

TADEUSZ BIAŁEK

INTERPRETACJA I ZNACZENIE ART. 27 MIĘDZYNARODOWEGO PAKTU PRAW OBYWATELSKICH I POLITYCZNYCH

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r.¹ był pierwszym prawnie wiążącym dokumentem wydanym przez Organizację Narodów Zjednoczonych, który nałożył na państwa-strony obowiązek przestrzegania praw osób należących do mniejszości narodowych.

I. ZASADA NIEDYSRYMINACJI

Analizę obowiązków należy rozpocząć od treści art. 2 ust. 1 paktu, który zobowiązuje każde z państw-stron paktu do przestrzegania i zapewnienia praw uznanych w pakcie wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji bez względu na jakiekolwiek różnice, takie jak m.in. rasa, kolor skóry, urodzenie i pochodzenie narodowe. Artykuł ten proklamuje zasadę niedyskryminacji w stosunku do wszelkich praw i wolności uregulowanych w pakcie². Zasada równości i niedyskryminacji, jako odrębne prawo, a więc dotyczące nie tylko praw i wolności zawartych w pakcie, uregulowana została w art. 26 paktu, a art. 27 rozwijają i adresuje właśnie do mniejszości. Art. 26 stwierdza, że wszyscy są wobec prawa równi i uprawnieni do jednakowej ochrony prawnej bez żadnej dyskryminacji. Jakakolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana. Państwa-strony powinny zagwarantować na drodze ustawy równą dla wszystkich i skuteczną ochronę przed dyskryminacją z takich względów jak: rasa, kolor skóry, płeć, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiekolwiek inne okoliczności. W tym kontekście wskazać należy, że tak określona zasada nie wyklucza istnienia tzw. pozytywnej dyskryminacji, która polega na uprzywilejowanym traktowaniu pewnych kategorii osób w celu wyrównywania różnic w zakresie korzystania przez te osoby z gwarantowanych praw i wolności³. Proces taki powinien mieć jednak charakter tymczasowy, a ponadto – jak

¹ Wszedł w życie 3 stycznia 1976 r., ratyfikowany przez Polskę w dniu 18 marca 1977 r.

² R. Wieruszewski, *Zasada równości i niedyskryminacji w świetle orzecznictwa Komitetu Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 4, s. 40.

³ Ibidem, s. 41.

wskazywał Komitet Praw Człowieka – różnicowanie sytuacji prawnej osób jest dopuszczalne, jeśli oparte jest na rozsądnych i obiektywnych kryteriach.

II. ISTOTA I TREŚĆ ART. 27 PAKTU

W art. 27 paktu wskazano, że „w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne i językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do posiadania, we wspólnocie z innymi członkami tej grupy, własnego życia kulturalnego, do wyznawania i praktykowania własnej religii oraz do posługiwania się własnym językiem”. Jak podnosi się w doktrynie, artykuł ten stanowi globalny standard w zakresie ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych na świecie i jest jedynym powszechnie obowiązującym przepisem prawnym w tej dziedzinie⁴. Obecny kształt tego przepisu powstał w wyniku kompromisu państw, których część przedstawicieli oponowała przeciw niemu, podnosząc, że jego stosowanie może prowadzić do separatystycznych nastrojów, czy nadawania statusu mniejszości imigrantom, stąd też w przepisie brak definicji mniejszości⁵. Art. 27 stanowi klauzulę generalną, która ma charakter dodatkowy w stosunku do innych praw zawartych w pakcie, jednakże może on stanowić w odróżnieniu od art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka samoistną podstawę naruszenia, ponieważ chroni również prawa podmiotowe osób⁶.

Odnosząc się do genezy powstania art. 27 paktu, należy wskazać, że przepis ten w swoich założeniach miał zapewniać specjalną ochronę tylko obywatelom państwa, którzy wyróżniają się od reszty swoją odrębnością etniczną, religijną i językową. Oznacza to, że intencją twórców przepisu nie było objęcie ochroną obco-krajowców, robotników sezonowych, uchodźców i imigrantów⁷. Konsekwentnie więc nie każda grupa obywateli będąca mieszkańcami danego państwa, odróżniająca się pod pewnymi względami od większości jego obywateli, może skutecznie powoływać się na ochronę przewidzianą w art. 27 paktu⁸, co nie wyklucza oczywiście korzystania przez takie osoby z wielu praw gwarantowanych w danym państwie na rzecz wszystkich obywateli (z zastrzeżeniami – np. prawa wyborcze), ale nie przez pryzmat art. 27 paktu. Z drugiej jednak strony użycie w przepisie sformułowania „mniejszości etniczne, religijne i językowe” z pominięciem terminu „mniejszości narodowe” niewątpliwie miało na celu zastosowanie tego

⁴ M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, N.P. Engel, Publisher 2005, s. 638.

⁵ N. Lemer, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Dordrecht 1991, s. 15.

⁶ C. Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 3, s. 32. Podobnie pkt 6.1 ogólnego komentarza Komitetu Praw Człowieka w zakresie art. 27 paktu z dnia 6 kwietnia 1994 r. (General Comment, No 23 (50), art. 27 – Report of the Human Rights Committee, vol. I, A/49/40, New York 1994).

⁷ S. Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa 2001, s. 28.

⁸ Przykładowo Niemcy tradycyjnie nie uznają za mniejszości narodowe tzw. mniejszości napływowych (imigrantów).

artykułu do jak największej grupy osób⁹. W komentarzu ogólnym do art. 2710 Komitet Praw Człowieka podkreślił jednak, że osoby należące do mniejszości nie muszą być obywatelami danego państwa lub stale zamieszkiwać na jego terytorium, aby móc korzystać z ochrony przewidzianej w art. 27, ponieważ to, czy dana mniejszość etniczna, religijna lub językowa istnieje, jest faktem obiektywnym, niezależnym od decyzji danego państwa¹¹. Ponieważ art. 27 nie wskazuje definicji mniejszości¹², podobnie jak wszystkie inne międzynarodowe dokumenty, a jednocześnie przepis używa sformułowania „w państwach, w których istnieją mniejszości”, artykuł ten odebrano w niektórych państwach jako przyznanie im prawa do określenia, czy na ich terytorium istnieją mniejszości. Z możliwości takiej skorzystała np. Francja, która złożyła oświadczenie, że art. 27 nie znajduje zastosowania w Republice Francuskiej, ponieważ na jej terytorium nie ma mniejszości¹³. Niezależnie od komentarza ogólnego do art. 27 Komitet wyrażał również swoje poglądy w przedmiocie zakresu ochrony wynikającej z tego artykułu w uwagach sporządzanych do sprawozdań państw w trybie art. 40 paktu. I tak np. w uwagach dotyczących Słowenii¹⁴ Komitet wskazał, że społeczeństwa imigrantów tworzą mniejszości w rozumieniu art. 27 paktu i są uprawnione do ochrony na podstawie tego przepisu. Natomiast w uwagach dotyczących Austrii Komitet wyraził swoje zaniepokojenie, że państwo ogranicza definicję mniejszości je-

⁹ Termin „mniejszość narodowa” jest już jednak użyty wyraźnie w Deklaracji praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych z 1992 r. Z drugiej strony zauważyć należy, że raczej trudno znaleźć mniejszość narodową, która nie jest jednocześnie mniejszością językową, a często też religijną.

¹⁰ Committee's General Comment No. 23 (50) 1994, UN doc. HRI/GEN/1/Rev.5, pp. 147–150; cyt. za R. Hański, M. Scheinin, *Leading cases of the Human Rights Committee*, Institute of Human Rights, Abo Akademi University, Turku 2003, s. 375.

¹¹ Warto wskazać na dyskusję, która toczyła się w literaturze, zanim Komitet wyraził swoje ostateczne zdanie. Za interpretacją wskazującą, że art. 27 nie dotyczy obcokrajowców i imigrantów opowiadał się m.in. Capotorti, wskazując, że termin mniejszości odnosi się jedynie do obywateli danego państwa, a cudzoziemców i imigrantów chronią inne normy prawa międzynarodowego. Odmienne wskazywał Nowak, podnosząc, że gramatyczna wykładnia przepisu prowadzi do wniosku, że przepis posługuje się pojęciem osoby, a nie obywatela – M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights...*, op. cit., s. 645.

¹² W toku prac nad art. 27 proponowano następującą definicję mniejszości – „oddzielne lub odrębne grupy ludności, należące zdefiniowane i od dawna osiedlone na terytorium danego państwa”.

¹³ C. Mik, *Ochrona mniejszości narodowych...*, op. cit., s. 20. Dodatkowo zauważyć należy, że Komitet w swoich uwagach do sprawozdania Francji wskazał, że nie podziela stanowiska Francji stwierdzającego, że w kraju tym nie ma mniejszości etnicznych, religijnych i językowych, a fakt, że wszystkie jednostki są równe wobec prawa, wcale nie wyklucza respektowania przez państwo istnienia wskazanych mniejszości i ich praw do własnego życia kulturalnego, do wyznawania i praktykowania własnej religii oraz do posługiwania się własnym językiem – Concluding Observations on France (1997) UN doc. CCPR/C/79/Add.80. Co więcej, w skardze *Hopu and Bessert v. France* (549/93), w której autorzy będący Polinezyjczykami podnieśli, że rozbudowa hoteli na gruntach poświęconych cmentarzyskom narusza ich prawo do prywatności i ochrony rodziny, Komitet uznał racje skarżących należących do mniejszości, ale nie na gruncie art. 27, w zakresie którego Francja złożyła ww. oświadczenie; cyt. za: S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant on civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, Oxford 2004, s. 757–759 i 779.

¹⁴ Concluding Observations on Slovenia (1994) UN doc. CCPR/C/79/Add.40; cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 756.

dynie do pewnych wybranych grup¹⁵. Problem definicji mniejszości w świetle art. 27 paktu był również przedmiotem indywidualnych skarg rozpatrywanych przez Komitet Praw Człowieka, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

Co do charakteru art. 27 należy przypomnieć dyskusję toczącą się już na etapie konstrukcji przepisu, a sprowadzającą się do należytego rozumienia wynikających z niego obowiązków państwa. Wskazywano bowiem na różnice między koncepcją równości i niedyskryminacji, jako działań zapobiegających naruszaniu praw mniejszości, a koncepcją ochrony mniejszości¹⁶. Konsekwencją powyższego było rozstrzygnięcie, czy wobec osób należących do mniejszości narodowych państwo ma obowiązki negatywne, czy też pozytywne. Negatywne podejście do przepisu sprowadza się do tezy, że samo nieingerowanie i niepodejmowanie działań przeciw mniejszościom jest wystarczającym wywiązywaniem się państwa z traktatowego obowiązku. Pozytywne podejście do przepisu zakłada natomiast, że państwo powinno efektywnie działać na rzecz korzystania przez mniejszości z praw kulturalnych, religijnych i językowych przez stwarzanie odpowiednich warunków i podejmowanie odpowiednich środków. Początkowo zdawało się przeważać negatywne podejście do przepisu – a więc przekonanie, że prawa mniejszości tak jak inne prawa obywatelskie i polityczne powinny być zagwarantowane przez nieingerencję państwa. W ramach negatywnego podejścia pojawił się również pogląd, że celem art. 27 jest zagwarantowanie członkom mniejszości takich samych praw, z jakich korzystają inni obywatele danego państwa, a nie tworzenie odrębnego systemu praw mniejszości¹⁷. Komitet Praw Człowieka w swojej praktyce odszedł od negatywnego pojmowania obowiązków na rzecz pozytywnych działań służących ochronie mniejszości. Konsekwentnie więc stwierdzić należy, że państwo, ograniczając się do zapewnienia tylko formalnej obecności normy wynikającej z art. 27, nie wykonuje traktatowego obowiązku w dobrej wierze. W komentarzu ogólnym do art. 27 Komitet Praw Człowieka wskazał wyraźnie, że państwo ma obowiązek pozytywnego aktywnego działania na rzecz realizacji art. 27 paktu¹⁸. Obowiązek ten powinien być spełniany nie tylko za pomocą działań podejmowanych przez państwo na drodze ustawodawczej, sądowej lub administracyjnej, ale także za pomocą działań innych osób (organizacji) wspieranych przez państwo. W tym kontekście wskazuje się ponadto

¹⁵ Concluding Observations on Austria (1998) UN doc. CCPR/C/79/Add.103; cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 756. Austriacka ustawa federalna o statusie prawnym grup etnicznych z 1976 r. nie obejmuje wszystkich mniejszości zamieszkujących w Austrii, ale jedynie takie, które austriackie władze administracyjne uznają za mniejszości. Uznanyymi mniejszościami narodowymi są Słoweńcy, Chorwaci i Węgrzy.

¹⁶ S. Pawlak, *Ochrona mniejszości...*, op. cit., s. 28–29.

¹⁷ A. Michalska, *Ochrona mniejszości etnicznych w świetle praktyki Komitetu Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6.

¹⁸ Odmienne S. Łodziński, *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych – perspektywa europejska*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz 2002, s. 9. Autor wskazuje, że użyty na początku artykułu zwrot „członkowie mniejszości nie mogą być pozbawieni” może sugerować wąską (negatywną) interpretację ochrony ich praw, tj. tolerowania praw mniejszości, a nie aktywnego działania państwa na ich rzecz. Za negatywną interpretacją przepisu opowiada się również M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 180–181.

na antydyskryminacyjny charakter przepisu¹⁹. Sprowadza się on do uznania, że jeżeli państwo w określonych dziedzinach nie pomaga większości (dominującej grupie narodowej lub etnicznej), to nie jest również zobowiązane do pomagania mniejszości, ponieważ nie zachodzi w takim przypadku dyskryminacja. Z drugiej strony pamiętać również należy, że państwo, podejmując pozytywne aktywne działania na rzecz mniejszości, musi mieć na uwadze, aby czynić to w zakresie wszystkich grup mniejszościowych zamieszkujących na jego terenie, ponieważ inaczej może narazić się na zarzut naruszenia art. 26 paktu (dyskryminację). Natomiast zakres dodatkowych pozytywnych działań państwa na rzecz mniejszości, ponad standard wynikający z art. 27 paktu, zależy od uznania państwa i stanowi niewątpliwie wyraz jego działania w dobrej wierze.

Przeanalizowania wymaga też na tle art. 27 paktu zagadnienie, kto właściwie jest adresatem normy – zbiorowość czy jednostka. W świetle powszechnie przyjętego poglądu²⁰ art. 27 nie przyznaje praw mniejszości rozumianej jako kolektywna całość, ale przewiduje, że z praw tych korzystają jednostki należące do mniejszości²¹. Gwarancje prawne ustanawiane są więc na rzecz jednostki – członka danej społeczności, ale poprzez ochronę każdego z członków mniejszości ochrania się niewątpliwie również same mniejszości. Poważniejsze wątpliwości interpretacyjne wywołał natomiast zapis, że realizacja praw następować ma „we wspólnocie z innymi członkami grupy”²². Niektórzy autorzy proponują w związku z tym rozróżnienie praw wspólnot mniejszościowych i praw realizowanych indywidualnie we wspólnocie z innymi członkami grupy²³, ale inni wskazują, że jeśli można korzystać z praw tylko wspólnie z innymi członkami grupy, to takie korzystanie ma *de facto* cechy prawa grupowego (zbiorowego)²⁴. Jeszcze inni autorzy wywodzą, iż taki zapis oznacza, że indywidualni członkowie grup mniejszościowych nie mają indywidualnych roszczeń o realizację praw wskazanych w art. 27 paktu²⁵. Wszystkie powyższe rozważania interpretacyjne nie zmieniają jednak zasady, zgodnie z którą o ile art. 27 paktu gwarantuje prawa na rzecz jed-

¹⁹ J. Sozański, *Ochrona mniejszości w systemie uniwersalnym, europejskim i wspólnotowym*, Warszawa 2002, s. 76.

²⁰ S. Pawlak, *Ochrona mniejszości...*, op. cit., s. 28–29; J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, op. cit., s. 75; M.A. Estebanez, *International organizations and minority protection in Europe*, Turku 1995, s. 8; N. Lemer, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Dordrecht 1991, s. 15–16; M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights...*, op. cit., s. 652. W doktrynie pojawiły się jednak głosy odmienne – np. Y. Dinstein, *Freedom of Religion and the Protection of Religious Minorities*, Faculty of Law, Tel Aviv 1990. Autor na przykładzie praw religijnych wskazuje, że celem art. 27 jest kolektywna ochrona mniejszości jako grup.

²¹ Sprawa była również przedmiotem ogólnego komentarza Komitetu Praw Człowieka w zakresie art. 27 paktu. W komentarzu Komitet wskazał właśnie taką interpretację.

²² Zapis ten wprowadzony z inicjatywy Wielkiej Brytanii był początkowo rozumiany jako podkreślenie egzystencji grup mniejszościowych, ale niedługo po jego wprowadzeniu pojawiła się kolejna interpretacja wskazująca, że ideą takiego zapisu była ochrona indywidualnych jednostek przed naruszaniem chronionych praw przed destrukcyjnymi tendencjami pojawiającymi się w państwach przeciw mniejszościom. Zapis ten wywołał liczne głosy krytyczne w doktrynie; szerzej M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights...*, op. cit., s. 655.

²³ C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka*, Toruń 1992, s. 409.

²⁴ J. Sozański, *Ochrona mniejszości...*, op. cit., s. 75.

²⁵ M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights...*, op. cit., s. 657.

nostek, o tyle praktyczna realizacja tych praw uzależniona jest od zdolności całej mniejszościowej grupy do podtrzymywania swojej kultury, języka i religii.

III. INTERPRETACJA ART. 27 PAKTU W ORZECZNICTWIE KOMITETU PRAW CZŁOWIEKA

Interpretacja art. 27 paktu dokonywana była również w trakcie rozpatrywania indywidualnych skarg przez Komitet Praw Człowieka. W sprawie *Sandra Lovelace v. Kanada*²⁶ Komitet uznał, że doszło do naruszenia art. 27 paktu. Skarżąca będąca Indianką wносиła o przywrócenie jej prawa do powrotu do rezerwatu, gdzie żyła przed wyjściem za mąż za Kanadyjczyka niebędącego Indianinem, z którym następnie się rozwiodła. Komitet wskazał, że kanadyjska ustawa indiańska, w świetle której skarżąca nie mogła już wrócić do rezerwatu, narusza normę art. 27 paktu, ponieważ osoby, które urodziły się i wychowały w rezerwacie, a które utrzymują więzi ze swoją społecznością i pragną nadal je utrzymywać, muszą być naturalnie uważane za mniejszość w rozumieniu paktu. W tym kontekście więc prawo skarżącej do dostępu do swojej rodzimej kultury i języka we wspólnocie z innymi członkami grupy zostaje naruszone, ponieważ nie może być realizowane poza rezerwatem, gdzie taka grupa istnieje. Natomiast jakiegokolwiek ustawowe ograniczenia odnoszące się do prawa zamieszkania w rezerwacie muszą mieć zarówno racjonalne, jak i obiektywne uzasadnienie oraz pozostawać w zgodzie z innymi postanowieniami paktu traktowanego jako całość. Komitet podkreślił istotną zasadę, że art. 27 musi być rozumiany i stosowany w świetle innych postanowień paktu (takich jak art. 12, 17 i 23) w takim zakresie, w jakim mogą one odnosić się do poszczególnych spraw, a także w świetle postanowień zakazujących dyskryminacji (art. 2 i 26). Po wydaniu tej decyzji Kanada częściowo zmieniła ustawę indiańską w ten sposób, że pozwolono kobietom, które przed 1985 r. poślubiły Kanadyjczyków niebędących Indianinami, powrócić do rezerwatów, ale nałożono restrykcje na uznanie dzieci z mieszanych małżeństw urodzonych po 1985 r. Taki stan rzeczy był przedmiotem kolejnej skargi *R.L. v. Kanada*²⁷, w której skarżący podnosili, że zmiana ustawy ograniczyła prawo szczepów indiańskich do decydowania o ich własnym członkostwie. Skarga została jednak przez Komitet oddalona z powodu niewyczerpania krajowej drogi odwoławczej. W 1999 r. Komitet w swoich uwagach dotyczących Kanady wskazał, że zmiany w ustawie indiańskiej poprawiły wprowadzić status kobiet, które poślubiły przed 1985 r. Kanadyjczyków niebędących Indianinami w zakresie ich prawa do powrotu do rezerwatu, ale nie przesądziły tego prawa dla późniejszych podobnych spraw, w których nadal prawo do powrotu do rezerwatu może być odmawiane. Podobna sprawa, w której Komitet uznał naruszenie art. 27 paktu, dotyczyła również Kanady i przedstawiciela szczepu indiańskiego

²⁶ *Sandra Lovelace v. Canada* (1981), Selected Decisions of the Human Rights Committee I, s. 83–87.

²⁷ *R.L. et al v. Canada* (358/89); cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 757–759.

Lubicon Lake²⁸. Skarżący podniósł sprawę naruszenia przez władze kanadyjskie tradycyjnych praw do polowu i polowania oraz kwestię samostanowienia, co do której Komitet uznał jednak, że nie mieści się ona w zakresie objętym przez Protokół fakultatywny do paktu. Zdaniem skarżącego naruszenie tradycyjnych praw szczepu przez kanadyjską prowincję Alberta, poprzez pozwolenie na wydobywanie gazu, polegać miało na zagrożeniu destrukcją ich ekonomicznej bazy i ich stylu życia stanowiącego podstawowy element ich odrębności i kultury. Komitet uznał naruszenie postanowień art. 27 paktu, ponieważ wskazał, że prawa chronione tym artykułem obejmują prawo indywidualnych osób występujących we wspólnocie z innymi do zajmowania się działalnością społeczną i gospodarczą stanowiącą część kultury tej społeczności, do której należą. Zdaniem Komitetu plany rozwojowe kanadyjskiej prowincji Alberta zagrażają sposobowi życia i kulturze szczepu Lubicon Lake, powodując tym samym naruszenie art. 27 paktu, dopóki będą kontynuowane. Decyzja Komitetu nie zapadła jednomyślnie. W zdaniu odrębnym do tej decyzji²⁹ podniesiono, że prawo praktykowania swojej kultury nie powinno być rozumiane w ten sposób, że tradycyjny sposób życia szczepu musi być chroniony niejako za wszelką cenę, w szczególności za cenę rozwoju gospodarczego prowincji, ponieważ w tym przypadku należy mieć na uwadze odniesienie do potrzeb społeczeństwa jako całości.

Komitet w zdecydowanej większości przypadków nie dopatrywał się jednak w skargach naruszenia praw mniejszości zagwarantowanych w art. 27 paktu. W skardze *Ballantyne v. Kanada*³⁰ autorzy będący przedstawicielami mniejszości anglojęzycznej w kanadyjskiej prowincji Quebec podnieśli, że ustawodawstwo prowincji w zakresie języka narusza art. 27 paktu, w szczególności poprzez fakt, że zakazuje mniejszości anglojęzycznej wystawiania komercyjnych oznaczeń (tablic, napisów itp.) w języku angielskim³¹. Skarżący zarzucili, że francuskojęzyczni przedsiębiorcy są w uprzywilejowanej pozycji, ponieważ w biznesie mogą

²⁸ *Chief Ominayaka v. Canada* (1990), Selected Decisions of the Human Rights Committee II, s. 224–225.

²⁹ Zdanie odrębne – N. Ando; cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 773.

³⁰ *Ballantyne et al v. Canada* (359, 385/89); cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 754.

³¹ Na gruncie praw językowych chronionych przez art. 27 paktu Komitet wielokrotnie wypowiadał się w uwagach dotyczących poszczególnych państw. W uwagach dotyczących Estonii Komitet wskazał, że jest zaniepokojony praktyczną implementacją biegłej znajomości języka estońskiego, włączając w to prywatny sektor, i efektem, jaki może to wywołać w zakresie możliwości zatrudniania obywateli rosyjskojęzycznych mniejszości. Ponadto w dalszym ciągu brak tablic i znaków w języku rosyjskim na obszarach ściśle zamieszkałych przez te mniejszości – Concluding Observations on Estonia (2003) UN doc. CCPR/CO/77/EST. W uwagach dotyczących Algierii Komitet wskazał, że wprowadzenie Dekretu o języku arabskim, który wszedł w życie w 1998 r., spowodowało obowiązkowe i natychmiastowe używanie języka arabskiego we wszystkich obszarach spraw publicznych, czego bezpośrednim efektem okazało się ograniczenie praw gwarantowanych przez pakt (art. 19, 25, 26 i 27) znaczącej części populacji używającej języka francuskiego lub berberyjskiego – Concluding Observations on Algeria (1998) UN doc. CCPR/C/79/Add.95. Jednocześnie Komitet wypowiadał się jednak pozytywnie o niektórych działaniach podejmowanych przez państwa; np. w uwagach dotyczących Norwegii Komitet wskazał, że zauważa z satysfakcją, że język Lapończyków (*Sami language*) może być używany w kontaktach z publicznymi władzami i przed sądami – Concluding Observations on Norway

używać swojego języka bez żadnych przeszkód. Komitet wskazał, że mniejszości, o których mowa w art. 27, powinny być rozumiane jako mniejszości w ramach państwa, a nie mniejszości w ramach prowincji takiego państwa. Innymi słowy, anglojęzyczni obywatele Kanady nie mogą być uważani za mniejszość językową, dlatego też autorzy skargi nie mają legitymacji do występowania ze skargą na naruszenie art. 27 paktu. Charakterystyczne jest jednak, że Komitet dopatrywał się w tej skardze naruszenia art. 19 paktu traktującego o wolności swobodnego wyrażania opinii, wskazując, że środki podjęte w ustawodawstwie prowincji dotyczącym języka są nieadekwatne do osiągnięcia celów ochrony języka francuskiego. W zdaniu odrębnym do tej decyzji³² podniesiono jednak, że prawo prowincji Quebec pozwala na dopuszczalne ograniczenie art. 19 paktu z uwagi na fakt, że francuskojęzyczni obywatele Kanady stanowią mniejszość w tym państwie, a więc stosowane prawo językowe w prowincji Quebec jest pozytywnym działaniem na rzecz tej mniejszości w rozumieniu art. 27 paktu.

Duża część skarg rozpatrywanych przez Komitet na gruncie art. 27 paktu, w których Komitet nie dopatrywał się naruszenia praw osób należących do mniejszości, dotyczyła praw kulturalnych wyrażających się w tradycyjnym stylu życia związanym z wykonywaniem określonych czynności (w tym kontekście skargi zazwyczaj dotyczyły tzw. *indigenous people*³³). Generalnie z decyzji Komitetu w tym zakresie wynika, że kultura wyrażać się może w wielu formach, włączając w to właśnie tradycyjny styl życia związany z przywiązaniem do pewnych zajęć, np. hodowli, rybołówstwa, rolnictwa. Prawidłowe funkcjonowanie tych praw stanowiących element wspólnego życia kulturalnego wymaga od państw podejmowania pozytywnych środków i działań oraz – na co Komitet zwraca szczególną uwagę – efektywnego uczestnictwa przedstawicieli mniejszości w procesie podejmowania decyzji, które ich dotyczą (także pośrednio)³⁴. W skardze *Ivan Kitok*

(1993) UN doc. CCPR/C/79/Add.27; cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 790.

³² Zdanie odrębne – Mr Ando; cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 773.

³³ Zaznaczyć należy również w tym miejscu, że w komentarzu ogólnym do art. 27 paktu Komitet Praw Człowieka wskazał, że chociaż art. 27 nie zawiera bezpośrednio odniesienia do tzw. ludów tubylczych (*indigenous people*), to jednak należy uznać, że norma art. 27 ma również do nich zastosowanie, ponieważ spełniają kryteria mniejszości językowych i etnicznych, a czasami także religijnych. W praktyce wiele skarg indywidualnych rozpatrywanych przez Komitet odnosiło się do roszczeń podnoszonych przez członków tych grup (w istocie do *indigenous people* zalicza się *Sami people*, oraz wskazanych w omówionych poniżej skargach Maorysów i członków społeczności *Rehoboth Baster* w Namibii). Por. M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights...*, op. cit., s. 650–655.

³⁴ W uwagach dotyczących Chile Komitet stwierdził, że państwo, planując czynności, które oddziałują na członków mniejszości (a w zasadzie tzw. ludów tubylczych – *indigenous people*), powinno zwracać szczególną uwagę na podtrzymywanie kultury oraz tradycyjnego sposobu życia tych społeczności, co powinno m.in. przejawiać się w tym, że członkowie tych społeczności mają zapewnione uczestnictwo w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą – Concluding Observations on Chile (1999) UN doc. CCPR/C/79/Add. 104. W uwagach dotyczących Szwecji Komitet wyraził zaniepokojenie zmniejszającym się zakresem, w jakim Parlament Lapończyków (*Sami Parliament*) może odgrywać znaczącą rolę w procesie podejmowania decyzji, które oddziałują na tradycyjnie wykonywane czynności – Concluding Observations on Sweden (2002) UN doc. CCPR/CO/74/SWE; cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 779, 781.

v. *Szwecja*³⁵ dotyczącej zaniechania przez rząd tego państwa realizacji inwestycji naruszających tradycyjny styl życia związany z hodowlą reniferów skarżący przedstawiciel mniejszości *Sami* (Lapończycy) podniósł, że wskazane działania rządu zmierzają do odmówienia praktycznej realizacji zagwarantowanych Lapończykom praw, w szczególności prawa do członkostwa w ich społeczności i prawa do kultywowania swoich tradycji kulturalnych, związanych w tym przypadku z hodowlą reniferów. Komitet nie uznał naruszenia normy, wskazując, że regulowanie działalności gospodarczej jest normalną sprawą należącą do wyłącznej kompetencji państwa. Jak wynika z uzasadnienia decyzji Komitetu, w którym powołano się na rozstrzygnięcie w sprawie *Sandra Lovelace v. Kanada*, ograniczenie praw indywidualnego członka mniejszości musi mieć racjonalne i obiektywne uzasadnienie i musi być konieczne dla dobra ogółu osób należących do konkretnej mniejszości, a w tej sprawie Komitet nie dopatrył się naruszenia właśnie tej zasady. Komitet dostrzegł jednak, że gdy działalność, którą zajmują się w głównej mierze osoby należące do danej mniejszości, jest istotną częścią składową kultury społeczności etnicznej, to zależnie od okoliczności konkretnego przypadku art. 27 może mieć zastosowanie wobec jednostki należącej do takiej społeczności.

W skardze *Mahuik v. Nowa Zelandia*³⁶ autorzy zarzucili rządowi Nowej Zelandii, że uгода zawarta w Traktacie Waitangi³⁷ narusza ich tradycyjne prawa do połowu i pozostaje tym samym w sprzeczności z art. 27 paktu. Autorzy skargi byli członkami tych szczepów Maori, czyli tradycyjnych mieszkańców wysp Nowej Zelandii (tzw. *indigenous people*), którzy sprzeciwiali się podpisaniu ugody. Skarżący podnieśli brak właściwej reprezentacji ze strony Maorysów w trakcie podpisywania ugody i podnieśli ponadto, że przyjęte ustalenia zagrażają ich tradycyjnemu życiu i kulturze. Rybołówstwo stanowi bowiem główny element ich działalności i do dnia dzisiejszego Maorysi odczuwają silną potrzebę zamianowania własnej kultury w ten właśnie sposób, co sprowadza się do zapewnienia jak najpełniejszego obszaru ich tradycyjnych połowów. Rząd Nowej Zelandii wskazał, że jest w pełni świadom, iż rybołówstwo jest tradycyjnym elementem kultury Maorysów, i że państwo na gruncie art. 27 paktu ma pozytywne obowiązki do spełnienia, co właśnie udało się osiągnąć w ugodzie zawartej w Traktacie Waitangi. Zdaniem rządu uгода, przy której zawieraniu zapewniona była odpowiednia reprezentacja, jest jednym z najbardziej pozytywnych osiągnięć ostatnich czasów w kierunku zapewnienia Maorysom właściwego respektowania należnych im praw. Komitet w swojej decyzji podkreślił, tak jak w poprzednich sprawach, że ekonomiczna sfera działań może również podlegać ochronie na gruncie art. 27 paktu, jeśli stanowi zasadniczy element kultury społeczności osób należących do mniejszości narodowych. Komitet podkreślił, że w przedmiotowej

³⁵ *Ivan Kitok v. Sweden* (197/1985); cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 761.

³⁶ *Mahuik v. New Zealand* (547/93); cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 763.

³⁷ Treaty of Waitangi (Fisheries Claims) Settlement Act 1992.

sprawie taka sytuacja ma właśnie miejsce, ale nie można jednocześnie dopatrzeć się naruszenia art. 27 paktu, ponieważ rząd Nowej Zelandii podjął działania, które zmierzają do ochrony i właściwego uregulowania głównego zajęcia Maorysów, jakim jest rybołówstwo. Proces konsultacji był zdaniem Komitetu przeprowadzony właściwie i ze szczególnym uwzględnieniem kulturalnego i religijnego znaczenia rybołówstwa dla Maorysów, a przed rządem stoi zadanie zwrócenia szczególnej uwagi na właściwą implementację przepisów Traktatu Waitangi.

W skardze *Diergaardt v. Namibia*³⁸ skarżący będący członkiem społeczności *Rehoboth Baster* (spadkobiercy plemienia tubylczego Khoi oraz holenderskich osadników zwanych Afrikaans) podniósł, że z chwilą uzyskania niepodległości przez Namibię w 1990 r. prawny status społeczności *Rehoboth*, która w 1989 r. pod politycznym naciskiem tymczasowo pozbawiona została autonomii przyznanej w 1976 r. na rzecz Administratora Generalnego powołanego na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ³⁹, powinien automatycznie powrócić do stanu sprzed 1989 r. Tymczasem, jak podniósł skarżący, rząd Namibii nie tylko nie uznał autonomii społeczności *Rehoboth*, ale poddał wywłaszczeniu całą ziemię należącą do tej społeczności. Konfiskata ziemi w efekcie spowodowała pozbawienie społeczności podstawowych środków do życia, ponieważ hodowla bydła jest i była podstawą egzystencji społeczności jako całości i stanowiła nie tylko jej ekonomiczną bazę, ale również była wyznacznikiem kulturalnej, socjalnej i etnicznej tożsamości, o której mowa w art. 27 paktu. Komitet nie uznał naruszenia art. 27 paktu, wskazując, że jest sprawą krajowych sądów odpowiednia interpretacja faktów w świetle krajowego porządku prawnego (które miały miejsce *de facto* przed ratyfikacją przez Namibię Protokołu fakultatywnego w 1996 r.). Co ważniejsze jednak, Komitet uznał, że w niniejszej sprawie i tak nie można się dopatrzeć naruszenia art. 27 paktu, ponieważ o ile faktycznie można mówić o pewnych historycznych formach samorządu, jakim cieszyła się społeczność *Rehoboth*, o tyle hodowla bydła nie została uznana przez Komitet za wystarczający czynnik kulturalnej odmienności społeczności, który byłby chroniony przez art. 27 paktu, a ponadto hodowla prowadzona przez wskazaną społeczność przez okres nie dłuższy niż 125 lat nie była tą czynnością, która stanowiła o odrębności tej społeczności (w odróżnieniu np. od wskazanych powyżej Maorysów lub Lapończyków).

W skardze *Lansman v. Finlandia*⁴⁰ skarżący wraz z członkami Komitetu Hodowców Muotkatunturi zarzucił rządowi Finlandii przeprowadzanie prac wydobywczych, które naruszają i zakłócają tradycyjną hodowlę reniferów i tym samym stanowią o naruszeniu art. 27 paktu. Komitet, niewątpliwie uznając skarżących za osoby należące do mniejszości w rozumieniu art. 27 paktu, nie dopatrzył się jednak naruszenia wskazanego przepisu. Jak wynika z uzasadnienia decyzji

³⁸ *Diergaardt v. Namibia* (760/97); cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 769.

³⁹ UN Security Council Resolution 435 (1978).

⁴⁰ *Lansman v. Finland* (511/92), cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 773.

Komitetu, w którym powołano się na rozstrzygnięcie w sprawie skargi *Ivan Kitok v. Szwecja*, ekonomiczna działalność, którą zajmują się w głównej mierze osoby należące do danej mniejszości, może podlegać ochronie na gruncie art. 27 paktu, jeżeli jest istotną częścią składową kultury społeczności etnicznej. Jednakże, jak podkreślił dalej Komitet, prawa kulturalne członków mniejszości nie mogą być chronione *in abstracto*, ale muszą mieć wyraźny kontekst, przedmiotem ochrony art. 27 paktu bowiem jest nie tylko tradycyjny sposób życia osób należących do mniejszości. Państwo niewątpliwie może podejmować środki mające na celu rozwój gospodarczy kraju, ale środki, jakie podejmuje w tym celu, nie mogą powodować zniweczenia prawa, które chronione jest normą wynikającą z art. 27 paktu. W niniejszej sprawie Komitet uznał, że podjęte przez państwo środki polegające na prowadzeniu na zboczu prac wydobywczych, które w istocie mają pewien ograniczający wpływ na życie osób należących do mniejszości, nie powodują zniweczenia praw chronionych art. 27 paktu, a w szczególności prawa do własnej kultury, a ponadto, jak wynika z dokumentacji sprawy, intencją państwa było zminimalizowanie negatywnych skutków wydobywania dla hodowców. Interesy skarżącego Komitetu były rozważane podczas procedury uzyskiwania zezwolenia na wydobywanie i hodowlę reniferów nie została uznana za narażoną na znaczący uszczerbek na skutek tych prac, tym bardziej że prace prowadzone miały być zasadniczo w okresie, kiedy hodowcy nie przebywają na spornym terenie. W drugiej skardze *Lansman v. Finlandia*⁴¹ skarżący zakwestionowali plany Fińskiego Centralnego Zarządu Lasów w zakresie zaplanowania i konstrukcji dróg na terenach przeznaczonych do zimowego wypasu reniferów. Komitet podobnie jak w pierwszej skardze skarżących podniósł, że środki, które mają pewien ograniczający wpływ na sposób życia osób należących do mniejszości, niekoniecznie sprowadzają się do zniweczenia praw chronionych art. 27 paktu. Komitet po dokładnej analizie sprawy uznał, że nie jest właściwy do rozstrzygnięcia, czy planowane czynności wskazanego organu mogą naruszać art. 27 paktu i mieć wpływ na zniweczenie praw chronionych przez ten artykuł. W decyzji zawarto jednak pewnego rodzaju ostrzeżenie dla rządu fińskiego, aby był świadom, że podejmowanie kroków oddziaływających na prawa chronione art. 27 paktu za pomocą różnych środków może powodować w całościowym ujęciu zniweczenie prawa osób należących do mniejszości do rozwijania i praktykowania własnej kultury. W innej podobnej skardze *Aarela i Ndkkldjarvi v. Finlandia*⁴² skarżący również zarzucili rządowi fińskiemu, że plany zagospodarowania 92 hektarów lasów wpływają bezpośrednio szkodliwie na hodowlę reniferów. Komitet po przeanalizowaniu sprawy zauważył, że skarżący nie tylko byli bezpośrednio konsultowani w trakcie tworzenia planów zagospodarowania, ale właśnie na skutek ich interwencji plany uległy zmianie. Podobnie jak w drugiej skardze *Lansman v. Finlandia* Komitet uznał, że nie posiada wystarczających informacji, aby być

⁴¹ *Lansman v. Finland* (671/95); cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 776.

⁴² *Aarela i Ndkkldjarvi v. Finland* (779/97); cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 777.

zdołnym do wydania niezależnej i obiektywnej decyzji w zakresie wpływów planów zagospodarowania na obszar prowadzenia hodowli reniferów i w konsekwencji na naruszenie kulturalnych praw chronionych przez art. 27 paktu.

Również podobny problem jak w skargach przeciw Finlandii, choć w znacznie szerszym kontekście, pojawił się w skardze *Jonassen v. Norwegio*⁴³, gdzie skarżący podnieśli, że rząd norweski nie rozpoznał i nie ochronił ich tradycyjnych praw do ziemi. Norweska ustawa o hodowli reniferów z 1978 r. pozwala Lapończykom (*Samipeople*) zajmującym się hodowlą reniferów na prowadzenie tej działalności w specjalnie wyznaczonych do tego dystryktach i po uzyskaniu odpowiedniego pozwolenia. Norweski Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 24 października 1997 r.⁴⁴ wskazał, że przekraczanie przez hodowców granic wyznaczonych dystryktów w celu letniego wypasania reniferów na terenach prywatnych właścicieli ziemskich jest niedozwolone. Skarżący zarzucili rządowi norweskiemu, że w odróżnieniu od skarg *Ldnsmann v. Finlandia*, które dotyczyły naruszania praw na skutek podejmowania przez państwo określonych działań, w tym wypadku cały system prawa norweskiego narusza ich prawa i pozbawia możliwości niczym niezakłóconego działania polegającego na zajmowaniu się hodowlą, która stanowi zasadniczy element ich kultury. Skarżący zarzucili ponadto, że Norweski Sąd Najwyższy oparł się zasadniczo na orzeczeniu z dnia 6 czerwca 1897 r., czyli z czasów, kiedy Lapończycy poddani byli jawnej dyskryminacji, a hodowla reniferów była uważana za ciężar dla prawidłowego rozwoju rolnictwa. Przyjęcie przez sądy niższych instancji takiej interpretacji czyni praktycznie niemożliwym uzyskanie w wielu rejonach legalnych pozwoleń na prowadzenie hodowli, ponieważ wykazanie się przed sądami wieloletnim (ponad 100 lat) użytkowaniem danych terenów na potrzeby hodowli będzie w wielu przypadkach niemożliwe. Tym samym niemożność wykonywania przez Lapończyków ich podstawowej działalności pozbawia ich prawa do posiadania własnego życia kulturalnego, a to narusza art. 27 paktu. Co więcej, skarżący zarzucili rządowi norweskiemu, że nie wykonuje pozytywnych obowiązków wynikających z art. 27, czyli nie odgrywa aktywnej roli na rzecz urzeczywistniania praw chronionych przez ten artykuł. W odpowiedzi rząd norweski stwierdził, że wszystkie sprawy podnoszone przez skarżących należą do domeny prawa prywatnego, które zgodnie ze swą naczelną zasadą jest równe dla wszystkich, a pozwolenie na zajmowanie się hodowlą jest elementem prawa norweskiego, którym w podnoszonej sprawie będącej przedmiotem orzeczenia Sądu Najwyższego z 1997 r. skarżący nie legitymowali się, dochodząc praw do zajmowania się hodowlą poza wyznaczonymi dystryktami. Komitet przyznał rację rządowi norweskiemu, podnosząc, że skarżący nie dostarczyli wystarczających argumentów przeciwko prawidłowości rozstrzygnięcia Norweskiego Sądu Najwyższego, w tym na okoliczność oparcia się przez sąd na dyskryminujących tezach orzeczenia z 1897 r. Przedmiotowa decyzja

⁴³ *Jonassen v. Norway* (942/00); cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 782.

⁴⁴ *Aursunden Case 1997*; cyt. za S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 783.

Komitetu spotkała się z głosami krytycznymi w doktrynie⁴⁵, wskazującymi, że takie rozstrzygnięcie nie jest dobrym znakiem na przyszłość dla podobnych roszczeń opartych na tradycyjnym stylu życia (dotyczących „przywiązania do ziemi” w sensie hodowli lub uprawy) jako elementu praw kulturalnych, ponieważ w takich roszczeniach często są kwestionowane rozstrzygnięcia sądów oparte na kompleksowej ocenie faktów, zwyczajów, lokalnego prawa oraz lokalnej historii, a Komitet nie chce w takim zakresie odgrywać roli sądu ostatniej instancji. W konsekwencji, takie podejście Komitetu może zagrażać efektywnej ochronie, którą gwarantuje art. 27 paktu, w szczególności właśnie w kontekście wspomnianej ochrony tradycyjnego stylu życia związanego z wykonywaniem określonej ekonomicznej działalności (związanej z „przywiązaniem do ziemi”) jako elementem życia kulturalnego.

Komitet często rozpatrywał również skargi osób powołujących się na inne przepisy paktu, ale w powiązaniu z art. 27 paktu. Przykładowo Komitet nie dopatrzył się również naruszenia art. 27 paktu w skardze *Malik i Schlosser v. Republika Czeska*⁴⁶, którzy jako obywatele Niemiec zarzucili Czechom naruszenie art. 26 i 27 paktu w związku z art. 12 § 4 (zakaz powrotu do kraju) na skutek ich wysiedlenia, pozbawienia obywatelstwa Czechosłowacji i tym samym uniemożliwienia im prawa powrotu do własnego kraju. Komitet stwierdził, że w związku z ustawowym ograniczeniem przysługującej rekompensaty za wywłaszczone majątki tylko do ofiar reżimu komunistycznego nie doszło do naruszenia praw skarżących, a ponadto skarżący nie wykazali, że podjęli jakiegokolwiek kroki w celu realizacji prawa do powrotu.

Warto również wskazać, że Komitet Praw Człowieka w kontekście ochrony mniejszości zajmował się w swoim orzecznictwie jednym z kryteriów, które wprawdzie nie zostało wyraźnie wymienione w art. 26 obok pochodzenia narodowego, ale stanowi niewątpliwie element różnicujący sytuację prawną jednostek. Sprawa dotyczy obywatelstwa. Stwierdzenie, czy dochodzi do naruszenia zasady niedyskryminacji, gdy kryterium różnicującym jest obywatelstwo, wymaga zbadania kontekstu tego zróżnicowania⁴⁷. W ogólnym komentarzu do art. 27 Komitet stwierdził w pkt. 15, że w odniesieniu do praw uregulowanych w pakcie, generalną zasadą powinno być przyznanie cudzoziemcom identycznych praw z tymi, które mają obywatele, z wyjątkiem art. 25, tj. prawa do udziału w życiu politycznym, i w sposób oczywisty art. 13 regulującego wydalenie cudzoziemców.

Omówiony art. 27 paktu, podobnie jak wskazane powyżej artykuły 2 i 26 oczywiście nie są jedynymi artykułami paktu, które mają zastosowanie do ochrony mniejszości. Zauważyć bowiem należy, że przedstawiciele mniejszości w sposób oczywisty mogą również korzystać, na równi z innymi współmieszkańcami danego kraju, z innych praw przewidzianych w pakcie, z wyjątkiem praw zastrzeżonych np. wyłącznie dla obywateli danego państwa (np. uczestnictwo

⁴⁵ S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant...*, op. cit., s. 788.

⁴⁶ *Malik i Schlosser v. Republika Czeska*, sprawa nr 669 i 670/1995; cyt. za R. Wieruszewski, *Zasada równości i niedyskryminacji...*, op. cit., s. 45–46.

⁴⁷ R. Wieruszewski, *Zasada równości i niedyskryminacji...*, op. cit., s. 42.

w wyborach w przypadku przedstawicieli mniejszości nie posiadających obywatelstwa danego państwa). W swojej praktyce Komitet Praw Człowieka w kontekście ochrony mniejszości narodowych zajmował się skargami dotyczącymi pogwałcenia norm zawartych w art. 13 (wydalenia), art. 19 (prawo do swobodnego wyrażania opinii) i art. 20 (zakaz popierania nienawiści rasowej i narodowościowej)⁴⁸.

Podsumowując znaczenie art. 27 paktu, wskazać należy przede wszystkim na fakt, że był to pierwszy przepis w powojennym porządku prawa międzynarodowego, który stanowił bezpośrednie prawne zobowiązanie dla państw – członków ONZ w zakresie ochrony mniejszości etnicznych, religijnych i językowych. Prawa członków mniejszości zawarte w tym artykule skonstruowane są w sposób dość ogólny, ale głównym celem tego przepisu była i jest ochrona osób należących do mniejszości przed utratą ich tożsamości etnicznej, językowej i religijnej. Określenie szczegółowych praw tych mniejszości pozostawione zostało systemom prawnym organizacji regionalnych. Podkreślenia wymaga fakt, że na gruncie tego przepisu i na drodze dokonywania jego wykładni zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka rozstrzygniętych zostało wiele kwestii, które wyznaczają w tej chwili standard w zakresie ochrony praw osób należących do mniejszości. Wspomnieć tu należy przede wszystkim o tzw. pozytywnym obowiązku państwa na rzecz ochrony mniejszości wraz z dopuszczeniem działań określanych mianem „pozytywnej dyskryminacji”, zasadzie korzystania z praw mniejszościowych przez jednostki należące do mniejszości, a nie grupę jako zbiorowość. Inne kwestie rozstrzygane na podstawie tego artykułu w orzecznictwie Komitetu, chociaż nieprzyjęte do końca przez wszystkie państwa, jak np. kwestia niewiązania statusu mniejszości z obywatelstwem państwa albo obowiązkiem zamieszkiwania na jego terytorium przez określony czas, stanowią niewątpliwie pewien pożądany kierunek zmian w celu zapewnienia pełniejszej i skuteczniejszej ochrony praw osób należących do mniejszości.

INTERPRETATION AND MEANING OF ARTICLE 27 OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS

Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights provides that, in those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.

The aim of the author is to prove that Article 27 is in fact widely considered to be the primary provision guaranteeing protection by the UN to persons belonging to minorities. The scope of Article 27 has been subject to many discussions

⁴⁸ S. Pawlak, *Ochrona mniejszości...*, op. cit., s. 27.

and interpretations. The Human Rights Committee (HRC) had an important role to play in clarifying the scope and application of the article. The case-law of the HRC has been presented by the author.

The terms used in article 27 indicate that the persons designed to be protected are those who belong to a group and who share in common a culture, a religion and/or a language. Those terms also indicate that the individuals designed to be protected need not be citizens of the State party. Moreover, migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights. The existence of an ethnic, religious or linguistic minority in a given State party does not depend upon a decision by that State party but requires to be established by objective criteria.

Although article 27 is expressed in negative terms, that article, nevertheless, does recognize the existence of a „right” and requires that it shall not be denied. Moreover, State party is under an obligation to ensure that the existence and the exercise of this right are protected against their denial or violation. Positive measures of protection are, therefore, required not only against the acts of the State party itself, whether through its legislative, judicial or administrative authorities, but also against the acts of other persons within the State party. Although the rights protected under article 27 are individual rights, they depend in turn on the ability of the minority group to maintain its culture, language or religion.

It has to be observed that such positive measures must respect the provisions of articles 2.1 and 26 of the Covenant both as regards the treatment between different minorities and the treatment between the persons belonging to them and the remaining part of the population. However, as long as those measures are aimed at correcting conditions which prevent or impair the enjoyment of the rights guaranteed under article 27, they may constitute a legitimate differentiation under the Covenant, provided that they are based on reasonable and objective criteria.