

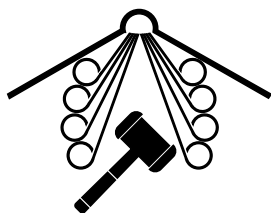
70 LAT

POWSZECHNEJ DEKLARACJI PRAW CZŁOWIEKA

Redakcja naukowa
Monika Florczak-Wątor
Michał Kowalski



70 LAT
POWSZECHNEJ DEKLARACJI
PRAW CZŁOWIEKA



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

SERIA POD REDAKCJĄ
TOMASZA GIZBERT-STUDNICKIEGO
I PIOTRA TULEI

70 LAT
POWSZECHNEJ DEKLARACJI
PRAW CZŁOWIEKA

redakcja naukowa
Monika Florczak-Wątor
Michał Kowalski



Kraków 2019

© Copyright by Individual Authors, 2019

Recenzja

dr hab. Michał Balcerzak, prof. UMK

Redakcja

Patrycjusz Pilawski

Projekt okładki

Marta Jaszcuk

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-8138-132-1 (druk)

ISBN 978-83-8138-195-6 (on-line, pdf)

KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks: 12 431 27 43, 12 421 13 87

e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:

<https://akademicka.pl>

Spis treści

WSTĘP.....	7
CZĘŚĆ I	9
JERZY ZAJADŁO, <i>Uniwersalizm Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: krótka historia pewnego trudnego kompromisu</i>	11
ROMAN WIERUSZEWSKI, <i>Współczesne znaczenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka</i>	31
BRYGIDA KUŹNIAK, <i>Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jako akt prawny w obszarze prawa międzynarodowego</i>	41
CZĘŚĆ II	57
KRZYSZTOF DRZEWICKI, <i>Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – niespełniona nadzieja mniejszości narodowych</i>	59
MICHAŁ KOWALSKI, <i>Znaczenie art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka dla międzynarodowego prawa uchodźczego</i>	79
MAGDALENA ABU GHOLEH, <i>Prawo do kultury i jego współczesne zagrożenia</i>	91
KINGA DREWNIOWSKA, <i>Prawo do sądu jako prawo człowieka – rozważania na tle Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej</i>	107
MICHAŁ GÓRSKI, <i>Czy tylko narodzeni mają prawo do życia? Twórcy Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka a prawa nasciturusa</i>	121
PRZEMYSŁAW KOMOROWSKI, <i>Redakcja artykułu 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i jej wpływ na kształt standardu wolności religijnej na przykładzie systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka</i>	135

CZĘŚĆ III.....	155
IRENEUSZ C. KAMIŃSKI, <i>Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jako akt prawny w obszarze prawa krajowego – uwagi o różnych zobowiązaniach międzynarodowych państwa</i>	157
HANNA KNYSIAK-SUDYKA, <i>Wpływ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na wykładnię i stosowanie prawa przez organy administrujące i sądy administracyjne</i>	177
MAREK BIELSKI, <i>Wpływ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na wykładnię i stosowanie prawa przez sądy karne</i>	195
DOMINIKA KUŹNICKA-BŁASZKOWSKA, <i>Rekomendacje w zakresie prawa do prywatności wydane przez Komitet Praw Człowieka i ich realizacja w Polsce</i>	209
AUTORZY	225
SUMMARY	229
INDEKS OSOBOWY	231

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – niespełniona nadzieja mniejszości narodowych

1. Wprowadzenie

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (dalej: PDPCz lub Deklaracja) Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10 grudnia 1948 r. nie zawiera żadnego postanowienia *explicite* odnoszącego się konkretnie do mniejszości narodowych lub etnicznych. Niektóre państwa i liczne grupy narodowo-etniczne pokładały w projektowanej Deklaracji ogromne nadzieje na wypracowanie choćby skromnych reguł potwierdzających prawa mniejszościowe. Oczekiwania te nie zostały jednak spełnione. Stało się tak mimo licznych i obszernych regulacji międzynarodowych z okresu Ligi Narodów. Wraz z Deklaracją została przyjęta również tego samego dnia przez Zgromadzenie Ogólne rezolucja 217 C (III) „w sprawie losu mniejszości” (*Fate of Minorities*), która jednoznacznie wyjaśniła, że Narody Zjednoczone nie zdołały uzgodnić jednolitego rozwiązania.

Celem niniejszego eseju jest zatem zbadanie przyczyn pominięcia praw mniejszości w Deklaracji oraz dokonanie oceny jego długoterminowych implikacji, w tym określenie możliwych dróg dalszego łagodzenia jego negatywnych konsekwencji.

PDPCz ONZ pojawiła się jako część szerszej koncepcji popierania „stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego i jego kodyfikacji” (art. 13 ust. 1a Karty Narodów Zjednoczonych) w sferze praw człowieka. ONZ zdecydowała najpierw o opracowaniu i przyjęciu tzw. Międzynarodowej karty praw człowieka (*La Charte Internationale des Droits de l'Homme; International Bill of Human Rights*). Koncepcja międzynarodowej karty została wypracowana przez Komisję Praw Człowieka ONZ na początku 1947 r. i zakładała jej realizację na trzech etapach poprzez sporządzenie deklaracji praw człowieka, konwencji czy paktu oraz środków implementacji praw człowieka¹.

¹ Zob. *Human Rights. The International Bill of Human Rights*, Fact Sheet No. 2 (Rev. 1), Geneva, United Nations 1996, s. 3-4; *United Nations Action in the Field of Human Rights*, New York and Geneva, United Nations 1994, s. 40-42 (zwł. par. 359-360).

Przed podjęciem zarysowanego wyżej planu konieczne wydaje się przypomnienie trzech haniebnych „dokonań” Polski wobec PDPCz. Pierwsze to destruktywny udział delegata polskiego, który aktywnie podważał w debatach wiele sensownych sformułowań projektu Deklaracji i odwoływał się częstokroć do metod obstrukcji proceduralnych. Działów takich nie mógł prowadzić bez wyraźnych instrukcji z MSZ. Drugim „dokonaniem” było niesławne wstrzymanie się od głosu podczas głosowania nad Deklaracją w Zgromadzeniu Ogólnym w gronie ośmiu państw nieuwzględnianych w owym czasie za państwa przodujące w poszanowaniu praw człowieka, a były to: Afryka Południowa, Arabia Saudyjska, Białoruś, Czechosłowacja, Jugosławia, Polska, Ukraina, Węgry i Związek Sowiecki². Trzecie „dokonanie” to oszukańcze ukrywanie przed społeczeństwem polskim tekstu Deklaracji, o czym świadczy brak jej urzędowej lub półoficjalnej szeroko dostępnej publikacji aż do końca 1958 r.³ Pocieszające w tym żalonym zachowaniu ówczesnego rządu polskiego było jedynie to, że władza komunistyczna miała widocznie świadomość i dokładnie wiedziała, że praw człowieka powinna się poważnie obawiać.

2. Trzy najlepsze międzynarodowe instrumenty praw człowieka

Po dzień dzisiejszy najlepiej opracowanymi normatywnie międzynarodowymi instrumentami praw człowieka są, w moim przekonaniu, trzy teksty⁴:

- Konwencja nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych z 17 czerwca 1948 r.;
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.;
- Europejska konwencja praw człowieka z 4 listopada 1950 r.

Co ciekawe, wszystkie one dotyczą sfery praw i wolności człowieka: dwa o charakterze regulacji ogólnych praw człowieka, a jeden zogniskowany na wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Pochodzą one przy tym z lat 1948-1950, czyli z końca okresu

² Delegatem Polski był Juliusz Katz-Suchy, działacz komunistyczny pochodzenia żydowskiego. O tej nieciekawej etycznie i politycznie postaci (profesor bez dyplomu ukończenia studiów wyższych; za handel perłami w czasie pełnienia funkcji ambasadora PRL w latach 1957-1962 w Indiach uznano go za *persona non grata*), zob. więcej w notce biograficznej opartej na źródłach archiwalnych – K. Karński, *Juliusz Katz-Suchy – dyplomata i profesor*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 3, s. 125-133.

³ Zob. więcej: K. Drzewicki, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jako inspiracja współczesnego rozwoju praw człowieka*, „Chrześcijanin w Świecie. Zeszyty ODiSS” 1983, nr 123, s. 36-48. Ostatecznie tekst Deklaracji został przetłumaczony na język polski i opublikowany dopiero po 10 latach w serii: *Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych*, 1958, nr 10-12, poz. 177. PISM był wówczas instytutem resortowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a J. Katz-Suchy był jego dyrektorem w latach 1951-1957. Być może to jego odejście z dyrekcji otworzyło drogę do publikacji polskiej wersji PDPCz.

⁴ Zgodnie z rozpowszechnioną praktyką, terminu „instrument” używam na oznaczenie międzynarodowych tekstów normatywnych (prawotwórczych) o charakterze wiążącym i niewiążącym.

współpracy aliantów i początku zimnej wojny. W takim klimacie różnice ideologiczne i pośpiech nie okazały się bynajmniej najtrudniejsze do pokonania. Przeważała silna wola pokolenia, które pragnęło, jak to ujęła Karta Narodów Zjednoczonych, „uchronić przyszłe pokolenia od klęsk wojny, która dwukrotnie za naszego życia wyrządziła ludzkości niewypowiedziane cierpienia” (ust. 2 preambuły KNZ).

W tym właśnie celu Narody Zjednoczone postanowiły przede wszystkim „przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość człowieka, w równouprawienie mężczyzn i kobiet, w równość narodów dużych i małych” (ust. 3 preambuły KNZ). Zdołano zatem dać wyraz pilnej potrzebie umiędzynarodowienia minimalnych standardów praw i wolności człowieka oraz przyznać im międzynarodowe gwarancje.

Istotne jest, że Europejska konwencja praw człowieka zadeklarowała w swojej preambule (ust. 6), iż jej państwa-strony poczyniły w ten sposób „pierwsze kroki w celu zbiorowego zagwarantowania niektórych praw wymienionych w Powszechnej Deklaracji”. Strony Konwencji Europejskiej, świadome niewiążącego charakteru Deklaracji oraz pogarszającego się w ONZ klimatu politycznego, w tym dla praw człowieka, postanowiły przejąć inicjatywę na poziomie regionalnym i wyposażać niektóre prawa zawarte w Deklaracji w organy (Europejska Komisja Praw Człowieka i Trybunał Praw Człowieka) oraz mechanizmy kontroli ich przestrzegania (prawo do skargi indywidualnej i międzypaństwowej).

Z kolei Konwencja MOP nr 87 w swoich 11 merytorycznych i proceduralnych artykułach nie określiła specyficznych dla niej środków międzynarodowej kontroli ich przestrzegania, gdyż wedle tradycji są one częścią systemu stworzonego w ramach Organizacji, zwłaszcza procedury rozpatrywania sprawozdań i skarg⁵. Organy te stworzyły ogromny dorobek interpretacyjny i orzeczniczy w obszarze wolności zrzeszania się w związku zawodowe i organizacje pracodawców.

W sformułowaniach tych instrumentów międzynarodowych można z łatwością dostrzec filozoficzne i polityczne korzenie oraz umocowanie w tradycjach konstytucyjnych i legislacyjnych czołowych demokracji ówczesnego świata (USA, Francja, Wielka Brytania, państwa nordyckie itp.). Wszystkie te instrumenty charakteryzują się nade wszystko wysokim kunsztem prawniczego normatywizmu. Zostały one sporządzone w sposób jasny, klarowny, treściwy, werbalnie oszczędny czy wręcz lakoniczny.

Wspólny dla wskazanych trzech instrumentów jest sposób formułowania ich standardów merytorycznych bez przesadnej liczby i obszerności klauzul ograniczających zakres ich stosowania. Gdyby uznać PDPCz za instrument wiążący, mogłaby ona z powodzeniem regulować prawa człowieka z dostępem do sądów krajowych i międzynarodowych w celu weryfikacji skarg o ich naruszenia. Standardy te bowiem w przypadku

⁵ Zob. K. Drzewicki, *Pluralism and Freedom of Association. The Case of Trade Unionism*, [w:] *The Strength of Diversity. Human Rights and Pluralist Democracy*, A. Rosas, J. Helgesen, D. Goodman (eds), Dordrecht–Boston–London 1992, s. 71-87.

wszystkich trzech instrumentów mają charakter norm samowykonalnych (*self-executing rules*), czyli nadający się do bezpośredniego stosowania przez organy państwowe, w tym zwłaszcza sądy krajowe.

W prawie międzynarodowym normy samowykonalne definiuje się jako normy, które nadają się do bezpośredniego stosowania przez odpowiednie organy władzy publicznej. Jedną z bodaj najlepszych definicji sformułował M. J. Bossuyt, który stwierdził, że aby stać się normą samowykonalną, postanowienie inkorporowanego traktatu musi być „wystarczająco jasne i kompletne” (*sufficiently clear and complete*)⁶.

Co więcej, w badaniach nad skutecznością i legitymizacją norm traktatowych, pojawiła się teza, jakoby wysoki stopień tekstualnej precyzji, który jest charakterystyczny dla norm samowykonalnych, szedł w parze z postępowaniem państw zgodnym z tymi normami, przykładowo w dziedzinie międzynarodowego prawa humanitarnego⁷.

Powyższe cechy, w uzasadnieniu oddalenia wniosku apelacyjnego w sprawie *Merkur Island Shipping v Laughton and others* (House of Lords), tak oto zdefiniował Lord Diplock: „Ale to, czym jest prawo, szczególnie w dziedzinie stosunków pracy, powinno być jasne. Powinno być wyrażone w kategoriach, które mogą być łatwo zrozumiane przez tych, którzy muszą je stosować nawet na poziomie załogi. [...] Brak jasności jest destrukcyjny dla rządów prawa; jest on nieuczciwy wobec tych, którzy zamierzają zachować rządy prawa; zachęca on tych, którzy zamierzają je podważyć”⁸. *Dictum* Lorda Diplocka przed Izbą Lordów jako Sądem Najwyższym Zjednoczonego Królestwa w sprawie stosunków pracy należy odnieść na równi do całej sfery regulacji praw człowieka. Jest to uzasadnione tendencją współczesnych stosunków międzynarodowych do ich antropocentryzacji, przy powolnym osłabianiu ich statocentryzmu. A zatem wzrostowi regulacji na rzecz człowieka i jego problemów towarzyszy wzmocniona dbałość o jasność i zrozumiałość przekazu normatywnego skierowanego do zwykłej osoby ludzkiej.

⁶ M. J. Bossuyt, *International Human Rights Protection. Balanced, Critical, Realistic*, Cambridge–Antwerp–Portland 2016, s. 104-105.

⁷ Zob. T. M. Franck, *Legitimacy in the International System*, „American Journal of International Law” 1988, vol. 82, nr 4, s. 713-719. Po każdej wojnie poszerzano regulacje Konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny o kolejne jeszcze bardziej szczegółowe postanowienia, gdyż wiele sformułowań było jakoby łamanych z braku odpowiednich regulacji. Na przykład Konwencja genewska o traktowaniu jeńców z 1929 r. zawierała 97 artykułów, a jej następczyni z 1949 r. już 143 artykuły, nie licząc obszernych załączników. Teza ta jednak nie wyjaśnia, w moim przekonaniu, wszystkich przyczyn pogwałceń prawa humanitarnego w czasie wojny i po wojnie.

⁸ *Merkur Island Shipping Corp v Laughton and others*, 1983, [w:] *The All England Law Reports* 1983, vol. 2, P. Hutchesson, B. Watson, W. Shockett (eds), London 1983, s. 198, par. g-j: „But what the law is, particularly in the field of industrial relations, ought to be plain. It should be expressed in terms that can be easily understood by those who have to apply it even at shop floor level. [...] Absence of clarity is destructive of the rule of law; it is unfair to those who wish to preserve the rule of law; it encourages those who wish to undermine it”.

Od innej strony cechę samowykonalności norm definiuje Konstytucja RP, która w art. 91 ust. 1 wskazuje, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. A zatem normą samowykonalną jest *a contrario* ta, której stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy. To zaś wymaga, by sądy w obliczu nie zawsze łatwych do interpretacji norm samowykonalnych były sądami konceptualnie otwartymi, a nie urzędniczo zamkniętymi.

W sumie wszystkie trzy instrumenty dały początek najskuteczniejszym systemom ochrony. Powszechna Deklaracja, nie będąc z założenia instrumentem wiążącym, posłużyła jako wzorzec katalogu norm materialnych oraz implementacyjnych do stworzenia kilku systemów ochrony praw człowieka: w płaszczyźnie uniwersalnej (międzynarodowe paktory praw człowieka z 1966 r.) i regionalnej (Europejska konwencja praw człowieka w 1950 r. oraz podobnie Amerykańska konwencja praw człowieka z 1969 r. i Afrykańska karta praw człowieka i ludów z 1981 r.).

3. Klauzula mniejszości narodowych w pracach nad projektem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka

PDPCz przyjęta została jako rezolucja 217 (III) trzeciej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 10 grudnia 1949 r. w formie podzielonej na pięć części, które zostały zatytułowane kolejno:

Część A: Tekst Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka;

Część B: Prawo Petycji (*Right of Petition*);

Część C: Los Mniejszości;

Część D: Upowszechnianie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka;

Część E: Przygotowanie projektu Paktu Praw Człowieka i projektu środków implementacji.

Rezolucja 217 C (III) w sprawie losu mniejszości, przyjęta 10 grudnia 1948 r., zawiera następujący tekst⁹:

„Zgromadzenie Ogólne,

– zważywszy, że Narody Zjednoczone nie mogą pozostawać obojętne wobec losu mniejszości,

⁹ Tekst tłumaczenia rezolucji 217 C (III) za: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot, K. Wolfke, Wrocław-Warszawa 1976, s. 103 (tłumaczenie z nieznacznymi zmianami autora – K. D.).

- zważywszy, że trudno jest przyjąć jednolite rozwiązanie tej skomplikowanej i delikatnej kwestii, która wykazuje aspekty szczególne w każdym Państwie, w którym ona powstaje,
- zważywszy na powszechny charakter Deklaracji Praw Człowieka,
- postanawia nie poświęcać specjalnego postanowienia kwestiom mniejszości w tekście Deklaracji,
- przekazuje Radzie Gospodarczej i Społecznej teksty przedłożone przez delegacje Związku Socjalistycznych Republik Sowietkich, Jugosławii i Danii na ten temat zawarte w dokumencie A/C.3/307/Rev. 2 i zwraca się do Rady z prośbą, by poleciła Komisji Praw Człowieka oraz Podkomisji do spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości sporządzenie gruntownego studium problemu mniejszości, tak by Narody Zjednoczone mogły podjąć skuteczne środki na rzecz ochrony rasowych, narodowych, religijnych lub/i językowych mniejszości”.

Jak wynika z jej lektury, rezolucja 217 C (III) została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w pakiecie razem z PDPCz (rezolucja 217 A (III)) i jest ona w istocie instrumentem wyjaśniającym, dlaczego nie włączono do jej tekstu postanowienia dotyczącego praw mniejszości narodowych. W negocjacjach dyplomatycznych nie jest zbyt często spotykana praktyka, by wyjaśniać okoliczności i powody nieuwzględnienia z braku większości głosów określonych postanowień. W tym jednak przypadku zdecydowała o tym silna pozycja państw pozytywnie nastawionych do klauzuli mniejszości narodowych w Deklaracji oraz w miarę szerokie poparcie, jakie ona uzyskała w debacie, gdyż nie była to nieznacząca mniejszość państw. Co przy tym ważniejsze, posłużono się metodą nie tylko odłożenia dalszej debaty na następne etapy, ale nadto zalecono Komisji Praw Człowieka i jej Podkomisji kontynuację prac nad problemem skutecznej ochrony praw mniejszości narodowych.

W celu zrozumienia implikacji przyjętej rezolucji w sprawie mniejszości narodowych warto zwrócić uwagę na przebieg debaty oraz argumenty jej uczestników w tej materii. Debata odbywała się w Komisji Praw Człowieka, jej Podkomisji ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości oraz ostatecznie w Trzecim Komitecie Zgromadzenia Ogólnego ONZ¹⁰.

W początkowej fazie kilku członków Komisji wyraziło preferencję na rzecz włączenia do przyszłej Deklaracji postanowienia o prawach mniejszości narodowych i w konsekwencji sekretariat sporządził pierwszy projekt odpowiedniego postanowienia na ten temat. Projekt ten określał, że we wszystkich państwach zamieszkanych przez znaczną

¹⁰ Zob. J. Th. Möller, *The Universal Declaration of Human Rights. How the Process Started*, [w:] *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, A. Eide [et al.] (eds), London–New York–Toronto 1992, s. 13–14. Natomiast o fazach powstawania Deklaracji zob. J. Zajądło, *Historia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka a spór uniwersalizm – relatywizm*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, vol. 15, s. 527–528.

liczbę osób rasy, języka i religii innych niż stanowiące większość – osoby należące do takich etnicznych, językowych lub religijnych mniejszości – mają prawo do zakładania i utrzymywania swoich szkół i instytucji kulturalnych, dostępnych w słusznej proporcji na ten cel z funduszy publicznych, oraz do używania swojego języka przed sądami i innymi władzami, a także organami państwa oraz w prasie i na zgromadzeniach publicznych¹¹.

Komitety redakcyjny Komisji Praw Człowieka powierzył wiosną 1947 r. opracowanie tegoż postanowienia delegatowi Francji – Renému Cassinowi, który okroił go z odniesienia do funduszy publicznych na cele prywatnej oświaty, gdyż Francja nie przyznaje takich funduszy. Tekst ten został następnie przekazany do Podkomisji, na sesji której ujawniło się już więcej różnic poglądów. Wprowadzono do postanowienia projektu R. Cassina ograniczenia stosowalności do „państw zamieszkałych przez dobrze zdefiniowane (*well-defined*) grupy etniczne, językowe czy inne wyraźnie odróżniające się od większości ludności”, argumentując przeciwko rzekomemu zachęcaniu do separatyzmu. Zastrzeżono też, że grupy te mogą uzyskać preferencyjne traktowanie, tylko jeśli stanowią rzeczywiste wspólnoty. Pojawiły się też głosy, by definicję mniejszości ograniczyć do obywateli danego państwa¹².

Debate kontynuowana w 1948 r. nad postanowieniem o mniejszościach wyraźnie zakreśliła rysującą się polaryzację stanowisk. Po wielu konsultacjach i konferencjach silną argumentację przeciwko klauzuli mniejszości sformułowała przewodnicząca Komisji Praw Człowieka Eleanor Roosevelt (USA), która w tej kwestii wypowiadała się również w imieniu Ameryki Łacińskiej. Od trzeciej sesji Komisji (maj–czerwiec 1948 r.) jej stanowisko w imieniu USA poparły Wielka Brytania, Chiny, Indie oraz państwa Ameryki Łacińskiej. Te ostatnie mocno promowały tezę, że jako kraje imigracji nie mają mniejszości narodowych w europejskim rozumieniu. Oznaczało to, że kraje te nie chciały uznać za mniejszość skolonizowanej wcześniej indiańskiej ludności tubylczej, którą zresztą w praktyce usiłowano asymilować. Druga grupa państw, a mianowicie państwa Europy Środkowej i Wschodniej, zaproponowała postanowienie o zagwarantowaniu praw mniejszości wedle modelu sowieckiego, czyli opierając się na uznanych narodach i narodowościach.

Większość członków Komisji poparła pierwsze stanowisko i postanowienie o mniejszościach zostało pominięte w projekcie Deklaracji przekazanym Zgromadzeniu Ogólnemu. Na jesiennej sesji Zgromadzenia doszło w jego Trzecim Komitecie do ponownego wniesienia propozycji postanowienia o ochronie mniejszości przez Związek Sowiecki, Jugosławię

¹¹ Powyższą relację z przebiegu dyskusji opieram na opracowaniu: A. Eide, *The Non-Inclusion of Minority Rights. Resolution 217 C (III)*, [w:] *The Universal Declaration of Human Rights. A Common Standard of Achievement*, A. Eide, G. Alfredsson (eds), The Hague–Boston–London 1999, s. 702-707.

¹² *Ibidem*, s. 703. W kwestii rozróżnienia między rasą, kolorem skóry, pochodzeniem narodowym i językiem mniejszości zob. też J. Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent*, Philadelphia 1999, s. 103-109.

oraz Danię. Większość głosów uzyskało jednak ponownie stanowisko grupy pierwszej. Państwa, które początkowo nie były przeciwne klauzuli mniejszości, dały się przekonać argumentowi, że ochronę taką gwarantuje silna formuła zasady równości i niedyskryminacji (art. 2), która eliminuje potrzebę odrębnego postanowienia o ochronie mniejszości. W ten sposób doszło do pominięcia postanowienia o mniejszościach w Deklaracji przyjętej 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne. Dobrze się jednak stało, że Zgromadzenie przyznało w rezolucji 217 C (III), że „Narody Zjednoczone nie mogą pozostawać obojętne wobec losu mniejszości”. Dlatego rezolucja zaleciła dalsze prace nad zapewnieniem efektywnej ochrony mniejszości. Nie ulega jednak wątpliwości, że dla promocji międzynarodowej ochrony praw mniejszości była to ogromna porażka. Skonstruowanie bowiem li tylko podstawowych zasad i norm w tej materii zostało opóźnione o niemal 20 lat.

4. Źródła niepowodzeń włączenia klauzuli mniejszości narodowych po 1945 r.

Generalnie można, jak się wydaje, zidentyfikować trzy źródła niepowodzeń wprowadzenia regulacji praw mniejszości narodowych czy etnicznych do międzynarodowych instrumentów prawnych bezpośrednio po II wojnie światowej. Ich symptomy ujawniły się już w toku prac nad projektem Karty Narodów Zjednoczonych wiosną 1945 r. Można wśród nich przede wszystkim wymienić trzy źródła:

- doświadczenia związane z mniejszościami narodowymi w okresie 1918-1945,
- specyficzną koncepcję (filozofię) praw człowieka,
- techniczno-legislacyjne trudności uzgodnienia jednolitej definicji mniejszości narodowych czy etnicznych.

4.1. Doświadczenia związane z mniejszościami narodowymi w latach 1918-1945

Już w trakcie obrad konferencji w San Francisco dominowała wyraźnie przyczyna wywodząca się z negatywnych doświadczeń wielu państw w okresie poprzedzającym. Ton tej debaty podsumował jeden z komentatorów jako dominację koncepcji „ochrony przed mniejszościami” nad „ochroną mniejszości”¹³. Innymi słowy, doświadczenia międzywojnia i samej II wojny światowej stworzyły silne obawy państw przed mniejszościami narodowymi i wynikającą stąd niechęć do wzmocnienia ich ochrony.

Z punktu widzenia doświadczeń czechosłowackich i polskich roszczenia niemieckie były po części oparte na zamiarach integracji Niemców z Rzeszą wedle nacjonalistycz-

¹³ Na temat „ochrony mniejszości” i „ochrony przed mniejszościami” zob. J. Helgesen, *Protecting Minorities in the Conference of Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process*, [w:] *The Strength of Diversity...*, s. 159-186, zwł. s. 159.

nych hasel¹⁴. Z kolei roszczenia sowieckie były głównie motywowane rzekomą potrzebą niesienia pomocy mniejszościom narodowym traktowanym jako części oddzielone od narodu rosyjskiego. Ponadto u progu i w trakcie wojny mniejszości te odgrywały częstokroć rolę piątej kolumny¹⁵.

W takim klimacie trudno było liczyć w istocie na szczególną wyrozumiałość państw, by udzieliły one prawnomiędzynarodowych gwarancji dla mniejszości narodowych. Nie było wówczas poparcia nawet dla kontynuacji traktatów zawartych w celu ochrony mniejszości narodowych po I wojnie światowej, mimo ich sporej liczby, szczegółowych regulacji i dostępności procedur. W związku z upadkiem imperiów wielonarodowych (Rosja, Austro-Węgry i imperium osmańskie) oraz powstaniem wielu nowych państw w Europie Środkowej i Wschodniej, traktaty pokoju i inne specjalne regulacje stworzyły w istocie specjalne reżimy konwencyjne dla ochrony mniejszości narodowych, których pojawienie się, niekiedy w znacznych proporcjach, miało złagodzić skutki zmian terytorialnych w Europie. Koherentny podział na cztery formy regulacji powstałych w sprawach mniejszości pod egidą Ligi Narodów wyróżnia Gaetano Pentassuglia¹⁶:

- specjalne traktaty państw sprzymierzonych i stowarzyszonych z niektórymi państwami (m.in. z Polską i Czechosłowacją w 1919 r.),
- specjalne rozdziały w traktatach pokoju z Austrią i Bułgarią w 1919 r. oraz z Węgrami w 1920 r. i Turcją w 1923 r.,
- specjalne konwencje dotyczące Górnego Śląska w 1922 r. i terytorium Kłajpedy w 1934 r.,
- deklaracje złożone jako warunek przyjęcia do Ligi Narodów przez Finlandię (1921), Albanię (1921), Litwę (1922), Łotwę (1923), Estonię (1923) oraz Irak (1932).

Wyróżniającą cechą tego pierwszego systemowego zorganizowania ochrony mniejszości narodowych było niepoprzedzenie na stworzeniu norm merytorycznych, ale nadto rozwiniecie standardów proceduralnych z możliwością odwołania się do takich form rozstrzygania sporów, jak krajowa i międzynarodowa mediacja, arbitraż i sądownictwo, nierzadko przy udziale Rady Ligi Narodów oraz Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM)¹⁷.

W podsumowaniu tego wątku można stwierdzić, że system Ligi Narodów nie zdołał w sumie rozwiązać problemów mniejszości narodowych i nie przyczynił się do trwałego

¹⁴ Dotyczy to w szczególności hasła: *Ein Volk, ein Reich, ein Führer*, czyli „Jeden naród, jedna Rzesza, jeden przywódca”.

¹⁵ Termin ten powstał na oznaczenie pejoratywnej roli mniejszości. Wywodzi się on z wydarzeń w toku wojny domowej w Hiszpanii w 1936 r.

¹⁶ Szerzej: G. Pentassuglia, *Minorities in International Law. An Introductory Study*, Strasbourg 2002, s. 27-28.

¹⁷ *Ibidem*, s. 26-29. STSM wydał na temat mniejszości narodowych jeden wyrok dotyczący praw mniejszości w dziedzinie oświaty na Górnym Śląsku (*Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*), PCIJ, Series B, No. 15, 1928) oraz kilkanaście opinii doradczych, w tym kilka odnoszących się do Polski.

zapobieżenia napięciom i konfliktom na tym tle. Stało się tak jednak głównie z przyczyn politycznych, zwłaszcza wzrostu nacjonalizmów, oraz powstających pod ich naciskiem autokratycznych i totalitarnych systemów ustrojowych (Związek Sowiecki, Niemcy, Włochy). W takim klimacie systemom mniejszości nie dano w okresie Ligi Narodów po prostu szansy praktycznego sprawdzenia ich założeń i oddziaływania w dłuższym przedziale czasu¹⁸.

Do powstałej sytuacji politycznej wobec regulowania spraw mniejszościowych doszły również względy prawne po stronie Narodów Zjednoczonych. Przyjęto bowiem założenia odbiegające od rozwiązań okresu Ligi Narodów. Przede wszystkim rozwiązania te uznano za nieobowiązujące w nowych okolicznościach, czyli niepodlegające kontynuacji po II wojnie światowej. Opinię prawną w tej sprawie wydał w 1950 r. sekretariat ONZ, powołując się na klauzulę „zasadniczej zmiany okoliczności” (klauzula *rebus sic stantibus*)¹⁹.

Z tych głównie przyczyn w Karcie Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r. nie znalazła się ani jedna wzmianka o mniejszościach narodowych czy etnicznych w kontekście praw człowieka. Znalazły się one jednak w sposób dorozumiany jako objęte ogólnikowymi postanowieniami praw człowieka (zob. cz. IV/3 niżej). W pracach nad PDPCz kilka lat później te same doświadczenia determinowały w znacznej mierze stanowiska wielu państw w kwestii uregulowania praw mniejszości narodowych.

4.2. Specyficzna koncepcja (filozofia) praw człowieka

Karta Narodów Zjednoczonych zawiera w sumie siedem postanowień praw człowieka. Jedna ich grupa proklamuje prawa człowieka jako cele i funkcje, druga zaś formułuje je w kontekście współpracy gospodarczej i społecznej oraz systemu międzynarodowego powiernictwa, trzecia natomiast przenosi cele w sferze praw człowieka do funkcji i kompetencji organów ONZ, tworząc dla nich ramy organizacyjne i kompetencyjne²⁰.

Nowe podejście do praw człowieka w Karcie Narodów Zjednoczonych odzwierciedlają typowe klauzule sformułowane jako popieranie i zachęcanie do „poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie” (np. art. 1 pkt 3, art. 13 ust. 1b czy art. 55 c). Formuła ta oznacza preferencję dla nowej uniwersalnej filozofii praw człowieka, która została zdeterminowana przez zasadę równości („dla wszystkich”) i niedyskryminacji („bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie”). Podejście to odchodzi zatem od równoczesnej preferencji dla poszanowania praw człowieka określonych grup, zwłaszcza tych szczególnie zagrożonych (np. kobiet czy dzieci). Podkreślano w ówczesnych debatach, że podejście od strony zasady równości

¹⁸ G. Pentassuglia, *op. cit.*, s. 29.

¹⁹ *Ibidem*. Jej treść normatywną jako normy prawa zwyczajowego potwierdziła później w art. 62 Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r.

²⁰ Zob. K. Drzewicki, *Prawa człowieka w Karcie NZ i w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 3, s. 9-24.

i niedyskryminacji będzie wystarczającą odpowiedzią na potrzeby poszanowania praw człowieka różnych grup ludzkich.

Początkowa filozofia Narodów Zjednoczonych w sferze praw człowieka wyjaśnia priorytet dla budowania Międzynarodowej karty praw człowieka jako ogólnego systemu poszanowania praw człowieka. Zarazem jednak zaczęto dostrzegać jej ograniczenia i nieskuteczność. W szczególności po uchwaleniu międzynarodowych paktów praw człowieka w 1966 r. uznano za konieczne wzmocnienie nurtu prawotwórstwa międzynarodowego skoncentrowanego na podejściu problemowym i grupowym. Z czasem określono ten nurt jako tzw. personalizację praw człowieka, czyli uchwalanie instrumentów specjalnych dla zagrożonych grup ludzkich²¹. Z tej inspiracji powstały w ONZ i organizacjach regionalnych liczne konwencje oraz deklaracje dotyczące praw uchodźców, kobiet, dzieci, mniejszości narodowych, ludności tubylczej, osób niepełnosprawnych, pracowników migrujących czy osób znikających. Niekiedy określa się ten trend jako „prawa człowieka plus” (albo „prawa człowieka+”), przez co wskazuje się, że członkowi danej grupy przysługują wszystkie prawa uchwalone w generalnych instrumentach prawnych plus te, które wynikają ze specjalnych potrzeb czy specyfiki danej grupy.

Dualizm podejścia do normotwórczej sfery praw człowieka dobrze ilustruje filozoficzne rozróżnienie, które charakteryzuje ewolucję podejścia do praw mniejszości od modelu sprawiedliwości typu „niewidocznego członkostwa” (*membership-blind model*) do modelu „wrażliwego na członkostwo” (*membership-sensitive model*). Wedle pierwszego normy tworzy się na zasadzie równości dla wszystkich w celu ich równego traktowania, nie bacząc na zróżnicowane członkostwo grup, natomiast drugi model polega na wrażliwości wobec zróżnicowania między członkami grupy, które może nawet uzasadniać nierówne traktowanie w celu udzielenia pomocy i zapewnienia osobom bardziej zagrożonym pełnego korzystania z ich praw²².

Ogółem zatem wobec niepowodzeń filozofii równości i niedyskryminacji ONZ oba podejścia są potrzebne w celu budowy adekwatnych podstaw dla praw mniejszości narodowych, dlatego należy je traktować komplementarnie²³.

²¹ Termin „personalizacja praw człowieka” wprowadził francuski prawnik czeskiego pochodzenia Karel Vasak w swoim wykładzie haskim: K. Vasak, *Le droit international des droits de l'homme*, „Recueil des cours de l'Académie de Droit International” 1974, vol. 4, s. 388-391.

²² Rozróżnienie to wprowadził filozof fiński J. Rääkkä: J. Rääkkä, *Is Membership-Blind Model of Justice False by Definition?*, [w:] *Do We Need Minority Rights? Conceptual Issues*, J. Rääkkä (ed.), The Hague–Boston–London 1996, s. 3-19.

²³ Takie widzenie reprezentują obecnie różne organy zajmujące się problematyką mniejszości narodowych. Na temat stanowiska Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych zob. K. Drzewicki, *The OSCE High Commissioner on National Minorities – Confronting Traditional and Emerging Challenges*, [w:] *OSCE and Minorities. Assessment and Prospects*, S. Parzymies (ed.), Warszawa 2007, s. 16.

4.3. Techniczno-legislacyjne trudności uzgodnienia jednolitej definicji mniejszości narodowych czy etnicznych

Kolejnym źródłem, a raczej przyczyną nieuwzględnienia klauzuli mniejszości narodowych w powojennych instrumentach prawa międzynarodowego stały się techniczno-legislacyjne trudności uzgodnienia jednolitej definicji mniejszości narodowych czy etnicznych. Trudności te nie mają z reguły podłoża dyplomatycznych obstrukcji, choć mogą do takich celów posłużyć. W przypadku definicji mniejszości narodowych mamy częstokroć do czynienia z brakiem krajowych definicji legislacyjnych czy naukowych. Te z kolei definicje, które zostały sformułowane, są na tyle zróżnicowane, że nie sposób wyprowadzić z nich podobne elementy składowe dla potencjalnie wspólnej definicji międzynarodowej na szczeblu powszechnym czy regionalnym.

Jak wskazano wyżej (cz. I), w rezolucji 217 C (III) „w sprawie losu mniejszości” (*Fate of Minorities*), Zgromadzenie Ogólne jednoznacznie wyjaśniło, że Narody Zjednoczone nie zdołały uzgodnić jednolitego rozwiązania dla tej skomplikowanej i delikatnej kwestii, która wykazuje aspekty szczególne w każdym państwie (ust. 3 preambuły rezolucji). Należy mieć wszakże świadomość, że brak poprawnej definicji mniejszości narodowej nie musi powodować całkowitej bezradności, albowiem rozważenia domagają się minimum dwie sugestie.

Pierwsza wywodzi się jeszcze z jurysprudenencji prawa rzymskiego, którego jeden z komentatorów stwierdził, że *omnis definitio periculosa est* (definiowanie wszystkiego jest niebezpieczne). Być może zatem sam zamiar zdefiniowania pojęć tak zróżnicowanych w poszczególnych państwach mógłby doprowadzić do pewnych niebezpieczeństw. Przykładowo zbyt szeroka lub wąska definicja mogłaby poczynić wiele szkód w kwestii wzmocnienia poszanowania praw mniejszości narodowych. Druga sugestia podsuwa pewne rozwiązania subsydiarne, które mogą polegać przykładowo na odwołaniu się do definicji opisowych (deskryptywnych), czyli na wyliczeniu maksymalnej liczby cech danego zjawiska. W istocie powojenna ewolucja definiowania mniejszości podążyła taką właśnie drogą.

5. Dalsze losy regulacyjne międzynarodowej ochrony mniejszości narodowych

Porażka PDPCz została złagodzona przez rezolucję 217 C (III), gdyż zgodnie z jej zaleceniem Komisji Praw Człowieka i jej Podkomisji ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości powierzono dalsze prace w kwestiach mniejszości, a w szczególności sporządzenie gruntownego studium (*thorough study*) problemu mniejszości. W tym celu Podkomisja określiła w 1949 r. obszar swojego działania, nadając priorytet kwestiom definicji mniejszości, ich klasyfikacji wedle kategorii wymaganej ochrony

oraz zbieraniu informacji na temat sytuacji mniejszości²⁴. W ramach tego mandatu Podkomisja zaproponowała wprowadzenie specjalnego postanowienia do projektu Międzynarodowego paktu praw cywilnych i politycznych, który przyjęto w 1966 r. Jego tekst został w dyskusji osłabiony przez podejście bardziej indywidualistyczne (osoby należące do mniejszości) niż grupowe. Przyjęta propozycja przybrała postać art. 27 wyżej wymienionego paktu: „W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy”. Mimo kompromisowej treści był to pierwszy instrument traktatowy, który wprowadził postanowienie o prawach osób należących do mniejszości etnicznych²⁵. Postanowienie to podlega mechanizmom kontroli przewidzianym w pakcie (sprawozdania państw, skargi międzypaństwowe i zawiadomienia, czyli petycje do Komitetu Praw Człowieka). Od wejścia w życie paktu w 1976 r., czyli od ponad 40 lat, Komitet przyczynił się zaledwie do nieznacznego wzmocnienia ochrony praw mniejszości, głównie poprzez system sprawozdań i dialogu z rządami, a w niewielkim stopniu przez jurysprudencję wypracowaną na tle rozpatrywanych zawiadomień²⁶.

Na kolejnym etapie realizacji wskazanego programu Podkomisja podjęła po dłuższej przerwie problem definicji mniejszości. Wyznaczony w tym celu w 1971 r. Specjalny Sprawozdawca Francesco Capotorti (Włochy) przedłożył swoje sprawozdanie w 1977 r. Dokument ten jest najbardziej pogłębionym studium definicji mniejszości w ONZ, po którym powstał jeszcze raport J. Deschênes (Kanada) na potrzeby prac Komisji Praw Człowieka nad projektem deklaracji o prawach mniejszościowych²⁷. Ostatecznie Zgromadzenie Ogólne przyjęło 10 grudnia 1992 r. Deklarację praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych.

Prace nad definicją mniejszości, na które Podkomisja spożytkowała wiele lat, były poniekąd zadaniem zastępczym, gdyż brak definicji nie stanowił bynajmniej głównej przeszkody dla poprawy normatywnej ochrony praw mniejszości (zob. cz. IV/3 wyżej). Najlepszym bodaj uzasadnieniem tej tezy jest to, że uchwalona ostatecznie przez Zgro-

²⁴ A. Eide, *op. cit.*, s. 711.

²⁵ Próbę podjęcia problemów ochrony mniejszości narodowych stworzyła Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1965 r. Jej organ kontroli (Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej – CERD), mimo braku samego terminu „mniejszość narodowa” w konwencji, zaprasza państwa-strony do informowania w sprawozdaniach okresowych o sytuacji faktycznej i prawnej mniejszości w ramach szerszej koncepcji zakazu dyskryminacji rasowej.

²⁶ Z krytyką spotkały się Uwagi ogólne (*General Comment*) nr 23 Komitetu z 1994 r. z powodu dokonania wykładni rozszerzającej art. 27 (zakres pozytywnych obowiązków państw i podmiotów innych niż państwa, zakres podmiotowy obejmujący nie tylko obywateli i nie tylko osoby o stałym miejscu zamieszkania) – zob. M. Bossuyt, *op. cit.*, s. 165.

²⁷ Sprawozdania F. Capotorti (E/CN.4/Sub.2/384 Add 1-7) i J. Deschênes (E/CN.4/Sub.2/ 1985/31).

madzenie Ogólne deklaracja z 1992 r. nie wykorzystwała osiągnięć prac Podkomisji oraz Komisji i opracowanych przez nią profesjonalnie sprawozdań na temat definicji mniejszości. W ocenie Deklaracji należy zauważyć, że w systemie ONZ jest to pierwszy od jej powstania instrument całościowo skupiony na problematyce praw mniejszościowych. Niestety Deklaracja została sformułowana w żargonie typowym dla ONZ, unikającym częstokroć precyzowania uprawnień osób należących do mniejszości narodowych oraz odpowiednich zobowiązań państw²⁸.

Zasadniczo zatem ONZ nawet pod wpływem typowo etnicznych konfliktów lat 90. w Europie Środkowej i Wschodniej, zwłaszcza na Bałkanach, w Afryce i Azji, nie była w stanie przebudzić się z letargu pasywności wobec problematyki mniejszości. Twierdzi się przy tym, że większość konfliktów na świecie wywodzi się z przyczyn etnicznych lub mających etniczne aspekty. Inaczej niż w przypadku innych grup zagrożonych (kobiety, dzieci, uchodźcy, migranci czy osoby niepełnosprawne) ONZ nie poczyniła kroków normotwórczych dla ochrony mniejszości narodowych. ONZ i rządy zdobyły się jedynie na przyjęcie Deklaracji, która choć merytorycznie osłabiona, mogłaby odegrać większą rolę, gdyby jej system implementacji nie był tak słaby²⁹. Na kolejnym etapie mogły one podjąć wysiłek w celu przyjęcia traktatu w tej materii. Łącznie 75 lat działalności ONZ doprowadziło do stanu, który można określić mianem deficytu normatywnego w sferze mniejszości narodowych.

Znacznie więcej sukcesów odnotowano w regionie europejskim, gdzie dwie organizacje – Rada Europy oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE, a do 1984 r. KBWE) – podjęły, z pewnym opóźnieniem, bardziej zdecydowane działania. Każda z nich wniosła do ochrony mniejszości wkład o zróżnicowanym charakterze. OBWE wypracowała cały katalog standardów dotyczących mniejszości w latach 1989-1991, które mają dla 56 uczestniczących państw charakter wiążących norm politycznych. Co istotne, te i inne standardy tzw. wymiaru ludzkiego (demokracja, rządy prawa, prawa człowieka i kwestie humanitarne) stanowią część składową koncepcji tzw. wszechstronnego bezpieczeństwa i współpracy (*comprehensive and cooperative security*) dla Europy³⁰.

W odniesieniu do mniejszości narodowych doszło w istocie do podniesienia rangi tego problemu, gdyż został potraktowany jako część gwarancji bezpieczeństwa w Europie. Inną wielce zaskakującą kwestią jest dorobek standardotwórczy OBWE w dziedzinie mniejszości narodowych. Dokument kopenhaski OBWE z 1990 r. zawiera ponad 30 postanowień operatywnych, a o rok późniejsze sprawozdanie z posiedzenia ekspertów KBWE

²⁸ Zob. K. Drzewicki, *Mniejszości*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. 4: *Prawo międzynarodowe publiczne*, J. Symonides, D. Pyć (red.), Warszawa 2014, s. 261-264.

²⁹ Kwestie implementacji postanowień Deklaracji dyskutowane są obecnie w czasie obrad Forum Narodów Zjednoczonych ds. Mniejszości, przy współudziale Specjalnego Sprawozdawcy ds. Mniejszości. Obrady Forum w Genewie zajmują raz w roku kilka dni i przerodziły się w istocie w serię bardzo krytycznych wystąpień przedstawicieli mniejszościowych organizacji pozarządowych.

³⁰ K. Drzewicki, OBWE, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, s. 315-316.

w sprawie mniejszości narodowych (Genewa, 1991) wypracowało ponad 40 dalszych postanowień operatywnych. Oba instrumenty zawierają więc najobszerniejszy zbiór standardów dotyczących mniejszości narodowych. W porównaniu ze skromną i lakoniczną formułą art. 27 paktu katalog standardów OBWE jest doprawdy imponujący, i to na tyle, że zasługuje na określenie „polityczny traktat” w kwestiach mniejszościowych³¹. System ten uzupełnia dziewięć tematycznych zaleceń i wytycznych Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych, które sprecyzowały standardy w sferze oświaty, języków, udziału w sprawach publicznych, mediów drukowanych, działalności policyjnej w stosunkach z mniejszościami, integracji mniejszości itp.³² Jest sprawą wielce zastanawiającą, że tak imponujący dorobek normotwórczy 56 państw nie był możliwy do powtórzenia, choćby w części, w ramach ONZ.

Druga z wymienionych organizacji regionalnych, Rada Europy, przystąpiła do stanowienia standardów mniejszości narodowych z jeszcze większym opóźnieniem niż OBWE. Mając w swoim gronie wyłącznie państwa demokratyczne respektujące rządy prawa i prawa człowieka, podjęto w 1992 r. pod wyraźnym wpływem OBWE wysiłki na rzecz uchwalenia wiążącego traktatu. W 1995 r. uchwalono Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych, która weszła w życie w 1998 r.³³ Konwencja jest pierwszym wszechstronnym traktatem międzynarodowym poświęconym całościowo problematyce mniejszości narodowych. Poza katalogiem ostrożnie sformułowanych merytorycznych praw człowieka i praw mniejszościowych³⁴ zawiera ona mechanizm implementacyjny oparty na okresowych sprawozdaniach rządów, które rozpatruje Komitet Ministrów i jego Komitet Doradczy złożony z ekspertów. Konwencja wypracowała ogromną „jurysprudencję”, która obok konkluzji indywidualnych w kontekście sprawozdań określonego rządu przyniosła tzw. komentarze tematyczne, podsumowujące w danej kwestii interpretacje Komitetu Doradczego wypracowane w toku procedury sprawozdawczej. Konwencja jest dobrym przykładem tego, jak można nawet przy ostrożnie wyartykułowanych normach

³¹ Szerzej: idem, *Minority Protection within the OSCE*, [w:] *Managing Diversity. Protection of Minorities in International Law*, D. Thüerer, Z. Kędzia (eds), Zürich 2009, s. 114-115.

³² Szerzej o zaleceniach: idem, *Zalecenia tematyczne Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 1: *Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka*, R. M. Czarny, K. Spryszak (red. nauk.), Toruń 2012, s. 620-643.

³³ Więcej o konwencji ramowej zob. E. J. Aarnio, *Minority Rights in the Council of Europe. Current Developments*, [w:] *Universal Minority Rights*, A. Phillips, A. Rosas (eds), Turku/Åbo–London 1995, s. 123-133; *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, M. Weller (ed.), Oxford 2005.

³⁴ Ostrożność tę pokazuje art. 10 ust. 2: „Na obszarach zamieszkałych tradycyjnie lub w znaczącej ilości przez osoby należące do mniejszości narodowej, o ile osoby te tego sobie zażyczą, i tam, gdzie takie życzenie odpowiada rzeczywistym potrzebom, Strony będą starać się zapewnić, na tyle, na ile to możliwe, warunki, które umożliwią używanie języka mniejszości w stosunkach pomiędzy tymi osobami a organami administracyjnymi”.

merytorycznych wygenerować pozytywne skutki dla wewnętrznych regulacji prawnych i praktyki państw w sprawach mniejszości narodowych.

6. Podsumowanie

PDPCz, a wcześniej Karta Narodów Zjednoczonych rozczarowały pominięciem problematyki praw mniejszości narodowych w swoich tekstach. Spowodowało to rozległe i długotrwałe implikacje dla całego prawa międzynarodowego praw człowieka. Stąd jednym z celów niniejszego eseju było zidentyfikowanie przyczyn tego niepowodzenia. Próba ta zakończyła się wskazaniem trzech przyczyn (źródeł) omawianego niepowodzenia: doświadczenia związane z mniejszościami narodowymi w okresie 1918-1945; specyficzna koncepcja (filozofia) praw człowieka; techniczno-legislacyjne trudności uzgodnienia jednolitej definicji mniejszości narodowych czy etnicznych. W ocenie poszczególnych przyczyn należy wskazać, że ich oddziaływanie jest nadal odczuwalne, choć pojawiają się symptomy zróżnicowania ich wpływu.

Przyczyny związane z doświadczeniami przed- i powojennymi tracą na aktualności, a ich złowrogie, zwłaszcza separatystyczne, scenariusze się nie sprawdzają. Konflikty prowadzące do separatyzmu (Bałkany, Kaukaz, Katalonia) traktowane są jako specyfika regionów lub państw, w których powstały. Innymi słowy, przyczyny te bywają zatem w mniejszym stopniu przeszkodą dla rozwoju regulacji na rzecz mniejszości narodowych, ich autonomii oraz integracji z innymi wspólnotami danego państwa, czemu sprzyjają rozwiązania demokratyczne i rządy prawa. Trend ten znalazł wyraźne potwierdzenie w ewolucyjnym ukształtowaniu się poprzez parokrotne referenda nowego kantonu Szwajcarii – Jury, który po kilkunastu latach procesu wyodrębnił się z kantonu Berna³⁵.

Innym przykładem była akceptacja krajowych procedur rejestracji wyborczej i Wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Gorzelić i inni przeciwko Polsce* (nr 44158/98 z 2004 r.)³⁶. W niektórych organach władzy publicznej powstały wówczas obawy o rozpoczęcie rzekomego procesu separatystycznego przez Związek Ludności Narodowości Śląskiej, jednakże nie takie były intencje strony skarżącej, która uszano-

³⁵ Zob. szerzej o tym ciekawym procesie wyodrębnienia się z kantonu niemieckojęzycznego wspólnot francuskojęzycznych z przewagą katolików: G. Malinverni, *Switzerland as a Model for the Protection of Minorities?*, [w:] *Managing Diversity...*, s. 207-212.

³⁶ Trybunał wypowiedział się w tej sprawie dwukrotnie: w postępowaniu przed Izbą w 2001 r. i przed Wielką Izbą w 2004 r., nie doszukując się naruszenia konwencji w odmowie rejestracji stowarzyszenia (Związek Ludności Narodowości Śląskiej), które wedle statutu miało być jakoby organizacją śląskiej mniejszości narodowej. Sądową odmowę rejestracji Związku podtrzymał Sąd Najwyższy. Gdyby doszło do uznania naruszenia, stowarzyszenie to miałoby prawo do uczestniczenia w podziale mandatów w wyborach do sejmiku z pominięciem progów ustalonych dla innych list wyborczych (5% lub 8%).

wała *dictum* Trybunału. Oznacza to, że poddanie spornych kwestii mniejszościowych demokratycznym procedurom opartym na zasadach rządów prawa silnie redukuje tendencje separatystyczne³⁷.

Specyficzna koncepcja (filozofia) sformułowania praw człowieka w Karcie Narodów Zjednoczonych jako powszechnych indywidualnych praw człowieka na zasadzie równości i niedyskryminacji miała uczynić ochronę wyodrębnionych praw mniejszości działaniem zbyt prostym. Wiele rządów uwierzyło, że ogólny system ochrony praw człowieka wystarczy również jako ochrona dla praw mniejszości, licząc też być może na postępy asymilacji mniejszości. Jednak model „niewidocznego członkostwa” (*membership-blind model*) okazał się niewystarczający i należy go uzupełnić modelem „wrażliwości na członkostwo” (*membership-sensitive model*). To zaś było wskazaniem, że model ONZ należy uzupełnić aktywnym normotwórstwem, które odpowiadałoby wrażliwie na potrzeby osób należących do mniejszości. Tą właśnie drogą podążyły odważne działania normotwórcze OBWE i Rady Europy od lat 90., przeciwstawiając się pasywności ONZ.

Jak wskazano wyżej, techniczno-legislacyjne trudności uzgodnienia jednolitej definicji mniejszości narodowych czy etnicznych były traktowane najpierw z pedantyzmem, ale głównie w celu zablokowania tworzenia norm dla desygnatów niedających się zdefiniować. W Komisji i jej Podkomisji wypracowano dwie definicje, które choć sporządzone profesjonalnie, niewiele przyczyniły się do poprawy regulacji praw mniejszościowych. Od początku bowiem było wiadomo z teorii logiki, że w przypadku braku poprawnej definicji (*definiendum* = *definiens*) można posłużyć się również na potrzeby legislacji definicjami niedoskonałymi, zwłaszcza opisowymi. W konsekwencji ONZ „straciło” sporo lat na poszukiwanie definicji mniejszości narodowych, zawieszając praktycznie działalność normotwórczą. I na odwrót, tam gdzie podjęto prace nad regulacjami na temat mniejszości narodowych (OBWE i Rada Europy), brak owej definicji nie stanowił przeszkody nie do pokonania w działalności normotwórczej.

Uwzględniając zmiany w dynamice oddziaływania powyższych trzech przyczyn, można stwierdzić, że brak postanowienia o mniejszościach narodowych w Powszechnej Deklaracji opóźnił działania normotwórcze o kilkanaście lat w ONZ i organizacjach regionalnych. Gdyby w Deklaracji znalazło się choćby ogólne postanowienie o mniejszościach, tak jak czyni to art. 27 paktu MPPOiP, ONZ może wcześniej zajęłaby się tymi problemami w swojej działalności. Zadanie, którego nie wykonała Deklaracja, pozostało w istocie niewykonane na szczeblu uniwersalnym i regionalnym do 1966 r. Z tego zaś powodu opóźnione zostały dalsze kroki na płaszczyźnie uniwersalnej, a przyjęta w 1992 r. deklaracja potwierdziła jedynie, jak bardzo bezradna jest ONZ.

³⁷ W ten sposób zdała po raz kolejny egzamin zasada *ubi ius, ibi remedium* („gdzie prawo, tam środek odwoławczy”), która otwiera drogę do sądowego rozstrzygnięcia sporów na poziomie krajowym i międzynarodowym. Najpierw musi jednak zaistnieć *ius* w danej materii.

Wobec istniejących potrzeb regulacyjnych szybciej i skuteczniej natomiast zareagowały organizacje regionalne. Dopiero zatem od lat 90. zaczęły one redukować powstały po 1945 r. deficyt normatywny w sferze praw osób należących do mniejszości narodowych. Gdyby na czas reagowano na roszczenia, dążenia i postulaty mniejszości narodowych, dla których brak było odpowiednich regulacji przez całe dekady, znaczna część sporów i konfliktów byłaby do uniknięcia lub osłabienia. O ile działania OBWE mają albo charakter politycznych nacisków, albo przedsięwzięć prewencyjnych (Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych), o tyle konwencja ramowa daje potencjał do bardziej systematycznego i wszechstronnego badania krajowych regulacji prawnych i oceny ich zgodności z jej standardami. Poza zwiększeniem liczby stron, konwencji ramowej brakuje praktycznie tylko mechanizmu skargowego, który przybliżyłby mniejszości narodowych i rządy do szerszej akceptacji jurysprudenencji w sprawach mniejszościowych³⁸. Obecnie nadal jednak opór rządów jest zbyt wysoki, by zgodziły się one na takie rozszerzenie rozwiązań implementacyjnych.

W konkluzji należy spojrzeć na wskazane wyżej słabości i braki standardów materialnych oraz implementacyjnych z perspektywy interesów Polski i polskiej mniejszości poza granicami kraju. O ile standard ochrony mniejszości zamieszkujących Polskę odpowiada generalnie wymogom międzynarodowym, o tyle od kilkunastu lat dochodzi do systemowych i poważnych naruszeń praw mniejszościowych ludności polskiej zamieszkałej na Białorusi i Litwie, zwłaszcza w sferze praw językowych i oświatowych. W przypadku Białorusi, państwa dalekiego od demokracji, żadna z procedur dostępnych w ONZ i OBWE nie jest w stanie doprowadzić do rozpatrzenia zarzutów wobec władz Białorusi. Z kolei Litwa, państwo demokratyczne, będące członkiem Rady Europy i Unii Europejskiej, podlega wielu procedurom badania przestrzegania praw człowieka i praw mniejszościowych. Niestety te łagodne procedury nie przynoszą znaczących efektów, a odwołanie się do ostrzejszych środków, zwłaszcza w formie wniesienia skargi międzypaństwowej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Litwie, nie zyskało jak dotąd zgody kolejnych rządów po 1989 r. Ostrożność dyplomatyczna polskiego rządu wygrywa niestety z poważnymi naruszeniami praw osób należących do mniejszości polskiej na Litwie.

³⁸ Obecnie tylko 39 państw jest stronami konwencji ramowej na 47 członków Rady Europy. Przy podpisaniu lub ratyfikacji 18 państw złożyło swoje zastrzeżenia lub deklaracje interpretacyjne. Państwami, które odmówiły ratyfikacji, są: Andora, Belgia, Francja, Grecja, Islandia, Luksemburg, Monako i Turcja. W sprawie propozycji takiego mechanizmu zob. K. Drzewicki, *Advisability and Feasibility of Establishing a Complaints Mechanism for Minority Rights*, „Security and Human Rights” 2010, vol. 21, nr 2, s. 93-107; idem, *Koncepcja mechanizmu skargowego w prawie międzynarodowej ochrony praw mniejszości narodowych*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 1, J. Jaskiernia (red.), Warszawa 2014, s. 475-493.

Bibliografia

- Arnio E. J., *Minority Rights in the Council of Europe. Current Developments*, [w:] *Universal Minority Rights*, A. Phillips, A. Rosas (eds), Turku/Åbo–London 1995.
- Bossuyt M. J., *International Human Rights Protection. Balanced, Critical, Realistic*, Cambridge–Antwerp–Portland 2016, <https://doi.org/10.1017/9781780687537>.
- Drzewicki K., *Advisability and Feasibility of Establishing a Complaints Mechanism for Minority Rights*, „Security and Human Rights” 2010, vol. 21, nr 2.
- Drzewicki K., *Koncepcja mechanizmu skargowego w prawie międzynarodowej ochrony praw mniejszości narodowych*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 1, J. Jaskiernia (red.), Warszawa 2014.
- Drzewicki K., *Minority Protection within the OSCE*, [w:] *Managing Diversity. Protection of Minorities in International Law*, D. Thürer, Z. Kędzia (eds), Zürich 2009.
- Drzewicki K., *Pluralism and Freedom of Association: The Case of Trade Unionism*, [w:] *The Strength of Diversity. Human Rights and Pluralist Democracy*, A. Rosas, J. Helgesen, D. Goodman (eds), Dordrecht–Boston–London 1992.
- Drzewicki K., *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jako inspiracja współczesnego rozwoju praw człowieka*, „Chrześcijańskie Wyzwania” 1983, nr 123.
- Drzewicki K., *Prawa człowieka w Karcie NZ i w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 3.
- Drzewicki K., *The OSCE High Commissioner on National Minorities – Confronting Traditional and Emerging Challenges*, [w:] *OSCE and Minorities. Assessment and Prospects*, S. Parzymies (ed.), Warszawa 2007.
- Drzewicki K., *Zalecenia tematyczne Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 1: *Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka*, R. M. Czarny, K. Spryszak (red. nauk.), Toruń 2012.
- Eide A., *The Non-Inclusion of Minority Rights: Resolution 217C (III)*, [w:] *The Universal Declaration of Human Rights. A Common Standard of Achievement*, A. Eide, G. Alfredsson (eds), The Hague–Boston–London 1999.
- Franck T. M., *Legitimacy in the International System*, „American Journal of International Law” 1988, vol. 82, nr 4, <https://doi.org/10.2307/2203510>.
- Helgesen J., *Protecting Minorities in the Conference of Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process*, [w:] *The Strength of Diversity. Human Rights and Pluralist Democracy*, A. Rosas, J. Helgesen, D. Goodman (eds), Dordrecht–Boston–London 1992, <https://doi.org/10.1163/157181194X00076>.
- Karski K., *Juliusz Katz-Suchy – dyplomata i profesor*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 3.
- Malinverni G., *Switzerland as a Model for the Protection of Minorities?*, [w:] *Managing Diversity. Protection of Minorities in International Law*, D. Thürer, Z. Kędzia (eds), Zürich 2009.
- Merkur Island Shipping Corp v Laughton and Others*, 1983, [w:] *The All England Law Reports* 1983, vol. 2, P. Hutchesson, B. Watson, W. Shockett (eds), London 1983.
- Möller J. Th., *The Universal Declaration of Human Rights: How the Process Started*, [w:] *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, A. Eide [et al.] (eds), London–New York–Toronto 1992.
- Morsink J., *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent*, Philadelphia 1999.

- Pentassuglia G., *Minorities in International Law. An Introductory Study*, Strasbourg 2002.
- Räikkä J., *Is Membership-Blind Model of Justice False by Definition?*, [w:] *Do We Need Minority Rights? Conceptual Issues*, J. Räikkä (ed.), The Hague–Boston–London 1996.
- The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, M. Weller (ed.), Oxford 2005.
- Vasak K., *Le droit international des droits de l'homme*, „Recueil des cours de l'Académie de Droit International” 1974, vol. 4.
- Wielka encyklopedia prawa*, t. 4: *Prawo międzynarodowe publiczne*, J. Symonides, D. Pyć (red.), Warszawa 2014.
- Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot, K. Wolfke, Wrocław–Warszawa 1976.
- Zajadło J., *Historia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka a spór uniwersalizm – relatywizm*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, vol. 15.

Publikację tę należy uznać za oryginalne i w pełni kompetentne opracowanie na temat filozoficznych, historycznych i prawnych aspektów Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 70. rocznicę jej uchwalenia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Wykorzystanie tego jubileuszu dla zebrania i przedstawienia pogłębionych studiów nad Deklaracją należy ocenić ze wszech miar pozytywnie. Książka stanowi kontynuację zainteresowań polskiej doktryny prawa międzynarodowego (oraz innych dyscyplin) jednym z najważniejszych – a wręcz symbolicznym – dokumentem w rozwoju koncepcji uniwersalnych praw człowieka.

dr hab. Michał Balcerzak, prof. UMK



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-132-1



9 788381 381321