PRZEGLĄD SEJMOWY
nr 3(164)/2021, s. 243–260; https://doi.org/10.31268/PS.2021.41

Jacek Falski*

Regulacje ograniczeń w zakresie noszenia symboli religijnych w ocenie Komitetu Praw Człowieka ONZ

Regulation of restrictions on wearing religious symbols as assessed by the UN Human Rights Committee

The article provides a critical analysis of three individual notification opinions issued by the UN Human Rights Committee in July 2018 on the compatibility of existing regulations in States parties (France, Turkey) on bans on wearing religious symbols with the freedom to manifest religion guaranteed by Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Moreover, the text points out the dichotomy – in terms of content – of positions on this issue between the universal body and the regional reference body (the European Court of Human Rights) and also addresses such systemic issues as the problem of legal force of the Committee's opinions, the lack of dialogue or even isolationism of international bodies ruling on human rights, or the dispute over the primacy of their decisions.

Keywords: human rights, right to freedom of religion, restrictions on wearing religious symbols, UN Human Rights Committee, European Court of Human Rights, legal force of the UN Human Rights Committee's opinion

---

Artykuł zawiera krytyczną analizę trzech, wydanych w lipcu 2018 r. przez Komitet Praw Człowieka ONZ, opinii w sprawach zawiadomień indywidualnych, dotyczących zgodności obowiązujących w krajach stronach (Francja, Turcja) regulacji dotyczących zakazów noszenia symboli religijnych z wolnością uzewnętrzniania religii, zagwarantowaną w art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.
Ponadto w tekście wskazano na dychotomię – co do meritum – stanowisk w przedmiotowej kwestii między organem uniwersalnym a referencyjnym organem regionalnym (Europejski Trybunał Praw Człowieka) i poruszono także takie zagadnienia systemowe jak problematyczność mocy prawnej opinii Komitetu, brak dialogu czy wręcz izolacjonizm międzynarodowych organów rozstrzygających w zakresie praw człowieka, czy też spór wokół kwestii pierwszeństwa ich orzeczeń.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, prawo do wolności religii, ograniczenia w zakresie noszenia symboli religijnych, Komitet Praw Człowieka ONZ, Europejski Trybunał Praw Człowieka, moc prawna opinii Komitetu Praw Człowieka ONZ

---

* **Dr hab. Jacek Falski, prof. INP PAN**
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Polska
Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences, Poland
inp@inp.pan.pl, https://orcid.org/0000-0003-0893-3887

I. Wstęp

W lipcu 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ [dalej: Komitet lub organ] wydał trzy opinie[1] [dalej: orzeczenia lub rozstrzygnięcia] w sprawach dotyczących zawiadomień indywidualnych[2] [dalej: skargi lub wnioski] przeciwko Francji i Turcji. Wszystkie te – wynikające z różnych stanów faktycznych – skargi dotyczyły zgodności obowiązujących w tych krajach zakazów noszenia symboli religijnych (w Turcji są one zresztą stopniowo uchylane) z wolnością uzewnętrzniania religii, zagwarantowaną zarówno w art. 9 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności [dalej: Konwencja][3], jak i art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych [dalej: Pakt][4].

Już na wstępie należy zasygnalizować, że skargi dotyczące różnorakiego aspektu wskazanego zakresu praw pojawiają się coraz częściej zarówno w europejskim systemie regionalnym (Konwencja), jak i uniwersalnym (Pakt). Przy ich rozpatrywaniu wyłania się dość wyraźna opozycja stanowisk Komitetu Praw Człowieka ONZ z jednej strony i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [dalej: ETPC] z drugiej. Dotyczy ona technik orzeczniczych, co w pewnym stopniu jest uzasadnione odmiennością procedur

[1] Opinie Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie Fatima A. *vs*. Francja, nr 2662/2015 i z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawach Seyma Türkan *vs*. Turcja, nr 2274/2013 i Sonia Yaker *vs*. Francja, nr 2747/2016.

[2] Specyfika terminologii skarg w zakresie systemu uniwersalnego w ramach Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 nr 38, poz. 167) jest odmienna niż w regionalnym systemie europejskim w ramach Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284). *Confer* R. Wieruszewski, *Międzynarodowe sądownictwo w dziedzinie praw człowieka – potrzeba reform*, [w:] *Prawo XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, praca zbiorowa pod red. Wł. Czaplińskiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 1026 i n.

[3] Art. 9 Konwencji stanowi, że: „1. Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia, wyznania. Prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne. 2. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane prawem i są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób".

[4] Art. 18 Paktu stanowi, że: „1. Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Prawo to obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania wyznania lub przekonań według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań przez uprawianie kultu, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. 2. Nikt nie może podlegać przymusowi, który stanowiłby zamach na jego wolność posiadania lub przyjmowania wyznania lub przekonań według własnego wyboru. 3. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia lub moralności publicznej albo podstawowych praw i wolności innych osób. 4. Państwa-Strony niniejszego Paktu zobowiązują się do poszanowania wolności rodziców lub, w odpowiednich przypadkach opiekunów prawnych do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z ich własnymi przekonaniami".

i używanych instrumentów, oraz – i co ważniejsze, czy wręcz kluczowe – sprzeczności samych orzeczeń – co do meritum. Taka sytuacja, co zrozumiałe, nasila krytykę międzynarodowego prawa praw człowieka. Polega ona na wskazywaniu jego niekonsekwencji czy też braku spójności m.in. w ujmowaniu zakresu wolności uzewnętrzniania religii.

Komitet wypowiadał się już w przeszłości kilkakrotnie w kwestii indywidualnych wniosków przeciwko Francji w podobnych sprawach, uznając każdorazowo naruszenie wolności uzewnętrzniania religii[5]. Tożsame rozstrzygnięcia zapadały również wobec innych państw[6]. Można zatem uznać, że stanowisko ONZ-owskiego organu jest w tym względzie ugruntowane – pozostawia Państwu-Stronie postępowania stosunkowo niewiele samodzielności co do możliwości kreowania potencjalnych ograniczeń wolności religii, wymaga też każdorazowo ich wystarczającego usprawiedliwienia.

Europejski Trybunał Praw Człowieka zaś – zgodnie z zasadą subsydiarności – sięga najczęściej w sprawach tego typu po instrument marginesu oceny wewnętrznej[7], który pozwala np. na uznanie – dosyć filozoficznie nakreślonego – celu prawnego zagwarantowania warunków „życia razem" jako elementu ochrony praw i wolności innych osób za wystarczający argument wprowadzonego we Francji ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii i nadanie mu statusu nowego wymogu społeczeństwa demokratycznego[8].

Sprzeczność czy rozdźwięk w orzecznictwie dwóch poważnych organów międzynarodowych – Komitetu i ETPC – skłania z jednej strony do przeanalizowania wskazanych we wstępie trzech opinii Komitetu i skonfrontowania ich z odnośnym orzecznictwem ETPC, z drugiej zaś do zastanowienia się nad takimi problemami systemowymi jak m.in.: moc prawna rozstrzygnięć Komitetu, brak dialogu orzeczniczego międzynarodowych organów praw człowieka, a nawet wykazywanie przez nie tendencji izolacjonistycznych, czy wreszcie kwestia pierwszeństwa pochodzących z różnych źródeł, sprzecznych rozstrzygnięć[9].

---

[5] Opinie Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 19 lipca 2013 r., w sprawie Shingara Mann Singh *vs.* Francja, nr 1928/2010; z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie Ranjit Singh *vs.* Francja, nr 1876/2009; z dnia 1 listopada 2012 r. w sprawie Bikramjit Singh *vs.* Francja, nr 1852/2008. Wszystkie wskazane sprawy dotyczyły mniejszości sikhijskiej.

[6] Opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie Hudoyberganova *vs.* Uzbekistan, nr 931/2000. *Vide* J.C. Kamiński, *Islamska chusta i zasłony twarzy u kobiet w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego" 2013, vol. 11, s. 13.

[7] A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 424–433; L. Garlicki, *Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – „kulturowy margines oceny" w orzecznictwie strasburskim?*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 4, s. 5; C.M. Zoethout, *Margin of Appreciation, Violation and (in) Compatibility. Why the ECTHR Might Consider Using an Alternative Mode AT Adjuducation*, „European Public Law" 2014, nr 2, s. 309.

[8] Wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie S.A.S. *vs.* Francja, nr skargi 43835/11.

[9] L. Garlicki, *Ochrona praw jednostki w XXI w. (Globalizacja – Standardy lokalne – Dialog między sądami)*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015, s. 175–180.

Pojawiające się tu kontrowersje są istotnie poważne, ponieważ zarówno pozwane państwa, jak i co gorsza ich obywatele – wnioskodawcy – są konfrontowani z rozbieżną interpretacją tych samych przepisów krajowych, a co za tym idzie, z odmienną oceną tak indywidualnych naruszeń (odnośnych praw podstawowych), jak i – ewentualnie – zasądzanych odszkodowań.

W artykule – rzecz jasna – nie zostaną rozwiązane te skomplikowane problemy, ale jedynie zostanie podjęta próba ich wychwycenia, sformułowania i przeanalizowania w możliwym zakresie.

Opinie Komitetu Praw Człowieka z dnia 16 i 17 lipca 2018 r. w sprawach Fatima A. *vs.* Francja, Seyma Türkan *vs.* Turcja i Sonia Yaker *vs.* Francja

Będące przedmiotem rozważań trzy opinie Komitetu z 2018 r. wzbudzają dużo wątpliwości natury proceduralnej (np. w zakresie dopuszczalności wniosku), metodologicznej, a ponadto – jak wspomniano – systemowej. Odnoszą się one do różnych stanów faktycznych dotyczących prawa do uzewnętrzniania religii (art. 18 Paktu) i zakazu dyskryminacji, m.in. z tego powodu (art. 26 Paktu), w miejscu pracy – przedsiębiorstwie prywatnym, wyższej uczelni publicznej – uniwersytecie czy wreszcie miejscu publicznym *sensu stricto*, a mianowicie drodze publicznej. Warto wspomnieć, że podczas analizowania przedmiotowych wniosków Komitet przywołał m.in. swoje wcześniejsze dwie tzw. Opinie Ogólne (General Comments) do artykułów 18 i 26[10].

Pierwsze z rozstrzygnięć wydane zostało w sprawie Fatima A. *vs.* Francja[11]. Wnioskodawczyni, długoletnia pracownica prywatnego paryskiego żłobka prowadzonego przez stowarzyszenie „Baby Loup", która nosiła z powodu swych przekonań religijnych chustę wokół twarzy, zakrywającą także włosy, została zwolniona z pracy z powodu „odmowy podporządkowania się"[12]. Zarzucana niesubordynacja polegała na odmowie zdjęcia nakrycia głowy.

Po wyczerpaniu drogi instancyjnej w kraju na podstawie art. 1 Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych [dalej: Protokół][13] złożyła skargę na naruszenie przez Francję art. 18 (prawo do wolności religii) i art. 26

[10] General Comment No 22 (art. 18) 30/07/1993, CCPR/C/21/Rev. 1/Add 4, <https://www.refworld.org>docid/453883fb22.html>, dostęp 13 VIII 2020; General Comment No 18 (art. 26) 10/11/1989, HRI/GEN/1/Rev. 9 (vol. 1), < https://www.refworld.org/docid/453883fa8.html>, dostęp 14 V 2021.

[11] *Confer* przypis 1.

[12] Opinia Komitetu w sprawie Fatima A. *vs.* Francja..., p. 2.1; 2.2.

[13] Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. 1994 r. nr 23, poz. 80. (Francja ratyfikowała niniejszy dokument). Art. 1 Protokołu stanowi, że: „Państwo-Strona Paktu, które staje się stroną niniejszego protokołu uznaje właściwość Komitetu do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień pochodzących od podległych jego jurysdykcji osób twierdzących, iż stały się ofiarami naruszenia przez Państwo-Stronę któregokolwiek z praw wymienionych w Pakcie. Komitet nie przyjmuje żadnego zawiadomienia, jeśli dotyczy ono Państwa-Strony Paktu, które nie jest stroną niniejszego protokołu".

(równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji)[14], ratyfikowanego przez ten kraj Paktu. Po przeanalizowaniu stanowisk stron postępowania Komitet uznał, że przywołane przez stronę skarżącą dyspozycje zostały przez państwo istotnie naruszone. Należy podkreślić, że rozpatrując kwestię ewentualnego naruszenia zakazu dyskryminacji, organ wprowadził – po raz pierwszy – pojęcie dyskryminacji intersekcjonalnej (*intersectional discrimination*)[15]. Dokonane ustalenia skłoniły Komitet do wezwania pozwanego państwa do przyznania wnioskodawczyni „pełnego odszkodowania". Przez stosowne i adekwatne zadośćuczynienie w tym przypadku organ uznał zarówno wyrównanie za stratę poniesioną przez skarżącą w wyniku świadczenia pracy bez wynagrodzenia w spornym okresie, jak i doznane przez nią straty niemajątkowe. Ponadto zasądził na jej rzecz zwrot kosztów sądowych. Państwo-Strona zostało także zobowiązane do przedsięwzięcia wszelkich środków służących do przeciwdziałania podobnym naruszeniom w przyszłości[16].

Drugą opinię Komitet wydał 17 lipca 2018 r. w sprawie Seyma Türkan *vs.* Turcja. Wnioskodawczyni, której odmówiono wpisania do rejestru studentów z powodu noszenia przez nią peruki przykrywającej włosy i szyję zgodnie z wyznawaną religią i przekonaniami[17], zarzuciła pozwanemu państwu naruszenie art. 3 (zasada równości kobiet i mężczyzn)[18], 18 i 26 ratyfikowanego Paktu. Komitet uznał w tej sprawie, że sporna odmowa wpisania skarżącej na listę studentów stanowi naruszenie wszystkich trzech przywołanych wyżej dyspozycji Paktu. Tak jak w poprzednim przypadku w opinii przywołano również pojęcie „dyskryminacji intersekcjonalnej"[19]. Wobec stwierdzenia naruszenia przepisów Paktu organ wezwał pozwane państwo do wypłacenia wniosko-

---

[14] Art. 26 Paktu stanowi, że: „Wszyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Jakakolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana oraz powinna być zagwarantowana przez ustawę równa dla wszystkich i skuteczna ochrona przed dyskryminacją z takich względów jak: rasa i kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiekolwiek inne okoliczności.

[15] Na przykład Opinia Komitetu w sprawie Fatima A. *vs.* Francja..., p. 8.13. Dość oczywiste jest, że przesłanki dyskryminacji mogą się na siebie nakładać, wzmacniać czy uzupełniać, prowadząc do zwielokrotnienia wyjściowej skali. Uwagi dotyczące dyskryminacji intersekcjonalnej (zwielokrotnionej) zawarte są na przykład w punkcie 4.4. Raportu wspólnego Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej o stosowaniu dyrektywy 2000/43/WE i dyrektywy 2000/78/WE z dnia 17 stycznia 2014 r. (*vide* <http://www.europarl.europa.eu>, dostęp 18 V 2021). Także w dyrektywie wspomniano w art. 4 ust. 2.0., że: „[...] o dyskryminacji u podstaw której leżą inne przyczyny". *Vide Emerging Intersections, Race, Class and Gender in Theory, Policy and Practice*, red. B.T. Dill, R. Zambrana, Ruthgers University Press, New Brunswick – New Jersey – London 2009.

[16] Opinia Komitetu w sprawie Fatima A. *vs.* Francja..., p. 10.

[17] Opinia Komitetu w sprawie Seyma Türkan *vs.* Turcja..., p. 2.1.

[18] Art. 3 Paktu stanowi, że: „Państwa-Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania ze wszystkich praw obywatelskich i politycznych wymienionych w niniejszym Pakcie".

[19] Opinia Komitetu w sprawie Seyma Türkan *vs.* Turcja..., p. 7.8. *Confer* H. Tigroudja, *Ports de signes religieux, „discrimination croisée" et ingérence de l'État dans la liberté de manifester sa religion (obs. sous Com.dr.h. constatation Fatima A. c. France, 16 juillet 2018, Seyma Türkan c. Turquie, 17 juillet 2018 et Sonia Yaker c. France, 17 juillet 2018)*, «Revue trimestrielle des droits del'homme» 2019, n◦118, s. 480 i n.

dawczyni stosownego odszkodowania, tzn. wyrównanie straty związanej z utratą możliwości zatrudnienia, a także zapewnienie jej możliwości odbycia studiów[20].

Już w 2004 r. Komitet w podobnej sprawie przeciwko Uzbekistanowi[21] uznał naruszenie Paktu z powodu niedostatecznego usprawiedliwienia zakazu noszenia chust na uniwersytecie. Wówczas jednak użyta w opinii argumentacja była nad wyraz powściągliwa, a zakres stwierdzonych naruszeń podstawy prawnej dalece ograniczony. Organ stwierdził mianowicie, że: „Biorąc pod uwagę szczególne okoliczności spornej sprawy i bez przesądzania o prawie państwa do ograniczenia, w należycie ocenionym kontekście, prawa do uzewnętrzniania religii lub przekonań w ramach art. 18 Paktu, ani o prawie uniwersytetu do stosowania szczególnych zasad właściwych dla działania tej instytucji, wobec niedostarczenia przez Państwo-Stronę usprawiedliwienia, Komitet stwierdza naruszenie ust. 2 art. 18 Paktu"[22].

Ostatnia z analizowanych spraw[23] dotyczyła zgodności z Paktem francuskiej ustawy zakazującej zakrywania twarzy w miejscach publicznych[24]. Autorka wniosku Sonia Yaker nosiła nikab w miejscu publicznym i została za ten czyn ukarana na podstawie wspomnianej ustawy – postanowieniem sądu rejonowego – karą grzywny w wysokości 150 €. Jej odwołanie rozpatrywane przez Izbę Karną Sądu Kasacyjnego zostało oddalone. W ślad za tym ETPC, do którego się odwołała w czerwcu 2013 r., w 2014 r. uznał jej skargę za niedopuszczalną. Dwa lata później powódka złożyła wniosek do Komitetu, który uznał naruszenie przez pozwany kraj art. 18 i 26 Paktu[25]. Poza zasądzeniem na rzecz wnioskodawczyni odszkodowania finansowego organ stwierdził dodatkowo, że Państwo-Strona jest również zobowiązane do czuwania, aby podobne naruszenia nie powtarzały się w przyszłości, a ponadto do przeanalizowania zapisów ustawy nr 2010-1192 pod kątem zobowiązań wynikających z Paktu, a szczególnie art. 18 i 26[26].

Przedstawione w opinii stanowisko Komitetu w najmniejszym nawet stopniu nie jest zaskakujące. Swą ocenę przedmiotowej ustawy, a także wcześniejszej z 2004 r., organ oznajmił już 10 lipca 2015 r. w tzw. Obserwacjach końcowych dotyczących Francji. W dokumencie tym wskazane jest m.in., że: „Komitet wyraża zaniepokojenie co do kwestii unormowań dotyczących noszenia symboli religijnych uznawanych za ostentacyjne w zakładach szkolnych (ustawa nr 2004-228) i zakazu zakrywania twarzy w miejscach publicznych (ustawa nr 2010-1192). Komitet uznaje, że ustawy te stanowią naruszenie wolności uzewnętrzniania religii lub przekonań, co jest szczególnie

[20] Opinia Komitetu w sprawie Seyma Türkan *vs.* Turcja..., p. 9.

[21] Opinia Komitetu w sprawie Hudoyberganova *vs.* Uzbekistan...

[22] *Ibidem*, p. 6.2.

[23] Opinia Komitetu z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja... Tego samego dnia Komitet wydał jeszcze jedną – tożsamą – opinię (2807/2016) w sprawie Miriana Hebadij *vs.* Francja.

[24] Loi nr 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, Journal Officiel nr 0237 du 12 octobre 2010, s. 18344. Polskie tłumaczenie *vide Francuska ustawa 2010-1192 z 11 października 2010 zakazująca zakrycia twarzy w miejscach publicznych*, przeł. M. Zawiślak, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2010, t. 3, s. 81–82.

[25] Opinia Komitetu z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja..., p. 2.5 i. 2.6.

[26] *Ibidem*, p. 10.

dotkliwe dla osób wyznających niektóre religie i dla dziewcząt. Komitet obawia się między innymi skutków tych ustaw polegających m.in. na poczuciu wykluczenia i marginalizacji pewnych grup, co mogłoby być sprzeczne z oczekiwanymi celami (art. 18 i 26). Państwo-Strona powinno przeanalizować ustawę nr 2004-228 z 15 marca 2004 r. i ustawę nr 2010-1192 z 11 października 2010 r. pod kątem zobowiązań wynikających z Paktu, w szczególności art. 18 dotyczącego wolności sumienia i religii i zasady równości zawartej w art. 26"[27].

W 2016 r. przyjęta została dyrektywa[28] regulująca kwestię odszkodowań, które Komitet może – w swych opiniach dotyczących spraw indywidualnych – rekomendować na rzecz pokrzywdzonych w wyniku naruszenia praw wynikających z Paktu. Przy czym organ nie zasądza odszkodowań w konkretnym wymiarze finansowym, jak np. ETPC, ale używa przy formułowaniu tych zobowiązań dość lakonicznych i mało precyzyjnych ujęć i sformułowań wynikających z przywołanej wyżej dyrektywy. Ich moc wiążąca, podobnie jak i moc wiążąca samej opinii, jest dyskusyjna.

Opisując rozstrzygnięcie Komitetu w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja, nie sposób nie przywołać wyroku Wielkiej Izby ETPC w tożsamej przedmiotowo sprawie S.A.S. *vs.* Francja[29]. Mimo identycznego kontekstu zachodzi między nimi jednak istotna różnica w stanie faktycznym, a mianowicie okoliczność, że w tym przypadku skarżąca nie została skazana w wyniku zastosowania wobec niej sankcji spornego przepisu i występowała jako potencjalnie poszkodowana[30].

Jej skarga miała zatem charakter swoistej *actio popularis*. Wielka Izba ETPC, biorąc pod uwagę granice swobodnej oceny posiadanej przez pozwane państwo, ostatecznie orzekła, że zaskarżony zakaz „może zostać uznany za proporcjonalny do celu ochrony warunków «życia razem» jako elementu «ochrony praw i wolności innych osób», sporne ograniczenie można więc uznać za konieczne w demokratycznym społeczeństwie"[31]. To rozstrzygnięcie Wielkiej Izby ETPC zainicjowało linię orzeczniczą organu w sporach tego typu[32].

---

[27] Obserwacje końcowe dotyczące Francji z dnia 10 lipca 2015 r. CCPR/C/FRA/CO/5 p. 22, <http://docstore.ohchr.org.FilesHandler>, dostęp 18 V 2021.

[28] Guidelines on measures of reparation under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 30 november 2016, CCPR/C/158, <https://docstore.ohchr.org.FilesHandler>, dostęp 18 V 2021 (Dyrektywa z dnia 30 listopada 2016 r. dotycząca środków odszkodowawczych wymaganych na mocy Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych).

[29] *Confer* przypis 8.

[30] Zdarzało się już w orzecznictwie ETPC stosowanie tego rodzaju konstrukcji na przykład w Decyzji EKPC z dnia 13 maja 1980 r. w sprawie X *vs.* Wieka Brytania, nr skargi 8416/79.

[31] *Confer* przypis 8, p. 157, 158. *Vide* M. Monot-Fouletier, *De régulation du part de signes reliqieux dans les établissements et l'espace publics – l'example français*, «Revue trimestrielle des droits de l'homme» 2016, n◦ 105, s. 115; G. Gonzales, G. Haarscher, *Consécration jésuitique d'une exigence foundamentale de la civilité démocratique? La voile integral sous le regard des juges de la Cour européenne*, «Revue trimestrielle des droits de l'homme» 2015, n◦ 101, s. 219; T. Pagoto, *The „living together" argument in the European Court of Human Rights case-law*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2014, t. 5, s. 88 i n.

[32] Wyroki ETPC z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawach Dakir *vs.* Belgia, nr skargi 4619/12, Belcacemi *vs.* Belgia, nr skargi 37798/13 i z dnia 18 września 2018 r. w sprawie Lachiri *vs.* Belgia, nr skargi 3413/09.

Można stwierdzić, że analizowane opinie Komitetu określają zakres czy obszar wolności uzewnętrzniania religii w miejscach prywatnych i publicznych, który nie powinien być przedmiotem nadmiernej ingerencji ze strony państwa. W żadnej z nich organ, podobnie zresztą jak ETPC[33], nie próbował przy tym identyfikować – w aspekcie teologicznym – co jest symbolem czy też zaleceniem religii, bo dla interpretacji art. 18 Paktu (czy też art. 9 Konwencji) takie ujęcie nie jest istotne, a nawet wskazane.

W planie prawnym ochrona art. 18 rozciąga się zgodnie z opinią Komitetu m.in. na „akty ceremonialne, ale także zwyczaje jak noszenie okryć lub wyróżniających nakryć głowy"[34]. Komitet przyjął więc, w rozpatrywanym tu przypadku, że ponieważ znaczna liczba muzułmańskich kobiet utrzymuje, że noszenie charakterystycznego odzienia/chust stanowi „integralną część uzewnętrzniania ich przekonań religijnych"[35], sporne zachowania wnioskodawczyń zasługują na ochronę art. 18 Paktu. Tak więc organ uznał, że zarówno zwolnienie z pracy za noszenie chusty, jak i nałożenie mandatu za pojawienie się w burce w miejscu publicznym jest restrykcją za uzewnętrznianie religii.

Następnie Komitet przeanalizował, czy restrykcja ta mieści się w ramach przewidzianych przez art. 18 p. 3 Paktu, tzn. jest zgodna z prawem i konieczna do realizacji celu prawnego w postaci ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia lub moralności publicznej albo podstawowych praw i wolności publicznej innych osób. Jak już wspomniano, w odróżnieniu od ETPC organ nie stosuje w swym rozumowaniu doktryny marginesu oceny wewnętrznej.

W przypadku Fatimy A. Francja wskazała jako argument zwolnienia z pracy „ochronę praw i wolności dzieci i rodziców"[36], Komitet zaś uznał, że Państwo nie uzasadniło, dlaczego obecność „kobiety w chuście" stanowi zagrożenie dla „spokoju społecznego" żłobka i dobra dzieci i ich rodziców[37]. Komitet wskazał także na dysproporcję między zwyczajem noszenia chusty a niebezpieczeństwem, co do którego istnienia pozwane państwo nie udzieliło przekonywających wyjaśnień, i stygmatyzującą sankcją zwolnienia z pracy za poważne naruszenie obowiązków[38]. Na podstawie tych przesłanek, jak już była mowa, stwierdził naruszenie art. 18 p. 3 Paktu.

---

[33] ETPC wskazał w Wyroku Wielkiej Izby z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie S.A.S. *vs.* Francja..., że: „Akt inspirowany, motywowany bądź poddany wpływowi religii lub przekonań stanowi uzewnętrznienie tej religii w rozumieniu art. 9 Konwencji tylko jeśli jest ściśle związany z religią lub odnośnymi przekonaniami. Takimi mogą być np. uprawianie kultu lub obrzędy religijne wynikające z praktykowania religii lub przekonań w formie ogólnie przyjętej. Przy czym uzewnętrznianie religii lub przekonań nie ogranicza się tylko do czynności tego rodzaju: istnienie wystarczająco ścisłego i bezpośredniego związku między zachowaniem i stojącym u jego podstaw przekonaniem musi być każdorazowo stwierdzone w kontekście okoliczności każdego przypadku. W szczególności nie jest wymagane od osoby twierdzącej, że jej czyn jest związany z prawem do wolności uzewnętrzniania religii lub przekonań dowiedzenie, że czyn ten był zgodny z wymogami przedmiotowej religii". *Confer* także wyrok ETPC w sprawie Lachiri *vs.* Belgia..., p. 31–33.

[34] Opinia Komitetu w sprawie M.A.B., W.A.T. i J.-A.V.T. *vs.* Kanada z dnia 8 kwietnia 1994 r., nr 570/1993, CCPR/C/50/D/570/1993 (1994), p. 4.2.

[35] Opinia Komitetu w sprawie Seyma Türkan *vs.* Turcja..., p. 7.3; Fatima A. *vs.* Francja..., p. 8.3.

[36] Opinia Komitetu w sprawie Fatima A. *vs.* Francja..., p. 8.7.

[37] *Ibidem*, p. 8.7.

[38] *Ibidem*, p. 8.9.

W kolejnej sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja, w której chodziło o ustawę wprowadzającą w tym kraju ogólny zakaz zakrywania twarzy w miejscach publicznych, Komitet oddalił argument obrony „życia razem" jako usprawiedliwienie dla wprowadzonej restrykcji, uznając, że: „ochrona praw podstawowych i wolności innych wymaga wskazania konkretnych praw podstawowych, które zostały naruszone, jak i osób, których to dotyczy. Wyjątki przewidziane w p. 3 art. 18 muszą być ściśle interpretowane, a nie stosowane w sposób abstrakcyjny. W tym przypadku Komitet stwierdził, „że klauzula «*vivre ensemble*» (życia razem) jest bardzo niejasna i abstrakcyjna"[39]. W konsekwencji organ uznał naruszenie art. 18 i 26 Paktu.

Sprawa Seyma Türkan *sv.* Turcja jest dość szczególna w aspekcie proceduralnym, pozwane państwo bowiem nie podjęło wysiłków, aby bronić się czy też usprawiedliwiać odmowę wpisania noszącej chustę wnioskodawczyni na listę studentów uniwersytetu. Komitet nie miał więc większych problemów, aby stwierdzić naruszenie art. 3, 18 i 26 Paktu.

II. Słabości formalnoprawne i metodologiczne w procedurze badania wniosków

Jak już wspomniano, przyjęta przez Komitet procedura badania trzech analizowanych tu wniosków budzi wiele zastrzeżeń i wątpliwości natury formalnoprawnej. Z racji możliwej – jak widać nie tylko potencjalnie – konkurencyjności systemów ochrony (regionalnych i uniwersalnego) zarówno systemy regionalne (np. art. 35 p. 2b Europejskiej Konwencji Praw Człowieka [dalej: EKPC]), jak i system uniwersalny zawierają postanowienia, które mają to uniemożliwić. Protokół w art. 2a stanowi, że: „Komitet nie będzie rozpatrywał żadnego zawiadomienia otrzymanego od osoby przed upewnieniem się, że:

a) ta sama sprawa nie jest już rozpatrywana zgodnie z inną procedurą międzynarodowych badań lub rozstrzygania sporów;

b) osoba wyczerpała wszystkie dostępne wewnątrzkrajowe środki zaradcze. Zasada ta nie ma zastosowania w przypadkach nieuzasadnionej zwłoki w zastosowaniu tych środków"[40].

Rozwiązanie takie ma na celu wyeliminowanie dopuszczalności rozpatrywania wniosków dotyczących spraw, które nie przeszły całej krajowej drogi instytucyjnej czy też są zawisłe przed innym międzynarodowym organem odwoławczym. Nie dotyczy to zatem sytuacji, w której inny organ międzynarodowy dokonał już w przeszłości rozstrzygnięcia w tej sprawie. Chodzi tu o wyeliminowanie dublowania postępowań[41].

---

[39] Opinia Komitetu z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja..., p. 10.

[40] *Supra* przypis 12. *Vide* też R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 1021.

[41] R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 1029.

Podczas rozpatrywania sprawy Sonia Yaker *vs.* Francja pozwany kraj wskazał, że ratyfikując w 1984 r. Protokół wprowadzający możliwość rozpatrywania zawiadomień indywidualnych z Państw-Stron Paktu, złożył (podobnie zresztą jak i np. Polska, Niemcy czy Rosja) zastrzeżenie, zgodnie z którym: „Komitet Praw Człowieka nie będzie rozpatrywał żadnego zawiadomienia otrzymanego od osoby, jeśli ta sama sprawa jest w trakcie rozpatrywania lub już została rozpatrzona przez inny międzynarodowy organ odwoławczy"[42]. Francja argumentowała więc, że wniosek nie spełnia kryterium dopuszczalności, zważywszy, iż był już poddany rozpatrzeniu przez ETPC w Strasburgu, ponadto wnioskodawczyni nie wyczerpała krajowej drogi sądowej.

Komitet skonstatował jednak, że decyzja ETPC o niedopuszczalności skargi w tej sprawie wydana została przez jednoosobowy skład i była pozbawiona uzasadnienia. Mimo że taka procedura jest zgodna z regulaminem ETPC, Komitet uznał, że skarga nie została rozstrzygnięta co do meritum i zastrzeżenie francuskie nie może mieć w tym przypadku zastosowania.

Na marginesie warto wskazać, że ETPC ogranicza stopniowo liczbę spraw powierzanych składom jednoosobowym, ponadto wprowadzony został ze wszech miar słuszny wymóg każdorazowego wskazywania przesłanek decyzji o niedopuszczalności skargi. Wydaje się zatem, że zawoalowana krytyka Komitetu w stosunku do procedur – istotnie przytłoczonego liczbą skarg – Trybunału w Strasburgu odniosła pozytywny skutek[43].

Państwo-Strona podważało także w kontekście argumentu o niewykorzystywaniu krajowej drogi sądowej brak powołania się przez wnioskodawczynię przed krajowymi sądami na podstawę prawną Paktu. Istotnie jedynym wskazanym w tej skardze przed organami krajowymi wzorcem kontroli była EKPC. Komitet jednak już w przeszłości stwierdził, że: „zgodnie z Protokołem Fakultatywnym wnioskodawca nie jest zobowiązany do powoływania się przed sądami krajowymi na poszczególne artykuły Paktu, ale na istotę praw chronionych Paktem"[44], co miało miejsce w tym przypadku, ponieważ art. 9 EKPC gwarantuje tak jak art. 18 Paktu prawo do wolności religii, w tym jej uzewnętrzniania, art. 14 EKPC zaś zakazuje dyskryminacji, tak jak i art. 2 i 26 Paktu.

Komitet boleje nad tym nie od dziś, czemu daje formalny zresztą wyraz w swych obserwacjach końcowych dotyczących poszczególnych państw, w tym Francji[45], że Państwa-Strony w niewystarczający sposób upowszechniają zarówno gwarancje wynikające z praw zawartych w Pakcie, jak i opinie Komitetu wydane w poszczególnych sprawach indywidualnych. Upowszechnianie tej wiedzy znacząco poprawiłoby, zdaniem Komitetu, obywatelską świadomość dotyczącą skutecznej drogi prawnej w przypadku naruszenia praw zagwarantowanych w Pakcie.

Analizowanym tu opiniom można także zarzucić brak proporcjonalności w zakresie argumentacji, analizy i choćby próby polemiki z bardzo szczegółowymi, popartymi

[42] Opinia Komitetu z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja..., s. 4.2 i 4.4.

[43] R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 1027.

[44] Opinia Komitetu Praw Człowieka z dnia 1 listopada 2012 r., w sprawie Bikramjit Singh *vs.* Francja, nr 1852/2008.

[45] *Confer* przypis 27, p. 7.

różnorakimi danymi przedłożeniami stron. Ostatecznie daje to wrażenie, że stanowiska stron przedstawiają wyższy walor prawny niż finalne rozstrzygnięcia. Słabością przyjętej przez Komitet (regulaminowo) procedury analizy skargi jest bazowanie wyłącznie na materiałach załączonych z jednej strony przez wnioskodawcę, a z drugiej przez Państwo-Stronę. Procedura nie przewiduje przesłuchań stron, biegłych czy też świadków, odmiennie niż np. w Komitecie do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej ONZ (CERD) i Komitecie Przeciwko Torturom (CAT). Jeśli Państwo-Strona nie zawrze w swoim wystąpieniu wyników postępowania wyjaśniającego czy też kluczowych argumentów obalających twierdzenia skarżącego, Komitet stwierdza zwykle udowodnienie naruszenia praw wnioskodawcy. Wyroki sądów krajowych uznawane są za prawidłowe w kontekście prawa krajowego, natomiast bada się, czy przyjęta interpretacja prawa jest zgodna ze standardami Paktu.

W sposób pozostawiający wiele do życzenia w opiniach przedstawiono analizę kwestii powiązań przywoływanych kumulatywnie podstaw prawnych art. 26 (zakazu dyskryminacji), 3 (równość kobiet i mężczyzn) i 18 (wolność myśli, sumienia i religii). Jedynie w opinii w sprawie Seyma Türkan zostało to potraktowane nieco szerzej[46]. Zastosowana w opiniach formuła dotycząca odszkodowań za naruszenie Paktu także daleka jest od precyzji.

III. Izolacjonizm orzeczniczy Komitetu

Istotnym problemem jest niechęć organów sądowych tak regionalnych, jak i uniwersalnych do wzajemnego przywoływania prawno-człowieczych podstaw prawnych i wykładni adekwatnych do „konkurencyjnego" porządku prawnego, o krzyżowym powoływaniu orzecznictwa już nawet nie wspominając. Podobny problem występuje zresztą nawet w łonie międzynarodowego sądownictwa regionalnego, np. między ETPC (EKPC) i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Karta Praw Podstawowych).

Ten swoisty izolacjonizm interpretacyjny zagraża często niezbędnej spójności międzynarodowego prawa publicznego. Wzajemne przywoływanie orzecznictwa i prowadzenie na jego kanwie dialogu wydaje się bardzo potrzebne. Istotę problemu dostrzega i formułuje – choć w tym przypadku tylko w kontekście systemu uniwersalnego – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, który w jednym z wyroków przyznaje, że: „Chociaż [...] w sprawowaniu swych funkcji orzeczniczych nie jest w żaden sposób zobowiązany do kształtowania własnych interpretacji Paktu w zgodzie z wykładnią Komitetu, uważa za obowiązek przykładanie wielkiej wagi i uwzględnianie interpretacji tej umowy przyjętej przez specjalnie powołany w celu nadzoru nad stosowaniem Traktatu niezależny organ. Służy to niezbędnej jasności i spójności prawa międzynarodowego, a także bezpieczeństwu prawnemu tak osób indywidualnych, korzystających

[46] Opinia Komitetu z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Seyma Türkan *vs.* Turcja..., p.7.7, 7.8, 8.

z zagwarantowanych praw, jak i Państwom zobowiązanym do przestrzegania zobowiązań konwencyjnych"[47].

W trzech analizowanych tu opiniach Komitetu brakuje podjęcia jakiegokolwiek dialogu z ETPC, a wydaje się on konieczny, choćby dlatego że same strony postępowania odwołują się we wnioskach do orzecznictwa europejskiego i trudno zrozumieć nieuwzględnienie tego faktu w rozstrzygnięciach Komitetu. Ten swoisty brak staranności w analizie relacji postanowień Paktu z innymi instrumentami prawa międzynarodowego jest trudny do obrony i zapewne wpływa na traktowanie opinii Komitetu przez Państwa-Strony. Z całą pewnością dzieje się to ze szkodą dla roli dydaktycznej, którą te akty powinny pełnić w stosownej interpretacji wolności manifestowania religii czy też pojęcia i ujęć dyskryminacji. Nie wydaje się to możliwe wobec braku dialogu orzeczniczego z wyrokami innych organów międzynarodowych powoływanych w wystąpieniach stron postępowania. Takie zaniechanie powoduje, że opinie Komitetu operują w swoiście „hermetycznej" przestrzeni prawnej.

Brak nawiązania – w opinii w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja – przy okazji analizowania przez Komitet przesłanki „życia razem" i francuskiej ustawy z 2010 r. do wyroku ETPC S.A.S. *vs.* Francja w tożsamym przedmiotowo przypadku wydaje się kontrproduktywny orzeczniczo. Absolutnie nie chodzi tu o przyznawanie przez Komitet racji (np. w zakresie stosowania doktryny marginesu oceny) referencyjnemu w kwestii ochrony praw człowieka międzynarodowemu sądowi regionalnemu, ale o uwzględnienie w opiniach jego niewątpliwie istotnego stanowiska. Taka samoizolacja Komitetu usprawiedliwiana w jednej z indywidualnych opinii zbieżnych do tej decyzji rzekomymi „przeszkodami formalnymi"[48] powoduje, że organ ten odmawia niejako udziału w zjawisku tzw. globalnego orzekania. Stosując tę „samowystarczalność orzeczniczą", Komitet traci w pewnym sensie walor uniwersalności. Dzieje się tak ze szkodą dla merytorycznej warstwy rozumowania orzeczniczego, co nie jest korzystne choćby z punktu widzenia pożądanego celu zwiększania mocy transmisyjnej mechanizmów praw człowieka i zwiększania autorytetu Komitetu i jego opinii.

IV. Moc prawna analizowanych opinii

Komitet wydaje w sprawach indywidualnych opinie, które – jak już sama nazwa wskazuje – nie mają charakteru wiążącego. Jednak fakt przystąpienia państwa do Protokołu wydaje się wystarczającą przesłanką jego gotowości do podporządkowania się

[47] Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie Ahmadou Sadio Diallo (Republika Gwinei) *vs.* Demokratyczna Republika Konga, <https://www.icj-cij.org>, p. 66, dostęp 18 V 2021; *vide* też H. Tigroudja, *op. cit.*, s. 491; L. Garlicki, *Ochrona praw jednostki w XXI w. (Globalizacja – Standardy lokalne – Dialog między sądami)*, [w:] *25 lat transformacji ustawowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, *op. cit.*, s. 161.

[48] Opinia indywidualna Oliviera de Frouville zbieżna do Opinii Komitetu z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja..., p. 11.

decyzjom międzynarodowego organu opiniodawczego. Pośrednio wskazuje na to także treść samego Paktu, który w art. 2 p. 3c stanowi, że każde z Państw-Stron zobowiązuje się „zapewnić realizowanie przez właściwe władze środków ochrony prawnej, gdy zostały one przyznane". Możliwość składania zawiadomień w sprawach indywidualnych jest właśnie jednym ze środków takiej ochrony[49], czego logiczną konsekwencją powinno być stosowanie się do wydanych w postępowaniu opinii. Wynika to choćby, jak wskazywał niejednokrotnie Komitet, z zasady *pacta sunt servanda*[50].

Trudno jednak całkowicie odmówić racji oponentom, którzy argumentują, że opinia nie ma mocy obowiązywania równej wyrokowi i nie zapewnia statusu powagi rzeczy osądzonej, dlatego też wskazane Państwa-Strony nie mają obowiązku podporządkowywania się jej brzmieniu. Istotnie, w Protokole nie ma regulacji, która by w sposób jednoznaczny tak jak EKPC w art. 46 (Moc obowiązująca oraz wykonywanie wyroków)[51] regulowała tę kwestię. Nie przesądzając sprawy, można z pewnością skonstatować, że bez względu na przesłankę mocy obowiązywania opinie są ewidentnym wyznacznikiem stopnia wdrażania w życie postanowień Paktu w Państwach-Stronach, a także stanowią wskazanie co do kierunku pożądanych w tym względzie zmian, w tym przede wszystkim rekomendowanego sposobu usunięcia ewentualnych uchybień i zadośćuczynienia szkodom. Dlatego też bez względu na kwestię mocy obowiązywania, co do której zdania mogą być z formalnoprawnego punktu widzenia podzielone, trzeba przyjąć, że Francja i Turcja stanęły wobec niełatwego problemu sprostania międzynarodowym zobowiązaniom z tytułu idących w odmiennych kierunkach wyroków ETPC z jednej strony i opinii Komitetu z drugiej.

V. Nowe ujęcie zakazu dyskryminacji na podstawie art. 26 Paktu (Ogólny zakaz dyskryminacji)

Badanie przez Komitet trzech analizowanych tu spraw pod kątem wzorca art. 26 Paktu świadczy o ewolucji stanowiska organu w tym zakresie. Przy okazji wydawania w przeszłości opinii w analogicznych sprawach Komitet odstępował od takiej kwalifikacji. Stało się tak m.in. w przywoływanej już wyżej sprawie z 2004 r. – Hudoyberganova *vs.* Uzbekistan, w której stwierdzono wyłącznie naruszenie ust. 2 art. 18 Paktu. Podobnie w kolejnym bardzo głośnym przypadku[52] Shinghara Mann Singh *vs.* Francja

[49] Szerzej *vide* R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 57 i n.

[50] Na przykład Obserwacje końcowe dotyczące Kanady z dnia 20 kwietnia 2006 r., <https://www.refworld.org/docid/453777a50.html>, dostęp 18 V 2021.

[51] Art. 46 Konwencji stanowi, że: „Wysokie, układające się strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami. Ostateczny wyrok Trybunału przekazuje się Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem".

[52] A. Barras, *Transnational understandings of secularism and the right to religious freedom – exploring UN and UECHR cases*, "Journal of Human Rights", 11 II 2012, s. 263.

Komitet uznał, że: „stwierdzając naruszenie art. 18 nie będzie badał odrębnie zakresu skargi odnoszącego się do naruszenia art. 2 i 26 Paktu dotyczącego zasady niedyskryminacji"[53]. W sprawach, które pojawiły się w 2018 r., organ dokonał już takiej oceny, przy czym jej sposób i zakres były każdorazowo uzależnione od okoliczności.

I tak, w sprawach Seyma Türkan *vs.* Turcja, Sonia Yaker *vs.* Francja i Fatima A. *vs.* Francja badał proporcjonalność skutków obowiązujących w tych krajach spornych regulacji dotyczących w pierwszym przypadku zakazu zakrywania włosów na uniwersytetach, w drugim i trzecim zaś zakrywania twarzy w miejscach publicznych. Badając skutki spornych regulacji dla autorów trzech zawiadomień, Komitet analizował przede wszystkim, czy: „cel prawny zróżnicowanego traktowania jest zgodny z postanowieniami Paktu i spełnia słuszne i obiektywne kryteria"[54]. W sprawie Seyma Türkan pozwane państwo, przedstawiając swoje stanowisko, nie wskazało żadnego celu prawnego usprawiedliwiającego zróżnicowane traktowanie, dlatego też analiza organu w tym przypadku miała niezwykle zwięzły charakter prowadzący, jak wiadomo, do stwierdzenia naruszenia aż trzech artykułów: art. 3, 18 i 26 Paktu.

W sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja Komitet stwierdził, że sporną argumentację (ustawa z 2010 r.) „stosuje się przede wszystkim do burki, która stanowi postać przestrzegania praktyk religijnych i tożsamości dla mniejszości kobiet muzułmańskich"[55]. Organ odrzucił też pogląd, zgodnie z którym noszenie burki jest wymuszane na kobietach, i uznał, że wprowadzenie we Francji ogólnego zakazu w tym względzie opacznie skutkuje wykluczeniem tych kobiet z przestrzeni publicznej pod pretekstem ochrony[56].

W drugiej sprawie przeciwko Francji z zawiadomienia Fatimy A. Komitet wziął pod uwagę analizy dowodzące, że symbole religijne uznane za ostentacyjne dotyczą w sposób „nieproporcjonalny burek i chust islamskich, zaś obowiązujące w tym zakresie zakazy dotyczą także w sposób nieproporcjonalny dziewcząt, zaś wskazana nieproporcjonalność nie jest należycie usprawiedliwiona przez państwo, które nie uzasadniło m.in. „Czy noszenie chusty stanowiło dla wnioskodawczyni przeszkodę w stosownym wykonywaniu swych obowiązków"[57]. Należy przypomnieć, że co prawda w przypadku Fatimy A. chodziło o zwolnienie pracownicy przez prywatnego pracodawcę, ale Komitet wskazał, że „zakres dyskryminacji stosuje się tak w sferze publicznej jak prywatnej"[58]. W obu przypadkach dotyczących Francji organ uznał zaistnienie dyskryminacji pośredniej przez „naruszenie art. 26 wynikające z dyskryminacyjnego skutku zasady lub regulacji pozornie neutralnej lub całkowicie pozbawionej zamiaru dyskryminacyjnego"[59].

---

[53] Opinia Komitetu w sprawie Shingara Mann Sing *vs.* Francja..., p. 9.6.

[54] Opinia Komitetu w sprawie Fatima A. *vs.* Francja..., p. 8.14.

[55] Opinia Komitetu z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja..., p. 8.13.

[56] *Ibidem*, p. 8.15; *vide* też M. Monot-Fouletier, *De la régulation du port de sings religieux dans les établissements et l'espace public – l'example français*, «Revue Trimestrelle des droits de l'homme» 2016, n◦ 105, s. 115.

[57] Opinia Komitetu w sprawie Fatima A. *vs.* Francja..., p. 8.13, 8.11.

[58] *Ibidem*, p. 8.11.

[59] Opinia Komitetu z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja..., p. 8.14.

VI. Podsumowanie

Jak wyżej wspomniano, Komisja wprowadziła po raz pierwszy do swoich analiz, a co za tym idzie, finalnych opinii kategorię dyskryminacji krzyżowej w sprawie Sonia Yaker bądź intersekcjonalnej, zwanej inaczej zwielokrotnioną, w sprawach Seyma Türkan i Fatima A. Dość nowatorskie ujęcie wymagałoby jednak pogłębionej analizy, czego w opiniach niestety brakuje. Komisja mogłaby zaczerpnąć inspirację w tym względzie choćby z rekomendacji CERD, dotyczącej płciowego wymiaru dyskryminacji rasowej[60], czy też z rozstrzygnięć bardzo nowatorskiego i dynamicznego pod względem orzeczniczym Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka, który w wyroku z 2015 r. dotyczącym trzyletniej dziewczynki zarażonej w wyniku transfuzji krwi wirusem HIV podniósł m.in., że: „dziecko stało się ofiarą dyskryminacji wynikającej z wielu przyczyn: bycia niepełnoletnią osobą, niepełnoletnią kobietą, osobą o określonym statusie społecznym [...]. Aspekt ten uczynił ją bardziej bezbronną i zaostrzył wyrządzoną krzywdę [...]. Gdyby jeden z tych czynników nie istniał, byłaby to inna dyskryminacja"[61]. Jak widać, w przeciwieństwie do Komitetu (także ETPC) Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka odniósł się do różnych, nakładających się czynników prowadzących do kwalifikowanego rodzaju dyskryminacji – dyskryminacji intersekcjonalnej.

Wspomniana rekomendacja CERD wskazuje płeć i elementy rasowo-etniczne jako te, których połączenie może generować większą wrażliwość osób nią dotkniętych. Ewidentną przesłanką dyskryminacji jest też często orientacja seksualna. Podobne podejście umożliwiłoby Komisji uwzględnienie w swym rozumowaniu takich czynników jak relacja pomiędzy wymogami wyznawanej religii a płcią, religijne uwarunkowania równości kobiet i mężczyzn czy też prawo do godności osobistej. Ostatecznie przyjęta opinia skłoniła niektórych członków Komitetu do wyrażenia opinii odrębnych, ogniskują się one przede wszystkim wokół kwestii równości i godności. Państwo-Strona nie argumentowało szerzej w tym zakresie poza przywołaniem treści Rezolucji Zgromadzenia Narodowego Francji poprzedzającej uchwalenie spornej ustawy. Dokument ten wskazywał, że: „praktyka polegająca na całkowitym zakrywaniu twarzy/ciała kobiety stanowi naruszenie pewnych wartości, w tym godności"[62]. Trzeba jednak pamiętać, że wiele kobiet muzułmańskich nosi burki czy chusty z „własnego wyboru", odnotowuje to zarówno ETPC w wyroku S.A.S. *vs.* Francja, jak i Komitet, wskazując, że w rozpatrywanym przypadku kobiety robiły to dobrowolnie[63]. Nie zmienia to faktu, że niektóre z kobiet czynią to wbrew swej woli, a taka

[60] General Recommendation CERD No 25: Gender related dimension of racid discrimination: 20/03/2000 Ge. Rec. No 25 (General Comments), <https://www.peacewomen.org>, dostęp 18 V 2021.

[61] Wyrok Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 września 2015 r. w sprawie Gonzales Lluly e.a. *vs.* Ekwador, Preliminary Objections, Marits, Reparations and Costs Judgement inter-Am Ct H.R. (ser. C) no 102/13 (sept. 1. 2015), p. 285, 290, <https://www.corteidh.or.cr>, dostęp 18 V 2121; H. Tigroudja, *op. cit.*, s. 497.

[62] Opinia Komitetu z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja..., p. 7.2.

[63] *Ibidem*, p. 8.15.

praktyka prowadzi co najmniej do zróżnicowania (według płci), od którego jest już tylko krok od dyskryminacji, i o ile ze względów kulturowych nie jest to problemem w krajach muzułmańskich, o tyle w przestrzeni europejskiej nie powinno się zdarzać.

Przeprowadzenie tego rodzaju analiz z pewnością nie jest łatwe w organie składającym się z przedstawicieli różnych państw, w tym arabskich, w których są to kwestie niezwykle delikatne i dominuje pogląd, poparty zresztą formalnoprawnymi zastrzeżeniami, że rozwiązania traktatowe dotyczące na przykład równości kobiet i mężczyzn czy kwestii dyskryminacji są podporządkowane prawu religijnemu, zgodnie zresztą z postanowieniami Arabskiej Karty Praw Człowieka z 2004 r.[64] (zastąpiła poprzednią z 1994 r.). Opinie Komitetu nie mają więc w tym zakresie charakteru pogłębionego, co skłoniło niektórych członków Komitetu do wyrażenia zdań odrębnych, zwłaszcza przedstawicieli państw zachodnich, widzących te problemy w sposób zdecydowanie odmienny. Zaskakujące i dyskusyjne jest też opowiedzenie się większości członków Komitetu w istocie przeciwko uprawnieniu państwa do wprowadzania na swym terytorium w ściśle nakreślonych prawem granicach i w uzasadnionych przypadkach koniecznych ograniczeń – czy też restrykcji – w zakresie wolności uzewnętrzniania religii czy też prawa do wolności religii *tout court*. Taką możliwość dopuszcza zresztą zarówno Pakt (art. 18 p. 3), jak i EKPC (art. 9 p. 2). Z jednej strony opinie pozostawiają więc dużo wątpliwości i generują wiele pytań, co zapewne nie wpłynie wzmacniająco na ich potencjał egzekucyjny. Z drugiej jednak strony stanowią niezwykle inspirujący zaczyn do pogłębionej dyskusji. Należałoby sobie życzyć, aby przebiegała ona w większym stopniu w międzysądowym dialogu toczonym systematycznie między regionalnymi i globalnymi organami ochrony praw człowieka.

Bibliografia

Źródła

Arabska Karta Praw Człowieka z 2004 r., <https://elearning.icrc.org>.

Decyzja EKPC z dnia 13 maja 1980 r. w sprawie X *vs.* Wielka Brytania, nr skargi 8416/79.

General Comment No 18 (art. 26) 10/11/1989, HRI/GEN/1/Rev. 9 (vol. 1), <https://www.refworld.org/docid/453883fa8.html>.

General Comment No 22 (art. 18) 30/07/1993, CCPR/C/21/Rev. 1/Add 4, <https://www.refworld.org>docid/453883fb22.html>.

General Recommendation CERD No 25: Gender related dimension of racid discrimination: 20/03/2000 Ge. Rec. No 25 (General Comments), <https://www.peacewomen.org>.

Guidelines on measures of reparation under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 30 november 2016, CCPR/c/158, <https://docstore.ohchr.org.FilesHandler>, dostęp 22 VIII 2020 (Dyrektywa z 30 listopada 2016 r. dotycząca środków

[64] *Confer* na przykład rt. 3.3 Arabskiej Karty Praw Człowieka z 22 maja 2004 r., <https://elearning.icrc.org>, dostęp 18 V 2121.

odszkodowawczych wymaganych na mocy Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych).
Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.
Loi nr 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, Journal Officiel nr 0237 du 12 octobre 2010, s. 18344.
Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 r. nr 38, poz. 167.
Obserwacje końcowe dotyczące Francji z dnia 27 sierpnia 2015 r. CCPR/C/FRA/CO/5 p. 22, <https://docstore.ohchr.org.FilesHandler>.
Obserwacje końcowe dotyczące Kanady z dnia 20 kwietnia 2006 r., <https://www.refworld.org/docid/453777a50.html>.
Opinia indywidualna Oliviera de Frouville zbieżna do opinii Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja.
Opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie Hudoyberganova *vs.* Uzbekistan, nr 931/2000.
Opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie Ranjit Singh *vs.* Francja, nr 1876/2009.
Opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 1 listopada 2012 r. w sprawie Bikramjit Singh *vs.* Francja, nr 1852/2008.
Opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie Shingara Mann Singh *vs.* Francja, nr 1928/2010.
Opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie Fatima A. *vs.* Francja, nr 2662/2015.
Opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawach Seyma Türkan *vs.* Turcja, nr 2274/2013.
Opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Miriana Hebadij *vs.* Francja, nr 2807/2016.
Opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie Sonia Yaker *vs.* Francja, nr 2747/2016.
Opinia Komitetu w sprawie M.A.B., W.A.T. i J.-A.V.T. *vs.* Kanada z dnia 8 kwietnia 1994 r., nr 570/1993, CCPR/C/50/D/570/1993 (1994).
Protokół fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1994 r. nr 23.
Raport wspólny Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej o stosowaniu dyrektywy 2000/43/WE i dyrektywy 2000/78/WE z dnia 17 stycznia 2014 r., <http://www.europarl.europa.eu >.
Wyrok Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 września 2015 r. w sprawie Gonzales Lluly e.a. *vs.* Ekwador, Preliminary Objections, Marits, Reparations and Costs Judgement inter-Am Ct H.R. (ser. C) no 102/13 (sept. 1. 2015), p. 285, 290, <https://www.corteidh.or.cr>.
Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie Ahmadou Sadio Diallo (Republika Gwinei) *vs.* Demokratyczna Republika Konga, <https://www.icj-cij.org>.
Wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie S.A.S. *vs.* Francja, nr skargi 43835/11.
Wyroki ETPC z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawach Dakir *vs.* Belgia, nr skargi 4619/12, Belcacemi *vs.* Belgia, nr skargi 37798/13 i z dnia 18 września 2018 r. w sprawie Lachiri *vs.* Belgia, nr skargi 3413/09.

Piśmiennictwo

Barras A., *Transnational understandings of secularism and the right to religious freedom – exploring UN and UECHR cases*, "Journal of Human Rights", 11 II 2012.

Emerging Intersections, Race, Class and Gender in Theory, Policy and Practice, red. B.T. Dill, R. Zambrana, Ruthgers University Press, New Brunswick – New Jersey – London 2009.

Francuska ustawa 2010-1192 z 11 października 2010 zakazująca zakrycia twarzy w miejscach publicznych, przeł. M. Zawiślak, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2010, t. 3.

Garlicki L., *Ochrona praw jednostki w XXI w. (Globalizacja – Standardy lokalne – Dialog między sądami)*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015.

Garlicki L., *Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – „kulturowy margines oceny" w orzecznictwie strasburskim?*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 4.

Gonzales G., Haarscher G., *Consécration jésuitique d'une exigence foundamentale de la civilité démocratique? La voile integral sous le regard des juges de la Cour européenne*, «Revue trimestrielle des droits de l'homme» 2015, n◦ 101.

Kamiński J.C., *Islamska chusta i zasłony twarzy u kobiet w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego" 2013, vol. 11.

Monot-Fouletier M., *De la régulation du port de sings religieux dans les établissements et l'espace public – l'example français*, «Revue Trimestrelle des droits de l'homme» 2016, n◦ 105.

Pagoto T., *The „living together"argument in the European Court of Human Rights case-law*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2014, t. 5.

Tigroudja H., *Ports de signes religieux, „discrimination croisée" et ingérence de l'État dans la liberté de manifester sa religion (obs. Sous Com.dr.f. constatation Fatima A. c. France, 16 juillet 2018, Seyma Türkan c. Turquie, 17 juillet 2018 et Sonia Yaker c. France, 17 juillet 2018)*, «Revue trimestrielle des droits del'homme» 2019, n◦ 118.

Wiśniewski A., *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.

Wieruszewski R., *Międzynarodowe sądownictwo w dziedzinie praw człowieka – potrzeba reform*, [w:] *Prawo XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, praca zbiorowa pod red. Wł. Czaplińskiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

Wieruszewski R., *ONZ-owski system ochrony praw człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze, Kraków 2005.

Zoethout C.M., *Margin of Appreciation, Violation and (in) Compatibility. Why the ECTHR Might Consider Using an Alternative Mode AT Adjuducation*, „European Public Law" 2014, nr 2.