem regulacji ustawowej i aktów prawnych niższego rzędu.

Odzyskanie suwerenności i uchwalenie obowiązującej konstytucji nie rozwiązało jednak wszystkich problemów językowych. Kwestia ta odgrywała tak istotną rolę, że polityka państwa w tej sferze rezonowała poza jego granice. Niemniej od początku dążono do zgodności z indywidualnymi i grupowymi prawami człowieka i prawem międzynarodowym. W tym kontekście zasadne jest przywołanie art. 123 ust. 2 Konstytucji Estonii, który stanowi, że w przypadku kolizji norm ustawowych i podstawowych z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Estonię, przepisy prawa międzynarodowego mają pierwszeństwo przed krajowymi. Dotyczy to również standardów oraz umów międzynarodowych w zakresie praw językowych, które zostały ratyfikowane przez stronę estońską. W tym kontekście wypada zasygnalizować, że Estonia jak dotąd nie zdecydowała się na podpisanie Karty języków regionalnych lub mniejszościowych²⁴.

Po przywróceniu niepodległości polityka językowa stanowiła źródło nieporozumień ze wschodnim sąsiadem i pretekst do dyskredytacji Estonii na arenie międzynarodowej.

Rosja przedstawiała problemy związane z integracją mniejszości rosyjskojęzycznej jako przypadki naruszenia praw człowieka. Działania te utrwały dysproporcje w społeczeństwie i skutecznie hamowały prowadzenie przez Estonię inkluzywnej polityki wobec mniejszości narodowych. Ochrona ich praw stanowiła ważki temat zarówno przy akcesji tej bałtyckiej republiki do struktur unijnych, jak i jej przystąpienia do paktu północnoatlantyckiego. Obecnie Estonia jest członkiem nie tylko obu wspomnianych organizacji, lecz także Rady Europy i prominentnych organizacji regionalnych, takich jak choćby Rada Państw Morza

²⁴ Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych sporządzona w Strasburgu 5 listopada 1992 r.

Bałtyckiego i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Organizacje międzynarodowe odegrały znaczącą rolę w kształtowaniu się estońskiej polityki językowej. Presja wywierana przez nie wpłynęła na złagodzenie wymogów lingwistycznych przewidzianych względem mniejszości narodowych²⁵.

3. Zasadniczo treść i systematyka Konstytucji Estonii z 1992 r. odpowiada duchowi czasu, w którym została przyjęta, a także nawiązuje do dorobku konstytucjonalizmu europejskiego²⁶. Sama ustawa zasadnicza wykazuje się dużą trwałością²⁷. Ustrojodawca estoński odwołał się do tradycji okresu międzywojnia i w systemie organów państwowych przyznał dominującą pozycję parlamentowi przed organami władzy wykonawczej. Katalog praw człowieka jest spójny ze standardami europejskimi przyjętymi w tym zakresie²⁸. Ma on charakter otwarty i nie został zawężony jedynie do kategorii obywateli, lecz rozszerzono go również o apatrydów i obywateli innych państw przebywających na terytorium Estonii.

W tekście ustawy zasadniczej uwzględniono przepisy odnoszące się wprost do mniejszości narodowych, choć nie zdefiniowano tego pojęcia na poziomie konstytucyjnym. Termin ten można zrekonstruować w oparciu o akty prawne niższej rangi. Mianowicie, zgodnie z art. 1 ustawy o autonomii kulturalnej mniejszości narodowej przez pojęcie mniejszości narodowej rozumie się obywateli Estonii, którzy zamieszkują na terytorium tego państwa, posiadają silne i stałe więzi z tym

²⁵ Szerzej: A. TIIDO, *International organisations' role in Estonia's policies towards minorities*, «Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych» 7/2017, s. 75 i n.

²⁶ Rzetelne zestawienie konstytucji państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej zaproponowali: K. SKOTNICKI, A. RAKOWSKA, *Konstytucja RP na tle innych obowiązujących ustaw zasadniczych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, «Przegląd Sejmowy» 4/2007, s. 213 i n.

²⁷ Zmiany do ustawy zasadniczej wprowadzono pięciokrotnie – po raz pierwszy dwukrotnie w 2003 r., a następnie kolejno: w 2007 r., w 2011 r. i ostatni raz w 2015 r. Por. P. OSÓBKA, *System konstytucyjny Estonii*, Warszawa 2018, s. 28; S. SAGAN, *Ewolucja konstytucji estońskich*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. SAGAN, Rzeszów 2018, s. 36.

²⁸ Por. J. ZIELIŃSKI, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 101-102.

krajem, a od Estończyków odróżnia ich przynależność etniczna, kultura, religia lub język. Cechuje ich zbiorowe dążenie do zachowania tradycji kulturalnych, religii czy języka, które stanowią podstawę ich wspólnej tożsamości. Analogicznie przedstawiciela mniejszości narodowej jako obywatela estońskiego, który ma długotrwałe, solidne i trwające więzi z Estonią, definiuje się w art. 5 ust. 3 ustawy o języku. Tym, co odróżnia go od rodowitego Estończyka, jest stopień znajomości języka estońskiego.

Mniejszościom narodowym przyznano prawo do tworzenia instytucji samorządowych, chociaż uprawnienie to zostało zarezerwowane jedynie dla grup zrzeszających ponad trzy tysiące obywateli estońskich, oraz zagwarantowano kultywowanie narodowej tożsamości²⁹. W art. 50 Konstytucji Estonii przewidziano, że „mniejszości narodowe mają prawo tworzyć dla dobra własnej kultury narodowej instytucje samorządowe na warunkach i w trybie określonym ustawą o autonomii kulturalnej mniejszości narodowych”³⁰. W 1993 r. uchwalono stosowną ustawę, która swoim zakresem bardzo przypominała tę z okresu międzywojennego (z 1925 r.)³¹.

Na gruncie obowiązującej estońskiej Konstytucji niedopuszczalne jest powołanie do życia regionów autonomicznych dla poszczególnych grup etnicznych³². Nie wyklucza się jednak możliwości wprowadzenia autonomii kulturowej, która co do zasady daje gwarancje ochrony praw mniejszości niezależnie od miejsca ich pobytu, przede wszystkim w kwestiach związanych z kulturą, językiem, religią czy edukacją³³, a także pozwala na zakładanie instytucji chroniących unikalne dziedzictwo mniejszości. Niestety, w przypadku Estonii obowiązujące w tym zakresie regulacje uznaje się za iluzoryczne – mające bardziej wymiar

²⁹ P. Osóbka, *op. cit.*, s. 28.

³⁰ Art. 50 Konstytucji Republiki Estonii.

³¹ J. COAKLEY, *Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy*, «Ethnopolitics» 15.1/2016, s. 14; M. RANNUT, *op. cit.*, s. 8.

³² Por. A. PAVLENKO, *Multilingualism in Post-Soviet Countries*, Bristol-Buffalo-Toronto 2008, s. 158.

³³ Autonomia jest pojęciem niejednoznacznym i wyróżnić można wiele jej typologii. W doktrynie ugruntował się podział na autonomię terytorialną, kulturową (personalną) oraz lokalną (administracyjną). Zob. T. BRAŃKA, *Treść i zakres pojęcia „autonomia”*. *Wyzwania definicyjne*, «Acta Politica Polonica» 45.3/2018, s. 12.

symboliczny aniżeli praktyczny³⁴. Przedmiotem krytyki przedstawiciele doktryny jest fakt, że przywołane przepisy konstytucyjne i ustawowe pozostają bez realnego wpływu na sytuację mniejszości i kształtowania się relacji kulturowo-etnicznych w państwie. Mikko Lagerspetz określa je wręcz „erozją obietnicy”³⁵. Jego zdaniem przyjęcie w 1993 r. ustawy uprawniającej mniejszości narodowe do tworzenia autonomii kulturowej wywołało pozytywny odbiór zarówno na arenie międzynarodowej, jak i wśród mniejszości zamieszkujących Estonię. Przepisy te pozostały jednak przez długi czas martwe. Dopiero w 2004 r. i 2007 r. mniejszościom Finów inngryjskich i Szwedów udało się powołać instytucje samorządowe. Analogiczne wnioski mniejszości rosyjskiej były parokrotnie odrzucane. Zdaniem Mikko Lagerspetza winę należy przypisać niejasnym przepisom ustawy o autonomii kulturalnej mniejszości narodowych oraz wąskiemu ujęciu definicji „mniejszości”.

Trzeba jeszcze raz podkreślić, że z grona mniejszości narodowych została wyłączona kategoria nie-obywateli, co miało wpływ przede wszystkim na uprawnienia mniejszości rosyjskiej. W istocie pozbawiło to wielu praw znaczną część diaspory rosyjskiej. Warto przypomnieć, że po odzyskaniu przez Estonię niepodległości osoby (oraz ich potomkowie), które przed 16 czerwca 1940 r. posiadały obywatelstwo estońskie, były automatycznie uznawane za obywateli Republiki Estońskiej (zgodnie z zasadą kontynuacji państwowości estońskiej). W stosunku do pozostałych osób starających się o obywatelstwo tej bałtyckiej republiki postawiono warunki spełnienia kryterium domicylu, zdania egzaminu ze znajomości języka estońskiego oraz złożenia przysięgi wierności państwu i konstytucji. Po odzyskaniu niepodległości prawie 30% mieszkańców Estonii stanowili apatrydzi. Liczba ta stopniowo się zmniejszała,

³⁴ Por. V. POLESHCHUK, *Changes in the concept of national cultural autonomy in Estonia*, [w:] *The challenge of non-territorial autonomy: Theory and practice*, red. E. NIMNI, A. OSIPOV, D.J. SMITH, Oxford 2013, s. 160; D.J. SMITH, *Challenges of non-territorial autonomy in contemporary Central and Eastern Europe*, [w:] *The challenge of non-territorial autonomy: Theory and practice*, red. E. NIMNI, A. OSIPOV, D.J. SMITH, Oxford 2013, s. 124.

³⁵ M. LAGERSPETZ, *Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise*, «Journal of Baltic Studies» 45.4/2014, s. 457-458.

mimo że przez wiele lat polityka przyznawania obywatelstwa uchodziła za bardzo restrykcyjną. Dla wielu starających się o obywatelstwo estońskie najtrudniejszą przeszkodą do pokonania było zdanie egzaminu ze znajomości języka tytularnego. Pierwotnie wymóg ten miał zniechęcać rusofonów do pozostania na terenie Estonii. Szczególnie w pierwszych latach niepodległości obawiano się, że mogą oni być grupą sabotującą niezależność państwa.

Obecna polityka dotycząca nadawania obywatelstwa również oceniana jest jako konserwatywna. Obywatelstwo przyznaje się zgodnie z zasadą *ius sanguinis*. Co do zasady zakazuje się posiadania podwójnego obywatelstwa. Znajomość języka estońskiego pozostaje warunkiem naturalizacji³⁶. Nie ulega jednak wątpliwości, że polityka władz estońskich w kwestii obywatelstwa uległa liberalizacji na przestrzeni lat. Istotnym czynnikiem było tu obniżenie wymaganego poziomu biegłości w języku państwowym. I tak, od 13 lutego 2015 r. złagodzone wymogi dotyczące znajomości języka estońskiego dla wnioskodawców w wieku powyżej 65 lat. Zobowiązano ich jedynie do zdania części ustnej egzaminu językowego. Od 1 stycznia 2019 r. państwo zapewniło naukę estońskiego obcokrajowcom powyżej 15. roku życia, którzy planowali aplikować o obywatelstwo tej bałtyckiej republiki. Państwo oferuje naukę języka estońskiego do czasu osiągnięcia przez wnioskodawców kompetencji językowych na poziomie B1. Z obowiązku zdawania egzaminu językowego zwolniono osoby, które pobierały naukę w języku estońskim.

³⁶ I tak, zgodnie z art. 6 ustawy o obywatelstwie z 19 stycznia 1995 r. (RT I 1995, 12, 122) stwierdza się, że biegłość w języku państwowym jest konieczna do uzyskania obywatelstwa. Art. 8 tej samej ustawy precyzuje wymagania dotyczące znajomości języka tytularnego i przewiduje konieczność zdania egzaminu potwierdzającego kompetencje lingwistyczne przynajmniej na poziomie B1. Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy o obywatelstwie osoba wnioskująca o przyznanie estońskiego obywatelstwa powinna posługiwać się językiem estońskim na tyle biegle, aby poradzić sobie w większości codziennych sytuacji. Wnioskodawca powinien umieć opisać doświadczenia, wydarzenia, marzenia i cele oraz krótko uzasadnić i wyjaśnić swoje poglądy, a także w pełni zrozumieć istotę znanych mu tematów, takich jak praca, szkoła i czas wolny, intencje w języku tytularnym. Wymaga się od takiej osoby umiejętności napisania prostego tekstu na znany mu lub interesujący go temat w języku estońskim.

Zdaniem Anny Tiido estońską politykę językową wobec mniejszości³⁷, w tym zwłaszcza rosyjskojęzycznej, charakteryzował dychotomiczny podział na odbudowę i integrację. Z jednej strony działania państwa, zwłaszcza w pierwszych latach po przywróceniu suwerenności, ukierunkowane były na ochronę i podtrzymanie estońskiej tożsamości. Tego typu tendencje znalazły swoje odbicie w prawodawstwie. Z drugiej strony, wkrótce okazało się, że ludność rosyjskojęzyczna, która stanowiła największy odsetek obcokrajowców, pomimo restrykcyjnej polityki językowej i obywatelstwa nie zamierza opuścić Estonii. W rezultacie doszło do ukształtowania się modelu „jeden kraj – dwa społeczeństwa”, który mógł tworzyć zagrożenie dla porządku społecznego i dla bezpieczeństwa państwa³⁸.

Odpowiedź na to stanowiło wprowadzenie programów integracyjnych państwa, których zadaniem, obok głównego, jakim była promocja języka estońskiego, było także zachęcanie Estończyków do przyjęcia życzliwej postawy wobec przedstawicieli mniejszości narodowych. Nadrzędnym celem tych programów było doprowadzenie do konsolidacji mniejszości w ramach społeczeństwa³⁹. Jak dotąd w Estonii zrealizowano trzy siedmioletnie strategie integracyjne przewidziane na lata: 2000-2007, 2008-2013 i 2014-2020. Ich celem była poprawa znajomości języka

³⁷ Za politykę językową odpowiedzialny jest rząd. Pod jego auspicjami działają Estońska Rada Językowa oraz Inspektorat Językowy. Estońska Rada Językowa jest organem o charakterze opiniodawczym i złożona jest z ekspertów z dziedziny językoznawstwa wybranych, by doradzać Ministerstwu Edukacji i Badań w kwestiach językowych. Działalność Inspektoratu Językowego również jest nadzorowana przez to ministerstwo. Podstawy prawne powołania do życia Inspektoratu Językowego zostały ujęte w ustawie o języku (art. 30-32). Instytucja ta sprawdza, czy przepisy dotyczące języka są należycie respektowane. W szczególności bada zgodność z wymaganiami dotyczącymi biegłości językowej i stosowania języka estońskiego w przypadkach wskazanych przez ustawę. W razie naruszenia przepisów dysponuje szerokim wachlarzem kar – od ostrzeżenia aż po grzywnę. Od decyzji Inspektoratu przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego. Zob. M. EREL, *op. cit.*, s. 705; G. HOGAN-BRUN, U. OZOLINS, M. RAMONIENE, M. RANNUT, *Language politics and practices in the Baltic States*, «Current Issues in Language Planning» 8.4/2007, s. 549.

³⁸ A. TIIDO, *op. cit.*, s. 55-56.

³⁹ A. CHESKIN, *Identity and Integration of Russian Speakers in the Baltic States: A Framework for Analysis*, «Ethnopolitics» 14.1/2015, s. 72 i n.

tytularnego wśród mniejszości narodowych poprzez wprowadzenie licznych mechanizmów wspomagających naukę estońskiego. Wśród nich na uwagę zasługuje organizacja bezpłatnych kursów językowych na różnych poziomach biegłości lub ich refundacja, a także specjalistycznych kursów językowych, na przykład dla studentów szkół wyższych, pracowników sektora publicznego, pracowników trzeciego sektora. Wprowadzono także programy adaptacyjne dla nowo przybyłych imigrantów, których istotny element stanowiła nauka języka estońskiego (do poziomu A2 lub B1).

4. Zgodnie z art. 12 Konstytucji Republiki Estonii język nie powinien stanowić podstawy do różnicowania ludzi⁴⁰. Pełne przestrzeganie tej normy konstytucyjnej jest zabezpieczone dzięki funkcjonowaniu wielu gwarancji instytucjonalnych. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na język czy naruszenie norm o charakterze językowym wpisuje się w zakres działania Kanclerza Sprawiedliwości. Pełni on rolę ombudsmana, a także monitoruje zgodność aktów prawnych niższego rzędu z konstytucją i ustawami⁴¹. W sporach o charakterze dyskryminacyjnym występuje jako arbiter. Szacuje się, że rocznie wpływają do niego dwie lub trzy skargi na naruszenie praw językowych. Jednak z reguły są one oddalane jako bezpodstawne. Dodatkowo dyskryminacja na tle językowym stosowana wobec przedstawicieli mniejszości może być podstawą interwencji komisarza ds. równości płci i równego traktowania⁴². Organ ten może publicznie wydawać niewiążące opinie w sprawach o naruszenie równego traktowania i dyskryminacji na tle narodowym (etnicznym)⁴³.

Zasada niedyskryminacji jest ważna również w świetle uprawnień procesowych, a zwłaszcza w kontekście pozbawienia wolności lub

⁴⁰ Podstawą dyskryminacji nie może być również narodowość, rasa, kolor skóry, płeć, pochodzenie, wiara, przekonania polityczne i inne, stan majątkowy i pozycja społeczna lub inne powody. Zob. art. 12 Konstytucji Republiki Estonii.

⁴¹ J. CIECHANOWSKA, *Kanclerz Sprawiedliwości*, [w:] *Ustrój państwowy...*, s. 82-85; J. PÖLD, B. AAVIKSOO, R. LAFFRANQUE, *op. cit.*, s. 287.

⁴² K. SZWED, *Komisarz ds. równości płci i równego traktowania*, [w:] *Ustrój państwowy...*, s. 90-92.

⁴³ E. KUZBORSKA-PACHA, *Ochrona prawna...*, s. 213.

aresztowania. Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej „każdy, kto został pozbawiony wolności, musi zostać niezwłocznie poinformowany, w zrozumiałym dla niego języku i w zrozumiały dla niego sposób, o przyczynie pozbawienia wolności, o jego uprawnieniach, a także mieć możliwość powiadomienia najbliższych o pozbawieniu wolności”. Analogicznie w przypadku zatrzymania w areszcie powyżej 48 godzin. I tak, o postanowieniu sądu w tym zakresie „aresztowany zostaje poinformowany niezwłocznie w zrozumiałym dla niego języku i w zrozumiały dla niego sposób”. Ustawa zasadnicza chroni prawo do porozumiewania się (wolność ekspresji) w języku estońskim na terenie całego kraju. Uznaje się to za swoisty imperatyw, a konstytucyjna ochrona języka państwowego jest szczególnie respektowana.

Z kolei art. 52 ust. 1 Konstytucji Estonii stanowi, że „językiem urzędowym w instytucjach państwowych i samorządach lokalnych jest język estoński”, a przez to co do zasady każdemu przysługuje prawo do zwracania się i otrzymywania odpowiedzi od organów państwowych i samorządowych oraz ich funkcjonariuszy w języku estońskim⁴⁴. Tym samym w Republice Estońskiej na podstawie przepisów konstytucyjnych, a także ustawowych⁴⁵ język estoński stał się językiem oficjalnego komunikowania się na terytorium całego państwa, ale w regionach, gdzie nie mniej niż połowa stałych mieszkańców należy do mniejszości narodowych, wprowadzono dodatkowo możliwość porozumiewania się z instytucjami państwowymi, samorządowymi, lokalnymi i ich funkcjonariuszami, także w języku danej mniejszości narodowej⁴⁶. Ponadto na mocy art. 52 ust. 1 samorządy lokalne mogą „prowadzić biurowość wewnętrzną w języku większości stałych mieszkańców danego regionu”. Warunkiem koniecznym do zastosowania wspomnianej normy jest przewaga osób władających językiem mniejszości na wybranym obszarze państwa. Wprowadzenie dwujęzyczności w określonych jednostkach terytorialnych jest uzależnione od liczby posługujących się danym językiem mniejszości na jego obszarze, co uznać należy za

⁴⁴ Art. 51 ust. 1 Konstytucji Republiki Estonii.

⁴⁵ Ustawa o języku z 23 lutego 2011 r., RT I, 18.03.2011, 1.

⁴⁶ Art. 51 Konstytucji Republiki Estonii.

spójne z rozwiązaniami obowiązującymi w Europie. Wyróżnić można dwie podstawowe tendencje – zrównywania statusu języka mniejszości z językiem tytularnym na części bądź całości terytorium państwa lub stosowanie go jako języka subsydiarnego na wybranym obszarze kraju tylko w zakresie wskazanym przez przepisy prawa⁴⁷.

Warto to zaakcentować, zwłaszcza w świetle zróżnicowanej struktury ludnościowej współczesnej Estonii. Jest to państwo niejednorodne zarówno pod względem etnicznym, językowym, jak i wyznaniowym. Dość przytoczyć dane z 2019 r., które pokazują, że na ogólną liczbę 1 324 820 mieszkańców Estonii narodowość estońską zadeklarowało 907 628 osób, natomiast do tożsamości rosyjskiej przyznało się 328 299 osób. Mniejszość rosyjska stanowi prawie 25% całej populacji tej bałtyckiej republiki. Pozostałą liczbę 71 483 ludzi stanowią osoby podające przynależność narodową lub etniczną inną niż estońska. Wśród nich dominującą pozycję zajmują Ukraińcy, Białorusini, Finowie, a w mniejszym stopniu również Tatarzy, Łotysze, Polacy i Żydzi⁴⁸.

Struktura narodowościowa jest uwarunkowana terytorialnie. Mniejszość rosyjska nie jest rozsiana równomiernie po całym terytorium kraju, lecz koncentruje się w jego wybranych regionach. I tak, zdecydowana większość Rosjan mieszka na północnym wschodzie i w stolicy państwa, osiedlając się głównie w miastach. W niektórych z nich, takich jak Kohtla-Jarve, Narwa i Sillamae, stanowią oni zdecydowaną większość⁴⁹. Ich przewaga liczebna w tych miejscach decyduje o tym, że język rosyjski dominuje w przestrzeni prywatnej. Mniejszość rosyjskojęzyczna wykazuje ambicje, aby stał się on również immanentnym elementem przestrzeni publicznej, przykładem czego mogą być starania władz municypalnych Narwy o uznanie języka rosyjskiego za oficjalny język prowadzenia posiedzeń rady miejskiej. Żądania te zostały jednak odrzucone. W świetle bowiem ustawy o organizacji samorządu terytorialnego

⁴⁷ G. JANUSZ, *op. cit.*, s. 30.

⁴⁸ Dane za: Statistics Estonia, <https://www.stat.ee/34278> (dostęp 10 marca 2020 r.).

⁴⁹ J. SOZAŃSKI, *Prawa mniejszości narodowych w niepodległej Litwie, Łotwie i Estonii*, Warszawa 1998, s. 77; T. VIHALEM, G. HOGAN-BRUN, *Language Policies and Practices across the Baltic: Processes, Challenges and Prospects*, «European Journal of Applied Linguistics» 1/2013, s. 67.

językiem obrad zarówno rady, jak i rządu musi być język estoński⁵⁰. Jednocześnie Ministerstwo Edukacji i Nauki uznało, że decyzję dotyczącą używania języka mówionego na sesjach rady, w której większość członków posługuje się językiem mniejszości, można pozostawić radzie. Rada ma jednak obowiązek zapewnić, by akty prawne, protokoły posiedzeń i decyzje, a także sprawozdania i wystąpienia wygłoszone na sesji w innych językach były publicznie dostępne w języku estońskim⁵¹.

Przeгляд struktury ludnościowej może być różnie interpretowany. I tak, wydaje się, że z punktu widzenia władz estońskich pozwala sądzić, iż powszechne użycie języka estońskiego jest zagrożone. Paradoksalnie dla mniejszości narodowych i etnicznych innych niż rosyjska preferowanym, często dlatego, że łatwiejszym do nauki, jest język rosyjski. Elżbieta Kuzborska-Pacha pisze o zjawisku „dwutorowości koncepcji integracji społecznej”⁵². I tak, prawie połowa Estończyków (47%) zna język rosyjski biernie lub komunikuje się w nim w podstawowym zakresie, prawie taki sam odsetek posługuje się nim w sposób czynny, w tym 21% płynnie, a tylko 5% z nich w ogóle nie posiada znajomości tego języka. Podczas gdy 50% przedstawicieli pozostałych mniejszości wykazuje znajomość bierną lub podstawową języka państwowego, 25% – dobrą, a 16% włada językiem estońskim biegle. Brak znajomości języka tytularnego deklaruje 10% reprezentantów innych narodowości. Odsetek osób wskazujących język rosyjski jako język ojczysty przewyższa liczbę osób deklarujących narodowość rosyjską⁵³. Z perspektywy mniejszości narodowych przytoczone dane oraz struktura społeczna dają podstawę ich przedstawicielom do przekonania, że ich prawa językowe powinny być w pełni respektowane, a sugestie uwzględniane. Jednak tylko niewiele ponad 60% rosyjskojęzycznych respondentów jest zdania, że prawa człowieka osób posługujących się językiem innym niż

⁵⁰ Por. art. 41 ustawy o organizacji samorządu terytorialnego z 2 czerwca 1993 r., RT I 1993, 37, 558.

⁵¹ Por. *Ministry: No Russian at Narva City Council meetings*, «The Baltic Times», 28.07.2004 r., <https://www.baltictimes.com/news/articles/10586/> (dostęp 10 marca 2020 r.).

⁵² Por. E. KUZBORSKA-PACHA, *Ochrona prawna...*, s. 215.

⁵³ O tendencji tej pisze: G. JANUSZ, *op. cit.*, s. 118.

estoński są zawsze lub w większości chronione. W przypadku Estończyków odsetek osób uważających podobnie wynosi aż 88%. Różnica w postrzeganiu gwarancji przysługujących mniejszościom narodowym w zakresie przestrzegania praw człowieka jest znamieną⁵⁴.

Za kluczowe obszary, w których prawa językowe mniejszości powinny być uwzględniane, uznać należy edukację, zatrudnienie oraz możliwość partycypacji politycznej. I tak, choć w Estonii obowiązuje system szkolnictwa oparty na jednolitym programie nauczania, to dopuszcza się różnicowanie języka nauczania. Na poziomie szkolnictwa podstawowego nauka może być prowadzona w języku estońskim lub rosyjskim. Na poziomie szkoły średniej wymaga się, aby co najmniej 60% zajęć w odbywało się w języku estońskim, natomiast pozostałe 40% może być prowadzonych w języku mniejszości. Szkoły tego typu znajdują się głównie w stolicy kraju Tallinie lub w północno-wschodniej części Estonii, gdzie społeczność rusofońska stanowi większość w takich miastach, jak Narva, Sillamäe czy Kohtla-Järve. Trzeba jednak zaznaczyć, że zdaniem niektórych autorów estoński system szkolnictwa utrwała nierówności społeczne⁵⁵. Badania pokazują, że absolwenci szkół estońsko-rosyjskich nie tylko osiągają słabsze wyniki, lecz mają także mniejsze szanse na kontynuowanie nauki na poziomie uniwersyteckim⁵⁶.

Obowiązujące w Estonii prawo⁵⁷ przewiduje, że biegłość w języku estońskim jest warunkiem koniecznym do wykonywania określonych profesji. Wymagany poziom zaawansowania językowego różni się w za-

⁵⁴ Raport Linguistic Human Rights and Security (2015); <https://www.humanrightsestonia.ee/en/research-surveys/linguistic-human-rights-and-security/> (dostęp 10 marca 2020 r.).

⁵⁵ Por. K. LINDEMANN, *School performance in linguistically divided educational systems: A study of the Russian-speaking minority in Estonia and Latvia*, «Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung» 143/2011, s. 6-8.

⁵⁶ N. KUNITSÖN, L. KALEV, *Citizenship Educational Policy: A Case of Russophone Minority in Estonia*, «Social Sciences» 10/2021, s. 4.

⁵⁷ Fundamentalne znaczenie mają tu przepisy ustawy o języku. W art. 4 wspomnianej ustawy powtórzono normę konstytucyjną, że język estoński jest językiem państwowym. Ponadto ustawa precyzuje biegłość językową wymaganą do wykonywania określonych zawodów oraz okoliczności, które uprawniają do posługiwania się innym niż estoński językiem w przestrzeni publicznej.

ležności od zawodu. Konieczna znajomość języka estońskiego rozciąga się od poziomu A2 aż po C1 (według systematyki Europejskiego Systemu Opisu Kształcenia Językowego). Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o języku urzędniczy i pracownicy instytucji państwowych i organów samorządu terytorialnego, notariusze, komornicy, tłumacze przysięgli i pracownicy ich biur muszą być w stanie rozumieć język estoński i posługiwać się nim na poziomie niezbędnym do wykonywania swoich obowiązków służbowych lub pracowniczych. Do tej grupy zalicza się również nauczycieli, policjantów, pracowników wymiaru sprawiedliwości, personel medyczny i ratowniczy, dziennikarzy, pracowników zatrudnionych w usługach i handlu oraz innych. Jeżeli jest to uzasadnione interesem publicznym, to wymóg znajomości języka estońskiego na poziomie niezbędnym do wykonywania obowiązków służbowych stosuje się również wobec pracowników przedsiębiorstw, stowarzyszeń nienastawionych na zysk i fundacji oraz przez osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą. Trzeba jednak odnotować, że skorelowanie kwalifikacji zawodowych ze znajomością języka tytularnego nieraz stanowi barierę dla pracowników rekrutujących się z mniejszości narodowych.

Certyfikat poświadczający biegłość językową jest warunkiem koniecznym do pracy w sektorze publicznym, ale często również dokumentem wymaganym przy zatrudnieniu w prywatnym. Nieprzedłożenie go może skutkować zwolnieniem. Z obowiązku udokumentowania biegłości języka tytularnego zwolnione są osoby, które pobierały naukę w języku estońskim⁵⁸. W rezultacie wprowadzenia tych ograniczeń możliwa jest dyskryminacja pośrednia w dostępie do zatrudnienia w stosunku do osób, które nie kształciły się w języku państwowym⁵⁹.

⁵⁸ Z obowiązku tego wyłączone są osoby, które ukończyły szkołę podstawową, średnią lub uczelnię wyższą z językiem wykładowym estońskim. Por. E. KUZBORSKA-PACHA, *Ochrona prawna...*, s. 301-302.

⁵⁹ Na marginesie głównych rozważań wypada wspomnieć, że konstytucja w art. 37 ust. 4 co prawda przewiduje, iż „każdy ma prawo do nauki w języku estońskim”, jednak w niektórych przypadkach szkołom pozostawiono decyzję co do wyboru języka wykładowego. W szczególności jeśli placówka jest ukierunkowana na kształcenie mniejszości narodowej, to rozstrzygnięcie kwestii języka nauczania leży w gestii instytucji. Por. J. ZIELIŃSKI, *op. cit.*, s. 101-102.

Estonia wielokrotnie była krytykowana za zbyt wygórowane wymagania językowe w sferze zatrudnienia⁶⁰. Należy podkreślić, że wymóg znajomości języka tytularnego nie stanowi odstępstwa od praktyki większości państw europejskich. Jest on powszechnie akceptowany i jako taki nie budzi większych kontrowersji. Kluczowe jest tu jednak zastosowanie zasady proporcjonalności i motywy stojące za wprowadzeniem wymagań językowych w konkretnych przestrzeniach. Wydaje się, że w przypadku Estonii zasady równości i niedyskryminacji ustępują pierwszeństwa ochronie języka tytularnego jako wartości konstytucyjnej. Przyznaje się jej bowiem pierwszorzędne znaczenie⁶¹. Źródłem tego stanowiska należy doszukiwać się w trudnym procesie transformacji ustrojowej ku demokracji liberalnej, który często obciążony był spuścizną sowiecką związaną z rusyfikacją w sferze politycznej i językowej, a także problemami społecznymi. Utrwalenie podziałów i dysproporcji społecznych jest szczególnie korzystne z punktu widzenia Rosji, która próbuje wykorzystać mniejszość rosyjskojęzyczną do wzmocnienia swoich wpływów w Estonii. Zdaniem Agaty Włodarskiej-Frykowskiej wizja Moskwy zasadza się na czterech filarach: „po pierwsze ochronie praw człowieka, po drugie Rosjan mieszkających poza macierzą, po trzecie regulacji spraw dotyczących kwestii konsularnych, po czwarte partnerstwa w sektorze nauki i kultury”, a utrzymanie wpływów w tym regionie to nie tylko kwestia prestiżu, lecz także „zagwarantowania bezpieczeństwa i ochrony własnych interesów”⁶². Stąd też na przestrzeni czasu strategia estońska ewoluowała z nastawienia asymilacyjnego w kierunku społeczeństwa wielokulturowego, w którym jednak dominującą pozycję zajmować powinny kultura i język estoński.

⁶⁰ Por. Resolution CM/ResCMN(2016)15 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Estonia (przyjęta przez Komitet Ministrów 26 października 2016); Resolution ResCMN(2006)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Estonia (przyjęta przez Komitet Ministrów 15 lutego 2006 r.).

⁶¹ Por. E. KUZBORSKA-PACHA, *Ochrona prawna...*, s. 301.

⁶² A. WŁODARSKA-FRYKOWSKA, *Mniejszość rosyjska jako czynnik oddziałujący na bezpieczeństwo państwowe Estonii*, «Studia Bezpieczeństwa Narodowego» 9/2016, s. 243-260.

Segregację językową i kulturową w estońskim społeczeństwie potęguje fakt, że głównym źródłem informacji o wydarzeniach na świecie dla mniejszości rosyjskojęzycznej są kanały medialne Federacji Rosyjskiej⁶³. Znacznie bardziej ufają oni przekazowi medialnemu płynącemu z Moskwy niż estońskim mediom. W porę jednak dostrzeżono zagrożenie wykorzystania rozłamów społecznych jako potencjalnego narzędzia w wojnie hybrydowej. Mniejszości narodowe mogą stanowić instrument destabilizacji państwa, mimo że deklarują oni lojalność wobec Republiki Estońskiej, w której mieszkają⁶⁴. Osią problemów integracyjnych pozostaje język państwowy. Jego nieznamość stanowi barierę konsolidacji społeczeństwa, natomiast w skali jednostkowej przekłada się na upośledzoną pozycję na rynku pracy, niski status społeczny i utrwalanie się populizmu wśród przedstawicieli mniejszości narodowych.

Pod wpływem nacisków międzynarodowych władze estońskie zastosowały inkluzyjne podejście do uczestnictwa przedstawicieli mniejszości narodowych w procesie wyborczym. Nie tylko nie-obywatele mają prawo udziału w wyborach lokalnych, ale co więcej, kandydaci startujący w wyborach parlamentarnych i do rad lokalnych są zwolnieni z wymogu znajomości języka państwowego. Nie uważano, aby politycy rosyjskojęzyczni stanowili zagrożenie dla demokracji estońskiej. Nie obawiano się również, aby ich obecność mogła istotnie wpłynąć na kształt krajowej sceny politycznej.

Nie tylko uzyskanie lepszego wykształcenia, pracy i pozycji społecznej, lecz także dostęp do przestrzeni kultury są powiązane ze znajomością języka państwowego. Z drugiej jednak strony, mniejszość rosyjskojęzyczna funkcjonuje często w odseparowanej od reszty społeczeństwa przestrzeni, w której język rosyjski służy do codziennej komunikacji i prowadzenia działalności gospodarczej. Stosowanie języka estońskiego w codziennych relacjach i biznesie jest kluczowe

⁶³ Raport Linguistic Human Rights and Security (2015); <https://www.humanrightsestonia.ee/en/research-surveys/linguistic-human-rights-and-security/> (dostęp 10 sierpnia 2021 r.).

⁶⁴ A. KUCZYŃSKA-ZONIK, *Dylematy bezpieczeństwa państw bałtyckich po aneksji Krymu*, «Środkowoeuropejskie Studia Polityczne» 2/2017, s. 132.

dla zniwelowania deficytów językowych, uniknięcia pogłębiania się syndromu wyuczonej bezradności i izolacji rusofonów.

Na koniec warto porównać politykę językową Estonii z państwami ościennymi. I tak, w przeciwieństwie do łotewskiej dość rygorystycznej polityki językowej⁶⁵, przyjęto tu strategię ukierunkowaną na stopniowe scalanie społeczeństwa. Z kolei Litwa była wielokrotnie krytykowana za brak całościowej ustawy regulującej prawa mniejszości narodowych. W ostatnich latach władze litewskie podejmowały liczne działania na rzecz lituanizacji mniejszości, chociażby poprzez politykę oświatową, ograniczanie używania języka mniejszości, zasady pisowni nazwisk czy politykę repywatyzacyjną⁶⁶.

5. Po odzyskaniu niepodległości przez Estonię polityka językowa wobec mniejszości narodowych budziła bezprecedensowe zainteresowanie międzynarodowe. Niewątpliwie przyczyniła się do tego aktywna polityka Rosji, która podnosząc argument dyskryminacji mniejszości rosyjskojęzycznej, dążyła do dyskredytacji Estonii na arenie międzynarodowej. Na etapie akcesji do organizacji międzynarodowych doniosłe znaczenie przypisano monitorowaniu ochrony praw mniejszości, w tym praw językowych. Wynikało to z doświadczeń historycznych Europy, które pozwalały sądzić, że tygiel narodowościowy i językowy może stać się w przyszłości podatnym gruntem dla konfliktów.

⁶⁵ Dla Łotyszy brak znajomości języka państwowego przez znaczną część mniejszości rosyjskojęzycznej jest zagadnieniem budzącym kontrowersje i społeczną niechęć. Biegłość w języku państwowym jest postrzegana jako wyznacznik stopnia identyfikacji z państwem i narodem łotewskim. Polityka łotewska wobec mniejszości miała wymiar konfrontacyjny i ukierunkowana była raczej na integrację mniejszości aniżeli poszanowanie różnorodności. Szerzej: Ł. MAKOWSKI, *Specyfika mniejszości narodowych na Łotwie*, «Chorzowskie Studia Polityczne» 10/2015, s. 306 i n.

⁶⁶ Por. E. KUZBORSKA, *Prawa językowe mniejszości narodowych na Litwie – sytuacja faktyczna mniejszości polskiej (w kontekście międzynarodowych standardów ochrony praw mniejszości narodowych)*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 19.3/2014, s. 42 i n.; D. GÓRECKI, *Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie i mniejszości litewskiej w Polsce*, [w:] *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, red. D. GÓRECKI, Łódź 2013, s. 69 i in.

Nie należy bagatelizować sytuacji, w której znalazła się Estonia na początku lat 90. XX w. Państwo to zostało poddane rusyfikacji do tego stopnia, że język rosyjski dominował w kluczowych sektorach przemysłu oraz administracji państwowej. Znaczny odsetek osób zamieszkujących terytorium tej bałtyckiej republiki komunikowało się na co dzień po rosyjsku. Od początku odbudowa suwerennego państwa zakładała przywrócenie odpowiedniej rangi językowi estońskiemu. Z czasem koncepcja ta przerodziła się w konstytucyjną doktrynę ochrony języka tytularnego, nawet kosztem innych wartości.

Ostatecznie jednak Estonia uniknęła radykalizmu i weszła na ścieżkę integracji społeczeństwa. Nie bez znaczenia były tu naciski o charakterze międzynarodowym, ale ważna była także pragmatyczna polityka poszczególnych rządów estońskich. Charakterystyczna była dla nich koncyliacyjna polityka, przestrzeganie zasady demokratycznego państwa prawa, a także stopniowe łagodzenie wymagań językowych przy uzyskaniu obywatelstwa.

Na tle pozostałych państw bałtyckich uwidacznia się estońska dbałość o regulacje prawne odnoszące się do praw językowych mniejszości narodowych. Poza rozbudowanymi przepisami rangi konstytucyjnej, istnieje kompletna ustawa o języku oraz liczne przepisy rozsiane w innych aktach prawnych. Język państwowy został objęty szczególną ochroną. Istnieje wiele instytucji, które dbają o właściwą, zgodną z prawem obecność języka państwowego w przestrzeni publicznej. Z drugiej strony powołano do życia odpowiednie organy przeciwdziałające jakimkolwiek formom dyskryminacji, w tym o podłożu narodowym, etnicznym i językowym.

Krajowy polityczno-prawny system ochrony języka państwowego i system języków mniejszości narodowych mogą współistnieć. Ważne jest zachowanie zasady proporcjonalności. Kwestią, która nadal budzi wątpliwości, są wymagania językowe przewidziane w stosunku do określonych grup zawodowych. Pewien niedosyt pozostawiają również regulacje dotyczące autonomii kulturowej, których potencjał nie został wykorzystany.

KONSTITUCYJNE GWARANCJE OCHRONY JĘZYKA PAŃSTWOWEGO A PRAWA MNIEJSZOŚCI W ESTONII

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu dokonano analizy estońskich przepisów konstytucyjnych i ustawowych odnoszących się do statusu języka państwowego i mniejszości narodowych. Począwszy od lat 90. XX w. odbudowę estońskiej państwowości silnie powiązano z ochroną języka tytularnego. W okresie dominacji radzieckiej w administracji państwowej i wśród urzędników, jak również w kluczowych sektorach gospodarki przeważał język rosyjski. Istotnie zmieniła się także struktura społeczna – znaczący odsetek mieszkańców stanowiła ludność rosyjskojęzyczna. Władze niepodległej Estonii uznały za priorytet wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych sytuujących język państwowy jako podstawowy język komunikacji. Konieczne stało się równocześnie zabezpieczenie praw mniejszości narodowych, o przestrzeganie których upominała się społeczność międzynarodowa. Opracowanie stanowi próbę oceny, w jakim stopniu w przypadku Estonii udało się zrównoważyć wartości konstytucyjne – ochronę języka państwowego i zasadę niedyskryminacji.

CONSTITUTIONAL GUARANTEES FOR THE PROTECTION OF A STATE'S OFFICIAL LANGUAGE AND MINORITY RIGHTS: THE ESTONIAN EXAMPLE

Summary

This paper analyses the Estonian constitutional and statutory provisions concerning the status of the official language of the Republic of Estonia and the national minorities in that country. Since the 1990s the restoration of Estonian statehood has been closely connected with the protection of Estonian, the country's official language. When Estonia was part of the Soviet Union, Russian was the prevalent language used in administrative institutions and by state officials, as well as in the key

sectors of the Estonian economy. The country's social structure underwent a significant change – speakers of Russian made up a considerable part of the population. The authorities of independent Estonia considered it a priority to implement appropriate legal regulations making Estonian the official language of the Republic of Estonia for use in public discourse. But at the same time it was imperative to secure the rights of national minorities, which the international community required Estonia to respect. This paper is an attempt to assess the extent to which Estonia has managed to balance its constitutional values, i.e. the protection of its official language, with the principle of non-discrimination.

Słowa kluczowe: prawa językowe; Estonia; mniejszości narodowe; polityka językowa.

Keywords: language rights; Estonia; national minorities; language policy.

Literatura

- BRAŃKA T., *Treść i zakres pojęcia „autonomia”*. Wyzwania definicyjne, «Acta Politica Polonica» 45.3/2018, s. 5-17.
- CHESKIN A., *Identity and Integration of Russian Speakers in the Baltic States: A Framework for Analysis*, «Ethnopolitics» 14.1/2015, s. 72-93.
- CIECHANOWSKA J., *Kanclerz Sprawiedliwości*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. SAGAN, Rzeszów 2018, s. 82-85.
- COAKLEY J., *Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy*, «Ethnopolitics» 15.1/2016, s. 1-23.
- EREL T., *Estonian*, «Revue belge de Philologie et d'Histoire Année» 88.3/2010, s. 693-714.
- GIBSON C., *From Literary Languages to Dialectal Varieties to Microlanguages?: Historical Perspectives on Language Policy Towards South Estonian and Latgalian*, [w:] *Language Policy beyond the State*, red. M. SINER, K. KOREINIK, D. BROWN, Chan 2017.
- GÓRECKI D., *Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie i mniejszości litewskiej w Polsce*, [w:] *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, red. D. GÓRECKI, Łódź 2013, s. 69-111.
- HIDEN J., SALMON P., *The Baltic Nations and Europe. Estonia, Latvia & Lithuania in the Twentieth Century*, London-New York 1994.

- HOGAN-BRUN, G., OZOLINS U., RAMONIENE M., RANNUT M., *Language politics and practices in the Baltic States*, «Current Issues in Language Planning» 8.4/2007, s. 496-631.
- JANUSZ G., *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011.
- KARSKI K., 'Ius postliminii' jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich, «Zeszyty Prawnicze» 14.1/2014, s. 7-53.
- KEMPPAINEN R., *Language Policy in Estonia: A Review*, «Deseret Language and Linguistic Society Symposium» 26.1/2000, s. 51-58.
- Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r.*, tł. A. PUU, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html> (dostęp 10 marca 2020 r.).
- Konstytucja Estonii*, wstęp L. GARLICKI, P. ŁOSOWSKI, tł. A. PUU, Warszawa 2000.
- KUCZYŃSKA-ZONIK A., *Dylematy bezpieczeństwa państw bałtyckich po aneksji Krymu*, «Środkowoeuropejskie Studia Polityczne» 2/2017, s. 125-142.
- KUNITSÕN N., KALEV L., *Citizenship Educational Policy: A Case of Russophone Minority in Estonia*, «Social Sciences» 10/2021, s. 1-16.
- KUZBORSKA E., *Prawa językowe mniejszości narodowych na Litwie – sytuacja faktyczna mniejszości polskiej (w kontekście międzynarodowych standardów ochrony praw mniejszości narodowych)*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 19.3/2014, s. 41-71.
- KUZBORSKA-PACHA E., *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019.
- LAAKSO J., SARHIMAA A., SPILIOPOULOU ÅKERMARK S., TOIVANEN R., *Towards openly multilingual policies and practices: Assessing minority language maintenance across Europe*, Bristol-Buffalo-Toronto 2016.
- LAFFRANQUE J., *A Glance at the Estonian Legal Landscape in View of the Constitution Amendment Act*, «Juridica International. Law Review» 12/2007, s. 55-66.
- LAGERSPETZ M., *Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise*, «Journal of Baltic Studies» 45.4/2014, s. 457-475.
- LEWANDOWSKI J., *Historia Estonii*, Wrocław-Warszawa-Kraków 2002.
- LINDEMANN K., *School performance in linguistically divided educational systems: A study of the Russian-speaking minority in Estonia and Latvia*, «Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung» 143/2011, s. 1-25.
- MAKOWSKI Ł., *Specyfika mniejszości narodowych na Łotwie*, «Chorzowskie Studia Polityczne» 10/2015, s. 295-315.

- MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA A., *Normatywizacja tożsamości zbiorowej w preambułach do konstytucji państw postkomunistycznych*, «Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna» 2/2013, s. 104-133.
- OSÓBKA P., *System konstytucyjny Estonii*, Warszawa 2018.
- PÕLD J., AAVIKSOO B., LAFFRANQUE R., *The Governmental System of Estonia*, [w:] *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, red. N. CHRONOWSKI, T. DRINÓCZI, T. TAKÁCS, Warszawa 2011.
- PAVLENKO A., *Multilingualism in Post-Soviet Countries*, Bristol-Buffalo-Toronto 2008.
- POLESHCHUK V., *Changes in the concept of national cultural autonomy in Estonia*, [w:] *The challenge of non-territorial autonomy: Theory and practice*, red. E. NIMNI, A. OSIPOV, D.J. SMITH, Oxford 2013, s. 149-162.
- RANNUT M., *Language policy in Estonia*, «Noves SL. Revista de Sociolingüística» Spring-Summer/2004, s. 1-17.
- SAGAN S., *Ewolucja konstytucji estońskich*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. SAGAN, Rzeszów 2018.
- SAGAN S., *Konstytucje współczesne*, Rzeszów 2018.
- SIINER M., *Planning Language Practice: A Sociolinguistic Analysis of Language Policy in Post-Communist Estonia*, «Language Policy» 5/2006, s. 161-186.
- SKOTNICKI K., RAKOWSKA A., *Konstytucja RP na tle innych obowiązujących ustaw zasadniczych państw Europy Środkowo--Wschodniej i Południowej*, «Przegląd Sejmowy» 4/2007, s. 211-228.
- SMITH D.J., *Challenges of non-territorial autonomy in contemporary central and eastern Europe*, [w:] *The challenge of non-territorial autonomy: Theory and practice*, red. E. NIMNI, A. OSIPOV, D.J. SMITH, Oxford 2013, s. 117-132.
- SKUTNABB-KANGAS T., *Linguistic Rights as Human Rights*, [w:] *The Oxford Handbook of Language and Law*, red. P. TIERSMA, M. WOLAN, New York 2012.
- Statistics Estonia*, <https://www.stat.ee/34278> (dostęp 10 marca 2020 r.).
- Sozański J., *Prawa mniejszości narodowych w niepodległej Litwie, Łotwie i Estonii*, Warszawa 1998.
- SZWED K., *Komisarz ds. równości płci i równego traktowania*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. SAGAN, Rzeszów 2018.
- TIIDO A., *International organisations' role in Estonia's policies towards minorities*, «Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych» 7/2017, s. 71-88.
- WĘGLIŃSKI C., *Prawa językowe i dyskryminacja językowa w prawie Unii Europejskiej*, «Socjolingwistyka» 33/2019, s. 7-25.

- WŁODARSKA-FRYKOWSKA A., *Mniejszość rosyjska jako czynnik oddziałujący na bezpieczeństwo państwowe Estonii*, «Studia Bezpieczeństwa Narodowego» 9/2016, s. 243-260.
- VIHALEM T., HOGAN-BRUN G., *Language Policies and Practices across the Baltic: Processes, Challenges and Prospects*, «European Journal of Applied Linguistics» 1/2013, s. 55-82.
- ZIELIŃSKI J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.