

**Eugenia Relaño Pastor, *La protección internacional de las minorías religiosas*, Madrid 2003, ss. 408.**

Rozwój demokracji, których cechą jest m.in. manifestowanie woli większości w wyborach, przy wzmożonej migracji ludności w ramach regionów, kontynentów, globu, nie mógł pozostać bez wpływu na to, że „ochrona praw mniejszości uznana została za probierz demokratyczności społeczeństw” – stwierdza prof. Javier Martínez-Torrón z Uniwersytetu Complutense w „Przedmowie” do książki młodszego pracownika tej uczelni, dr Eugenii Relaño Pastor, *La protección internacional de las minoras religiosas (Międzynarodowa ochrona mniejszości religijnych)*, wydanej pod numerem 147. w serii publikacji Centrum Studiów Politycznych i Konstytucyjnych (El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) z Madrytu.

Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej części pt. „Koncepcja mniejszości: mniejszości religijne” (s. 25-118) Autorka poszukuje odpowiedzi na pytania: czy grupy zagrażają klasycznym zasadom liberalizmu?; czy istnieje koncepcja mniejszości?; czy mniejszości oraz jej poszczególni członkowie korzystają z praw?; czy mniejszości religijne zostały uwzględnione w tekstach prawa międzynarodowego?; jaki jest stosunek międzynarodowego ruchu na rzecz praw człowieka do kwestii mniejszości religijnych?

W pierwszym rozdziale tej części – „Wprowadzenie teoretyczne do definicji mniejszości” (s. 25-56) – przybliżone zostały koncepcje liberalne (uważające grupę za produkt wyborów jednostkowych) oraz perspektywa komunitarna (wspólnotowa; istnienie grupy niezależnie od członków). W konkluzji Autorka podkreśla, że dialog mię-

dzy nimi był ubogacający wzajemnie, stopniowo eliminowano skrajności z postaw zwolenników tych teorii; w efekcie uważa się, że komunitaryzm był umiarkowaną reakcją przeciwko oczywistym ekscesom liberalnym związanym z atomizacją jednostek, jak twierdził Burke. Według Taylora komunitaryzm jest jednym z typów liberalizmu identyfikującego się z Tocqueville'em (francuskim myślicielem, autorem *O demokracji w Ameryce*).

W międzynarodowej koncepcji mniejszości (rozdział II, s. 57-84) Autorka wyróżniła elementy o charakterze obiektywnym i subiektywnym. Zaczepnęła je z koncepcji mniejszości określonej w rezolucji 47/135 z 1950 r. Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz propozycji Capotortiego i Deschênesa. Do pierwszych zalicza się najpierw identyfikację mniejszości jako grupy odrębnej na bazie rasowej lub etnicznej (pojęcie szersze uwzględnia nie tylko czynniki biologiczne, ale też kulturowe, historyczne i religijne), językowej i religijnej. Należy podkreślić, że mniejszości religijne mają własne cechy specyficzne w odróżnieniu od grup etnicznych czy językowych. Dla tych ostatnich najważniejsze jest, by nie być zasymilowanym przez większość językową, natomiast religijne znajdują dla siebie uzasadnienie w zasadzie niedyskryminacji oraz w prawie do wolności religijnej, tak jak jest ono gwarantowane w dokumentach międzynarodowych. Autorka podnosi kwestię różnic w ochronie tego uprawnienia w zależności od podmiotów, występującą w art. 18 i 27 Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych. W art. 27 dotyczącym mniejszości wprost uwzględnia się ochronę wspólnego manifestowania przekonań religijnych. Praktyki religijne w nim chronione nie podlegają ograniczeniom w odróżnieniu od określonych w art. 18, mogą natomiast być derogowane w określonych warunkach, co jest zakazane względem wymienionych w art. 18.

Tylko pozornie wymiar liczbowy – jako drugie kryterium obiektywne – jest łatwy do uchwycenia: mniejszością są ci, którzy złączeni którymś z wyżej wymienionych więzów, znajdują się w niekorzystnym położeniu liczbowym względem większości. Przepisy art. 27 wymienionego wyżej Paktu stosują się do mniejszości określonych jednoznacznie geograficznie, jak też pozostających w rozproszeniu. Według Capotortiego normy art. 27 nie stosuje się wobec grup wyjątkowo

małych liczebnie, gdyby jej aplikacja obciążała państwo nieproporcjonalnie do jego możliwości, którymi dysponuje.

Pozycja niedominująca jest cechą mniejszości pojawiającą się we wszystkich definicjach, wątpliwości natomiast budzi określanie narodowego charakteru państwa, jak też odróżnianie mniejszości od cudzoziemców. Wbrew poglądom dominującym w doktrynie Komitet Praw Człowieka w Komentarzu Generalnym z 22 lipca 1986 r. stwierdził, że Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych gwarantuje prawa osób, bez względu na obywatelstwo, dlatego też – na bazie art. 2 – gwarancje zawarte w art. 27 dotyczą nie tylko obywatele zamieszkujących określone terytorium, lecz także na nim przebywających.

W myśl art. 27 Paktu „W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe”, cieszyć się one będą ochroną. Nie ma zgodności co do określania czasu minimalnego trwania, by uznać określoną grupę za mniejszość, jak też co do stosunku do kreujących się nowych grup, zwłaszcza spośród wcześniej asymilowanych.

Elementami o charakterze subiektywnym są poczucie przynależności do określonej społeczności oraz autoidentyfikacja. Z uwagi na ich charakter Autorka poświęciła im stosunkowo mało miejsca (s. 77-79). Włączyła natomiast do tego rozdziału rozważania na temat prawnych różnic między mniejszością a innymi zespołami ludzi chronionymi w prawie międzynarodowym: aborygenów, tubylców, narodów, cudzoziemców (s. 79-84).

Treścią trzeciego rozdziału (s. 85-118) są mniejszości jako podmioty prawa. Przypomniane zostały uniwersalne prawa jednostkowe i kolektywne oraz specjalne uprawnienia mniejszości, które u podstaw mają zasady równości i znaczenia różnorodności, uzupełniane przez zasadę poszanowania granic, znaczenia dziedzictwa historycznego w jego różnorodności i waloru przynależności do grupy.

Z uwagi na temat opracowania szczegółowo przedstawiono katalog praw mniejszości religijnych, i to w trzech wersjach: minimalnej, podkomisji ds. ochrony mniejszości oraz dwóch kategorii – członków grup religijnych i kolektywne. W pierwszej, podstawowej, znajdują się: prawo do istnienia; prawo niedyskryminacji; do ochrony tożsa-

mości grupy, w tym prawa do bycia inną; prawo do środków specjalnych dla podtrzymywania tożsamości grupy zgodnie ze specyficznymi cechami każdej; prawo do decydowania o członkostwie oraz o władzach; prawo do ustanawiania instytucji zgodnie z prawem publicznym każdego z państw; prawo do komunikowania się i współpracy z podobnymi grupami poza granicą; prawo do reprezentacji w organach samorządowych i innych; prawo do zobowiązywania swoich członków do określonych działań, jak też do zachowania własnych instytucji, szkół, zakładów, posług itp.; prawo do posiadania osobowości prawnej, państwowej i międzynarodowej; prawo do samookreślenia.

Strukturę obszerniejszej części drugiej – „Ewolucja praw mniejszości w prawie międzynarodowym” – stanowi 6 rozdziałów. Pierwszy (s. 121-150) to synteza historii kształtowania się systemu prawnej ochrony jednostek i grup. Podkreślono, że jego celem – w odniesieniu do mniejszości – było stworzenie warunków do pokojowego współżycia państw i zapobieganie możliwym konfliktom mniejszości–państwo. Akcent położony był na ochronę jednostek, na drugim wspólnot (np. żydowskich w traktacie wersalskim z czerwca 1919 r. dla Polski – art. 10; walakijczyków z Pindo w traktacie greckim z sierpnia 1920 r. – art. 12). Przypomnieć należy, że traktat wersalski chronologicznie był pierwszy. W ten sposób stał się wzorcem dla pozostałych układów bilateralnych przyjętych w ramach systemu Ligi Narodów, a dotyczących mniejszości w Austrii (wrzesień 1919), państwie serbsko-chorwacko-słoweńskim (wrzesień 1919), Czechosłowacji (wrzesień 1919), Bułgarii (listopad 1919), na Węgrzech (czerwiec 1920), w Grecji (sierpień 1920) i w Wolnym Mieście Gdańsku (listopad 1920). Stosowne klauzule dotyczące mniejszości w Turcji i Grecji zostały wpisane w traktaty pokojowe między imperium brytyjskim, Francją, Włochami, Japonią, Grecją, Rumunią, państwem serbsko-chorwacko-słoweńskim i Turcją (z lipca 1923 r.). Podobne znalazły się w deklaracjach uczynionych wobec Ligi Narodów przez Albanie (1921), Litwę (1922), Łotwę (1923), Estonię (1923) i Irak (1923). Włączono je też do konwencji polsko-niemieckiej w sprawie Górnego Śląska (maj 1922) i paryskiej konwencji o terytorium Memel (maj 1934).

W kolejnym rozdziale (s. 151-214) przypomniano ochronę mniejszości religijnej po II wojnie światowej, począwszy od Karty Narodów Zjednoczonych (art. 1, 3; 56; 62; 76 b), poprzez brak zgody na wpisanie problematyki do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i ograniczenie się do rezolucji 217 C (III) z 10 grudnia 1948 r. i 532 B (VI) z 7 lutego 1952 r., przy uwzględnieniu jej w Konwencji z 9 grudnia 1948 r. o Zapobieganiu i Karaniu Zbrodni Przeciwko Ludzkości, której art. II w łączności z III stały się decydującym krokiem prawa międzynarodowego w ochronie praw człowieka, w tym mniejszości religijnych (s. 164), co ma egzekwować Międzynarodowy Trybunał Karny. Statut Trybunału przyjęto na konferencji w Rzymie 18 lipca 1998 r.; wszedł w życie 1 lipca 2002 r. i dotyczy ewentualnych zbrodni także przeciwko grupom religijnym (art. 5, 7 i 8).

Najwięcej miejsca zajmuje analiza art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych w związku z jego art. 18 (s. 179-208). Po kolejnym stwierdzeniu, że prawa mniejszości religijnych wspierają się na zasadzie niedyskryminacji oraz specjalnych środkach ochrony, wskazano na wagę prawnego uznawania mniejszości religijnych. Autorce – za innymi, których opinie zestawia i komentuje – znana jest różnorodność sytuacji prawnych takich wspólnot: od oficjalnego uznawania każdej działającej zgodnie z porządkiem prawnym, po odmawianie osobowości prawnej wszystkim przez przyjęcie, iż religia jest wyłącznie kwestią prywatną. Nawet przy tej drugiej opcji członkowie mniejszości mogą swobodnie praktykować swą religię, z tym że jurysdykcja trybunałów religijnych nie ma znaczenia prawnego. Różne też może być traktowanie w zakresie wspierania finansowego z funduszy publicznych, bezpośrednio i pośrednio, jak też tryb sprawowania usług. Przede wszystkim w krajach islamskich prawa i zwyczaje wspólnot religijnych zachowują ważność w materii prawa prywatnego. Zachowywanie świąt religijnych – jako dni wolnych od pracy – generalnie związane jest z religiami większościowymi i tradycją poszczególnych krajów nawet tam, gdzie istnieje system separacji. Wobec mniejszości stosuje się zasadę tolerancji i zwolnień (np. Polska), świętowania stałych własnych dni (np. Izrael) itd. Z kolei w Pakistanie jest 18 oficjalnych dni świątecznych, z tego 4 narodowe, 8 islamskich, 4 hinduskie i 2 chrześcijańskie.

Prawo międzynarodowe wprost nie uznaje sprzeciwu sumienia jako podstawy do odmowy służby wojskowej, ale niektóre kraje wprowadziły tę zasadę do swojego porządku prawnego, a większość wspólnot religijnych z tej możliwości korzysta. Pozostaje ona w kręgu zainteresowania Narodów Zjednoczonych, o czym świadczą rezolucje (11B – XXVII z 19 marca 1971 r. i 14 – XXIV z 1981 r.). Uznaje się za łamanie prawa mniejszości, jeśli ustawodawstwo domaga się przysięgi o charakterze religijnym sprzecznym z własnymi przekonaniami. Przynależący do wspólnot mniejszościowych mają prawo uczestnictwa w kulcie i rytach swojej religii. Zarówno dokumenty międzynarodowe, jak i większość konstytucji chroni przed zobowiązaniem do uczestnictwa w obrzędach czy nauczaniu religii, która nie jest własną. Państwo musi też powstrzymać się od ingerencji w sprawy wewnętrzne grup, z wyjątkiem sytuacji, gdyby praktykowanie religii było przeciwne porządkowi publicznemu, ustawom i bezpieczeństwu państwa. Dla tożsamości grup bardzo ważne jest uprawnienie do prowadzenia instytucji edukacyjnych, jak też otrzymanie odpowiedniej edukacji w placówkach publicznych.

O tych kwestiach traktują szerzej art. 13 (prawo do edukacji) i 15 (do kultury) Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. Choć w dokumencie tym nie ma wprost żadnego odniesienia do obowiązków państw–stron do podjęcia rozwiązań korzystnych dla mniejszości religijnych, to szeroka interpretacja, jak też gwarancje dla rozwoju społecznego, ekonomicznego i kulturalnego należy odnosić wprost – bez żadnej dyskryminacji – do spraw religijnych; najpierw chodzi o eliminowanie wszelkiej nietolerancji religijnej w dziedzinie edukacji i kultury.

Rozdział trzeci (s. 215-238) zawiera chronologię prac nad Deklaracją w Sprawie Wyeliminowania Wszelkich Form Nietolerancji i Dyskryminacji Opartych na Religii lub Przekonaniach z 25 listopada 1981 r.), jak też refleksję nad możliwościami konwencji przeciwko nietolerancji religijnej, studiowanymi na nowo w ONZ od 1988 r. Jednak z przebiegu prac nad Deklaracją, które studiowałem w kontekście udziału w nich krajów islamskich (*Wolność religijna w Dār al-Islām. Zagadnienia prawa wyznaniowego*), w tej materii jestem zdecydowanie mniejszym optymistą niż Autorka.

Wartość Deklaracji o Prawach Osób Przynależących do Mniejszości Narodowych, Etnicznych, Religijnych i Językowych – przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne rezolucją 47/135 z dnia 18 października 1992 r. – ukazana została w rozdziale czwartym drugiej części (s. 239-259). Podkreślono wprost prawo do tożsamości mniejszości i obowiązek uznawania jej w społeczeństwie, prawo do aktywnego uczestnictwa w życiu kulturalnym, religijnym, społeczno-ekonomicznym oraz publicznym państw ich przebywania, jak też obowiązki wyspecjalizowanych organizacji Narodów Zjednoczonych dla „pełnej realizacji praw i zasad wymienionych w Deklaracji” (art. 9). Autorka podkreśla także znaczenie paragrafu 6 Preambuły, nakazującego traktowanie praw osób przynależących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych lub językowych jako integralnej części rozwoju społeczeństw w ramach demokratycznego porządku bazującego na ustawach.

Sama Deklaracja nie ma bezpośredniego znaczenia prawnego, nabędzie je pośrednio, gdy państwa wprowadzą regulacje prawne zgodne z jej przesłaniem. Skuteczniejsza prawnie jest ochrona praw mniejszości na forum europejskim. Znaczący wkład wniosły konferencje OBWE, szczególnie helsińska z 1992 r., która ustanowiła Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych (rozdział V), oraz Rada Europy (rozdział VI). Autorka podniosła opuszczenie kwestii mniejszości w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r., podkreśliła za to znaczenie dla mniejszości religijnych gwarancji zawartych w art. 9 Konwencji, jak również praktyczne trudności znajdujące wyraz m.in. w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, początkowo bardzo zachowawczego (ostrożnego), podnoszącego kompetencje państwa do określania sytuacji prawnej wspólnot religijnych, jak też ograniczeń nakładanych z motywu porządku publicznego. W ostatnim czasie – w wyrokach przeciwko Grecji – podkreślono, iż wszelki dozór, inwigilacja jakiegokolwiek grupy bez uzasadniających je racji, jest naruszeniem art. 9 Konwencji, tak jak i niedopuszczanie lub silne ograniczanie pluralizmu religijnego pod pretekstem zapobieżenia niepokojom wewnętrznym.

Rada Europy od lat 60. zrezygnowała z idei uregulowania kwestii praw mniejszości specjalnym prawem, a skoncentrowała się na

ochronie praw jednostek, bazując na Konwencji z 1950 r. i przyjmując rekomendacje (np. 1086/1988 w sprawie sytuacji Kościoła i wolności religijnej w Europie Wschodniej i 1134/1990 o prawach mniejszości). Wreszcie dnia 1 lutego 1995 r. została przyjęta Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych, która weszła w życie 1 lutego 1998 r. Dodać trzeba, że Polska jest stroną tej Konwencji, a jej tekst opublikowany został w „Dzienniku Ustaw” (2000, nr 50, poz. 579 – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2000 r. o ratyfikacji Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych); dokonana została również pierwsza weryfikacja jej przestrzegania (zob. Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczypospolitą Polskę postanowień Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych, Warszawa 2002: mswia.gov.pl/raport).

Tak jak nie zaczęła się ochrona prawna mniejszości od tej Konwencji, tak też nie zakończyła ona poszukiwań skuteczniejszych rozwiązań. Dnia 4 listopada 2000 r. otwarty został do podpisu Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka o Niedyskryminacji. Komitet Ministrów w raporcie „Prawa mniejszości narodowych” z 4 stycznia 2001 r. wezwał Andorę, Belgię, Francję i Turcję, które ani nie podpisały, ani nie ratyfikowały Konwencji Ramowej z 1995 r., by to uczyniły; poparł też wniosek Włoch o protokół do niej, umożliwiający wnoszenie skarg do Trybunału w Strasburgu, oraz wezwał państwa do ratyfikacji wspomnianego Protokołu nr 12.

Ostatnią część opracowania stanowi „Wybór źródeł”, obejmujący jasno sklasyfikowane źródła, ale także – co nie wynika z tytułu tej części – literaturę, zarówno monografie, podręczniki, jak i artykuły. Można też zgłosić zastrzeżenie do nieproporcjonalności strukturalnej i objętościowej poszczególnych części (I: s. 25-118, 3 rozdziały; II: s. 119-358, sześć rozdziałów), jak też do powtórzeń w pierwszej i drugiej części, zwłaszcza związanych z rozważaniem art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Prezentowanie wielu propozycji zaciera ostatecznie zawarty w czwartym paragrafie trzeciego rozdziału pierwszej części „Katalog praw mniejszości religijnych”.

Jednak dzięki pracy E. Relaño Pastor otrzymaliśmy źródłową monografię na temat międzynarodowej ochrony mniejszości religij-



nych. W poszukiwaniu wszystkich elementów, służących takiej ochronie, Autorka prezentuje prawie cały materiał prawny, choćby pośrednio dotyczący ochrony praw człowieka w ogóle, a wolności religijnej szczególnie. Nagromadzenie tych aktów i różnorodnych opinii na ich temat może czytelników nużyć, jeśli byli akurat zainteresowani tylko treścią określoną wprost w tytule rozprawy, a są zmuszeni wyszukiwać interesujących elementów. Z kolei dla mniej zorientowanych w problematyce ochrony praw człowieka jest znakomitym wieloaspektowym wprowadzeniem w jej zagadnienia. Dla wszystkich natomiast może być użytecznym zestawieniem źródeł i wskazaniem – w przypisach – różnorodnych komentarzy.

*Wiesław Bar*