

W sprawie proponowanego międzynarodowego pozwu przeciwko

## PAŃSTWU NIEMIECKIEMU

---

### STRESZCZENIE OPINII PRAWNEJ (\*\*\*)

---

#### **O: Wprowadzenie**

1. Międzynarodowy zespół ekspertów prawnych z Doughty Street Chambers [profesor Marc Weller, Steven Powles KC i Margherita Cornaglia ] został poproszony o przedłożenie opinii prawnej Sejmowi Serbskiemu (parlament łużycki) w sprawie możliwych podstaw powództwa/skarg przeciwko państwu niemieckiemu, które wynikają z zaniechania zagwarantowania Serbołużyczanom praw mniejszości i ludności tubylczej .
2. Sejm Serbski ma trzy główne cele:
  - (i) uznanie praw przedstawicielskich Sejmu Serbskiego,
  - (ii) finansowanie praw kulturalnych i edukacyjnych oraz
  - (iii) uznanie „rdzenności” .

#### **B: Źródła obowiązującego prawa międzynarodowego**

3. Prawo międzynarodowe reguluje stosunki między państwami i innymi podmiotami międzynarodowymi. Zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego nie pochodzą od centralnego, międzynarodowego organu ustawodawczego, ale nadano im charakter „prawa” za zgodą państw.
4. Zgodnie z Ustawą Zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec normy międzynarodowego prawa zwyczajowego mogą być stosowane bezpośrednio w ramach prawa niemieckiego, w tym przed sądami niemieckimi. To samo dotyczy umów, o ile ich postanowienia są wystarczająco sprecyzowane, aby umożliwić bezpośrednie stosowanie bez dalszej implementacji do prawa niemieckiego.

5. Prawo międzynarodowe może opierać się na traktatach i konwencjach, na zwyczajowym prawie międzynarodowym lub na ogólnych zasadach prawa. Traktaty i konwencje mogą być w pełni uniwersalne, uzyskując zgodę wszystkich lub prawie wszystkich państw świata. Nie ma jednego traktatu, który dotyczyłby konkretnie praw mniejszości i byłby całkowicie uniwersalny. Jeśli chodzi o prawa ludów tubylczych, Konwencja MOP nr 169 dotycząca ludów tubylczych i plemiennych z 1989 r. ma potencjalnie uniwersalne zastosowanie. Do tej pory konwencję ratyfikowały 24 kraje, w tym Niemcy.
6. Konwencja MOP zawiera definicję prawną jej zakresu, która skierowana jest do:  
*... ludy w niepodległych krajach, które są uważane za ludy tubylcze ze względu na ich pochodzenie od ludów zamieszkujących kraj lub region geograficzny, do którego kraj należy w czasie podboju lub kolonizacji lub ustanowienia obecnych granic państwowych i które, niezależnie od ich statusu prawnego zachowują część lub całość swoich instytucji społecznych, gospodarczych, kulturalnych i politycznych.*
7. Ponadto konwencja dodaje, że „samookreślenie się jako tubylcze lub plemienne należy uważać za podstawowe kryterium przy określaniu grup, do których mają zastosowanie postanowienia niniejszej konwencji”.
8. Istnieje szereg innych instrumentów międzynarodowych o uniwersalnych aspiracjach, które mają zastosowanie w obecnym kontekście. Są to ogólne lub szczegółowe międzynarodowe konwencje dotyczące praw człowieka.
9. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych zyskał szeroką akceptację na poziomie międzynarodowym. Umowa potwierdza zobowiązanie do niedyskryminacji i zawiera artykuł 27, który w szczególności odnosi się do mniejszości:  
*Artykuł 27*  
*W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osobom należącym do takich mniejszości nie można odmawiać prawa do korzystania z własnej kultury, do wyznawania i praktykowania własnej religii lub własnej, we wspólnocie z innymi członkami ich grupy, do używania języka.*
10. Inne quasi-uniwersalne konwencje międzynarodowe, które dotyczą bardziej szczegółowych kwestii, które mogą mieć również szczególne znaczenie dla mniejszości, obejmują na przykład międzynarodowe konwencje dotyczące praw

dziecka, dotyczące dyskryminacji lub konwencji UNESCO dotyczące aspektów edukacji.

11. Oprócz traktatów, prawo międzynarodowe może być również dalej rozwijane przez przepisy „prawa miękkiego”. Szczególne znaczenie mają dwa instrumenty „prawa miękkiego”. Są to Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych z 1992 r. (Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 47/135) oraz Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie praw ludów tubylczych z 2007 r. (Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 61/295).
12. Poza poziomem uniwersalnym, prawa człowieka są zwykle dalej rozwijane za pomocą instrumentów regionalnych. Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej protokoły stanowią bardzo solidną podstawę dla „twardych” praw człowieka w swoim zakresie. Można je egzekwować za pośrednictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto w tym kontekście przyjęto szereg ważnych konwencji specjalnych.
13. W ramach Rady Europy istnieje również jedna z nielicznych regionalnych konwencji zajmujących się prawami mniejszości, a mianowicie Europejska Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych.

#### **C: Partycypacja polityczna i samoorganizacja**

14. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych gwarantuje wszystkim wolność zrzeszania się, zgodnie z artykułem 22:  
*1. Każdy ma prawo do swobodnego zrzeszania się, w tym do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych w celu ochrony swoich interesów.*
15. Ponadto, zgodnie z art. 25, każdy obywatel ma prawo i możliwość „brania udziału w organizowaniu spraw publicznych, bezpośrednio lub przez swobodnie wybranych przedstawicieli”. Nacisk kładziony jest na „wybranych w sposób wolny”, co podkreśla prawo do samostanowienia w wyborze mechanizmów przedstawicielskich lub stowarzyszeń oraz, oczywiście, w wyborze przedstawicieli.
16. Komentarz ogólny Komitetu Praw Człowieka, organu odpowiedzialnego za interpretację Konwencji, potwierdził związek między artykułem 25 a wolnością

zrzeszania się w tym sensie, że „prawo do tworzenia i wstępowania do organizacji i stowarzyszeń zajmujących się sprawami politycznymi i publicznymi zajmuje się jest istotnym uzupełnieniem prawa chronionego artykułem 25”. (Komentarz ogólny, art. 25). Również tutaj partycypacja polityczna obejmuje prawo do samoorganizacji.

17. Rozwinięta w Deklaracji praw mniejszości ONZ. Potwierdza, że mniejszości mają prawo „do korzystania z własnej kultury, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz używania własnego języka, prywatnie i publicznie, swobodnie i bez ingerencji lub jakiegokolwiek formy dyskryminacji”. Ponadto „osoby należące do mniejszości mają prawo do skutecznego uczestnictwa w życiu kulturalnym, religijnym, społecznym, gospodarczym i publicznym”. W szczególności oznacza to:

*Osoby należące do mniejszości mają prawo do skutecznego udziału w podejmowaniu decyzji na szczeblu krajowym i, w stosownych przypadkach, regionalnym, dotyczących mniejszości, do której należą, lub regionów, w których żyją, w sposób zgodny z ustawodawstwem krajowym.*

18. „Zakładać i utrzymywać w tym celu własne stowarzyszenia”. Ponownie, jest to w bezpośredniej sprzeczności z wszelkimi sugestiami, że rząd powinien tworzyć lub kontrolować takie stowarzyszenia.
19. Znajduje to również odzwierciedlenie w art. 7 Konwencji ramowej i jest tam dalej rozwinięte. Członkowie mniejszości „mogą tworzyć partie i/lub organizacje polityczne”. Obejmuje to oczywiście Sejm Serbski, który jest organizacją polityczną.
20. Według Artykuł 15 Konwencji ramowej :

*Umawiające się Strony stwarzają warunki niezbędne do skutecznego udziału osób należących do mniejszości narodowych w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym oraz w sprawach publicznych, w szczególności tych, które ich dotyczą.*

21. Komitet Doradczy ds. Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości Narodowych zajmował się już kwestią reprezentacji podczas badania sprawozdań państwowych Republiki Federalnej Niemiec. W swojej odpowiedzi na najnowszy, piąty raport państwowy, Komitet stwierdził, że „przy ustanawianiu konkretnych mechanizmów doradczych dla poszczególnych mniejszości narodowych należy należycie uwzględnić różnorodność w obrębie tej grupy. Zachęca się Państwa-Strony do regularnego przeglądu procedur mianowania w celu zapewnienia, aby odnośne organy były jak najbardziej otwarte i rzeczywiście reprezentowały szeroki wachlarz poglądów osób należących do mniejszości narodowych (cyt. poza piąty raport AC, paragraf 244).

22. Wybrana przez Republikę Federalną Niemiec jednolita struktura przedstawicielska wydaje się nie do pogodzenia z postulatami przejrzystości, różnorodności i regularnej weryfikacji reprezentatywności jej członków. Obecna struktura nie wydaje się odzwierciedlać „szerokiego spektrum opinii” wśród członków mniejszości narodowej.
23. Biorąc pod uwagę, że Rząd Republiki Federalnej Niemiec twierdzi, że stworzył w pełni adekwatny mechanizm partycypacji politycznej mniejszości i ich udziału w życiu politycznym, następująca uwaga końcowa Komitetu Doradczego, odnosząca się konkretnie do Sejmu Serbskiego , :
- 246. Komitet Doradczy zdecydowanie zachęca władze do tworzenia inkluzywnych procesów konsultacyjnych, które ułatwiają i uwzględniają różnorodne punkty widzenia mniejszości narodowych.*
24. Oczywiście istnieje oczekiwanie, że rząd Republiki Federalnej Niemiec odpowiednio ukształtuje swoje stanowisko w tej sprawie, zwłaszcza w odniesieniu do uznania Sejmu Serbskiego .

**D: Przegląd dróg proceduralnych**

25. W rozwiązywaniu problemów na poziomie międzynarodowym Serbołużyczanie są wspomagani przez różne mechanizmy w ramach systemu Narodów Zjednoczonych („ONZ”), na poziomie Unii Europejskiej („UE”), przed Międzynarodową Organizacją Pracy („MOP”) i naruszeniami praw chronionych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka („EKPC”).
26. Dawne mechanizmy ONZ można podzielić na dwie szerokie kategorie: organy oparte na traktatach i organy oparte na kartach. Organy traktatowe monitorują wdrażanie dziesięciu traktatów ONZ dotyczących praw człowieka; Dostęp do mechanizmu rozpatrywania skarg na mocy traktatów jest uwarunkowany uznaniem przez państwa-sygnatariuszy jurysdykcji mechanizmu rozpatrywania skarg na podstawie traktatu, zazwyczaj poprzez ratyfikację dodatkowego protokołu.
27. Organy zapisane w Karcie obejmują Radę Praw Człowieka, Procedury Specjalne, Powszechny Przegląd Okresowy i Niezależne Dochodzenia. Procedury specjalne Rady Praw Człowieka to niezależni eksperci ds. praw człowieka, którzy zgłaszają i doradzają w sytuacjach lub kwestiach specyficznych dla danego kraju w dowolnej części świata. Specjalną procedurą mającą zastosowanie do sprawy

Serbołużyczan jest Specjalny Sprawozdawca ds. Praw Mniejszości („Specjalny Sprawozdawca”). Zarówno Rada Praw Człowieka, jak i Specjalny Sprawozdawca dysponują mechanizmem składania skarg i mechanizmami przekazywania skarg podlegających kompetencjom Specjalnego Sprawozdawcy. Istnieje również mechanizm składania skarg w Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury („UNESCO”) otwarty dla Serbołużyczan.

28. Poza systemem ONZ istnieją mechanizmy w UE, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz MOP.
29. Nasze oświadczenie szczegółowo określa główne drogi prawne dostępne dla mniejszości narodowych w celu egzekwowania swoich praw na poziomie międzynarodowym:
  - (i) zaangażowanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. Mniejszości;
  - (ii) Skargi do Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP);
  - (iii) Mechanizmy dostępne w ramach Unii Europejskiej ;
  - (iv) dostępne w ramach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka;
  - (v) Skargi do Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury („ UNESCO ”);
  - (vi) Indywidualne komunikaty do co najmniej jednego z następujących organów traktatowych:<sup>1</sup>
    - Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który nadzoruje wdrażanie Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych<sup>2</sup>;
    - Komitet ds. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, który nadzoruje wdrażanie Międzynarodowej Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej;

---

<sup>1</sup> Skargi te wymagają wyczerpania krajowych środków prawnych.

<sup>2</sup> Aby Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych miał kompetencje do przyjmowania skarg indywidualnych, dane Państwo-Strona musi uznać kompetencje Komitetu poprzez ratyfikację Protokołu Fakultatywnego.

Niemcy nie uznały kompetencji Komitetu.

- Komitet Praw Dziecka, który nadzoruje wdrażanie Konwencji o Prawach Dziecka;
  - Komitet ds. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet, który nadzoruje realizację Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet („CEDAW”).
- (vii) Skargi do Komitetu Praw Człowieka, który nadzoruje wdrażanie Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych<sup>3</sup>.
- (viii) Skargi dotyczące naruszeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

**E: Wniosek**

30. Serbołużyczanie mają już do dyspozycji szereg międzynarodowych dróg postępowania w dążeniu do swoich celów. Inne zależą od wyczerpania krajowych środków prawnych. Na tym etapie należy mieć wielką nadzieję, że państwo niemieckie podejmie rozmowy z Sejmem Serbskim, unikając w ten sposób konieczności podejmowania takich kroków.

**Steven Powles KC**

**9 lipca 2023 r**

**Profesor Marc Weller**

**Małgorzata Kornaglia**

**DOUGHTY STREET CHAMBERS**

(\*\*\*) Dodatkowe wyjaśnienie dla osób posługujących się językiem polskim:

Często w języku polskim dla określenia obu narodów i języków łużyckich używa się określenia „Serbołużyczanie” co nie jest do końca prawidłowym. W rzeczywistości mamy do czynienia z dwoma narodami i dwoma językami (zresztą podobnymi do siebie jak np. czeski i słowacki):

- Lausitzer Sorben – Serbołużyczanie lub inaczej Górnołużyczanie zamieszkują rejony Górnych Łużyc z głównym miastem Budziszyn (Bautzen – Budyšin) i posługują się językiem górnołużyckim zbliżonym do języka czeskiego
- Wenden – Wendowie lub inaczej Dolnołużyczanie zamieszkują tereny Dolnych Łużyc z głównym miastem Chociebów (Cottbus – Chóšebuz) i posługują się językiem zbliżonym do języka polskiego

Z tego powodu organizacja mniejszości Łużyczan w Polsce: Związek Łużyczan w Polsce ŁUŻYCKI ALIANS ([www.lusatia.org](http://www.lusatia.org)) preferuje używanie określenia **ŁUŻYCZANIE** dla obu mniejszości.

<sup>3</sup> Procedura składania skarg wymaga wyczerpania krajowych środków odwoławczych.