

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 1 (197) 2014
Warszawa 2014

Grażyna Baranowska ■

OCHRONA PRAW MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W ORZECZNICTWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA ORAZ KOMITETU PRAW CZŁOWIEKA ONZ – ANALIZA PORÓWNAWCZA

1. Wstęp

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej ETPCz lub Trybunał) oraz Komitet Praw Człowieka ONZ (dalej KPCz lub Komitet) orzekają w sprawie skarg indywidualnych zarzucających naruszenie przez państwa odpowiednio Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹ oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych². Zakres przedmiotowy skarg obejmuje m.in. naruszenia praw osób należących do mniejszości narodowych. Celem niniejszego artykułu jest analiza porównawcza wyroków ETPCz oraz decyzji KPCz dotyczących praw mniejszości narodowych. Prezentacja całości orzecznictwa wykracza niewątpliwie poza objętość jednego artykułu. Z uwagi na wagę poruszanej problematyki analiza została zawężona do trzech wybranych tematów: pisowni imion i nazwisk, edukacji oraz udziału w życiu politycznym.

¹ www.echr.coe.int, 28.01.2013.

² <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>, 28.01.2013.

2. Skargi indywidualne – ETPCz oraz KPCz

Jurysdykcji ETPCz podlega aktualnie 47 państw, w tym od 1 maja 1993 roku Polska³. Do Trybunału wpływa ogromna ilość skarg, jednak ponad 90% nie zostaje uznane za dopuszczalne i nie jest rozpatrywane. Trybunał do dnia dzisiejszego wydał już ponad 15 000 wyroków. Konwencja bezpośrednio odnosi się do mniejszości narodowych jedynie w zakresie zakazu dyskryminacji w art. 14 oraz art. 1.1 protokołu 12, lecz ochrona przewidziana w kilku artykułach odnosi się – zgodnie z orzecznictwem Trybunału – również do praw osób należących do mniejszości narodowych⁴. W ramach Rady Europy podnoszono propozycje protokołu dodatkowego do Konwencji, gwarantującego prawa mniejszości narodowych, lecz dotychczas nie udało się osiągnąć dla niego wystarczającego poparcia⁵. Zgodnie z art. 34 Konwencji skargi indywidualne mogą składać osoby fizyczne, organizacje pozarządowe oraz grupy jednostek, niemniej zdecydowana większość skarg jest składana przez osoby fizyczne. Przykładem skargi złożonej przez grupę osób pochodzących z mniejszości narodowych jest skarga *Muonio Saami Village* przeciwko Szwecji⁶, której autorem była ludność tubylcza Saami zamieszkująca jedną wioskę.

Komitet Praw Człowieka rozpatruje sprawozdania składane przez 162 państwa-strony Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej Pakt) na temat przestrzegania praw wynikających z Paktu. Ponadto obywatele 115 państw-stron Paktu, które ratyfikowały pierwszy protokół fakultatywny, mogą składać skargi indywidualne o naruszenie postanowień Paktu. Polska ratyfikowała go w 1991 roku⁷. Komitet w przeciwieństwie do ETPCz nie jest stałym organem, zbiera się 3 razy do roku, aby rozpatrywać skargi i sprawozdania. Obywatele państw-stron składają też do tego organu znacznie mniej skarg, do

³ Więcej na temat systemu ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy: A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, w: B. Banaszak i inni, *System ochrony Praw człowieka*, s. 117–165.

⁴ W szczególności art. 5.2, 6.3, 8, 9, 10, 11, 14 Konwencji, art 2, 3 Prot. 1. Por.: *Cultural rights in the case-law of the European Court of Human Rights*, Research Division, Strasburg 2011, s. 9–16.

⁵ *Report: An additional protocol to the European Convention on Human Rights on national minorities*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe, November 2011.

⁶ Decyzja o skreśleniu z listy skarg z dnia 9 stycznia 2001, skarga 28222/95 *Muonio Saami Village przeciwko Szwecji*.

⁷ Więcej na temat systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ: R. Wierszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka*, w: B. Banaszak i inni, *System ochrony Praw człowieka*, s. 57–116; A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka, kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994.

kwietnia 2012 zostało ich złożonych łącznie 2145, a Komitet wydał 915 decyzji⁸. Komitet jest jednym z dziewięciu organów traktatowych ONZ, w siedmiu⁹ z nich funkcjonuje mechanizm skargi indywidualnej, w związku z czym członkowie mniejszości narodowych w zakresie naruszeń ich praw mogą również składać skargi do innych Komitetów¹⁰. Ochronę praw osób należących do mniejszości narodowych zapewnia art. 27 Paktu, stanowiący: *W tych Państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, wyznaniowe lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie będą pozbawione prawa do tego, aby wspólnie z innymi członkami swojej grupy pielęgnować własną kulturę, wyznawać i praktykować własną religię oraz posługiwać się własnym językiem*¹¹. Podobnie jak w Konwencji, prawa osób należących do mniejszości narodowych są chronione również przez gwarancje zawarte w innych artykułach¹². Do artykułów Paktu państwo w chwili ratyfikacji może złożyć zastrzeżenia i deklaracje. Francja na przykład zadeklarowała, że wspomniany art. 27 Paktu nie ma do niej zastosowania¹³.

3. Pisownia imion i nazwisk

Imiona i nazwiska mają szczególne znaczenie dla osób należących do mniejszości narodowych, ponieważ mają silny związek z językiem i tożsamością

⁸ Statistical survey of individual complaints dealt with by the Human Rights Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (23 April 2012), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/procedure.htm>, 28.01.2013.

⁹ Komitet Praw Człowieka, Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Komitet Przeciwko Torturom, Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych, Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć, Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych.

¹⁰ M.in. do Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, por. np. *UN minority rights: international standard and guidance for implementation*, United Nations Human Rights Office, New York and Geneva 2010, s. 19.

¹¹ Więcej na temat art. 27 Paktu: R. Wieruszewski, *Artykuł 27. Ochrona mniejszości*, w: R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych*, s. 682–695.

¹² Głównie w art. 1, 2.1, 12, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 26. Komitet rozpatruje jedynie skargi wniesione na artykuły z rozdziału 3 Paktu, w związku z czym skargi mogą dotyczyć jedynie art. 6–27. Por. Odpowiednie rozdziały w R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych*.

¹³ (...) (8) *In the light of article 2 of the Constitution of the French Republic, the French Government declares that article 27 is not applicable so far as the Republic is concerned.* http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en%23EndDec

jednostki, a także wskazują na więzi z rodziną i szerszą społecznością. Dlatego pisownia imion i nazwisk była wielokrotnie przedmiotem skarg składanych przez osoby należące do mniejszości narodowych, zarówno do ETPCz, jak i do KPCz. Podstawą prawną-traktatową było naruszenie prawa do życia prywatnego (odpowiednio art. 8 Konwencji oraz 17 Paktu). Wpisuje się to w ogólny trend interpretacyjny Trybunału i Komitetu w stosunku do prywatności, który wykracza poza tradycyjne aspekty ochrony autonomii jednostki, akcentując szerszy zewnętrzny kontekst odnoszący się do swobody kształtowania relacji jednostki z innymi osobami¹⁴.

Komitet odniósł się do znaczenia, jakie imię i nazwisko ma dla jednostki, w decyzji¹⁵, w której skarżący powoływali się na to, że zakaz zmiany imienia i nazwiska na hinduskie stanowi naruszenie art. 17: „*The Committee observes that article 17 provides, inter alia, that no one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence. (...) The Committee is of the view that a person’s surname constitutes an important component of one’s identity and that the protection against arbitrary or unlawful interference with one’s privacy includes the protection against arbitrary or unlawful interference with the right to choose and change one’s own name*”¹⁶. Podobnie ETPCz w wielu wyrokach podkreślał, że choć Konwencja nie zawiera bezpośredniego odniesienia do imion, to kwestia ta dotyczy życia prywatnego i rodzinnego: „*The Court notes that Article 8 does not contain any explicit reference to names. Nonetheless, since it constitutes a means of personal identification and a link to a family, an individual’s name does concern his or her private and family life*”¹⁷.

W sprawie *Güzel Erdagöz przeciwko Turcji*¹⁸ Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 Konwencji w związku z brakiem zgody na zmianę imienia skarżącej na brzmienie zgodne z językiem mniejszości narodowej. Skargę wniosła urodzona w 1930 roku Kurdyjka pochodząca ze wschodu Turcji. Próbowwała w 2001 roku bezskutecznie zmienić zapis swojego imienia z Güzel na Gözel, uzasadniając

¹⁴ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, *Artykuł 17. Prawo do prywatności*, w: R. Wieruszewski (red.), s. 371–374; G. Pentassuglia, *Minority Groups and Judicial Discourse in International Law. A Comparative Perspective*, s. 66–68.

¹⁵ Decyzja Komitetu Praw Człowieka z dnia 31 października 1994 w sprawie 453/1991 *Coeriel i Aurik przeciwko Holandii*.

¹⁶ *Ibidem* pkt 10.2.

¹⁷ Wyrok ETPCz, z dnia 25 listopada 1994, skarga 18131/91 *Stjerna przeciwko Finlandii*, par. 37, por. również: Wyrok ETPCz z dnia 2 czerwca 2005, w sprawie 77785/01 *Znamenskaya przeciwko Rosji*, par. 23.

¹⁸ Wyrok ETPCz z dnia 21 października 2008, w sprawie 37483/02 *Güzel Erdagöz przeciwko Turcji*.

to tym, że całe jej otoczenie zawsze tak na nią mówiło. Sąd odmówił, ponieważ wybrana przez skarżącą forma imienia „gözel” bazuje na lokalnej formie wymowy tureckiego słowa „güzel” (pięknie) i nie figuruje w słowniku języka tureckiego. Güzel Erdagöz wniosła skargę do Trybunału, podnosząc, że jej imię o kurdyjskim pochodzeniu zostało sturczone, w związku z czym jest ona ofiarą dyskryminacji ze względu na język i przynależność do mniejszości narodowej. ETPCz stwierdził naruszenie art. 8 Konwencji, zauważając, że odmowa ze strony tureckiego sądu nie miała jasnej podstawy prawnej ani wystarczającego i istotnego uzasadnienia i w związku z tym nie mogła być uznana za ‘konieczną w demokratycznym społeczeństwie’. Trybunał w uzasadnieniu podkreślił więc, że naruszenie przez Turcję Konwencji wynika nie z samej niezgody na zapis nazwiska zgodnie z lokalną (mniejszościową) wymową, ale ze względu na towarzyszące temu okoliczności prawne i faktyczne.

Fakt, że art. 8 Konwencji nie gwarantuje przedstawicielom mniejszości narodowych *per se* zapisu imienia zgodnie z ich językiem, podkreślił Trybunał w skardze *Kemal Taşkın i inni przeciwko Turcji*¹⁹, w której ośmiu kurdyjskich skarżących skarżyło się na decyzje zabraniające im zmiany tureckich imion na kurdyjskie. W tej sytuacji chodziło jednak o całkowitą zmianę imion – przykładowo *Kemal* (tur. doskonałość) na *Dilxwaz* (kurd. pożądany), które ponadto zawierały litery niewystępujące w alfabecie tureckim: q, w, ou, x. Trybunał stwierdził, że w tym wypadku nie doszło do naruszenia Konwencji, ponieważ brak zgody na zmianę imion wynikał z występowania w nich liter niewystępujących w języku tureckim. Takie ograniczenie w zakresie nadawania imion Trybunał uznał za uzasadnione.

W innej skardze dotyczącej imion mniejszościowych, *Stjerna przeciwko Finlandii*, Trybunał podniósł, że jeśli skarżący chce zmienić nazwisko, musi przedstawić przekonujące argumenty zarówno w kwestii niedogodności, których w związku z posiadanym nazwiskiem doświadcza, jak i związek z wybranym nowym. Przedstawicielowi mniejszości szwedzkiej żyjącemu w Finlandii nie zezwolono na zmianę nazwiska ze „Stjerna” na „Tavaststjerna”, którym posługiwali się jego przodkowie w XVIII wieku. Trybunał uznał, że 200 lat to na tyle dużo, że nie można przykładać zbyt dużego znaczenia do więzi rodzinnych łączących go z przodkami, którzy posługiwali się tym nazwiskiem²⁰. W kwestii niedogodności związanych z posiadanym nazwiskiem Trybunał uznał, że skarżący nie wykazał, iż są one bardziej znaczące niż doświadczone przez dużą ilość osób w dzisiejszej

¹⁹ Wyrok ETPCz z dnia 2 lutego 2010, w sprawie 30206/04, 37038/04, 43681/04, 45376/04, 12881/05, 28697/05, 32797/05, 45609/05 *Kemal Taşkın i inni przeciwko Turcji*.

²⁰ *Stjerna przeciwko Finlandii*, par. 43.

Europie: „(...) any more significant than those experienced by a large number of people in Europe today, where movement of people between countries and language areas is becoming more and more commonplace”²¹. ETPCz podkreślił również fakt, że Stjerna miał wiele możliwości prawnych zmiany nazwiska, z których nie skorzystał²². Na istniejące krajowe rozwiązania prawne, z których mógł skorzystać skarżący, Trybunał wskazał również w wyroku w sprawie *Bulgakov przeciwko Ukrainie*²³. Skargę wniósł Rosjanin mieszkający na Ukrainie, którego imię Dmitriy (Дмитрий) zostało zapisane na określonych stronach w paszporcie w wersji Dmytro (Дмитро) i sąd nie zgodził się na zmianę imienia w tym miejscu w dokumencie. Trybunał nie stwierdził naruszenia, uznając, że ukraińska wersja imienia Dmitriy Bulgakov była stosowana wobec skarżącego już dłużej czas w oficjalnych dokumentach, on zaś nie skorzystał ze specjalnej procedury zmiany imienia²⁴.

Kilka lat po tym wyroku, w 2011 Komitet Praw Człowieka rozstrzygał w zbliżonej sprawie *Leonid Raihman przeciwko Łotwie*²⁵. Podobnie jak w skardze *Bulgakov przeciwko Ukrainie*, skarżący był przedstawicielem mniejszości rosyjskiej w kraju postsowieckim, w którym wprowadzono ustawodawstwo zmierzające do zmian imion i nazwisk. W tej sytuacji skarga dotyczyła zmiany zarówno imienia, jak i nazwiska, a skarżący był członkiem mniejszości rosyjsko-żydowskiej. Urodzonemu w 1959 roku skarżącemu, w wyniku dostosowania nazw własnych do reguł języka łotewskiego, w 1998 roku zamieniono imię i nazwisko z „Leonid Raihman” na „Leonîds Raihmans”. Autor skargi podkreślił, że forma ‘wygląda i brzmi dziwnie’ i nie przypomina ani żydowskiego, ani rosyjskiego, ani łotewskiego imienia, co między innymi wywołuje problemy w jego życiu codziennym i utrudnia relacje z innymi członkami mniejszości²⁶. Komitet uznał w tym wypadku odgórną zmianę imienia i nazwiska za nieuzasadnioną i stanowiącą arbitralną ingerencję w życie prywatne skarżącego oraz stwierdził naruszenie art. 17 Paktu²⁷.

W 2007 roku Komitet uznał za niedopuszczalną skargę wniesioną przez członka mniejszości polskiej na Litwie²⁸. Autor, którego imię oficjalnie było

²¹ Ibidem, par. 42.

²² Ibidem, par. 44.

²³ Wyrok ETPCz z dnia 11 września 2007 w sprawie 59894/00 *Bulgakov przeciwko Ukrainie*.

²⁴ Ibidem, par. 54.

²⁵ Decyzja KPCz z dnia 28 października 2011 w sprawie 1621/2007 *Leonid Raihman przeciwko Łotwie*.

²⁶ Ibidem, pkt 3.1.

²⁷ Ibidem, pkt 8.3.

²⁸ Decyzja KPCz o niedopuszczalności z dnia 24 lipca 2007 w sprawie 1285/2004

zapisywane jako Michał Kleckovski, chciał zmienić zapis na Michał Kleczkowski lub, co sam zaproponował, zważając na to, że w języku litewskim nie ma liter „ł” i „w”, jako Michal Kleczkovski²⁹. Skarżący, podobnie jak później Leonid Raihman, podnosił fakt, że imię to ‘wygląda i brzmi dziwnie’, nie będąc ani formą polską, ani litewską. Argumentował również, że ma problemy z udowodnieniem związków z rodziną mieszkającą za granicą oraz że w wielu krajach, między innymi w Austrii, Francji i Stanach Zjednoczonych, jego nazwisko uznawane jest w zapisie Kleczkowski³⁰. KPCz uznał skargę za niedopuszczalną – odnosząc się do zarzutu, że nazwisko skarżącego powinno być napisane polskimi literami, stwierdził, że autor skargi nie ma podstaw do roszczeń („*author has not substantiated any claim under the Covenant*”)³¹. W stosunku do twierdzenia skarżącego, że zapis jego nazwiska powinien być tak zmieniony, by odzwierciedlać polskie pochodzenie (Kleczkovski), Komitet uznał, że autor nie wyczerpał drogi krajowej w zakresie zmiany zapisu nazwiska (jedynie złożył podanie do organów administracji w celu zmiany nazwiska, nie zaskarżając decyzji organów)³². Komitet analizując stan faktyczny, zauważył, że choć zapis ortograficzny różni się w wersji polskiej i litewskiej, to wymowa pozostaje taka sama – trudno zatem jednoznacznie powiedzieć, jaka byłaby decyzja Komitetu, gdyby skarżący wyczerpał drogę krajową. Bardzo podobna skarga, wniesiona przez wujka skarżącego, Tadeusa Kleckovskiego, została uznana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za nieuzasadnioną i w związku z tym niedopuszczalną (*manifestly ill-founded and not disclosing any appearance of a violation of article 8*) 31 maja 2001³³.

W kwestii używania imion i nazwisk w zapisie i brzmieniu języka mniejszości narodowej ETPCz oraz KPCz przyjęły więc bardzo zbliżone stanowisko: jest ono chronione w ramach prawa do życia prywatnego, ale ochrona ta jest bardzo ograniczona. Z pewnością nie obejmuje prawa do zapisu imienia literami nie występującymi w alfabecie danego państwa³⁴. Ponadto oba organy badają cel ograniczeń – najczęściej ochronę języka państwowego – oraz to, czy niedogodność dla skarżącego była racjonalna i proporcjonalna. W wypadku stwierdzenia, że ograniczenia były arbitralne, zarówno Trybunał, jak i Komitet stwierdzają naruszenie praw skarżącego³⁵.

Kleckovski przeciwko Litwie.

²⁹ Ibidem, pkt 3.4.

³⁰ Ibidem, pkt 3.3.

³¹ Ibidem, pkt 8.3.

³² Ibidem, pkt 8.4.

³³ Ibidem, pkt 4.5.

³⁴ KPCz: *Kleckovski przeciwko Litwie.*, ETPCz: *Kemal Taşkın i inni przeciwko Turcji.*

³⁵ KPCz: *Coeriel i Aurik przeciwko Holandii*, ETPCz: *Güzel Erdagöz przeciwko Turcji.*

4. Edukacja

W dobie powszechnej i obowiązkowej edukacji nabiera ona bardzo istotnego znaczenia dla zachowania tożsamości mniejszości narodowych³⁶. Pakt wspomina o edukacji w art. 18.4, który mówi o poszanowaniu wolności rodziców lub opiekunów prawnych do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnego z własnymi przekonaniami („*ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions*”). Ponadto w Komentarzu Ogólnym do art. 18 Komitet zastrzegł, że nie może to zostać ograniczone przez państwa³⁷. Konwencja nie zawiera żadnych artykułów dotyczących edukacji, ale już pierwszy protokół z 1952 roku zawiera artykuł gwarantujący prawo do nauki, w którym ujęto bardzo podobne do art. 18.4 Paktu sformułowanie odnoszące się do praw rodziców: „*Nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia tego wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniami religijnymi i filozoficznymi*”³⁸. Żaden z dokumentów nie gwarantuje więc nauczania w wybranym języku. Również orzecznictwo Komitetu i Trybunału, poza jednym wyjątkiem, wskazuje na to, że chronione jest jedynie prawo do wychowania religijnego, a nie do edukacji w języku mniejszości.

Dotychczas Trybunał rozpatrywał 36 skarg, w których autorzy powoływali się na naruszenie art. 2 pierwszego protokołu dodatkowego. Z tych skarg 14 dotyczyło naruszeń praw wobec osób należących do mniejszości narodowych (choć nie zawsze miały one status mniejszości), a kolejnych 12 dotyczyło wolności wyznania w szkołach, w zdecydowanej większości wniesionych również przez osoby należące do mniejszości. Pokazuje to, że mimo braku bezpośredniego odniesienia do edukacji mniejszościowej, artykuł ten jest wyjątkowo ważny dla osób należących do mniejszości narodowych. W aspekcie prawa do edukacji członków mniejszości narodowych ważne są również wyroki ETPCz w sprawie dostępu dzieci romskich do szkół. Skarg do Komitetu dotyczących edukacji było znacznie mniej³⁹ i dotyczyły stricte edukacji religijnej oraz wychowania moralnego.

³⁶ P. Thornberry, *Education*, w: M. Weller (red.), *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*, Nowy Jork 2007, s. 325–363.

³⁷ Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka nr 22 z dnia 30 lipca 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4., par. 8.

³⁸ Art. 2, 1 protokołu dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

³⁹ Decyzja KPCz z dnia 9 kwietnia 1991, w sprawie 040/1978 *Erkki Juhanni Hartikainen, w swoim imieniu i w imieniu innych przeciwko Finlandii*; Decyzja o niedopusz-

4.1. Lekcje religii

W sprawie obowiązkowych lekcji religii, ETPCz i KPCz wyznaczyły bardzo podobny standard, który ma duże znaczenie dla osób należących do wyznań mniejszościowych. ETPCz rozstrzygał skargę członka mniejszości religijnej, który nie miał możliwości zwolnienia dziecka z obowiązkowej lekcji religii⁴⁰. Trybunał, badając treści przekazywane w podręczniku oraz podstawę programową przedmiotu, doszedł do wniosku, że nie spełniają kryteriów obiektywności i pluralizmu⁴¹, w związku z czym naruszone zostały prawa skarżącego gwarantowane w art. 2 pierwszego protokołu dodatkowego. Podobnie Komitet w decyzji *Erkki Juhanni Hartikainen w swoim imieniu i w imieniu innych przeciwko Finlandii* stwierdził, że jeśli nauczanie religijne jest obowiązkowe, musi być prowadzone w sposób neutralny i obiektywny⁴².

W innej ważnej skardze do Komitetu, *Arieh Hollis Waldman przeciwko Kanadzie*, skarżący podnosił, że finansowanie przez państwo szkół katolickich, a już nie szkół innych wyznań – w jego sytuacji chodziło o żydowską – jest naruszeniem Paktu. Komitet stwierdził naruszenie art. 26 (zakaz dyskryminacji) i nie uznał za konieczne rozpatrywania naruszenia art. 18.⁴³ Komitet, argumentując, powołał się między innymi na to, że państwa nie mają obowiązku finansować szkół prywatnych, ale jeśli to robią, musi się to odbywać bez dyskryminacji: „*In this context, the Committee observes that the Covenant does not oblige States parties to fund schools which are established on a religious basis. However, if a State party chooses to provide public funding to religious schools, it should make this funding available without discrimination*”⁴⁴.

4.2. Język nauczania

O ile standard dotyczący nauczania religii wynika jasno z Paktu i Konwencji oraz z ich interpretacji przez ETPCz i KPCz, to kwestia nauczania

czalności KPCz dnia 26 października 1995 w sprawie 472/1991 J. P. L., w swoim imieniu i w imieniu swoich synów, M. i A., przeciwko Francji; Decyzja KPCz z dnia 3 listopada 1999 w sprawie 694/1996 *Arieh Hollis Waldman przeciwko Kanadzie*, Decyzja KPCz z dnia 23 listopada 2003 w sprawie 1155/2003 *Umm i Ben Leirvåg, ich córka Guro, Richard Jansen i jego córka Maria, Birgit i Jens Orning i córka Pia Suzanne oraz Irene Galåen i Edwin Paulsen i ich syn Kevin Johnny Galåen przeciwko Norwegii*.

⁴⁰ Wyrok ETPCz z dnia 9 października 2007, w sprawie 1448/04 *Hasan i Eylem Zengin przeciwko Turcji*.

⁴¹ Ibidem, par. 70.

⁴² *Erkki Juhanni Hartikainen*, pkt 10.4.

⁴³ *Arieh Hollis Waldman przeciwko Kanadzie*, pkt 10.7.

⁴⁴ Ibidem, pkt 10.6.

w językach mniejszościowych nie została w nich ujęta. Również orzecznictwo wskazuje co do zasady na to, że państwa nie muszą prowadzić nauczania w innym niż oficjalny języku. Pierwsza skarga do ETPCz dotycząca prawa do edukacji w konkretnym języku, rozstrzygnięta w 1968 roku, dalej jest jedną z najważniejszych spraw dotyczących wyboru języka, w którym jest prowadzona edukacja. W skardze *Belgian Linguistics przeciwko Belgii*⁴⁵ sześciu skarżących podnosiło, że obowiązujące w Belgii przepisy dotyczące języka w edukacji, zakładające, że w regionach flamandzkich językiem edukacji jest flamandzki, we francuskojęzycznych francuski, a w niemieckich niemiecki, naruszają przepisy Konwencji. Rozstrzygając tę kwestię, Trybunał podkreślił, że ani protokół dodatkowy, ani art. 14 nie gwarantują prawa do edukacji w wybranym języku: „*In the present case the Court notes that Article 14, even when read in conjunction with Article 2 of the Protocol, does not have the effect of guaranteeing to a child or to his parent the right to obtain instruction in a language of his choice. The object of these two Articles read in conjunction, is more limited: it is to ensure that the right to education shall be secured by each Contracting Party to everyone within its jurisdiction without discrimination on the ground, for instance, of language*”⁴⁶. Niemniej uzasadnienie Trybunału mówi jednocześnie o tym, że środki podjęte przez Belgię nie są zbyt nieproporcjonalne w stosunku do interesu publicznego („*does not consider that the measures adopted in this matter by the Belgian legislature are so disproportionate to the requirements of the public interest*”)⁴⁷, co oznacza, że gdyby brak możliwości wyboru języka edukacji był nieproporcjonalny wobec okoliczności, oznaczałoby naruszenie art. 14 w związku z art. 2 pierwszego protokołu dodatkowego. Trybunał w wyroku stwierdził, że Belgia nie naruszyła zakazu dyskryminacji ze względu na język, ale że część skarżących była dyskryminowana ze względu na miejsce zamieszkania⁴⁸.

Od czasu tego wyroku Trybunał konsekwentnie powtarza, że Konwencja nie gwarantuje prawa do wyboru języka, w którym ma przebiegać edukacja, również dla mniejszości narodowych. Jedyne dotychczasowy wyjątek stanowi wyrok

⁴⁵ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 12 lipca 1968, w sprawie 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64 *Belgian Linguistics przeciwko Belgii*.

⁴⁶ *Belgian Linguistics przeciwko Belgii*, The Law, I, part B, par. 11.

⁴⁷ *Belgian Linguistics przeciwko Belgii*, The Law, I, part B, par. 11, por. również de Varennes, *Linguistic Identity and Language Rights*, w: M. Weller (red.), *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*, Nowy Jork 2007, s. 306–308.

⁴⁸ *Belgian Linguistics przeciwko Belgii*, The Law, I, part B, par. 11.

w skardze *Cypr przeciwko Turcji*⁴⁹. Skarga ta dotyczyła wielu różnych naruszeń, w zakresie edukacji chodziło o prawa mniejszości narodowej Greków cypryjskich mieszkających w enklawach na terenie kontrolowanym przez Turków. Mieli oni możliwość greckojęzycznej edukacji podstawowej, ale nauczanie drugiego stopnia odbywało się jedynie w języku tureckim i angielskim, kontynuować greckojęzyczną edukację mogli na drugiej części wyspy. ETPCz uznał, że w tej szczególnej sytuacji skarżący mieli prawo do szkół drugiego stopnia w języku innym niż oficjalny, podkreślając, że dzieci ukończyły edukację podstawową w języku greckim i władze powinny być świadome tego, że rodzice i dzieci chcą kontynuacji w języku greckim. Ponadto ETPCz powołał się na tradycje językowe greckich Cypryjczyków żyjących w enklawach⁵⁰. Sytuacja na Cyprze charakteryzowała się także tym, że wcześniej istniały tam szkoły drugiego stopnia, które zlikwidowano, oraz podpisana była umowa międzynarodowa zezwalająca Grekom na prowadzenie takiej edukacji na kontrolowanej przez Turków północy⁵¹. W związku z tym wyrok ten nie zmienia linii orzecznictwa Trybunału, a jedynie dotyczy bardzo specyficznej sytuacji, w której państwo miało obowiązek zapewnienia edukacji mniejszościowej.

Kolejna sprawa, dotycząca edukacji na terytorium spornym (Naddniestrze), to skarga *Catan i inni przeciwko Mołdawii i Rosji*⁵². Skarga dotyczyła nie tyle języka, ile alfabetu używanego do jego zapisu, ponieważ rząd autonomiczny Naddniestrza w 1994 roku zakazał używania alfabetu łacińskiego w szkołach. Na podstawie tych regulacji w 2002 i 2004 roku zamknięto szkoły, w których uczyły się dzieci skarżących i jedynym sposobem, w jakim mogli oni kontynuować naukę w języku mołdawskim i alfabecie łacińskim, było dojeżdżanie do szkół na terytorium kontrolowanym przez Mołdawię, ok. 20 km od miejsca zamieszkania. Trybunał, rozpatrując skargę, zwrócił uwagę na brak możliwości kontynuowania edukacji w języku i alfabecie nauczonym oficjalnie w Naddniestrzu, ponieważ nie ma żadnej instytucji edukacji wyższej, która naucza w języku mołdawskim zapisanym cyrylicą⁵³. Podniósł również, że rodzice uznawali połączenie języka i alfabetu za sztuczne („*in a combination of language and alphabet which they consider artificial and which is unrecognized anywhere else in*

⁴⁹ Wyrok ETPCz z dnia 10 maja 2001 w sprawie 25781/94 *Cypr przeciwko Turcji*.

⁵⁰ Ibidem, par. 278.

⁵¹ Por. np. Geoff, Gilbert, *The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, Human Rights Quarterly, Volume 24, Number 3, August 2002, pp. 762–763.

⁵² Wyrok ETPCz z dnia 19 października 2012 w sprawie 43770/04 *Catan i inni przeciwko Mołdawii i Rosji*.

⁵³ Ibidem, par. 141.

the world”)⁵⁴. ETPCz stwierdził, że Rosja naruszyła art. 2 pierwszego protokołu dodatkowego⁵⁵.

Badając skargi *Cypr przeciwko Turcji* oraz *Catan i inni przeciwko Mołdawii i Rosji*, Trybunał poświęcił dużo uwagi dwóm okolicznościom: po pierwsze, szkoły nauczające w innym niż oficjalny języku zostały zlikwidowane, a po drugie, skarżący nie mieli rozsądnej możliwości kontynuowania rozpoczętej nauki. Niemniej obie skargi dotyczą bardzo specyficznych okoliczności i jako takie były też rozpatrywane przez Trybunał, trudno je więc przekładać na inne sytuacje.

Choć więc na mocy Konwencji mniejszościom narodowym nie przysługuje prawo do edukacji w języku innym niż oficjalny, państwo nie może ich karać za domaganie się tego. Trybunał stwierdził tak w skardze *İrfan Temel i inni przeciwko Turcji*⁵⁶. Skarżącymi było 18 studentów Uniwersytetu Afyon Kocatepe w Turcji, którzy zostali zawieszani na dwa semestry za składanie podań o wprowadzenie nieobowiązkowych zajęć z języka kurdyjskiego na uczelni. Władze uczelni argumentowały to tym, że podania są częścią nowej strategii PKK⁵⁷, stosowania przez Kurdów ‘obywatelskiego nieposłuszeństwa’, w tym między innymi domagania się edukacji w języku kurdyjskim⁵⁸. Choć ostatecznie decyzja ta została anulowana przez sąd administracyjny, studenci stracili możliwość studiowania przez jeden semestr. Trybunał uznał, że kara nałożona na studentów nie może zostać uznana za uzasadnioną i proporcjonalną w rozumieniu Konwencji i stwierdził naruszenie art. 2 pierwszego protokołu dodatkowego.

Trybunał rozpatrywał również wiele skarg dotyczących ograniczenia dostępu do edukacji osób o pochodzeniu romskim przez umieszczanie ich w klasach specjalnych⁵⁹. Odnosząc się do praktyki umieszczania dzieci romskich w klasach specjalnych na podstawie testów, w których wypadały one zazwyczaj znacznie gorzej niż dzieci o innym pochodzeniu etnicznym, stwierdził, że nieudolność władz w kwestii integracji dzieci romskich w zwykły system oświaty stanowi

⁵⁴ Ibidem, par. 143.

⁵⁵ Ibidem, par. 144, par. 149–150.

⁵⁶ Wyrok ETPCz z dnia 3 marca 2009 w sprawie 36458/02, *İrfan Temel i inni przeciwko Turcji*.

⁵⁷ Partia Pracujących Kurdystanu (Kurd.: Partiya Karkerên Kurdistan), założona w 1978 roku kurdyjska lewicowa organizacja niepodległościowa, wpisana przez Unię Europejską i USA na listę organizacji terrorystycznych.

⁵⁸ Ibidem, par. 15.

⁵⁹ M.in. Wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 13 listopada 2007 w sprawie 57325/00 *D.H. i inni przeciwko Republice Czeskiej*; Wyrok ETPCz z dnia 5 czerwca 2008 w sprawie 32526/05 *Sampanis i inni przeciwko Grecji*; Wyrok ETPCz z dnia 11 grudnia 2012 w sprawie 59608/09 *Sampani i inni przeciwko Grecji*; Wyrok ETPCz z dnia 29 stycznia 2013 w sprawie 11146/11 *Horváth and Kiss przeciwko Węgrom*.

wobec nich dyskryminację i narusza ich prawo do edukacji. W tych wyrokach Trybunał wykazał obowiązek zapewnienia członkom mniejszości narodowej, również tym, którzy nie posługują się językiem oficjalnym przed rozpoczęciem edukacji szkolnej, efektywnego dostępu do szkoły.

Przechodząc do standardu uniwersalnego, warto wskazać na inne niż Pakt dokumenty ONZ dotyczące tej kwestii. Konwencja UNESCO Przeciwno Dyskryminacji w Edukacji⁶⁰ z 1960 r., wskazuje na to, że mniejszościom narodowym powinno się pozwolić na prowadzenie własnej edukacji z możliwością nauczania w języku mniejszościowym, jeśli nie będą oni w ten sposób wykluczeni z udziału w życiu większości, edukacja nie będzie na niższym poziomie niż normalna i będzie do wyboru (art. 5c). Warto również wskazać na rozwój ochrony praw w tym zakresie w ramach ONZ – art. 13.3 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych zawiera sformułowanie bardzo podobne do art. 18.4 Paktu, a więc wskazuje jedynie na wychowanie religijne i moralne zgodne z poglądami rodziców lub opiekunów prawnych. Ale już Komentarz Ogólny do tego artykułu z 1999 roku wskazuje na to, że państwa mają obowiązek zapewnienia, by edukacja była kulturalnie odpowiednia dla mniejszości i ludów tubylczych („*fulfil (facilitate) the acceptability of education by taking positive measures to ensure that education is culturally appropriate for minorities and indigenous peoples*”)⁶¹.

4.3. Ubiór religijny w przestrzeni szkolnej

Ostatnim aspektem związanym z edukacją, w której zostanie porównane orzecznictwo Trybunału i Komitetu, to kwestia ubioru religijnego w przestrzeni szkolnej. Choć wydaje się to być temat związany bardziej z wolnością wyznania, ma on niezwykle istotne znaczenie dla mniejszości narodowych, gdyż może wyznaczyć granice dostępności edukacji dla członków mniejszości narodowych. W wyniku korelacji wielu zjawisk – między innymi dostępności edukacji dla dziewcząt i kobiet w krajach, w których w poprzednich generacjach wykształcenie otrzymywali wyłącznie mężczyźni oraz migracje z krajów muzułmańskich – szczególnie krytycznym problemem stało się noszenie chust muzułmańskich w szkołach publicznych. Trybunał kilka razy rozstrzygał, że zakaz noszenia chust muzułmańskich w szkołach wprowadzony przez państwa-strony nie narusza Konwencji. Stwierdził tak w wypadku zakazu dotyczącego nauczycielek⁶²,

⁶⁰ http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html z dnia 11.02.2013.

⁶¹ Komentarz Ogólny Komitetu Praw Ekonomicznych, Gospodarczych i Kulturalnych: Prawo do edukacji (art. 13) z dnia 8 grudnia 1999 E/C.12/1999/10, par. 50.

⁶² Decyzja o niedopuszczalności ETPCz z 15 stycznia 2001, sprawa 42393/98 *Dahlab przeciwko Szwajcarii*.

studentek na uczelniach wyższych⁶³ oraz uczennic szkół ponadpodstawowych, obejmującego lekcje wychowania fizycznego⁶⁴. Podobnie zakaz noszenia ubiorów religijnych dla uczniów i uczennic uczęszczających do szkół ponadpodstawowych, na który skarżyli się muzułmanie i sikhowie we Francji, nie został uznany przez Trybunał za naruszający Konwencję⁶⁵.

Inaczej podszedł do tego problemu Komitet, który decydując w skardze *Raihona Hudoyberganowa przeciwko Uzbekistanowi*⁶⁶, stwierdził naruszenie Paktu wobec autorki skargi, która została pozbawiona możliwości ukończenia studiów w hijabie. Komitet w decyzji podkreślił, że stwierdził naruszenie w konkretnym kontekście⁶⁷, w związku z tym wyciąganie szerszych wniosków może nie być do końca właściwe, decyzja ta stoi jednak niewątpliwie w sprzeczności do wyroku ETPCz w sprawie *Leyla Şahin przeciwko Turcji*. Osiem lat później wydano

⁶³ Wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 10 listopada 2005, skarga 44774/98, *Leyla Şahin przeciwko Turcji*.

⁶⁴ Wyrok ETPCz z dnia 4 grudnia 2008, w sprawie 31645/04 oraz 27058/05, *Kervanci przeciwko Francji* oraz *Dogru przeciwko Francji*.

⁶⁵ Decyzja o niedopuszczalności ETPCz z dnia 30 czerwca 2009, skargi 27561/08, *Ranjit Singh przeciwko Francji*, 25463/08, *Jasvir Singh przeciwko Francji* (obie skargi dotyczą noszenia „keski” przez sikhów), 43563/08 *Aktas przeciwko Francji*, 14308/08 *Bayrak przeciwko Francji*, 18527/08 *Gamaleddyn przeciwko Francji*, 29134/08 *Ghazal przeciwko Francji* (skargi dotyczące noszenia chust przez muzułmanów).

⁶⁶ Decyzja KPCz z dnia 8 grudnia 2004 w sprawie 931/2000 *Raihona Hudoyberganowa przeciwko Uzbekistanowi*.

⁶⁷ *Raihona Hudoyberganowa przeciwko Uzbekistanowi*, par. 6.2.: „(...)The Committee considers that the freedom to manifest one’s religion encompasses the right to wear clothes or attire in public which is in conformity with the individual’s faith or religion. (...) It recalls, however, that the freedom to manifest one’s religion or beliefs is not absolute and may be subject to limitations, which are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals, or the fundamental rights and freedoms of others (article 18, paragraph 3, of the Covenant). In the present case, the author’s exclusion took place on 15 March 1998, and was based on the provisions of the Institute’s new regulations. The Committee notes that the State party has not invoked any specific ground for which the restriction imposed on the author would in its view be necessary in the meaning of article 18, paragraph 3. Instead, the State party has sought to justify the expulsion of the author from University because of her refusal to comply with the ban. Neither the author nor the State party have specified what precise kind of attire the author wore and which was referred to as “hijab” by both parties. In the particular circumstances of the present case, and without either prejudging the right of a State party to limit expressions of religion and belief in the context of article 18 of the Covenant and duly taking into account the specifics of the context, or prejudging the right of academic institutions to adopt specific regulations relating to their own functioning, the Committee is led to conclude, in the absence of any justification provided by the State party, that there has been a violation of article 18, paragraph 2”.

kolejną decyzję Komitetu, która potwierdza, że ma on inne podejście do tego problemu niż Trybunał. W decyzji z 2012 roku⁶⁸ Komitet stwierdził, że wydalenie młodego sikha ze szkoły za to, że nosił zakazane przez prawo francuskie keski⁶⁹, stanowi nieproporcjonalne i niepotrzebne ograniczenie wolności religii. Sikhowie, których podobnie jak muzułmanów dotyczyło wprowadzone we Francji w 2004 roku prawo zakazujące noszenia religijnego ubioru do szkół⁷⁰, składali też skargi do EPTCz⁷¹, lecz zostały one uznane za niedopuszczalne. Ta sama sytuacja faktyczna została więc odmiennie oceniona przez oba organy, które wydały dwa różne orzeczenia. Podczas gdy Trybunał wskazuje między innymi na szeroki margines swobody państw, Komitet, rozważając skargi dotyczące wolności wyznania, przykłada większą wagę do balansowania praw⁷².

Podsumowując, zarówno Konwencja, jak i Pakt zawierają w swej treści prawo rodziców lub opiekunów prawnych do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniem. Ma to szczególne znaczenie dla mniejszości narodowych, ponieważ zazwyczaj uczą się religii większości osób zamieszkujących kraj. Jak podkreślają i Komitet, i Trybunał, gdy nauczanie religii jest obowiązkowe, musi być prowadzone w sposób neutralny i obiektywny⁷³. Mniejszości nie mają prawa do edukacji w języku innym niż oficjalny – dwa wymienione przykłady wskazują na to, że w wyjątkowych sytuacjach ETPCz uznawał za naruszenie likwidację istniejącej edukacji w języku (zapisie) nieoficjalnym. Na temat noszenia ubioru religijnego w szkołach, widoczne jest różne podejście obu organów: Trybunał uznaje, że państwo może zakazywać uczniom i uczennicom noszenia symboli religijnych w szkołach, z kolei Komitet uznał, że zakaz ten, zwłaszcza w omówionych sytuacjach, narusza postanowienia Paktu.

⁶⁸ Decyzja KPCz z dnia 4 grudnia 2012 w sprawie 1852/2008, *Bikramjit Singh przeciwko Francji*.

⁶⁹ Nakrycie głowy używane przez sikhów jako „miniturban”.

⁷⁰ Article L141-5-1, Créé par Loi n°2004-228 du 15 mars 2004 - art. 1 JORF 17 mars 2004 en vigueur le 1er septembre 2004; http://www.legifrance.gouv.fr/_10.02.2013.

⁷¹ *Ranjit Singh przeciwko Francji, Jasvir Singh przeciwko Francji*.

⁷² Por: Saïla Ouald Chaib: *Freedom of Religion in Public Schools: Strasbourg Court v. UN Human Rights Committee*, <http://strasbourgothers.com/2013/02/14/freedom-of-religion-in-public-schools-strasbourg-court-v-un-human-rights-committee/>, 15.02.2013.

⁷³ Por. *Erkki Juhanni Hartikainen* pkt 10.4; *Hasan i Eylem Zengin przeciwko Turcji* par. 70, Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka nr 22 z dnia 30 lipca 1993 r., CCPR/C/21/Rev.1/Add.4., Par. 6: *The Committee is of the view that article 18.4 permits public school instruction in subjects such as the general history of religions and ethics if it is given in a neutral and objective way.*

5. Efektywny udział w życiu politycznym

Bez efektywnego udziału w życiu politycznym członków mniejszości narodowych niemożliwe jest osiągnięcie równości i identyfikacji mniejszości z państwem. Gwarancje dotyczące uczestnictwa w życiu politycznym zawierają oba traktaty. Artykuł 25 Paktu gwarantuje wszystkim obywatelom korzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego bez żadnej dyskryminacji. Konwencja nie zawiera gwarancji dotyczącej udziału w życiu politycznym, ale już w pierwszym protokole dodatkowym zostało zawarte prawo do wolnych wyborów (art. 3).

Analizie poddane zostaną dwa aspekty – ukształtowanie systemu wyborczego oraz używanie języka, gdyż są to tematy niezwykle istotne dla efektywnego uczestnictwa w życiu politycznym mniejszości narodowych. Sposób ukształtowania systemu wyborczego może uniemożliwić skuteczne korzystanie z niego przez mniejszości (na przykład poprzez wysoki próg wyborczy), a kwestia języka jest istotna dla osób, których język ojczysty nie jest językiem oficjalnym.

5.1. System wyborczy

Pierwsza ważna skarga, w której Trybunał rozstrzygał w sprawie systemu wyborczego w związku z mniejszościami narodowymi, to *Lindsay i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*⁷⁴. Autorzy skarżyli wprowadzenie innego systemu wyborczego w Irlandii Północnej – proporcjonalnego zamiast obowiązujących w reszcie kraju jednomandatowych okręgów wyborczych. Celem tego systemu była ochrona mniejszości i w związku z tym inny system wyborczy został uznany za uzasadniony i nie naruszający Konwencji⁷⁵.

Przełomowym wyrokiem w kwestii uczestnictwa w życiu politycznym był wyrok ETPCz w skardze *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*⁷⁶. Choć Trybunał nie stwierdził naruszenia Konwencji przez Belgię, to ustalił wiele ważnych zasad związanych z prawem wyborczym. Skarga została wniesiona przez dwóch polityków, którzy kandydowali z okręgów flamandzkojęzycznych, ale składali przysięgę w języku francuskim i tym samym zasiadali w Radzie Wspólnoty Francuskiej (*French Community Council*), a nie Flamandzkiej. Trybunał stwier-

⁷⁴ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 8 marca 1979 w sprawie 8364/78 *Lindsay i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

⁷⁵ Por. również: M. Weller, *Effective participation of minorities in public life*, w: M. Weller (red.), *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*, Nowy Jork 2007, s. 487–488.

⁷⁶ Wyrok ETPCz z dnia 2 marca 1987 w sprawie 9267/81 *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*.

dził między innymi, że art. 3 pierwszego protokołu dodatkowego chroni również prawo do bycia wybieranym⁷⁷. W orzeczeniu Trybunał wskazał także na to, że system wyborczy musi być oceniany w ogólnym kontekście kraju, w przypadku Belgii w szczególności duże znaczenie ma terytorialny podział językowy⁷⁸. Inna sprawa, w której Trybunał stwierdził, że system wyborczy kraju nie narusza postanowień Konwencji, to skarga *Yumak i Sadak przeciwko Turcji*⁷⁹. Bardzo wysoki, 10% próg wyborczy, który partia musiała pokonać na poziomie krajowym, uniemożliwiał w praktyce partiom reprezentującym mniejszości zdobycie mandatów w parlamencie. Skarżący politycy zdobyli w swoim okręgu wyborczym 49,5% głosów, lecz ich partia nie przekroczyła progu wyborczego na poziomie krajowym, w wyniku czego większość mandatów z ich okręgu wyborczego zdobyła partia, która osiągnęła w nim wynik wyborczy 14%. Choć Trybunał uznał próg wyborczy za ‘*excessive*’, to nie stwierdził naruszenia art. 3 pierwszego protokołu dodatkowego⁸⁰.

Jak wykazał Trybunał w wyrokach *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie*⁸¹ i *Aziz przeciwko Cyprowi*⁸², nie wszystkie sposoby regulowania systemu wyborczego są zgodne z Konwencją. Za naruszające Konwencję Trybunał uznał uniemożliwienie członkom mniejszości narodowych kandydowania na poszczególne stanowiska (*Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie*), oraz niemożliwość zarejestrowania się na liście wyborców ze względu na przynależność do mniejszości (*Aziz przeciwko Cyprowi*). O ile sytuacja na Cyprze, z którą związana była skarga *Aziz przeciwko Cyprowi*, wydaje się być jasnym naruszeniem Konwencji i tym samym nie wywoływać polemik, to wyroki w sprawach *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie* oraz *Yumak i Sadak przeciwko Turcji* budzą sporo kontrowersji⁸³.

⁷⁷ Ibidem, par. 51.

⁷⁸ Ibidem, par. 57.

⁷⁹ Wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 8 lipca 2008 w sprawie 10226/03 *Yumak i Sadak przeciwko Turcji*.

⁸⁰ Ibidem, par. 147–148.

⁸¹ Wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 22 grudnia 2009 w sprawie 27996/06 i 34836/06, *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie*.

⁸² Wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 w sprawie 69949/01 *Aziz przeciwko Cyprowi*.

⁸³ *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie* m.in. w związku z tym, że system wyborczy kraju opiera się na porozumieniu z Dayton, a jego celem jest wygaszanie konfliktu między Serbami, Chorwatami i Bośniakami w okresie powojennym. Z kolei wyrok *Yumak i Sadak przeciwko Turcji* budzi kontrowersje w związku z faktem, że uniemożliwia reprezentację parlamentarną znacznej części społeczeństwa, a stan faktyczny skargi wskazują na to, że regulacje uderzają szczególnie ciężko w partie reprezentujące mniejszość etniczną, która stanowi większość w niektórych rejonach państwa.

Jedną z niewielu spraw sytuacji, które były rozpatrywane zarówno przez Komitet, jak i przez Trybunał, to zasady udziału w referendum dotyczącym prawa do samostanowienia w Nowej Kaledonii, gdzie wprowadzono kryterium zamieszkania na tym terytorium przez dziesięć lat, co obejmowało dwa pełne cykle wyborcze. Celem tych regulacji była między innymi ochrona ludności tubylczej. Choć do obu organów skargi zostały złożone przez inne osoby, dotyczyły tego samego stanu faktycznego. W 2000 roku Komitet rozstrzygnął skargę *Marie-Hélène Gillot i inni przeciwko Francji*⁸⁴, stwierdzając, że regulacje dotyczące referendum są uzasadnione, podobnie stwierdził w 2005 roku Trybunał, rozstrzygając skargę *Py przeciwko Francji*⁸⁵. Oba organy, rozstrzygając skargi, rozważały kontekst historyczny oraz szczególną pozycję ludności tubylczej.

W zakresie problematyki efektywnego uczestnictwa ludności tubylczej w życiu politycznym istnieje bogate orzecznictwo Komitetu. Rozstrzygając skargę *Apirana Mahuika i inni przeciwko Nowej Zelandii*⁸⁶, stwierdził, że mają one prawo do brania udziału w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą: „*especially in the case of indigenous peoples, the enjoyment of the right to one's own culture may require positive legal measures of protection by a State party and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them*”⁸⁷. Komitet już we wcześniejszych decyzjach stwierdził, że nie jest konieczna zgoda danej grupy, ważny jest proces konsultacji oraz faktyczne rozważanie racji tej grupy⁸⁸, a państwo nie musi konsultować decyzji z każdą z mniejszych grup, jeśli prowadzi konsultacje przez organizacje zrzeszające⁸⁹.

5.2. Język w życiu politycznym

Dla osób należących do mniejszości narodowych duże znaczenie ma używanie języka w życiu politycznym. W tej kwestii należy rozpatrzyć dwa aspekty: posługiwanie się przez kandydatów językiem oficjalnym państwa oraz możliwość komunikowania się z wyborcami w języku innym niż oficjalny. Zarówno Komitet, jak Trybunał wypowiedziały się podobnie w zakresie obowiązku posłu-

⁸⁴ Decyzja KPCz z dnia 26 lipca 2002 w sprawie skargi 932/2000 *Marie-Hélène Gillot i inni przeciwko Francji*.

⁸⁵ Wyrok ETPCz z dnia 11 stycznia 2005 w sprawie 66289/01 *Py przeciwko Francji*.

⁸⁶ Decyzja KPCz z dnia 20 października 2000 w sprawie 547/1993 *Apirana Mahuika i inni przeciwko Nowej Zelandii*.

⁸⁷ Ibidem, pkt 9.5.

⁸⁸ Decyzja KPCz z dnia 22 listopada 1996 w sprawie skargi 671/1995 *Jouni E. Länsman i inni przeciwko Finlandii*.

⁸⁹ Decyzja KPCz z dnia 3 grudnia 1991 w sprawie 205/1986 *Grand Chief Donald Marshall przeciwko Kanadzie*.

giwania się językiem oficjalnym przez kandydatów do władz, rozpatrując skargi *Podkolzina przeciwko Litwie*⁹⁰ oraz *Antonina Ignatane przeciwko Łotwie*⁹¹. W obu wypadkach chodziło o kandydatów rosyjskojęzycznych, od których wymagano znajomości języka oficjalnego. Badając, czy wymagania Litwy wobec skarżącej były uzasadnione, Trybunał powołał się na ustaloną w *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii* szeroką swobodę, jaką mają kraje w określeniu kryteriów kwalifikujących kandydatów do wyborów⁹². Trybunał uznał kryteria i ich cel za uzasadniony i stwierdził, że naruszenie wystąpi jedynie wtedy, gdy państwo pozbawi osobę do korzystania z czynnego prawa wyborczego arbitralnie. W tej sytuacji skarżąca miała wymagany certyfikat poświadczający jej znajomość języka litewskiego, ale zostały z nią przeprowadzone dodatkowe rozmowy, w których była pytana o powody swoich wyborów politycznych, co Trybunał uznał za arbitralne⁹³. Podobnie w sprawie *Antonina Ignatane przeciwko Łotwie* skarżąca w 1993 roku zdała egzamin z języka łotewskiego na trzecim, najwyższym poziomie, a w 1997 została wykreślona z listy kandydatów w wyborach lokalnych ze względu na niewystarczającą znajomość języka⁹⁴. Podobnie jak Trybunał w skardze *Podkolzina przeciwko Litwie*, również Komitet nie stwierdził, że nałożony na kandydata obowiązek posługiwania się językiem oficjalnym jest naruszeniem praw skarżącej, ale okoliczności, w których to się odbyło – decyzję o niewystarczającym stopniu umiejętności językowych wydał jeden urzędnik, nie zważając na zdobyty wcześniej certyfikat – stanowią naruszenie jej praw⁹⁵. Choć oba przedstawione przypadki stanowią naruszenie odpowiednio Konwencji i Paktu, wskazują one również na to, że dla kandydata do władz, będącego członkiem mniejszości narodowej, uzasadniony jest wymóg posługiwania się językiem urzędowym.

W 1985 roku Trybunał uznał za niedopuszczalną skargę *Fryske Nasjonale Partij i inni przeciwko Holandii*⁹⁶, w której skarżący wnieśli skargę na to, że nie mogli zarejestrować partii w języku fryzyjskim. Trybunał uznał skargę za niedopuszczalną *ratione materiae*, podkreślając, że Konwencja nie gwarantuje prawa do użycia konkretnego języka do celów wyborczych. W niedawnym

⁹⁰ Wyrok ETPCz z dnia 9 kwietnia 2002 w sprawie 46726/99 *Podkolzina przeciwko Litwie*.

⁹¹ Decyzja KPCz z dnia 25 lipca 2001 w sprawie *Antonina Ignatane przeciwko Łotwie*.

⁹² *Podkolzina przeciwko Litwie*, par. 33.

⁹³ *Ibidem*, par. 36–38.

⁹⁴ *Antonina Ignatane przeciwko Łotwie*, par. 2.1; 2.2.

⁹⁵ *Ibidem*, par. 7.4.

⁹⁶ Decyzja ETPCz o niedopuszczalności z dnia 12 grudnia 1985 w sprawie 11100/84 *Fryske Nasjonale Partij i inni przeciwko Holandii*.

wyroku *Şükran Aydın i inni przeciwko Turcji*⁹⁷ Trybunał wskazał jednak, że zakaz używania języka nieoficjalnego do kontaktu z wyborcami jest naruszeniem Konwencji. W tej sprawie skarżący zostali skazani za używanie języka kurdyjskiego w trakcie kampanii wyborczych w latach 2002 i 2007. Trybunał, rozważając skargę, przypomniał, że Konwencja nie przewiduje *per se* prawa do używania konkretnego języka do kontaktu z władzami, również nie w celach wyborczych, oraz podkreślił, że państwa w zakresie polityki językowej mają szczególnie duży margines uznania. Niemniej Trybunał stwierdził, że rozważana sprawa nie dotyczyła kontaktów z władzami czy urzędami, lecz skarżących z innymi osobami prywatnymi w kontekście spotkań publicznych w czasie kampanii wyborczej⁹⁸, oraz że restrykcja nie odpowiadała potrzebom społecznym, nie była proporcjonalna do uzasadnionego celu ani nie była konieczna w demokratycznym społeczeństwie⁹⁹. Tym samym Trybunał ograniczył przestrzeń publiczną, w której państwo może wymagać posługiwania się językiem oficjalnym.

Trybunał wielokrotnie badał, czy systemy wyborcze są zgodne ze standardami Konwencji, analizując każdą skargę również pod kątem sytuacji i historii kraju. Choć orzecznictwo Komitetu w tym zakresie nie jest tak bogate jak Trybunału, to również Komitet, rozpatrując uregulowania w Nowej Kaledonii¹⁰⁰, przykładał dużą wagę do tego, że sytuacja musi zostać rozpatrzona w odpowiednim kontekście. ETPCz i KPCz badają więc za każdym razem szczegółowo konkretną sytuację. Szczególną pozycję przypisuje się ludności tubylczej, mającej prawo do brania udziału w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą. W zakresie języka w życiu politycznym zarówno Komitet, jak i Trybunał uznają, że obowiązek posługiwania się językiem oficjalnym przez kandydatów do władz jest uzasadniony. Państwo może również wymagać, aby kontakt z organami państwowymi w celach wyborczych przebiegał w języku oficjalnym, ale, jak wykazał wyrok Trybunału ze stycznia 2013 roku, w kampanii wyborczej kandydaci mogą się posługiwać językiem nieoficjalnym.

6. Podsumowanie

Pakt i Konwencja zabezpieczają prawa mniejszości narodowych poprzez ochronę praw osób należących do tych mniejszości. Komitet i Trybunał chronią

⁹⁷ Wyrok ETPCz z dnia 22 stycznia 2013 w sprawie 49197/06 *Şükran Aydın i inni przeciwko Turcji*.

⁹⁸ Ibidem, par. 50–52.

⁹⁹ Ibidem, par. 56.

¹⁰⁰ *Marie-Hélène Gillot i inni przeciwko Francji*, pkt. 12.2, 13.2, 13.16.

mniejszości narodowe tak samo jak wszystkie inne mniejszości, jedynie w niektórych aspektach ludność tubylcza ma większą ochronę niż inne grupy, co jest szczególnie widoczne w orzecznictwie Komitetu. Ochrona praw mniejszości narodowych zapewniona przez Trybunał i Komitet jest co prawda pośrednia, ale orzecznictwa obu organów wyznaczają w tym temacie pewne standardy.

Poddano analizie trzy wybrane tematy – pisownię imion i nazwisk, edukację i udział w życiu politycznym. Pierwszy z nich jest przykładem tematu interpretowanego przez ETPCz i KPCz tak samo. W interpretacji obu organów imię i nazwisko jest chronione w ramach prawa do życia prywatnego (odpowiednio art. 8 Konwencji oraz 17 Paktu), ale ochrona jest rozumiana dość wąsko. Przede wszystkim ograniczenia dotyczące nadawania albo zmiany imienia czy nazwiska nie mogą być arbitralne, a niedogodności skarżącego zbyt daleko idące. Jednoznaczne w orzecznictwie obu organów jest również to, że ochrona nie obejmuje prawa do zapisu imion literami niewystępującymi w alfabecie oficjalnym państwa. Również w pozostałych dwóch tematach – edukacji i udziale w życiu politycznym – orzecznictwo obu organów jest bardzo zbliżone, czego przykładem są decyzje i wyroki w sprawie Nowej Kaledonii czy obowiązku posługiwania się językiem oficjalnym przez kandydatów do władz. W badanych obszarach nie nastąpiła ewolucja orzecznictwa, rzadkie wyjątki w wyrokach ETPCz¹⁰¹ wynikały ze specyfiki badanej sytuacji, a nie zmian w podejściu Trybunału.

W analizie wykazano jednak również sprawy, w których orzecznictwa Komitetu i Trybunału nie są zgodne: badając te same ustawy francuskie dotyczące noszenia ubiorów religijnych przez uczniów szkół państwowych, Trybunał – w przeciwieństwie do Komitetu – nie stwierdził naruszenia. Wpisuje się to w szerszy trend tego, że wolność wyznania jest interpretowana inaczej na poziomie Rady Europy i ONZ. Kolejną istotną różnicą jest margines swobody, odgrywający bardzo dużą rolę w orzecznictwie Trybunału. W wyrokach przytaczanych w niniejszej pracy podkreślał niezwykle często, że dotyczą one sfery, w której państwa mają szeroki margines swobody¹⁰². Powoduje to, że w wypadku niektórych problemów, nie ma możliwości, aby wskazać jednoznaczny standard Trybunału i tym samym niemożliwe jest porównanie orzecznictw. W zdecydowanej większości badanych tematów orzecznictwo Trybunału i Komitetu jest jednak zbliżone i pozwala na wskazanie międzynarodowego standardu ochrony praw mniejszości narodowych.

¹⁰¹ Np. *Cypr przeciwko Turcji* w zakresie języka edukacji.

¹⁰² Np. *Stjerna przeciwko Szwecji*, par. 39: “The Court deduces that in the particular sphere under consideration the Contracting States enjoy a wide margin of appreciation”.

PROTECTION OF THE NATIONAL MINORITIES
– A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS AND THE UN HUMAN RIGHTS
COMMITTEE CASE LAW

The article analyses case law concerning national minority protection in the jurisprudence of the European Court of Human Rights and UN Human Rights Committee. The protection of national minorities is realized through protecting individual right of persons belonging to minorities. Due to significant amount of cases and given the importance of discussed issues, the analysis is restricted to three topics: names, education and political participation. The case law has set some important standards in those areas. In most of the analyzed aspects the approach of both organs has been the same, for example in regard to names and surnames of persons belonging to national minorities. The research also showed areas in which the case law was not consistent – while examining cases concerning the same French law regarding wearing of religious clothing by students in state schools, the UN Committee, contrary to the Court, found a violation by the state. However, in the vast majority of studied subjects, the jurisprudence of the Court and Committee is very similar and allows to formulate an international standard of national minority protection. Among national minorities indigenous people enjoy in some aspects greater protection than other groups, which is particularly evident in the Committee decisions.