

KOMITET PRAW CZŁOWIEKA ONZ

WYBÓR ORZECZNICTWA

pod redakcją
Romana Wieruszewskiego
Aleksandry Gliszczyńskiej
Katarzyny Sękowskiej-Kozłowskiej



Oficyna

a Wolters Kluwer business

KOMITET PRAW CZŁOWIEKA ONZ

WYBÓR ORZECZNICTWA

KOMITET PRAW CZŁOWIEKA ONZ

WYBÓR ORZECZNICTWA

pod redakcją
Romana Wieruszewskiego
Aleksandry Gliszczyńskiej
Katarzyny Sękowskiej-Kozłowskiej



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Instytut Nauk Prawnych PAN

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Anna Choiński

Opracowanie redakcyjne:
JustLuk

Korekta:
Karolina Stawowy

Skład, łamanie:
JustLuk, Justyna Szumił, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN: 978-83-7601-866-9

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00, (022) 535 82 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	
Instytucja skargi indywidualnej do Komitetu Praw Człowieka ONZ (Roman Wieruszewski).....	9
Rozdział I	
Zakaz dyskryminacji.....	17
Dyskryminacyjne działania pracodawcy mające skłonić pracownika do rezygnacji z pracy (tłum. Łukasz Horała)	
Sprawa <i>Timmerman p. Holandii</i> , decyzja z dnia 29 października	
1999 r., skarga nr 871/1999.....	17
Finansowanie przez państwo szkół rzymsko-katolickich jako dyskryminacja na tle religijnym (tłum. Łukasz Horała)	
Sprawa <i>Waldman p. Kanadzie</i> , decyzja z dnia 3 listopada 1999 r.,	
skarga nr 694/1996.....	20
Odpowiedzialność dowódcy jednostek granicznych NRD za zabójstwa osób nielegalnie przekraczających granicę z RFN (tłum. Aleksandra Gliszczyńska)	
Sprawa <i>Baumgarten p. Niemcom</i> , decyzja z dnia 31 lipca 2003 r.,	
skarga nr 960/2000.....	37
Odmowa przyznania świadczeń emerytalnych homoseksualnemu partnerowi zmarłego kombatanta (tłum. Łukasz Horała)	
Sprawa <i>Young p. Australii</i> , decyzja z dnia 6 sierpnia 2003 r., skarga nr 941/2000.....	55
Rozdział II	
Prawo do życia.....	73
Zgon aresztanta na skutek warunków panujących w areszcie (tłum. Katarzyna Sękowska-Kozłowska)	
Sprawa <i>Lantsova p. Federacji Rosyjskiej</i> , decyzja z dnia 26 marca	
2002 r., skarga nr 763/1997.....	73
Wydalenie osoby do państwa, w którym została skazana na karę śmierci (tłum. Katarzyna Sękowska-Kozłowska)	
Sprawa <i>Judge p. Kanadzie</i> , decyzja z dnia 5 sierpnia 2003 r., skarga nr 829/1998.....	80

Rozdział III

Zakaz tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.....	111
Brak udzielenia rodzinie skazanego informacji o dacie egzekucji i miejscu pochówku (tłum. Katarzyna Sękowska-Kozłowska)	
Sprawa <i>Staselovich p. Białorusi</i> , decyzja z dnia 3 kwietnia 2003 r., skarga nr 887/1999.....	111

Rozdział IV

Wolność osobista.....	119
Bezprawność postanowienia o przymusowym umieszczeniu osoby w szpitalu psychiatrycznym (tłum. Aleksandra Gliszczyńska)	
Sprawa <i>Fijałkowska p. Polsce</i> , decyzja z dnia 26 lipca 2005 r., skarga nr 1061/2002.....	119

Rozdział V

Prawo osób pozbawionych wolności do godnego traktowania.....	129
Brak przedstawienia zatrzymanemu zarzutów; odmowa wglądu w dokumentację lekarską (tłum. Katarzyna Sękowska-Kozłowska)	
Sprawa <i>Zheludkova p. Ukrainie</i> , decyzja z dnia 29 października 2002 r., skarga nr 726/1996.....	129

Rozdział VI

Wolność poruszania się.....	141
Określenie miejsca przymusowego pobytu wobec osoby, której przyznano status uchodźcy (tłum. Katarzyna Sękowska-Kozłowska)	
Sprawa <i>Karker p. Francji</i> , decyzja z dnia 26 października 2000 r., skarga nr 833/1998.....	141

Rozdział VII

Prawo do sądu.....	151
Przewlekłość postępowania w sprawie dotyczącej zwolnienia z pracy urzędnika państwowego (tłum. Aleksandra Gliszczyńska)	
Sprawa <i>Casanovas p. Francji</i> , decyzja z dnia 19 lipca 1994 r., skarga nr 441/1990.....	151
Osądzenie przez „trybunał sędziów bez twarzy” oraz warunki uwięzienia (tłum. Aleksandra Gliszczyńska)	
Sprawa <i>Polay Campos p. Peru</i> , decyzja z dnia 6 listopada 1997 r., skarga nr 577/1994.....	157
Bezprawne aresztowanie i brak rzetelnego procesu osób podejrzanych o udział w zamachu stanu (tłum. Aleksandra Gliszczyńska)	
Sprawa <i>Domukovsky i inni p. Gruzji</i> , decyzja z dnia 6 kwietnia 1998 r., skargi nr 623/1995, 624/1995, 626/1995 i 627/1995	166

Odmowa mianowania na wyższy stopień wojskowy**(tłum. Aleksandra Gliszczyńska)**

Sprawa *Kolanowski p. Polsce*, decyzja z dnia 6 sierpnia 2003 r.,
 skarga nr 837/1998 188

Rozdział VIII**Prawo do prywatności..... 195****Kryminalizacja kontaktów homoseksualnych (tłum. Łukasz Horała)**

Sprawa *Toonen p. Australii*, decyzja z dnia 31 marca 1994 r.,
 skarga nr 488/1992 195

Arbitralna ingerencja w życie rodzinne i mir domowy oraz pojęcie „własnego kraju” w sprawie deportacyjnej (tłum. Aleksandra Gliszczyńska)

Sprawa *Canepa p. Kanadzie*, decyzja z dnia 3 kwietnia 1997 r.,
 skarga nr 558/1993 208

Wydalenie rodziców małoletniego obywatela Państwa-strony**(tłum. Łukasz Horała)**

Sprawa *Winata p. Australii*, decyzja z dnia 26 lipca 2001 r., skarga nr 930/2000 219

Odmowa dokonania zabiegu przerwania ciąży w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia kobiety (tłum. Katarzyna Sękowska-Kozłowska)

Sprawa *Llantoy Huamán p. Peru*, decyzja z dnia 24 października
 2005 r., skarga nr 1153/2003 233

Rozdział IX**Wolność wypowiedzi 243****Zakaz umieszczania reklamy komercyjnej w języku angielskim w przestrzeni publicznej (tłum. Łukasz Horała)**

Sprawa *Ballantyne i Davidson, McIntyre p. Kanadzie*, decyzja
 z dnia 31 marca 1993 r., skargi nr 359/1989 i 385/1989 243

Wolność wypowiedzi działacza związkowego podczas sporu strajkujących z rządem (tłum. Łukasz Horała)

Sprawa *Jong-Kyu Sohn p. Republice Korei*, decyzja z dnia 19 lipca
 1995 r., skarga nr 518/1992 261

Wolność wypowiedzi podczas demonstracji skierowanej przeciwko głowie obcego państwa (tłum. Łukasz Horała)

Sprawa *Kivenmaa p. Finlandii*, decyzja z dnia 31 marca 1994 r.,
 skarga nr 412/1990 269

Wolność wypowiedzi osoby głoszącej „kłamstwo oświęcimskie”**(tłum. Łukasz Horała)**

Sprawa *Faurisson p. Francji*, decyzja z dnia 8 listopada 1996 r.,
 skarga nr 550/1993 280

Odmowa przyjęcia do stowarzyszenia sprawozdawców parlamentarnych (tłum. Łukasz Horała)

Sprawa *Gauthier p. Kanadzie*, decyzja z dnia 7 kwietnia 1999 r.,
 skarga nr 633/1995 304

Sankcje nałożone w związku z dystrybucją ulotek (tłum. Łukasz Horała)	
Sprawa <i>Laptsevich p. Białorusi</i> , decyzja z dnia 20 marca 2000 r., skarga nr 780/1997	322
Odsunięcie od pracy dydaktycznej w szkole autora publikacji antysemickich (tłum. Łukasz Horała)	
Sprawa <i>Ross p. Kanadzie</i> , decyzja z dnia 18 października 2000 r., skarga nr 736/1997	327
Rozdział X	
Prawo do udziału w życiu publicznym	347
Zwolnienie z pracy na skutek wyników postępowania weryfikacyjnego funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa (tłum. Katarzyna Sękowska-Kozłowska)	
Sprawa <i>Kall p. Polsce</i> , decyzja z dnia 14 lipca 1997 r., skarga nr 552/1993.....	347
Skreślenie kandydata z listy wyborczej na podstawie wyników egzaminu językowego (tłum. Katarzyna Sękowska-Kozłowska)	
Sprawa <i>Ignatane p. Łotwie</i> , decyzja z dnia 25 lipca 2001 r., skarga nr 884/1999.....	358
Nieproporcjonalność okręgów wyborczych w wyborach samorządowych (tłum. Katarzyna Sękowska-Kozłowska)	
Sprawa <i>Matyus p. Słowacji</i> , decyzja z dnia 22 lipca 2002 r., skarga nr 923/2000.....	367
Pozbawienie urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego na mocy dekretu prezydenckiego (tłum. Aleksandra Gliszczyńska)	
Sprawa <i>Pastukhov p. Białorusi</i> , decyzja z dnia 5 sierpnia 2003 r., skarga nr 814/1998	374
Rozdział XI	
Ochrona mniejszości	381
Pozbawienie statusu członka mniejszości etnicznej (tłum. Aleksandra Gliszczyńska, Katarzyna Sękowska-Kozłowska)	
Sprawa <i>Lovelace p. Kanadzie</i> , decyzja z dnia 30 lipca 1981 r., skarga nr 24/1977	381
Indeks	391

WSTĘP

Instytucja skargi indywidualnej do Komitetu Praw Człowieka ONZ

Możliwość dostępu jednostki do międzynarodowego organu w celu zaskarżenia naruszeń praw człowieka, których ta jednostka jest ofiarą, jest wielką zdobyczą ukształtowanego po II wojnie światowej międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. Ta instytucja ostatecznie przekreśla koncepcję tzw. nieingerowania w wewnętrzne sprawy danego państwa, jeśli chodzi o naruszanie praw człowieka, lansowaną zwłaszcza przez państwa totalitarne. Najbardziej skutecznym mechanizmem skarg indywidualnych jest niewątpliwie europejski system funkcjonujący w ramach Rady Europy. Poważne osiągnięcia ma również system międzypaństwowy. W ramach systemu uniwersalnego kompetencje do rozpatrywania skarg indywidualnych mają: Komitet Praw Człowieka, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Komitet Przeciwko Torturom, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, a od niedawna także Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych. Rada Praw Człowieka ONZ przyjęła również ostatnio Protokół Fakultatywny do Paktu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, który wprowadza system skarg indywidualnych również w ramach tego traktatu; kompetencję rozpatrywania skarg indywidualnych uzyska także z chwilą złożenia odpowiedniej deklaracji przez 10 państw Komitet ds. Pracowników Migrujących¹. Zdecydowanie najbogatsze doświadczenie w rozpatrywaniu skarg indywidualnych ma Komitet Praw Człowieka, organ powołany w celu kontrolowania procesu realizacji postanowień zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Osobistych i Politycznych (MPPOiP)². Komitet ten, obok Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, był pierwszym uniwersalnym organem, któremu powierzono monitorowanie przestrzegania praw człowieka uregulowanych w traktatach. Wcześniej organy takie powołano w ramach systemów regionalnych, ale na poziomie powszechnym oba Komitety miały charakter pionierski³.

¹ Szczegółowa analiza funkcjonowania systemu ochrony praw człowieka została przedstawiona przez R. Wieruszewskiego, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka* (w:) B. Banaszak [i in.], *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005.

² Zdaniem autorów stosowanie takiej nazwy Paktu w języku polskim o wiele lepiej odpowiada naturze praw w nim zawartych, niż przyjęta przez polskiego ustawodawcę forma „Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych” (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.). Tłumaczenia orzeczeń Komitetu Praw Człowieka zawarte w niniejszym tomie oparte są na przekładzie Paktu przygotowanym przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN – Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych, red. M. Piechowiak, R. Hliwa, Poznań 2001.

³ Pierwszą i jak dotąd najbardziej wyczerpującą monografię w języku polskim poświęconą Komitetowi Praw Człowieka opracowała prof. Anna Michalska; por. A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka. Kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994.

Formalnoprawną podstawą działania Komitetu jest MPPOiP. Część IV Paktu poświęcona jest w całości powoływaniu oraz działalności Komitetu z wyłączeniem instytucji skargi indywidualnej, której dotyczy Protokół Fakultatywny. Zgodnie z art. 28 Paktu, w dniu 28 września 1976 r. państwa-strony powołały Komitet Praw Człowieka. Kadencja rozpoczęła się 1 stycznia 1977 r. Pierwsza sesja Komitetu odbyła się w Nowym Jorku w dniach od 21 marca do 1 kwietnia 1977 r. Charakter prawny tego organu budził jednak poważne wątpliwości. W szczególności przedmiotem kontrowersji była relacja Komitetu do ONZ. Komitet jest bowiem tzw. organem traktatowym, a więc powołanym przez państwa-strony traktatu. W dalszym ciągu wiele państw członkowskich ONZ nie ratyfikowało MPPOiP⁴. Ostatecznie model, który ukształtował się w wyniku wieloletniej praktyki, zakłada formalną niezależność Komitetu od ONZ, przy jednoczesnej ścisłej współpracy w wielu sprawach.

Biorąc pod uwagę kompetencje Komitetu do rozpatrywania skarg indywidualnych oraz międzypaństwowych, a także procedurę rozpatrywania tych skarg, można uznać, że jest to organ quasi-sądowniczy.

Komitet składa się z 18 członków, wybieranych na 4-letnią kadencję przez zebranie państw członkowskich w głosowaniu tajnym, spośród kandydatów zgłoszonych przez państwa członkowskie. Zgodnie z art. 28 § 2 MPPOiP, członkowie powinni być „ludźmi o wysokim poziomie moralnym i uznanej kompetencji w dziedzinie praw człowieka, przy czym należy uwzględnić celowość udziału pewnej liczby osób o doświadczeniu prawniczym”. Pełnią oni swoje funkcje we własnym imieniu, a zatem w żadnym wypadku nie można ich traktować jako reprezentantów swoich państw. W świetle postanowień art. 31 Paktu, „w skład Komitetu nie może wejść więcej niż jeden obywatel tego samego państwa”. Co 2 lata wybiera się połowę składu. Członkowie Komitetu powinni wykonywać swoje funkcje bezstronnie i sumiennie, do czego zobowiązują się, składając uroczyste oświadczenie na posiedzeniu Komitetu przed objęciem funkcji. Jednakże ani Pakt, ani Regulamin Komitetu w swojej pierwotnej, przyjętej przez Komitet wersji nie określały jasno pewnych wątpliwości, które mogły powstać w związku z regułą bezstronności. Przykładowo, czy członek Komitetu może uczestniczyć w rozpatrywaniu sprawy indywidualnej dotyczącej jego kraju lub też brać aktywny udział w dyskusji nad sprawozdaniem składanym przez państwo, którego jest obywatelem? W sprawach tych stosowano różne praktyki i dlatego Komitet opracował tzw. wskazówki co do niezależności i bezstronności członków Komitetu. Ustalono m.in., że członek Komitetu powinien powstrzymać się od udziału w rozpatrywaniu spraw indywidualnych przeciwko państwu, którego jest obywatelem oraz uczestnictwa w dyskusji nad sprawozdaniem składanym przez ten kraj. Ponadto członkowie powinni powstrzymać się od rozpatrywania wszelkich tych spraw, w których uczestniczyli w jakiegokolwiek postaci w innych fazach. Zasady te zostały włączone do Regulaminu Komitetu. W jego świetle członkami Komitetu nie powinny być osoby pełniące funkcje w organach administracji państwowej, a także dyplomaci w służbie czynnej⁵.

⁴ Do 2008 r. do Paktu przystąpiły 164 państwa (dane z dnia 21 marca 2009 r.) natomiast do Protokołu Fakultatywnego ustanawiającego indywidualną procedurę skargową – 111 państw (dane z dnia 21 marca 2009 r.), za: <http://treaties.un.org>.

⁵ Niestety państwa-strony Paktu przy wyborze nowych członków nie zawsze przestrzegają tej reguły.

Częstotliwość posiedzeń Komitetu określa Regulamin Komitetu. Zmodyfikowany Regulamin w art. 2 przewiduje odbywanie trzech regularnych sesji w roku. Artykuł 3 stwarza możliwość zwoływania sesji nadzwyczajnych. Dwie sesje – w lipcu i październiku – odbywają się w Genewie, w siedzibie Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, a jedna, w marcu, w Nowym Jorku. Sesje poprzedzone są tygodniowym posiedzeniem grupy roboczej ds. skarg indywidualnych, która winna składać się z co najmniej pięciu członków.

Zgodnie z art. 28, oficjalnymi językami Komitetu są wszystkie języki oficjalne ONZ, tzn. angielski, francuski, hiszpański, rosyjski, arabski i chiński, natomiast językami roboczymi są wszystkie ww. z wyjątkiem chińskiego. W praktyce jednak językami roboczymi są angielski, francuski i hiszpański, które są także językami roboczymi sekretariatu. Oznacza to, że wszelkie dokumenty muszą być przedkładane w tych trzech językach. Posiedzenia Komitetu poświęcone sprawozdaniom państw, komentarzom ogólnym czy innym sprawom o charakterze porządkowym mają charakter jawny. Tajne są posiedzenia dotyczące spraw indywidualnych oraz przyjmowania uwag końcowych do sprawozdań państw, a także te, które poświęcone są wyborom prezydium.

Członkowie Komitetu wybierają ze swojego grona Przewodniczącego i trzech Wiceprzewodniczących oraz Sprawozdawcę – art. 39 § 1 Paktu. Tworzą oni prezydium, którego kadencja trwa 2 lata. Ponadto Komitet wybiera Specjalnego Sprawozdawcę do spraw nowych skarg, do spraw realizacji decyzji Komitetu w sprawach indywidualnych oraz do spraw realizacji zaleceń Komitetu przyjmowanych w wyniku rozpatrywania sprawozdań państw. Obsługę sekretariatu Komitetu, podobnie jak i wszystkich pozostałych organów traktatowych, zapewnia Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka.

Komitet sam uchwała swój regulamin na podstawie art. 39 § 2 Paktu. Dwunastu członków tworzy kworum. Decyzje zapadają większością głosów, zgodnie z art. 39 § 2(b) Paktu, którego postanowienia zostały powtórzone w art. 51 Regulaminu. Jednak Komitet już na swojej pierwszej sesji przyjął zasadę, że przy podejmowaniu wszelkich decyzji należy dążyć do uzyskania konsensusu, co wyraził w przypisie do art. 51.

Podstawowe funkcje Komitetu to rozpatrywanie sprawozdań składanych przez państwa na podstawie art. 40 Paktu. Ponadto Komitet rozpatruje skargi osób indywidualnych na naruszenia ich praw, składane w oparciu o postanowienia Protokołu Fakultatywnego. Przewidziana Paktem instytucja skarg międzypaństwowych (art. 41) pozostała martwą literą. Wynika to zapewne z faktu, że skarga taka ma zawsze polityczny charakter, a ponadto została ukształtowana w sposób dający małe szanse na skuteczne rozstrzygnięcie jej meritum.

Ważną rolę pełnią komentarze ogólne, w których Komitet przedstawia swoją interpretację poszczególnych norm Paktu w oparciu o dotychczasową praktykę, wynikającą zarówno z rozpatrywania sprawozdań państw, jak i skarg indywidualnych.

Komitet, zgodnie z postanowieniami art. 45 Paktu i w świetle art. 63 Regulaminu, składa co roku sprawozdanie ze swojej działalności Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ. W sprawozdaniu zamieszcza się również streszczenia decyzji podjętych na podstawie Protokołu Fakultatywnego.

Trzeba wyjaśnić, że charakter decyzji podejmowanych przez ww. ciała traktatowe ONZ, w tym Komitetu Praw Człowieka, różni się od wyroków np. Europejskiego Try-

bunału Praw Człowieka. Znajduje to wyraz również w stosowanej terminologii. I tak, jednostka nie składa „skarg”, lecz „zawiadomienia” (ang. *communication*), natomiast organy traktatowe wydają „opinie” (ang. *views*), a nie „wyroki”⁶. Oznacza to, że decyzje tych organów nie mają charakteru wiążącego. Jednakże przystąpienie do Protokołu Fakultatywnego lub też zgoda na inne tego typu procedury oznacza dobrowolną chęć państwa do poddania się wszelkim wynikającym stąd konsekwencjom, w tym także realizacji owych „opinii”. Pogląd taki znajduje uzasadnienie także w brzmieniu art. 2 § 2(c) MP-POiP, na mocy którego państwa-strony zobowiązują się m.in. do „zapewnienia realizacji przez właściwe władze środków ochrony prawnej, gdy zostały one przyznane”. A takim środkiem ochrony staje się możliwość zwrócenia się do organów traktatowych.

Skargę może złożyć wyłącznie osoba fizyczna. Nie jest wymagana żadna szczególnej forma skargi. Nie ma również przymusu adwokackiego. Skarga musi być złożona na piśmie i podpisana. Zaleca się, aby była sporządzona w języku roboczym sekretariatu (angielski, francuski, hiszpański), ale nie jest to wymóg formalny. Skarga winna zawierać podstawowe fakty dotyczące naruszenia prawa oraz informacje o odpowiednich przepisach prawa krajowego, które w danej sprawie mają zastosowanie.

Po otrzymaniu i zarejestrowaniu skargi Komitet musi podjąć decyzję o tym, czy skarga jest dopuszczalna. Kryteria dopuszczalności określone są w art. 1–3 i 5 § 2 Protokołu Fakultatywnego i powtórzone w art. 90 Regulaminu Komitetu. Komitet bada, czy:

- 1) skarga nie jest anonimowa i pochodzi od osoby znajdującej się pod jurysdykcją państwa-strony Protokołu,
- 2) skarga pochodzi od osoby będącej ofiarą naruszenia praw zawartych w Pakcie lub jej pełnomocnika,
- 3) skarga nie jest nadużyciem prawa do złożenia zawiadomienia,
- 4) skarga nie jest niezgodna z postanowieniami Paktu,
- 5) ta sama sprawa nie jest rozpatrywana przez inną międzynarodową procedurę,
- 6) autor wykorzystał wszystkie dostępne wewnątrz krajowe środki zaradcze.

Nie ma natomiast ograniczeń czasowych co do składania skarg. Różni to ten mechanizm od systemu europejskiego, w ramach którego można składać skargi jedynie w okresie 6 miesięcy od chwili zapadnięcia ostatecznej decyzji, z którą wiąże się naruszenie prawa.

Warto zaznaczyć, że sposób, w jaki Komitet interpretował pojęcie „ofiary”, uległ dość zasadniczej ewolucji. Przez wiele początkowych lat swojej działalności Komitet stał na stanowisku, że nie jest dopuszczalna skarga o charakterze *actio popularis*, a zatem nie można skarżyć się na hipotetyczne lub ewentualne przyszłe naruszenia swoich praw. Ta linia orzecznictwa uległa zmianie w 1994 r., kiedy to Komitet w sprawie *Toonen p. Australii* uznał, że chociaż ustawodawstwo, na które skarżył się autor, nie zostało zastosowane, to jednak sam fakt jego istnienia wywierał taki wpływ na działania administracji państwowej oraz na opinię publiczną, że autor mógł czuć się ofiarą.

Wymóg wyczerpania środków krajowych dotyczy wyłącznie tych, które są skuteczne i dostępne. Na państwie-stronie ciąży obowiązek wykazania, że środki krajowe

⁶ W tłumaczeniach posługujemy się jednakże terminami „skarga” i „decyzja”, z uwagi na to, iż lepiej oddają one naturę tej procedury.

spełniają wskazane warunki. Komitet może uznać, że wymóg wykorzystania tych środków nie jest konieczny, o ile prowadzi to do nadmiernego i nieuzasadnionego wydłużenia postępowania.

Przez pierwsze 19 lat swojego działania Komitet Praw Człowieka najpierw podejmował decyzje o dopuszczalności, a dopiero na kolejnych sesjach rozstrzygał merytorycznie. W 1997 r., w celu skrócenia całego procesu, nastąpiła zmiana tej procedury umożliwiająca połączenie obu faz w każdym przypadku, gdy jest to możliwe. Ponadto Komitet upoważnił Grupę Roboczą, składającą się z pięciu członków, do podejmowania decyzji w sprawie dopuszczalności skargi pod warunkiem, że decyzja zapada jednomyślnie.

W pewnych uzasadnionych przypadkach, gdy może powstać nienaprawialna szkoda, np. w sytuacji skarg od osób skazanych na karę śmierci lub zagrożonych ekstradycją, Komitet, w oparciu o art. 86 Regulaminu Komitetu, zwraca się do państwa, przeciwko któremu skarga jest skierowana, o zastosowanie czasowych środków przez zawieszenie wykonania kary śmierci lub decyzji o ekstradycji. Z reguły prośby te są respektowane. Zdarzają się jednak sporadycznie przypadki niezastosowania się do wniosku Komitetu.

Procedura rozpatrywania skarg jest oparta wyłącznie na dokumentach przedstawianych przez autora i państwo-stronę. Nie przeprowadza się przesłuchania stron, świadków czy biegłych. W sytuacji, gdy autor przedstawia dowody na poparcie swoich argumentów, obowiązkiem państwa jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Jeśli państwo tego nie robi lub też nie podaje innych dowodów obalających argumenty autora, Komitet uznaje, iż autor udowodnił fakt naruszenia jego praw. Komitet z reguły nie kwestionuje sposobu interpretacji prawa krajowego przez sądy danego państwa, a jedynie ocenia, czy tak zinterpretowane prawo jest zgodne ze standardami Paktu.

Decyzje w sprawach indywidualnych zapadają większością głosów, przy czym podejmuje się próby uzyskania konsensusu. Pewnym problemem jest sytuacja, w której głosy są podzielone równo. Przy wszelkich innych decyzjach w takiej sytuacji należy uznać, że dany wniosek nie uzyskał poparcia Komitetu, jednak w sprawach indywidualnych trudno przyjąć taką interpretację, dlatego też Komitet odracza sprawę do kolejnej sesji. Do decyzji dołączane są opinie indywidualne.

Stwierdzenie przez Komitet naruszenia praw skarżącego wiąże się z określeniem przysługujących mu środków zaradczych. Niekiedy wystarczy samo tylko stwierdzenie, że prawo zostało naruszone. Czasami Komitet stwierdza, że należy podjąć niezbędne środki w celu zmiany sytuacji, która doprowadziła do naruszenia prawa, bez precyzowania, o jakie konkretnie środki chodzi. W przypadku naruszeń praw wynikających z art. 14 (prawo do sprawiedliwego procesu) Komitet najczęściej zaleca powtórzenie procesu lub uwolnienie skazanego. Komitet uznaje też często prawo autorów skarg do słusznego odszkodowania.

Znaczenie omawianej procedury uzależnione jest m.in. od tego, czy i jak państwa stosują się do zaleceń Komitetu formułowanych w opiniach w sprawach indywidualnych. W wielu państwach brak jest jednak stosownych przepisów ustawodawczych pozwalających na wprowadzenie w życie decyzji Komitetu. Państwa-strony, wobec których Komitet uznał, że naruszyły prawa autorów skarg, mają obowiązek (w świetle art. 4 § 2 Protokołu Fakultatywnego) przedstawienia pisemnych oświadczeń co do sposobu re-

akcji na opinię Komitetu. Dla lepszego monitorowania sposobu wykonywania zaleceń Komitetu, powołał on w 1990 r. Specjalnego Sprawozdawcę do spraw realizacji decyzji w sprawach indywidualnych.

Omawiana procedura nie jest wolna od poważnych mankamentów. Do najpoważniejszych problemów, jakie wyłaniają się w tym kontekście, należą: przewlekłość postępowania (przeciętnie 4–5 lat), nierespektowanie opinii Komitetu, nierównomierny wpływ skarg itp.

Istnieje wiele powodów tak długiego okresu rozpatrywania skarg. Można do nich zaliczyć:

- 1) przepisy proceduralne regulujące terminy składania pism, które z reguły naruszane są przez rządy, a niekiedy także przez skarżących;
- 2) prośby państw-stron o przedłużanie terminów, które zazwyczaj są honorowane, przy czym skarżący nie są informowani o tych prośbach i nie mają możliwości składania protestów;
- 3) przedłużanie procedury przez państwa poprzez składanie dodatkowych dokumentów nie mających znaczenia dla sprawy.

Oprócz powyższych powodów, poważny wpływ na długotrwałość procedur ma słabość systemu wspierającego Komitet w analizowaniu skarg. Trzeba pamiętać, że członkowie Komitetu pracują zwykle na pełnych etatach, a działalność w Komitecie jest tylko zajęciem dodatkowym. W tej sytuacji wstępne opracowanie skarg musi zostać dokonane przez pracowników sekretariatu obsługującego Komitet. Początkowo skargami zajmowały się zaledwie dwie lub trzy osoby. W roku 2000 utworzony został zespół składający się z większej liczby prawników, mający za zadanie przygotowywanie skarg, co poprawiło sytuację, choć na efekty trzeba będzie poczekać.

Poważnym obciążeniem dla Komitetu są powtarzające się skargi napływające z tych samych państw. Dowodzi to, że sytuacja w tych państwach nie poprawia się, a tym samym – instytucja skargi nie spełnia swojej roli.

Niewątpliwie efektywność rozpatrywania skarg indywidualnych przez Komitet uległaby znacznej poprawie, gdyby miał on dyskrecjonalną władzę do decydowania o tym, które skargi przyjmuje, a które, nawet jeśli spełniają wymogi formalne, odrzuca. Według stanu obecnego, Komitet musi rozpatrzyć wszystkie skargi spełniające wymogi przewidziane w Protokole Fakultatywnym. W rezultacie zmuszony jest podejmować decyzje w powtarzających się skargach z tych samych krajów, zamiast poświęcać więcej czasu i energii na skargi z państw, które niedawno ratyfikowały Protokół.

Sprawą niezwykle ważną jest jednak problem zapewnienia pełniejszej realizacji decyzji Komitetu w sprawach indywidualnych. Z danych przytaczanych przez Komitet wynika, że pełne wykonywanie jego zaleceń pozostawia wiele do życzenia⁷. Obecny system nie daje jednak Komitetowi większych możliwości poprawy skuteczności wykonywania jego decyzji. Niewątpliwie muszą być nagłaśniane wszelkie odmowy ich realizacji, można też postulować większą aktywność wspomnianego wyżej Specjalnego Sprawozdawcy do spraw realizacji decyzji Komitetu, na tym jednak możliwości te się kończą.

⁷ Por. np. sprawozdanie z 88. sesji Komitetu (w dniach 16 października – 3 listopada 2006 r.), A/62/40, pkt 215.

Rzeczą charakterystyczną jest, że znaczna liczba skarg napływa ze stosunkowo niewielkiej liczby państw. Bardzo wysokie miejsce w tej statystyce zajmują takie państwa jak Kanada, Holandia, Francja czy Australia⁸. Rodzi to często sprzeciw tych państw, które uważają, że nie jest to sprawiedliwe, gdyż stwarza wrażenie, jakoby sytuacja w zakresie przestrzegania praw człowieka w tych państwach była gorsza od tych, z których skargi nie napływają. Brak skarg z wielu państw, które ratyfikowały Protokół, może mieć różne przyczyny. Przykładowo w Polsce znacznie popularniejszy jest system europejski i prawnicy nie bardzo interesują się systemem uniwersalnym, uważając go za mniej skuteczny. Brak jest również, zarówno w Polsce, jak i w wielu innych państwach, podstawowej wiedzy o tym mechanizmie. Nie można też wykluczyć zniechęcających działań władz państwowych, choć w świetle fakultatywnego charakteru tych procedur byłaby to wysoce niekonsekwentna postawa. Z drugiej jednak strony, gdyby liczba skarg rosła szybko, to system ten mógłby całkowicie się załamać na skutek niemożności ich rozpatrzenia.

Skargi do organu międzynarodowego nie należy traktować jako kolejnej instancji, w której można dochodzić swoich praw. Jest to z natury rzeczy środek szczególny, o charakterze pomocniczym. Jeśli się zważy, że z procedury tej można skorzystać dopiero po wyczerpaniu drogi krajowej, która sama w sobie trwa wiele lat, to rozstrzygnięcie zapada zazwyczaj nie prędzej niż 6–8 lat od chwili zdarzenia, na które się skarżymy. W istocie zatem idea tego systemu to stworzenie mechanizmu korygującego błędy legislacyjne lub też niewłaściwą praktykę stosowania prawa przez pryzmat konkretnych spraw. Znaczenia tego mechanizmu nie można sprowadzać do skuteczności w konkretnych sprawach. Samo jego istnienie jest ważnym czynnikiem oddziałującym na krajowe systemy ochrony praw człowieka w wielu państwach.

W Polsce znajomość systemu ONZ jest niewielka. Prawnicy rzadko korzystają z tego mechanizmu. Poważnym mankamentem jest brak tłumaczeń na język polski decyzji Komitetu. O ile sprawozdania składane przez Polskę do Komitetu, dzięki wieloletnim wysiłkom Ministerstwa Sprawiedliwości, są dobrze znane i publikowane wraz z zaleceniami Komitetu⁹, o tyle niewiele uczyniono, aby upowszechnić wiedzę o systemie skarg indywidualnych do Komitetu. Orzecznictwo Komitetu w sprawach indywidualnych dostarcza ważnej wiedzy w zakresie sposobu interpretacji międzynarodowych standardów w zakresie praw człowieka. Może oraz powinno ono być przydatne krajowym organom sądowym, a także prawnikom, działaczom organizacji pozarządowych, dziennikarzom.

Decydując się na przetłumaczenie na język polski orzeczeń Komitetu, stanęliśmy przed problemem wyboru tych, które warto zaprezentować polskiemu czytelnikowi. Postanowiliśmy zastosować dwa podstawowe kryteria – rangę problemu, którego dane orzeczenie dotyczy, oraz prezentację sposobu interpretacji postanowień Paktu przez Ko-

⁸ Do 2008 r. zarejestrowano 1777 skarg, z czego merytorycznie rozpatrzono 617. Wśród państw, przeciwko którym wniesiono największą liczbę skarg znajduje się Australia (103 skargi), Kanada (143 skargi), Jamajka (177 skarg; państwo to wypowiedziało Protokół Fakultatywny w 1998 r.), Południowa Korea (123 skargi). Przeciwno Polsce wniesiono 9 skarg, z czego 2 zostały rozpatrzone co do istoty. Dane pochodzą z dnia 9 kwietnia 2008 r., <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/stat2.htm>.

⁹ Czwarte sprawozdanie okresowe rządu Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, red. J. Janiszewska-Ziołek, Warszawa 2000; Piąte sprawozdanie okresowe rządu Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, red. B. Faracik, Warszawa 2005.

mitet. Przedstawiamy 30 decyzji Komitetu odnoszących się do następujących praw i wolności: zakaz dyskryminacji, prawo do życia, zakaz tortur, wolność osobista, prawo osób pozbawionych wolności do godnego traktowania, wolność poruszania się, prawo do sądu, prawo do prywatności, wolność wypowiedzi, prawo do udziału w życiu publicznym, prawa mniejszości. Są to, z pewnymi wyjątkami, np. sprawa *Lovelace p. Kanadzie*, decyzje stosunkowo nowe, zawierające ważne wskazówki interpretacyjne, niekiedy także dość kontrowersyjne, np. sprawa *Llantoy Huamán p. Peru*. Zaprezentowano również trzy polskie sprawy, z których zwłaszcza sprawa *Fijałkowska p. Polsce* wskazuje na niedomogi naszego wymiaru sprawiedliwości.

W celu ułatwienia lektury sprawy zostały przedstawione w rozdziałach poświęconych poszczególnym prawom i wolnościom. Trzeba jednak pamiętać, że zazwyczaj jedna sprawa dotyczy kilku artykułów Paktu.

Autorzy mają świadomość, że zaprezentowany wybór daleki jest od doskonałego. Istnieje niewątpliwie potrzeba regularnej prezentacji w języku polskim orzeczeń Komitetu Praw Człowieka oraz innych organów traktatowych ONZ. Poznańskie Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN będzie starało się, w miarę swoich możliwości, tę lukę wypełnić.

Rozdział I

ZAKAZ DYSKRYMINACJI

Dyskryminacyjne działania pracodawcy mające skłonić pracownika do rezygnacji z pracy

**Sprawa *Timmerman p. Holandii*, decyzja z dnia 29 października 1999 r.,
skarga nr 871/1999**

Skarga nr 871/1999 złożona przez panią Joukje E. Timmerman
Domniemana ofiara: skarżąca
Państwo-strona: Holandia
Data złożenia skargi: 22 września 1998 r.

Komitet Praw Człowieka, powołany na mocy art. 28 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych, obradując w dniu 29 października 1999 r., rozpatrzył skargę nr 871/1999, złożoną przez panią Joukje E. Timmerman na mocy Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych. Komitet wziął pod uwagę wszystkie informacje przedstawione na piśmie przez skarżącą i Państwo-stronę i na mocy art. 5 ust. 4 Protokołu Fakultatywnego podjął następującą decyzję:

1. Skarżącą jest pani Joukje Elizabeth Timmerman, obywatelka Holandii, urodzona dnia 8 kwietnia 1951 r., obecnie zamieszkała w Groningen (Holandia). Skarżąca twierdzi, że jest ofiarą naruszenia przez Holandię art. 7, 8 i 9 ust. 1 i 2 oraz art. 17 i 26 Paktu.

Fakty przedstawione przez skarżącą

2.1. Skarżąca została zatrudniona na okres tymczasowy jako asystent chirurga w Szpitalu Akademickim w Groningen (*Academisch Ziekenhuis Groningen – AZG*) dnia

1 grudnia 1980 r. W dniu 1 grudnia 1981 r. zaoferowano jej stałą posadę. Oznacza to, iż skarżąca stała się pracownikiem służby cywilnej w rozumieniu prawa holenderskiego. W pewnym momencie skarżąca faktycznie wykonywała obowiązki pierwszego asystenta chirurga na oddziale chirurgii plastycznej.

2.2. W 1989 r. oddział chirurgii został zreorganizowany i utworzono „Centrum Operacyjne”. Od asystentów chirurgów oczekiwano dyspozycyjności i zdolności wykonywania zadań chirurgicznych na różnych oddziałach chirurgii – był to tzw. „obowiązek rotacji”. W dniu 1 września 1989 r. skarżące zaproponowano przyjęcie funkcji asystenta chirurga od września 1990 r. Skarżąca przyjęła tę propozycję z zastrzeżeniem, że jej wynagrodzenie zostanie zwiększone, o co wnioskowała już w styczniu 1988 r. Skarżąca złożyła taki wniosek, ponieważ uważała, że dodatkowe funkcje koordynacyjne, które wówczas wykonywała, uprawniały ją do wyższego wynagrodzenia.

2.3. Początkowo AZG odmówił skarżące podwyżki, ale po wyroku sądu (*Ambtenarengerecht*) z dnia 15 lutego 1991 r. zmienił kategorię zaszeregowania wynagrodzenia skarżące z B07 na B08 i przyznał jednorazową wypłatę kwoty 2500 guldenów. Skarżąca została poinformowana o tym fakcie w liście z dnia 10 lipca 1991 r.

2.4. Skarżąca zachorowała w dniu, w którym miała objąć nowe stanowisko (wrzesień 1990 r.) i nie pojawiła się w pracy. Ostatecznie lekarz poinformował AZG, że skarżąca może stopniowo wrócić do normalnej pracy. Skarżąca, po powrocie do pracy, nie była w dalszym ciągu usatysfakcjonowana kategorią wynagrodzenia, nazwą funkcji, obowiązkiem rotacji oraz szczególnymi zadaniami, o wykonywanie których ją poproszono. Skarżąca odbyła z przedstawicielami administracji Centrum kilka rozmów, w których domagała się jedynie zmiany decyzji względem jej wynagrodzenia, nazwy funkcji oraz obowiązku rotacji.

2.5. Po wysłaniu do AZG kilku monitów z prośbą o zmianę decyzji, skarżąca wyznaczyła termin 2 tygodni na odpowiedź. AZG nie odpowiedział skarżące w wyznaczonym czasie, co spowodowało wniesienie przez nią dnia 14 stycznia 1992 r. sprawy do Sądu Okręgowego w Groningen (*Arrondissementsrechtbank Groningen*). Sąd orzekł dnia 3 lutego 1995 r., że termin 2 tygodni (wyznaczony przez skarżącą) był zbyt krótki i że AZG w istocie odpowiedział w rozsądnym czasie. AZG odpowiedział, że utrzymuje swoje poprzednie stanowisko wyrażone w liście z dnia 10 lipca 1991 r.

2.6. Dnia 28 kwietnia 1993 r. skarżąca otrzymała list z decyzją o zwolnieniu jej z AZG, którą także kwestionowała w ww. sprawie. Sąd orzekł jednak, że zwolnienie było zgodne z prawem. Skarżąca odwołała się od tej decyzji do Centralnej Rady Apelacyjnej (*Centrale Raad van Beroep*). Rada, będąca ostatnią instancją sądową, utrzymała wyrok Sądu Okręgowego w mocy.

2.7. Skarżąca złożyła skargę do Europejskiej Komisji Praw Człowieka. W dniu 4 lipca 1997 r. Komisja odrzuciła jej skargę jako niedopuszczalną.

Skarga

3. Skarżąca stwierdza, że:

- a) miało miejsce „nierówne wynagrodzenie i nierówne traktowanie w odniesieniu do pracy o jednakowej wartości”, co stanowi naruszenie art. 26 Paktu;
- b) polityka „obowiązku rotacji” była dyskryminująca, ponieważ zastosowano ją tylko wobec skarżącej;
- c) środki użyte przez AZG w celu „pogorszenia statusu prawnego skarżącej jako pracownika AZG, tj. oszustwo, fałszerstwo, szantaż i groźba, stanowią naruszenie art. 17 Paktu”;
- d) miało miejsce naruszenie art. 8 i 9 Paktu, ponieważ kiedy wróciła do pracy po chorobie wymagano od niej pracy w warunkach równających się pracy przymusowej i pozbawieniu wolności;
- e) taka polityka AZG została zastosowana w celu „pozbycia się jej” i ostatecznie stanowiła formę tortur, naruszając art. 7 Paktu.

Postępowanie przed Komitetem Praw Człowieka

4.1. Przed rozpatrzeniem jakichkolwiek zarzutów zawartych w skardze, Komitet Praw Człowieka musi, zgodnie z pkt 87 Regulaminu Komitetu, podjąć decyzję, czy skarga jest dopuszczalna w świetle Protokołu Fakultatywnego do Paktu.

4.2. Komitet odnotował twierdzenie skarżącej, że jest ona ofiarą naruszenia art. 7–9 i 17 Paktu. Komitet uważa jednakże, iż argumenty przedstawione przez skarżącą odnośnie do postępowania AZG nie uzasadniają, dla celów stwierdzenia dopuszczalności skargi, że zarzucane działania AZG mogłyby stanowić naruszenie wspomnianych artykułów Paktu. W konsekwencji, ta część skargi jest niedopuszczalna w świetle art. 2 Protokołu Fakultatywnego.

4.3. Odnośnie do zarzutu skarżącej, iż stała się ofiarą dyskryminacji naruszającej art. 26 Paktu, ponieważ, m.in., miała miejsce niejednakowa płaca za jednakową pracę, zaś obowiązek rotacji był nałożony tylko na skarżącą, a nie na innych pracowników znajdujących się w podobnej sytuacji, Komitet zauważa, że argumenty dotyczące dyskryminacji nie zostały nigdy podniesione przed sądami krajowymi. Komitet podejmuje zatem decyzję, że zarzut ten jest niedopuszczalny z powodu niewyczerpania krajowych środków ochrony prawnej. W konsekwencji, wspomniany zarzut jest niedopuszczalny w świetle art. 5 ust. 2 lit. b) Protokołu Fakultatywnego.

5. Komitet Praw Człowieka postanawia zatem, że:

- a) skarga jest niedopuszczalna w świetle art. 2 i 5 ust. 2 lit. b) Protokołu Fakultatywnego;
- b) decyzja zostanie zakomunikowana skarżącej i przekazana do wiadomości Państwa-strony.

Finansowanie przez państwo szkół rzymsko-katolickich jako dyskryminacja na tle religijnym

Sprawa *Waldman p. Kanadzie*, decyzja z dnia 3 listopada 1999 r., skarga nr 694/1996

Skarga nr 694/1996 złożona przez pana Ariea Waldmana. Skarżący jest reprezentowany przez pełnomocnika, pana Raja Anand z kancelarii *Scott & Ayles* w Toronto

Domniemana ofiara: skarżący

Państwo-strona: Kanada

Data złożenia skargi: 29 lutego 1996 r.

Komitet Praw Człowieka, powołany na mocy art. 28 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych, obradując w dniu 3 listopada 1999 r., rozpatrzył skargę nr 694/1996, złożoną przez pana Ariea Waldmana na mocy Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych. Komitet wziął pod uwagę wszystkie informacje przedstawione na piśmie przez skarżącego i Państwo-stronę i na mocy art. 5 ust. 4 Protokołu Fakultatywnego podjął następującą decyzję:

1.1. Skarżącym jest pan Ariea Hollis Waldman, obywatel Kanady, mieszkający w prowincji Ontario (Kanada). Twierdzi, że jest ofiarą naruszenia art. 26, 18 ust. 1 i 4 i art. 27 w połączeniu z art. 2 ust. 1 Paktu¹.

1.2. Skarżący jest wyznawcą judaizmu i ojcem dwójki dzieci w wieku szkolnym, które zapisał do prywatnej dziennej szkoły żydowskiej. W prowincji Ontario, wśród szkół nieświeckich, jedynie szkoły rzymsko-katolickie są w pełni i bezpośrednio finansowane ze środków publicznych. Inne szkoły religijne muszą być finansowane ze źródeł prywatnych, do których zalicza się chesne.

1.3. W 1994 r. pan Waldman zapłacił 14.050 \$ tytułem chesnego za naukę swoich dzieci w *Bialik Hebrew Day School* w Toronto (Ontario). Suma ta została zredukowana przez federalny system zwolnień podatkowych do 10.810,89 \$. Opłaty te stanowiły część dochodu netto gospodarstwa domowego, który wynosił 73.367,26 \$. Dodatkowo, skarżący jest zobowiązany do płacenia lokalnych podatków od nieruchomości w celu finansowania publicznego systemu oświaty, z którego nie korzysta.

Fakty

2.1. System oświaty publicznej w Ontario oferuje bezpłatną edukację wszystkim mieszkańcom Ontario, bez dyskryminacji ze względu na religię lub jakiegokolwiek inny

¹ Skarżący był do 1998 r. reprezentowany przez Pana Raja Anand ze „*Scott and Ayles*”, kancelarii prawniczej z Toronto.

czynnik. Szkoły publiczne nie mogą angażować się w jakąkolwiek indoktrynację religijną. Mieszkańcy Ontario korzystają z wolności ustanawiania szkół prywatnych i umieszczania dzieci w tego rodzaju szkołach, zamiast w szkołach publicznych. Jedynym ustawowym wymogiem przy zakładaniu szkoły prywatnej w Ontario jest złożenie „zawiadomienia o zamiarze prowadzenia szkoły prywatnej”. Szkoły prywatne w Ontario nie mają obowiązku uzyskania licencji ani jakiejkolwiek uprzedniej zgody rządu. Na dzień 30 września 1989 r., do 494 prywatnych szkół w Ontario uczęszczało 64 699 uczniów. Uczniowie szkół prywatnych stanowią 3,3% wszystkich uczniów szkół dziennych w Ontario.

2.2. System odrębnego finansowania szkół prowincji Ontario wywodzi się z postanowień Konstytucji Kanady z 1867 r. W 1867 r. katolicy stanowili 17% populacji Ontario, zaś protestanci 82%. Wszystkie pozostałe religie stanowiły wspólnie 2%. W czasach Konfederacji istniała obawa, że nowa prowincja Ontario będzie kontrolowana przez większość protestancką, która mogłaby wykorzystać swoją władzę nad oświatą w celu odebrania praw mniejszości rzymsko-katolickiej. Rozwiązaniem było zagwarantowanie praw do edukacji wyznaniowej i określenie tych praw poprzez odwołanie się do stanu prawnego z czasów Konfederacji.

2.3. W konsekwencji, konstytucja kanadyjska z 1867 r. zawiera w art. 93 wyraźne gwarancje prawa do szkolnictwa wyznaniowego. Artykuł 93 Konstytucji z 1867 r. przyznaje każdej prowincji w Kanadzie wyłączną jurysdykcję nad uchwalaniem ustaw w dziedzinie edukacji, ograniczoną tylko poprzez prawa do szkolnictwa wyznaniowego przyznane w 1867 r. W Ontario kompetencja zawarta w art. 93 jest realizowana poprzez ustawę o edukacji. W świetle tej ustawy, każda odrębna szkoła jest uprawniona do pełnego finansowania ze środków publicznych. Szkoły odrębne są zaś definiowane jako szkoły rzymsko-katolickie. Ustawa stanowi: „1. (1) «odrębna rada szkolna» to rada, która prowadzi szkołę dla katolików rzymskich; (...) 122. (1) Każda szkoła odrębna korzysta z finansowania na podstawie ustawy w sposób przewidziany dla szkoły publicznej”. W rezultacie, szkoły rzymsko-katolickie są jedynymi szkołami religijnymi uprawnionymi do takiego samego finansowania ze środków publicznych, jak publiczne szkoły świeckie.

2.4. System odrębnych szkół rzymsko-katolickich nie jest prywatnym systemem szkolnictwa. Jest on finansowany przez odpowiedzialną przed społecznością, wybraną w demokratyczny sposób radę edukacji. Rady szkół odrębnych są zaś wybierane przez rzymsko-katolickich podatników i mają prawo decydowania o religijnych aspektach szkół odrębnych. Inaczej niż szkoły prywatne, rzymsko-katolickie szkoły odrębne podlegają wszystkim wytycznym i rozporządzeniom Ministerstwa Edukacji. Ani art. 92 konstytucji z 1867 r., ani ustawa o edukacji nie przewidują finansowania ze środków publicznych prywatnych szkół rzymsko-katolickich. W Ontario działa 10 prywatnych szkół rzymsko-katolickich i nie otrzymują one bezpośredniego wsparcia finansowego ze środków publicznych.

2.5. Prywatne szkoły religijne w Ontario otrzymują pomoc finansową w formie:

- a) zwolnień z podatku od nieruchomości prywatnych szkół nieprzynoszących dochodu;

- b) odliczeń od podatku dochodowego z tytułu czesnego za nauczanie religijne;
- c) odliczeń dla celów charytatywnych od podatku dochodowego.

Raport z 1985 r. stwierdza, iż pomoc publiczna dla szkół prywatnych w Ontario stanowiła około 1/6 średnich kosztów związanych z przyjęciem ucznia do szkoły prywatnej. W żadnej prowincji w Kanadzie szkoły prywatne nie otrzymują finansowania ze środków publicznych na takiej samej zasadzie, jak szkoły publiczne. Bezpośrednie finansowanie szkół prywatnych wynosi od 0% (Nowa Fundlandia, Nowy Brunzwik, Ontario) do 75% (Alberta).

2.6. Kwestia publicznego finansowania religijnych szkół niekatolickich w Ontario była przedmiotem postępowań sądowych od 1978 r. W pierwszej sprawie, wniesionej do sądu dnia 8 lutego 1978 r., próbowano doprowadzić do uczynienia szkolnictwa religijnego obowiązkowym w określonych szkołach, integrując przez to szkoły hebrajskie ze szkołami publicznymi. Dnia 3 kwietnia 1978 r., a następnie 9 kwietnia 1978 r., sądy w Ontario uznały, że obowiązkowe nauczanie religijne w szkołach publicznych nie jest dozwolone.

2.7. W 1982 r. Konstytucja Kanady została znowelizowana w celu włączenia Karty Praw i Wolności, która zawiera postanowienia dotyczące prawa do równości. W 1985 r. rząd Ontario zdecydował się na znowelizowanie ustawy o edukacji w celu poszerzenia finansowania publicznego szkół rzymsko-katolickich na klasy 11–13. Szkoły rzymsko-katolickie były od połowy XIX w. w pełni finansowane od przedszkola do klasy 10. W 1985 r. kwestia konstytucyjności tej ustawy (ustawy nr 30), w świetle Kanadyjskiej Karty Praw i Wolności, została przedłożona przez rząd Ontario Sądowi Apelacyjnemu w Ontario.

2.8. Dnia 25 czerwca 1997 r. Sąd Najwyższy Kanady potwierdził konstytucyjność ustawy nr 30, która poszerzała zakres pełnego finansowania szkół rzymsko-katolickich. Większość sędziów stwierdziła w uzasadnieniu, że art. 93 Konstytucji z 1867 r. i wszystkie prawa oraz przywileje przez nią przyznawane nie mogą być rozpatrywane w świetle Karty. Pani sędzia Wilson, która opracowała pisemne uzasadnienie, stwierdziła, że: „Nie było takiego zamiaru, aby Karta mogła zostać użyta w celu unieważnienia innych postanowień Konstytucji, w szczególności takich jak art. 93, reprezentujący fundamentalną część kompromisu Konfederacji”.

2.9. Jednocześnie Sąd Najwyższy Kanady, w opinii sędzi Wilson, potwierdził, że: „Prawa w dziedzinie edukacji, przyznane w szczególności katolikom rzymskim w Ontario, wykluczają równe traktowanie wszystkich Kanadyjczyków. Ustrój państwa oparto na uznaniu szczególnych czy nierównych praw w dziedzinie edukacji dla niektórych grup religijnych w Ontario...”. W zdaniu odrębnym, sędzia Estey doszedł do wniosku, że: „Można uznać za aksjomat (i wielu adwokatów występujących przed sądem podziela ten punkt widzenia), że jeśli Karta miałaby jakiegokolwiek zastosowanie wobec ustawy nr 30, to ustawa ta byłaby uznana za dyskryminującą i naruszałaby art. 2(a) oraz 15 Karty Praw”.

2.10. W kolejnej sprawie, *Adler p. Ontario*, wyznawcy kalwinizmu lub chrześcijaństwa reformowanego, jak również wyznawcy sikhizmu, religii hinduistycznej, muzułmańskiej i judaizmu podważali konstytucyjność ustawy o edukacji, zarzucając naruszenie postanowień Karty dotyczących wolności religii i równości. Twierdzili, że ustawa o edukacji, poprzez ustanowienie obowiązku szkolnego, dyskryminowała te osoby, których sumienie bądź przekonania nie pozwalały na wysłanie ich dzieci do publicznie finansowanych szkół świeckich czy też publicznie finansowanych szkół rzymsko-katolickich. Skarżący dążyli także do uznania, że są uprawnieni do takiego samego finansowania, jak szkoły publiczne i rzymsko-katolickie. Sąd Apelacyjny Ontario ustalił, że sednem sprawy *Adler* była próba ponownego rozpoznania kwestii, którą Sąd Najwyższy Kanady rozstrzygnął już w sprawie ustawy nr 30. Przewodniczący składu sędziowskiego, sędzia Dubin, stwierdził, że sprawa ustawy nr 30 „rzeczywiście całkowicie rozstrzyga kwestie dyskryminacji w tych sprawach”. Sąd odrzucił również argumenty dotyczące wolności religii.

2.11. Rozpatrując złożoną apelację, Sąd Najwyższy Kanady w wyroku z dnia 21 listopada 1996 r. potwierdził, że decyzja w sprawie ustawy nr 30 jest rozstrzygająca dla sprawy *Adler...* i uznał, że finansowanie odrębnych szkół rzymsko-katolickich nie może stanowić naruszenia Karty, ponieważ prowincja Ontario jest konstytucyjnie zobowiązana do zapewnienia takiego finansowania.

Skarga

3.1. Skarżący utrzymuje, że ustawowe finansowanie szkół rzymsko-katolickich na podstawie art. 93 Konstytucji Kanady z 1867 r., realizowane przez art. 122 i 128 ustawy (Ontario) o edukacji, narusza art. 26 Paktu. Skarżący oświadcza, iż rzeczone postanowienia dokonują różnicowania lub uprzywilejowania ze względu na religię, które uniemożliwia korzystanie z bądź wykonywanie praw lub wolności religijnych przez wszystkie osoby na zasadzie równości. Skarżący twierdzi, że przyznanie korzyści pojedynczej grupie religijnej nie może być utrzymane. Państwo uznające prawo do publicznego finansowania edukacji religijnej nie może różnicować osób ze względu na istotę ich wyznania. Skarżący utrzymuje, że postanowienie umożliwiające pełne finansowanie wyłącznie szkół rzymsko-katolickich nie może być uznane za uzasadnione. Historyczny powód dyskryminacyjnej praktyki budżetowej władz Ontario, tzn. ochrona praw mniejszości rzymsko-katolickiej przed większością protestancką, obecnie stracił swoją aktualność i odnosi się do innych mniejszości religijnych w Ontario. Skarżący cytuje spis powszechny z 1991 r., wskazujący, że 44% populacji to protestanci, 36% to katolicy, zaś 8% przynależy do innych grup religijnych. Przepis ten nie jest racjonalny również dlatego, że inne prowincje i terytoria kanadyjskie nie dyskryminują ze względu na religię w zakresie przyznawania środków publicznych.

3.2. Skarżący twierdzi również, że finansowanie szkół w Ontario narusza art. 18 ust. 1 w połączeniu z art. 2 Paktu. Skarżący oświadcza, że doświadcza trudności finansowych związanych z zapewnieniem swoim dzieciom edukacji żydowskiej, których nie

doświadczają rodzice rzymsko-katolicy dążący do zapewnienia swoim dzieciom edukacji rzymsko-katolickiej. Skarżący twierdzi, że takie trudności w znacznym zakresie uniemożliwiają, w dyskryminujący sposób, korzystanie z prawa do uzewnętrzniania swojej religii, włącznie z wolnością zapewnienia swoim dzieciom edukacji religijnej czy tworzenia szkół religijnych.

3.3. Skarżący wskazuje ponadto, że opisane naruszenie nie jest usprawiedliwione również w świetle klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 18 ust. 3 Paktu, która zezwala jedynie na ograniczenia, które są ustanowione przez prawo i konieczne dla ochrony bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego, moralności lub podstawowych praw i wolności innych osób. Według skarżącego, ograniczenie powodowane ochroną moralności nie może być oparte na jednej tradycji.

3.4. Skarżący zdecydowanie stwierdza, że państwo, uznając prawo do publicznego finansowania edukacji religijnej, nie powinno dokonywać rozróżnienia ze względu na religię. Pełne i bezpośrednie finansowanie publiczne szkół rzymsko-katolickich w Ontario nie szanuje w równym stopniu wolności nie-katolików do wyboru edukacji zgodnie z przekonaniami religijnymi rodziców, co jest niezgodne z art. 18 ust. 4 w połączeniu z art. 2 Paktu.

3.5. Skarżący oświadcza, że w art. 27 Paktu uznano, że odrębne systemy szkolnictwa są kluczowe dla praktykowania religii, że tworzą one istotny związek pomiędzy zachowaniem tożsamości grupy a przetrwaniem mniejszościowych grup religijnych i że ochrona praw mniejszości religijnych może wymagać działań pozytywnych. Zważywszy, że katolicy rzymscy są jedyną grupą religijną otrzymującą od rządu Ontario pełne i bezpośrednie finansowanie edukacji religijnej, nie zastosowano art. 27 Paktu bez różnicy ze względu na religię, czego wymaga art. 2 Paktu.

Uwagi Państwa-strony

4.1. W nocie z dnia 29 kwietnia 1997 r. Państwo-strona zgadza się na łączne rozpatrzenie przez Komitet dopuszczalności oraz istoty skargi.

4.2. W oświadczeniu z lutego 1998 r. Państwo-strona zaprzecza, jakoby fakty w niniejszej sprawie wskazywały na naruszenie art. 2, 17, 18 i 26 Paktu.

4.3.1. Odnośnie do zarzucanego naruszenia art. 26 Paktu, Państwo-strona utrzymuje, że skarga jest niedopuszczalna *ratione materiae*, lub, w przypadku stwierdzenia dopuszczalności, że nie zachodzi naruszenie. Państwo-strona przypomina, że różnica w traktowaniu oparta na racjonalnych i obiektywnych kryteriach nie stanowi dyskryminacji zabronionej w art. 26 Paktu. Państwo-strona powołuje się na decyzję Komitetu w sprawie nr 191/1985 *Blom p. Szwecji*, przyjętą dnia 4 kwietnia 1988 r. (*Selected decisions, volume 2, CCPR/C/OP/2*), gdzie Komitet uznał, że Państwo-strona nie naruszyło art. 26 Paktu po-

przez niezapewnienie takiego samego poziomu dotacji dla szkół prywatnych i publicznych w sytuacji, gdy system szkół prywatnych nie podlegał nadzorowi ze strony państwa. Państwo-strona powołuje się również na decyzję Komitetu w sprawie nr 298/1988 i 299/1988 *Lindgren i Lundquist p. Szwecji*, przyjętą dnia 9 listopada 1990 r. (CCPR/C/40/D/298-299/2988), w której Komitet uznał, że Państwo-strona nie może być zobowiązane do zapewnienia szkołom prywatnym takich samych korzyści jak szkołom publicznym, i że preferencyjne traktowanie szkół sektora publicznego jest racjonalne i oparte na obiektywnych kryteriach. Komitet stwierdził również, iż nie można uznać, że Państwo-strona dyskryminuje rodziców, którzy dobrowolnie zdecydowali się nie przyjmować korzyści, które są dostępne dla wszystkich.

4.3.2. Państwo-strona argumentuje, że finansowanie szkół publicznych i brak finansowania szkół prywatnych nie jest dyskryminujące. Wszystkie dzieci, niezależnie od wyznania lub jego braku, mają takie samo prawo do uczęszczania do darmowych świeckich szkół publicznych utrzymywanych z podatków. Według Państwa-strony, nie można mówić o pozbawieniu przez rząd praw w sytuacji, w której dziecko lub rodzic dobrowolnie rezygnuje z korzystania z prawa do świadczeń edukacyjnych zapewnianych w ramach publicznego systemu szkolnictwa. Państwo-strona podkreśla, że prowincja Ontario nie finansuje żadnych szkół prywatnych, niezależnie od tego, czy są to szkoły religijne, czy nie. Różnicowanie w zakresie finansowania szkół jest oparte nie na religii, ale na publicznym albo prywatnym charakterze instytucji.

4.3.3. Według Państwa-strony, ustanowienie świeckich instytucji publicznych jest zgodne z wartościami zawartymi w art. 26 Paktu. Instytucje świeckie nie dyskryminują religii; są zgodnym z prawem przejawem neutralności rządu. Według Państwa-strony, system świecki jest narzędziem, które pomaga chronić przed dyskryminacją pomiędzy obywatelami ze względu na ich wyznanie. Państwo-strona nie dokonuje rozróżnienia pomiędzy różnymi grupami religijnymi w zakresie edukacji publicznej i nie ogranicza zdolności grup religijnych do ustanawiania szkół prywatnych.

4.3.4. Niezależnie od zobowiązań wynikających z Konstytucji z 1867 r., Państwo-strona nie zapewnia szkołom religijnym bezpośredniego finansowania. W tych okolicznościach Państwo-strona twierdzi, że odmowa finansowania szkół religijnych nie stanowi dyskryminacji. W podejmowaniu decyzji Państwo-strona dąży do osiągnięcia wartości chronionych przez art. 26 Paktu, tzn. kreowania tolerancyjnego społeczeństwa, które szanuje wszystkie religie i wspiera ich równość. Państwo-strona twierdzi, że uznanie przez Komitet, iż ze względu na postanowienia Konstytucji z 1867 r., nakazujące finansowanie szkół rzymsko-katolickich, Państwo-strona musi teraz finansować wszystkie prywatne szkoły religijne, byłoby sprzeczne z celami art. 26 Paktu, ponieważ podważałoby możliwość budowy i wspierania społeczeństwa tolerancyjnego, rzeczywiście chroniącego wolność religijną, zaś w przypadku braku postanowień Konstytucji z 1867 r. – Państwo-strona, w świetle Paktu, nie miałoby w ogóle obowiązku finansowania jakichkolwiek szkół religijnych.

4.4.1. Odnośnie do art. 18 Paktu, Państwo-strona powołuje się na *travaux preparatoires*, które wyjaśnia, że art. 18 Paktu nie zawiera prawa do żądania od państwa finansowania prywatnych szkół religijnych. W trakcie prac nad rzeczonym postanowieniem wyrażenie zadano takie pytanie, zaś odpowiedź na nie była negatywna (zob. M. Bossuyt, *Guide to the Travaux Preparatoires of the ICCPR*, 1987, s. 369). W konsekwencji, Państwo-strona twierdzi, że zarzut skarżącego na podstawie art. 18 Paktu jest niedopuszczalny *ratione materiae*. Z drugiej strony, Państwo-strona twierdzi, że jego polityka spełnia gwarancje wolności religii zawarte w art. 18 Paktu, ponieważ zapewnia system szkolnictwa publicznego, który jest dostępny dla wszystkich wyznań i który nie przewiduje nauczania jakiegokolwiek religii czy światopoglądu, oraz ponieważ istnieje wolność tworzenia prywatnych szkół religijnych, zaś rodzice mają wolność posyłania swoich dzieci do takich szkół. Państwo-strona zaprzecza, jakoby art. 18 ust. 4 Paktu zobowiązywał państwa do subsydiowania prywatnych szkół religijnych lub edukacji religijnej. Państwo-strona cytuje s. 330–333 *Komentarza do Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych* autorstwa M. Nowaka. Według Państwa-strony, celem art. 18 Paktu jest zapewnienie, aby uczestnictwo w obrzędach oraz praktykach religijnych było sprawą prywatną, wolną od przymusu czy ograniczeń ze strony państwa. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie edukacji otwartej i dostępnej dla wszystkich dzieci, niezależnie od ich religii. Nie istnieje obowiązek oferowania czy finansowania nauczania lub indoktrynacji religijnej. Choćby prowincje musiały zapewnić pogodzenie wszystkich różnic oraz wolności religijnej w ramach publicznego systemu szkolnictwa, to nie mają obowiązku finansowania osób, które wybrały niekorzystanie z publicznego systemu szkolnictwa.

4.4.2. Państwo-strona twierdzi, że brak działania mającego na celu ułatwienie praktykowania religii nie może być uznany za ingerencję państwa w wolność religijną. Państwo-strona wskazuje, że jest wiele sfer aktywności rządu, które mają znaczenie religijne i odrzuca sugestię, że musi finansować religijny wymiar sfer, w których odgrywa pewną rolę, takich jak śluby kościelne oraz instytucje wspólnot religijnych, np. kościoły czy szpitale.

4.4.3. Z drugiej strony, jeśli Komitet miałby zinterpretować art. 18 Paktu jako wymagający od Państwa-strony finansowania szkół religijnych, Państwo-strona argumentuje, że stosowane ograniczenie spełnia wymogi art. 18 ust. 3 Paktu i jest ustanowione przez prawo w celu ochrony porządku publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób. Celem systemu edukacji Państwa-strony jest zapewnienie wolnej od opłat, świeckiej edukacji publicznej, powszechnie dostępnej bez dyskryminacji dla wszystkich mieszkańców, oraz ustanowienie systemu edukacji publicznej, który umacnia i wspiera wartości pluralistycznego, demokratycznego społeczeństwa, łącznie z jednością społeczną, tolerancją i zrozumieniem dla religii. Państwo-strona twierdzi, że jeśli istniałoby zobowiązanie do finansowania prywatnych szkół religijnych, miałoby ono szkodliwy wpływ na szkoły publiczne, a przez to – na umacnianie tolerancyjnego, wielokulturowego, wolnego od dyskryminacji społeczeństwa prowincji.

4.4.4. Szkoły publiczne, zdaniem Państwa-strony, są racjonalnym środkiem umacniania jedności społecznej oraz poszanowania różnic religijnych i innych. Szkoły mają

większą możliwość nauczania powszechnego zrozumienia i wspólnych wartości, jeśli są mniej homogeniczne. Państwo-strona dowodzi, że jedną z zalet publicznego systemu edukacji jest to, że otwiera on drogę dla współdziałania i pokonywania różnic dzielących ludzi wszystkich ras, narodowości, religii oraz etni. Rozszerzenie praw budżetowych szkół publicznych na prywatne szkoły religijne podważy tę zdolność i w rezultacie może skutkować znaczącym wzrostem liczby dzieci uczęszczających do szkół prywatnych. Miałoby to niekorzystny wpływ na żywotność publicznego systemu edukacji, który stałby się systemem służącym uczniom nieprzyjętym do innych systemów. Takie potencjalne rozczłonkowanie systemu szkolnictwa to struktura kosztowna i szkodliwa dla społeczeństwa. Ponadto, rozciągnięcie praw szkół publicznych w zakresie finansowania na prywatne szkoły religijne mogłoby pogłębić problem przymusu religijnego i ostracyzmu, z którym spotykają się mniejszościowe grupy religijne w homogenicznych obszarach wiejskich prowincji. Większościowe grupy religijne mogłyby przywrócić a nawet uczynić obowiązkowym odmawianie modlitw w szkołach oraz indoktrynację religijną, zaś mniejszościowe grupy religijne musiałyby się do tego przystosować albo uczęszczać do własnych, zasadniczo odizolowanych szkół. W zakresie, w jakim pełne finansowanie szkół prywatnych spowoduje likwidację szkół publicznych, realizacja rządowego celu zapewnienia powszechnego dostępu do edukacji będzie utrudniona.

4.4.5. Państwo-strona konkluduje, że jeśli prowincja Ontario byłaby zobowiązana do finansowania prywatnych szkół religijnych, miałoby to szkodliwy wpływ na szkoły publiczne, a zatem także na umacnianie tolerancyjnego, wielokulturowego, wolnego od dyskryminacji społeczeństwa prowincji, podważając podstawowe prawa i wolności innych osób. Według Państwa-strony, znaleziono właściwą równowagę poprzez finansowanie publicznego systemu szkolnictwa, w ramach którego członkowie wszystkich grup mogą wspólnie się uczyć, i jednocześnie zachowanie wolności rodziców do wysyłania swoich dzieci do religijnych szkół prywatnych, na własny koszt.

4.5.1. Odnośnie do twierdzeń skarżącego, że jest ofiarą naruszenia art. 18 w połączeniu z art. 2 Paktu, Państwo-strona przypomina, że art. 2 Paktu nie ustanawia prawa autonomicznego, lecz jest ogólnym zobowiązaniem państw i nie może być przywoływany na podstawie Protokołu Fakultatywnego bez związku z innymi poszczególnymi artykułami Paktu. Nie można twierdzić, że art. 2 w połączeniu z art. 18 Paktu został naruszony, jeśli nie ma takiego prawa w samym art. 18 Paktu.

4.5.2. Z drugiej strony, Państwo-strona odrzuca zarzut naruszenia art. 2 Paktu, ponieważ rozróżnienie oparte na racjonalnych i obiektywnych kryteriach nie stanowi dyskryminacji w rozumieniu art. 2 Paktu. Państwo-strona powołuje się na swoje argumenty co do zarzucanego naruszenia art. 26 Paktu, w celu uzasadnienia swojego stanowiska w kwestii dyskryminacji.

4.6.1. Odnośnie do zarzucanego naruszenia art. 27 Paktu, Państwo-strona utrzymuje, że skarga jest niedopuszczalna *ratione materiae* lub, w przypadku stwierdzenia do-

puszczalności, nie wskazuje na naruszenie. Według Państwa-strony, *travaux preparatoires* wyjaśnia, że art. 27 Paktu nie zawiera prawa do wymagania od państwa finansowania prywatnych szkół religijnych. Rzeczony artykuł chroni jedynie przed negatywnymi działaniami państwa: osobom „nie odmawia się tego prawa”. Propozycja włączenia zobowiązania do działań pozytywnych została odrzucona (M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, s. 481 i 504, Kahl-Strasbourg-Arlington, 1993). Chociaż na podstawie art. 27 Paktu Państwa-strony mogą być zobowiązane do podjęcia pewnych działań pozytywnych, to jednak, w świetle intencji autorów Paktu, działania pozytywne mogą być obowiązkowe tylko w wyjątkowych okolicznościach. Według Państwa-strony, prowincja Ontario podjęła środki pozytywne, które chronią członków grup religijnych poprzez umożliwienie im ustanawiania szkół religijnych i posyłania dzieci do takich szkół. Finansowanie takich szkół nie jest ponadto obowiązkowe.

4.6.2. Z drugiej strony, ograniczenia praw zawartych w art. 27 Paktu są dopuszczalne, gdy mają racjonalne i obiektywne uzasadnienie oraz są zgodne z postanowieniami Paktu jako całości. Z powodów przedstawionych powyżej w zakresie tworzenia społeczeństwa tolerancyjnego, decyzja Ontario o nierozciąganiu finansowania na wszystkie szkoły religijne spełnia wymogi stawiane uzasadnieniu ograniczenia praw.

4.6.3. Państwo-strona powołuje się na argument dotyczący art. 18 Paktu i powtarza, że nie można twierdzić, iż art. 27 Paktu w połączeniu z art. 2 Paktu został naruszony, jeśli art. 27 Paktu sam w sobie nie zawiera rzekomo naruszonego prawa. Z drugiej strony, nie nastąpiło naruszenie art. 2 Paktu, ponieważ rozróżnienie oparte na racjonalnych i obiektywnych kryteriach nie stanowi krzywdzącego różnicowania lub dyskryminacji w rozumieniu art. 2 Paktu. Państwo-strona odsyła do swoich argumentów przedstawionych powyżej, dotyczących art. 26 Paktu.

Uwagi skarżącego

5.1. Pełnomocnik skarżącego dowodzi, że Państwo-strona uznało dyskryminacyjną istotę finansowania edukacji i oparło to stwierdzenie na przepisie konstytucyjnym. Pełnomocnik twierdzi, że art. 26 Paktu nie przewiduje wyjątku dla dyskryminujących przepisów konstytucyjnych i że historyczne względy nie mogą uniemożliwiać zastosowania przepisów Paktu dotyczących równości. Pełnomocnik odrzuca, jako wymijający, argument Państwa-strony, iż różnica między finansowaniem szkół rzymsko-katolickich a innych szkół publicznych jest taka sama, jak między szkołami publicznymi a prywatnymi. Pełnomocnik odnotowuje, że publiczny charakter szkół rzymsko-katolickich jest biurokratyczną konstrukcją opartą na religijnej przynależności jednej grupy podatników, skutkującą dyskryminującym wykluczeniem wszystkich innych podatników.

5.2. Pełnomocnik odrzuca argument Państwa-strony, jakoby rozszerzenie niedyskryminującego finansowania publicznego na inne szkoły religijne mogło utrudnić osiągnięcie celu – tolerancyjnego, wielokulturowego i wolnego od dyskryminacji społeczeństwa

– i kontrargumentuje, że obecna sytuacja dyskryminującego i selektywnego finansowania za ledwie jednego wyznania w zakresie ustanawiania i prowadzenia szkół religijnych jest wysoce szkodliwa dla umacniania tolerancyjnego, wolnego od dyskryminacji społeczeństwa oraz pogłębia podziały religijne, które ma likwidować.

5.3. Według pełnomocnika, argument Państwa-strony, iż zarzut na podstawie art. 18 Paktu jest niedopuszczalny *ratione materiae*, ponieważ art. 18 Paktu nie zawiera prawa do żądania od Państwa finansowania szkół publicznych, jest niewłaściwą interpretacją argumentów skarżącego. Pełnomocnik twierdzi, że art. 18 ust. 1 Paktu zawiera prawo do nauczania religii i prawo edukowania dziecka w szkole religijnej. Jeśli nie jest to możliwe dla niektórych, a dla innych jest, z dyskryminujących powodów, to art. 18 Paktu jest naruszony w połączeniu z art. 2 Paktu. Według pełnomocnika, w celu nadania art. 2 Paktu jego pełnego i właściwego znaczenia musi on mieć skutek w postaci wymogu niedyskryminacji, ze względu na wyznanie lub jego brak, w zakresie praw i wolności zawartych w Pakcie, nawet jeśli w przypadku braku dyskryminacji nie zaistniałoby naruszenie Paktu. Jeśli naruszenie Paktu mogłoby zostać w każdym przypadku stwierdzone bez zastosowania lub rozważenia art. 2 Paktu, to artykuł ten byłby, zdaniem pełnomocnika, zbędny. Pełnomocnik powołuje się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, które uznaje, że środek, który jest zgodny z wymogami artykułu uznającego określone prawo lub wolność, może jednak naruszać ten artykuł w połączeniu z art. 14 Konwencji, jeśli ma dyskryminujący charakter (wyrok z dnia 23 lipca 1968 r., dotyczący niektórych aspektów ustaw w sprawie językowych elementów edukacji w Belgii). Pełnomocnik wyjaśnia, że nie zarzuca naruszenia samego art. 18 Paktu, lecz tylko w połączeniu z art. 2 Paktu, ponieważ finansowanie jedynie szkół rzymsko-katolickich powoduje dyskryminujące wsparcie edukacji rzymsko-katolickiej.

5.4. Według pełnomocnika, Państwo-strona czyni ten sam błąd, odpowiadając na zarzuty dotyczące art. 27 Paktu w połączeniu z art. 2 Paktu. Twierdzi on, że ponieważ szkoły rzymsko-katolickie są jedyną mniejszością religijną otrzymującą od rządu Ontario pełne i bezpośrednie finansowanie edukacji religijnej, art. 27 Paktu nie został zastosowany bez różnicy ze względu na religię, czego wymaga art. 2 Paktu.

5.5. Pełnomocnik zgadza się z Państwem-stroną, iż sam fakt, że nie zapewnia ono szkołom prywatnym takiego samego poziomu finansowania, jak szkołom publicznym, nie może być uznany za dyskryminujący. Przyznaje, że system szkolnictwa publicznego Ontario dysponowałby większymi zasobami, jeśli rząd przestałby finansować jakiegokolwiek szkoły religijne. Przy braku dyskryminacji, wycofanie takiego finansowania jest decyzją polityczną rządu. Pełnomocnik zauważa, że taka poprawka postanowień Konstytucji Kanady z 1867 r. wymaga jedynie zgody rządu danej prowincji oraz rządu federalnego. Poprawki takie zostały ostatnio uchwalone w Quebecu i Nowej Fundlandii w celu zredukowania historycznych zobowiązań do finansowania ze środków publicznych edukacji dla wybranych wyznań.

5.6. Pełnomocnik utrzymuje, że w sytuacji, gdy prawo do publicznie finansowanej edukacji religijnej jest uznane przez Państwa-strony, nie powinna występować różnica pomiędzy osobami ze względu na istotę ich przekonań religijnych. Praktyka wyłącznego finansowania religijnej edukacji rzymsko-katolickiej w Ontario narusza zatem Pakt. W konsekwencji, pełnomocnik postuluje finansowanie wszystkich szkół religijnych, spełniających standardy prowincji Ontario, na poziomie równym finansowaniu otrzymywanemu przez szkoły rzymsko-katolickie w Ontario.

Dalsze uwagi Państwa-strony

6.1. W kolejnym oświadczeniu Państwo-strona podkreśla, że ostatnie poprawki konstytucyjne dotyczące edukacji w Quebecu i Nowej Fundlandii nie ustanawiają jednakowego finansowania dla wszystkich szkół religijnych, do czego dąży skarżący. Zmiany w Quebecu zachowują wyznaniowy status szkół katolickich i protestanckich w tej prowincji i chronią ten status poprzez inne środki konstytucyjne, tj. wyjątek zawarty w Karcie. Zmiany w Nowej Fundlandii również odzwierciedlają odrzucenie środka proponowanego przez skarżącego, ponieważ zastąpiono religijny system szkolnictwa, w którym każda z ośmiu religii reprezentujących łącznie 90% populacji miała prawo do ustanawiania własnych publicznie finansowanych szkół, jednolitym systemem publicznym, w którym praktykowanie religii jest dozwolone na wniosek rodziców.

6.2. Odnośnie do argumentów pełnomocnika dotyczących art. 2 Paktu, Państwo-strona odrzuca sugestię, że art. 2 Paktu może sprawić, iż ustawy lub działania rządu, skądinąd zgodne w innych przypadkach z Paktem, staną się jego naruszeniami. Zdaniem Państwa-strony, skarżący dąży do podniesienia argumentów równościowych poprzez połączenie art. 2 Paktu z, odpowiednio, art. 18 i 27 Paktu. Właściwym kontekstem dla podnoszenia takich kwestii jest gwarancja równości zawarta w art. 26 Paktu. Państwo-strona zauważa, że art. 26 nie ma odpowiednika w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Państwo-strona twierdzi, że skargi, która nie ma szans powodzenia w świetle art. 26 Paktu, nie powinno się badać w identyczny sposób poprzez połączenie art. 2 Paktu z różnymi materialnymi postanowieniami Paktu.

6.3. Państwo-strona zauważa również, iż art. 2 Paktu zobowiązuje państwo do poszanowania i zapewnienia wszystkim osobom przebywającym na jego terytorium praw uznanych w niniejszym Pakcie. Finansowanie odrębnych szkół wyznaniowych w Ontario nie jest wymagane w celu zapewnienia praw zawartych w art. 18 i 27 Paktu, ani nie odnosi się do zobowiązań kreowanych przez te artykuły. Finansowanie wynika wyłącznie z konstytucyjnego obowiązku w świetle art. 93(1) Konstytucji z 1867 r., a nie z jakiegokolwiek zobowiązania opartego na, zgodnego z czy wzmacniającego jakikolwiek artykuł Paktu.

Dalsze uwagi skarżącego

7. W oświadczeniu z dnia 15 marca 1999 r. skarżący zauważa, że uzasadnienie przedstawione przez Państwo-stronę w zakresie dyskryminującego traktowania szkół religijnych, tj. dążenie do umacniania wielorasowej i wielokulturowej harmonii poprzez maksymalizację finansowania świeckiego systemu szkolnictwa ze środków publicznych, wymagałoby właściwie rezygnacji ze specjalnego finansowania odrębnych szkół rzymsko-katolickich. Skarżący wskazuje również, iż fakt, że Quebec musiał skorzystać z klauzuli wyłączającej zawartej w Karcie w celu zachowania finansowania szkół odrębnych, dowodzi, że system ten narusza prawa równościowe zawarte w Karcie, a w konsekwencji – art. 26 Paktu. Skarżący powołuje się na zmiany w Konstytucji dotyczące systemu edukacji w Nowej Fundlandii i oświadcza, że znaczący jest fakt, iż zmiana Konstytucji dotycząca szkół wyznaniowych jest możliwa nawet pomimo sprzeciwów osób zainteresowanych.

Dalsze uwagi Państwa-strony

8.1. W kolejnym oświadczeniu Państwo-strona podważa interpretację skarżącego co do zastosowania klauzuli wyłączającej w Quebecu. Według Państwa-strony, poprawka do art. 93 Konstytucji z 1867 r. zniósła konstytucyjną ochronę protestanckich i katolickich szkół wyznaniowych w Quebecu w celu zastąpienia jej językowymi radami szkolnymi. Dalsza konstytucyjna ochrona szkół wyznaniowych jest jednakże przewidziana przez alternatywny sposób zastosowania klauzuli wyłączającej. Według Państwa-strony pokazuje to, że kwestia finansowania szkół wyznaniowych nadal wiąże się ze złożonym problemem wagi różnych potrzeb i interesów.

8.2. Państwo-strona zauważa w swoich uwagach, że skarżący po raz pierwszy wskazuje, iż możliwym środkiem ochrony prawnej przed zaskarżoną dyskryminacją byłoby zakończenie finansowania odrębnych szkół rzymsko-katolickich. Repliki Państwa-strony na skargę koncentrowały się do tej pory na jego twierdzeniu, że brak rozszerzenia finansowania stanowił naruszenie Paktu, a nie na zarzucie, że to brak likwidacji finansowania odrębnego systemu szkół rzymskokatolickich narusza Pakt. Państwo-strona odnotowuje, że w innej skardze (nr 816/1998, *Tadman i inni p. Kanadzie*), przedstawionej Komitetowi na podstawie Protokołu Fakultatywnego, również poruszono tę kwestię, i dlatego Państwo-strona prosi Komitet o łączne rozpatrzenie obu skarg.

8.3. Na wypadek, gdyby Komitet nie rozpatrywał łącznie obu skarg, Państwo-strona przedstawia dalsze argumenty dotyczące tej kwestii. W tym kontekście Państwo-strona wyjaśnia, że bez ochrony praw mniejszości rzymsko-katolickiej utworzenie państwa kanadyjskiego nie byłoby możliwe i że odrębny system szkół był zawsze tematem kontrowersyjnym, zagrażającym niekiedy jedności Kanady. Państwo-strona wyjaśnia, że finansowanie jest postrzegane przez wspólnotę rzymsko-katolicką jako naprawienie historycznych krzywd.

8.4. Państwo-strona dowodzi, że istnieją racjonalne i obiektywne powody dla braku zniesienia finansowania odrębnych szkół rzymsko-katolickich w Ontario. Likwidacja taka byłaby postrzegana jako anulowanie kompromisu zawartego w czasach Konfederacji w celu ochrony wrażliwej mniejszości w tej prowincji i spotkałaby się z oburzeniem i oporem ze strony wspólnoty rzymsko-katolickiej. Spowodowałaby także pewne perturbacje ekonomiczne, łącznie z roszczeniami o odszkodowanie za obiekty bądź tereny zapewniane szkołom rzymsko-katolickim. Co więcej, ochrona praw mniejszości, włącznie z prawami religijnymi i edukacyjnymi, jest zasadą leżącą u podstaw porządku konstytucyjnego Kanady i przeciwstawia się zniesieniu finansowania odrębnych szkół rzymsko-katolickich. Zniesienie finansowania odrębnych szkół w Ontario prowadziła by nadto do wywarcia nacisku na inne kanadyjskie prowincje w celu likwidacji ochrony mniejszości w ich granicach.

Postępowanie przed Komitetem

9.1. Przed rozpatrzeniem jakichkolwiek zarzutów zawartych w skardze Komitet Praw Człowieka musi, zgodnie z pkt 97 Regulaminu Komitetu, podjąć decyzję, czy skarga jest dopuszczalna na podstawie Protokołu Fakultatywnego do Paktu.

9.2. Komitet odnotowuje, że Państwo-strona zakwestionowało dopuszczalność skargi *ratione materiae*. Komitet uważa jednak, że zarzuty dyskryminacji postawione przez skarżącego, same w sobie oraz w połączeniu z art. 18 i 27 Paktu, nie są niezgodne z postanowieniami Paktu. Państwo-strona nie podniosło żadnego innego sprzeciwu i w konsekwencji – Komitet uznaje skargę za dopuszczalną. Komitet nie uważa, że brak rozpatrzenia łączne obu spraw, o które prosiło Państwo-strona, spowoduje jakiejkolwiek trudności czy szkody dla stron niniejszego postępowania.

10.1. Zgodnie z art. 5 ust. 1 Protokołu Fakultatywnego, Komitet Praw Człowieka rozpatrzył niniejszą skargę w świetle wszystkich przedstawionych mu przez strony informacji na piśmie.

10.2. Zagadnienie, które Komitet musi rozpatrzyć, dotyczy pytania, czy finansowanie publiczne szkół rzymsko-katolickich, ale niefinansowanie szkół nauczających religii skarżącego, które powoduje konieczność ponoszenia przez niego pełnych kosztów edukacji jego dzieci w szkole religijnej, stanowi w świetle Paktu naruszenie praw skarżącego.

10.3. Państwo-strona twierdziło, że dyskryminacja nie wystąpiła, ponieważ różnica jest oparta na obiektywnych i racjonalnych kryteriach; uprzywilejowane traktowanie szkół rzymsko-katolickich jest zawarte w Konstytucji; zważywszy, że szkoły rzymsko-katolickie są włączone do publicznego systemu szkolnictwa jako jego odrębna część, to różnica występuje pomiędzy szkołami prywatnymi a publicznymi, nie zaś między prywatnymi szkołami rzymsko-katolickimi a prywatnymi szkołami innych wyznań, cele świeckiego publicznego systemu edukacji są zaś zgodne z Paktem.

10.4. Komitet rozpoczyna od spostrzeżenia, że fakt, iż rozróżnienie jest zawarte w Konstytucji, nie powoduje, iż jest ono racjonalne i obiektywne. W niniejszej sprawie rozróżnienia dokonano w 1867 r., w celu ochrony katolików rzymskich w Ontario. Materiał przedstawiony Komitetowi nie wykazuje, że członkowie wspólnoty rzymsko-katolickiej, czy jakakolwiek identyfikowalna część tej społeczności, znajdują się obecnie w gorszej sytuacji, niż członkowie społeczności żydowskiej, którzy pragną zapewnić swoim dzieciom edukację w szkołach religijnych. W konsekwencji, Komitet odrzuca argument Państwa-strony, że preferencyjne traktowanie szkół rzymsko-katolickich nie jest dyskryminujące ze względu na konstytucyjne zobowiązania Państwa-strony.

10.5. Odnośnie do argumentu Państwa-strony, iż różnicowanie pomiędzy szkołami prywatnymi a publicznymi w zakresie przydzielania środków publicznych jest racjonalne, Komitet zauważa, że inkorporacja szkół religijnych prowadzonych przez członków społeczności innych niż rzymsko-katolicka do systemu szkół publicznych nie jest możliwa. W niniejszej sprawie, skarżący posłał swoje dzieci do prywatnej szkoły religijnej nie dlatego, iż pragnie dla swoich dzieci edukacji niezależnej od rządu, lecz dlatego że publicznie finansowany system szkolnictwa nie uwzględnia potrzeb jego wiary, podczas gdy publicznie finansowane szkoły religijne są dostępne dla wyznawców wiary rzymsko-katolickiej. Komitet, na podstawie przedstawionych mu faktów, uważa, że różnice w traktowaniu pomiędzy religijnymi szkołami rzymsko-katolickimi, finansowanymi ze środków publicznych jako odrębna część publicznego systemu edukacji, a szkołami religijnymi nauczającymi religii skarżącego, z konieczności prywatnymi, nie mogą być uznane za racjonalne i obiektywne.

10.6. Komitet odnotował argument Państwa-strony, iż cele świeckiej edukacji publicznej Państwa-strony są zgodne z zasadą niedyskryminacji uznaną w Pakcie. Komitet nie polemizuje z tym argumentem, jednak zauważa, iż proklamowane cele systemu nie usprawiedliwiają wyłącznego finansowania religijnych szkół rzymsko-katolickich. Komitet odnotował także twierdzenia skarżącego, że publiczny system szkolnictwa w Ontario dysponowałby większymi zasobami, jeśli rząd zaprzestałby finansowania jakichkolwiek szkół religijnych. W tym kontekście Komitet zauważa, że Pakt nie zobowiązuje Państw-stron do publicznego finansowania szkół religijnych, jednak jeśli Państwo-strona wybierze finansowanie publiczne szkół religijnych, powinno udostępniać te fundusze bez dyskryminacji. Oznacza to, że zapewnienie finansowania dla szkół jednej grupy religijnej, a niezapewnienie tego finansowania dla innych grup musi być oparte na racjonalnych i obiektywnych kryteriach. W niniejszej sprawie Komitet konkluduje, że przedstawione fakty nie wskazują, iż różnice w traktowaniu pomiędzy wyznaniem rzymsko-katolickim a innymi wyznaniem są oparte na takich kryteriach. W konsekwencji, nastąpiło naruszenie prawa skarżącego do równej i skutecznej ochrony przed dyskryminacją, zawartego w art. 26 Paktu.

10.7. Komitet odnotował argumenty skarżącego, że te same fakty stanowią naruszenie również art. 18 i 27 w połączeniu z art. 2 ust. 1 Paktu. Komitet jest zdania, że w świetle

konkluzji dotyczących art. 26 Paktu, nie występują żadne dodatkowe kwestie wymagające rozpatrzenia w świetle art. 2 ust. 1, art. 18 i 27 Paktu.

11. Komitet Praw Człowieka, działając na podstawie art. 5 ust. 4 Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych, stwierdza, że przedstawione fakty wskazują na naruszenie art. 26 Paktu.

12. Na podstawie art. 2 ust. 3 lit. a) Paktu, Państwo-strona ma obowiązek zapewnienia skutecznego środka ochrony prawnej, który wyeliminuje dyskryminację.

13. Mając na względzie, iż jako strona Protokołu Fakultatywnego, Państwo-strona Paktu uznaje kompetencję Komitetu w zakresie rozstrzygania, czy naruszono postanowienia Paktu, oraz że na podstawie art. 2 Paktu Państwo-strona zobowiązało się zapewnić wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji, prawa uznane w niniejszym Pakcie oraz zapewnić skuteczny i egzekwowalny środek ochrony prawnej, jeśli stwierdzono ich naruszenie, Komitet oczekuje, iż Państwo-strona w ciągu 90 dni dostarczy informację o środkach podjętych w celu wprowadzenia w życie niniejszej decyzji. Państwo-strona jest również zobowiązane do opublikowania decyzji Komitetu.

Zdanie odrębne członka Komitetu, pana Martina Scheinina

Chociaż zgadzam się ze stwierdzeniem Komitetu, że skarżący jest ofiarą naruszenia art. 26 Paktu, to pragnę wyjaśnić przesłanki takiej konkluzji.

1. Pakt nie wymaga rozdzielenia Kościoła i państwa, jednakże państwa, które nie dokonują takiego rozdziału, często napotykać na specyficzne problemy z dostosowaniem się do art. 18, 26 i 27 Paktu. Państwa-strony Paktu stosują różne rozwiązania, od pełnego rozdziału do konstytucyjnie wymuszonego istnienia Kościoła państwowego. Komitet stwierdził w swoim Komentarzu Ogólnym nr 22 [48], dotyczącym art. 18, że fakt, iż religia jest uznana za religię państwową i ustanowiona jako religia oficjalna bądź tradycyjna, bądź iż jej wyznawcy stanowią większość populacji, „nie może skutkować jakimkolwiek utrudnieniem korzystania z któregośkolwiek z praw na podstawie Paktu, włącznie z art. 18 i 27, ani jakkolwiek dyskryminacją wyznawców innych religii bądź osób bezwyznaniowych” (pkt 9 decyzji Komitetu).

2. Wielość dopuszczalnych rozwiązań w zakresie związku między państwem a religią dotyczy także edukacji. W niektórych państwach wszelkie formy nauczania religijnego czy praktyki religijnej są zabronione w szkołach, zaś edukacja religijna, chroniona na podstawie art. 18 ust. 4 Paktu, odbywa się poza godzinami zajęć lub w szkołach prywatnych. W innych państwach w publicznych szkołach odbywa się nauczanie oficjalnej religii większości, a jednocześnie przewidziano pełne zwolnienie z uczestnictwa w tym nauczaniu wyznawców innych religii czy osób bezwyznaniowych. W trzeciej grupie

państw oferuje się nauczanie kilku lub nawet wszystkich religii w ramach publicznego systemu edukacji, według potrzeb. Czwarte rozwiązanie polega na włączeniu do publicznych programów nauczania neutralnego i obiektywnego nauczania ogólnej historii religii i etyki. Wszystkie te rozwiązania pozwalają na zachowanie zgodności z Paktem. W Komentarzu Ogólnym Komitetu nr 22 [48] stwierdzono, że: „edukacja publiczna, która zawiera nauczanie określonej religii czy światopoglądu, jest niezgodna z art. 18 ust. 4 Paktu, chyba że przewidziano niedyskryminujące wyjątki lub alternatywy, które uwzględniają potrzeby rodziców i opiekunów” (pkt 6 decyzji Komitetu). Oświadczenie to odzwierciedla ustalenia Komitetu w sprawie *Hartikainen i inni p. Finlandii*, skarga nr 40/1978.

3. W niniejszej sprawie Komitet słusznie skupił swoją uwagę na art. 26 Paktu. Chociaż zarówno Komentarz Ogólny nr 22 [48], jak i sprawa *Hartikainen...* dotyczą art. 18 Paktu, istnieje poważna współzależność między tym postanowieniem a klauzulą antydyskryminacyjną zawartą w art. 26 Paktu. Ogólnie, rozwiązania w dziedzinie edukacji religijnej, które są zgodne z art. 18 Paktu, prawdopodobnie są zgodne również z art. 26 Paktu, ponieważ niedyskryminacja jest fundamentalnym komponentem wymogów art. 18 ust. 4 Paktu. W sprawach *Blom p. Szwecji* (skarga nr 191/1985) oraz *Lundgren i inni* oraz *Hord i inni p. Szwecji* (skargi nr 288/1988 i 299/1988) Komitet określił swoje stanowisko w kwestii elementów konstytuujących dyskryminację w dziedzinie edukacji. Chociaż Komitet nie rozstrzygnął, czy z Paktu wynika dodatkowo w pewnych sytuacjach obowiązek zapewnienia jakiegoś finansowania szkół prywatnych ze środków publicznych, to jednak doszedł do wniosku, że nie stanowi dyskryminacji fakt, iż szkoły prywatne, dobrowolnie wybrane przez rodziców i ich dzieci, nie otrzymują finansowania na takim samym poziomie, jak szkoły publiczne.

4. W prowincji Ontario system szkół publicznych zapewnia nauczanie jednej religii, a wyznawcy innych religii muszą albo zorganizować edukację religijną poza godzinami lekcyjnymi, albo utworzyć prywatne szkoły. Chociaż istnieją rozwiązania umożliwiające pośrednie finansowanie istniejących szkół prywatnych ze środków publicznych, to jednak poziom takiego finansowania jest jedynie ułamkiem kosztów ponoszonych przez rodziny, podczas gdy szkoły rzymsko-katolickie są bezpłatne. Różnice w traktowaniu występujące między wyznawcami religii rzymsko-katolickiej a wyznawcami innych religii, którzy chcą zapewnić swoim dzieciom szkoły religijne, są, zdaniem Komitetu, dyskryminujące. Chociaż zgadzam się z tym stwierdzeniem, pragnę wskazać, że istnienie publicznych szkół rzymsko-katolickich w Ontario jest związane z historycznym rozwiązaniem ustanowionym dla ochrony mniejszości, a zatem musi być rozpatrzone nie tylko w świetle art. 26 Paktu, ale również w świetle art. 18 i 27 Paktu. Pytanie, czy rzezczone rozwiązanie powinno być zniesione, jest kwestią polityki publicznej i ogólnej struktury systemu edukacji Państwa-strony, która nie ma związku z Paktem.

5. Wykonując decyzję Komitetu w niniejszej sprawie, Państwo-strona powinno, moim zdaniem, pamiętać, że art. 27 Paktu nakłada na państwa pozytywne zobowiązania popierania nauczania religii mniejszościowych i że zapewnienie takiej edukacji jako

opcjonalnego komponentu w ramach publicznego systemu edukacji jest jednym z dopuszczalnych rozwiązań w tym zakresie. Zapewnienie publicznie finansowanej edukacji w językach mniejszościowych dla tych osób, które pragną otrzymywać taką edukację, nie jest samo w sobie dyskryminujące, aczkolwiek należy oczywiście pamiętać, aby możliwe różnice między określonymi językami mniejszościowymi były oparte na obiektywnych i racjonalnych kryteriach. Taką samą regułę stosuje się w odniesieniu do nauczania religii mniejszościowych. W celu uniknięcia dyskryminacji w zakresie finansowania edukacji religijnej (lub językowej) dla niektórych, lecz nie wszystkich mniejszości, państwo może, zgodnie z prawem, bazować na zapotrzebowaniu na taką edukację. Dla wielu mniejszości religijnych istnienie w pełni świeckiej alternatywy w ramach publicznego systemu szkolnictwa jest wystarczające, ponieważ wspólnoty takie pragną organizować nauczanie religijne poza godzinami lekcyjnymi i poza terenem szkoły. Jeśli natomiast zapotrzebowanie na szkoły religijne rzeczywiście występuje, jednym z uzasadnionych kryteriów decyzji, czy brak ustanowienia publicznych szkół mniejszościowych lub zapewnienia porównywalnego finansowania publicznego dla szkół mniejszościowych stanowiłby dyskryminację, jest liczba dzieci, które uczęszczałyby do takiej szkoły, tak aby mogła ona działać jako żywotna część ogólnego systemu edukacji. W niniejszej sprawie warunek ten został spełniony. W konsekwencji, poziom pośredniego finansowania publicznego przeznaczonego na edukację dzieci skarżącego stanowił dyskryminację w porównaniu z pełnym finansowaniem publicznych szkół rzymsko-katolickich w Ontario.

Odpowiedzialność dowódcy jednostek granicznych NRD za zabójstwa osób nielegalnie przekraczających granicę z RFN

Sprawa *Baumgarten p. Niemcom*, decyzja z dnia 31 lipca 2003 r., skarga nr 960/2000

Skarga nr 960/2000 złożona przez pana Klausa Dietera Baumgartena

Domniemana ofiara: skarżący

Państwo-strona: Niemcy

Data złożenia skargi: 30 września 1998 r.

Komitet Praw Człowieka, powołany na mocy art. 28 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych, obradując w dniu 31 lipca 2003 r., rozpatrzył skargę nr 960/2000, złożoną przez pana Klausa Dietera Baumgartena na mocy Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych. Komitet wziął pod uwagę wszystkie informacje przedstawione na piśmie przez skarżącego i Państwo-stronę i na mocy art. 5 ust. 4 Protokołu Fakultatywnego podjął następującą decyzję:

1. Skarżącym jest pan Klaus Dieter Baumgarten, obywatel Niemiec, przebywający w momencie złożenia skargi w więzieniu Dueppel w Berlinie (Niemcy). Skarżący twierdzi, iż jest ofiarą naruszenia przez Niemcy art. 15 i 26 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych.

Fakty

2.1. Od 1979 r. aż do momentu przejścia na emeryturę w lutym 1990 r. skarżący zajmował stanowisko Wiceministra Obrony i Dowódcy Jednostek Granicznych byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD).

2.2. W dniu 10 września 1996 r. Sąd Krajowy w Berlinie (*Landgericht Berlin*) skazał skarżącego za zabójstwo¹ i kilkakrotne usiłowanie zabójstwa w okresie pomiędzy 1980 a 1989 r., orzekając karę 6 lat i 6 miesięcy pozbawienia wolności. Sąd uznał skarżącego winnym zabójstwa i usiłowania zabójstwa osób, które podczas próby przekroczenia granicy pomiędzy byłą Niemiecką Republiką Demokratyczną (NRD) a Republiką Federalną Niemiec (RFN), wraz z Berlinem Zachodnim, zostały zastrzelone przez Straż Graniczną bądź zginęły w wyniku wybuchu min. W dniu 30 kwietnia 1997 r. Trybunał Federalny oddalił apelację skarżącego. Dnia 21 lipca 1997 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN odrzucił skargę konstytucyjną złożoną przez skarżącego, stwierdzając, iż uprzednie decyzje sądowe nie naruszyły Konstytucji.

¹ Opisane jako „zabójstwo” w oświadczeniu Państwa-strony.

2.3. Skarżący zeznał przed Sądem Krajowym w Berlinie, iż od 1960 r. najwyższy organ wojskowy byłej NRD, Narodowa Rada Obrony, formułował ogólne wytyczne dotyczące ochrony i obrony granic państwowych, które musiały być wprowadzone w życie przez Ministra Obrony. Jednostki graniczne (*Grenztruppen*) były w bezpośredni sposób podległe Ministrowi Obrony; Dowódca Jednostek Granicznych był jednocześnie Wiceministrem Obrony.

2.4. W celu implementacji ogólnych wytycznych Narodowej Rady Obrony, Minister Obrony wydał doroczne zarządzenie – rozkaz nr 101, dotyczący ochrony granicy, skierowany do Dowódcy Jednostek Granicznych, który z kolei zdefiniował w bardziej szczegółowy sposób wymagane środki obrony i bezpieczeństwa w swym dorocznym zarządzeniu nr 80. Treść tego rozkazu była następnie interpretowana i definiowana na różnych stopniach hierarchii jednostek granicznych i ostatecznie dotarła do każdej jednostki, przez którą miała być wprowadzana w życie.

2.5. Jako Dowódca Jednostek Granicznych, ponoszący całkowitą odpowiedzialność, skarżący wydał następujące rozkazy²: nr 80/79 z dnia 6 października 1979 r., nr 80/80 z dnia 10 października 1980 r., nr 80/81 z dnia 6 października 1981 r., nr 80/83 z dnia 10 października 1983 r., nr 80/84 z dnia 9 października 1984 r., nr 80/85 z dnia 18 października 1985 r., nr 80/86 z dnia 15 października 1986 r. oraz nr 80/88 z dnia 26 września 1988 r. Wypisy z powyższych rozkazów zostały przytoczone w orzeczeniu Sądu Krajowego w Berlinie:

„Sekcje i jednostki obronne muszą w niezawodny i niezakłócony sposób strzec, na obszarze przypisanych im odcinków, nienaruszalności granicy państwowej NRD, zatrzymywać osoby naruszające reżim graniczny, nie dopuszczać do naruszenia bezpieczeństwa granicy lub do rozprzestrzeniania się prowokacji granicznych na terytorium państwowe NRD. (...) Efektywność zabezpieczenia granic winna być dalej zwiększana. (...)

(Strażnicy graniczni) powinni być szkoleni tak, aby działali w sposób politycznie roztropny, zdecydowany i wykazujący inicjatywę. Przede wszystkim powinni być szkoleni do zatrzymywania osób zakłócających reżim graniczny czy prowokatorów, bez uciekania się do użycia siły. W szkoleniu umiejętności strzeleckich, żołnierze powinni mieć możliwość używania broni osobistej w bezpieczny sposób i bezpiecznego zwalczania celów, które pojawiają się i poruszają w dzień i w nocy. Zadania te powinny być wykonywane przy użyciu jak najmniejszej ilości amunicji”³.

„Gotowość i zdolność sił zaangażowanych w Służbie Granicznej do zapobiegania jakimkolwiek atakom na granicę państwową, w sposób politycznie roztropny, taktycznie mądry, zdecydowany, aktywny, przebiegły i pomysłowy, mają być w dalszym ciągu udoskonalane. Służby zaangażowane do zabezpieczania granicy są szkolone do zdecydowanego użycia broni w ramach wypełniania rozkazu walki, jeśli wszystkie inne środki

² Tłumaczenia na język angielski fragmentów przepisów są oparte na tłumaczeniach przedstawionych przez Państwo-stronę.

³ Rozkaz nr 80/79 z dnia 6 października 1979 r. (fragmenty).

zatrzymania osób naruszających reżim graniczny zostaną wyczerpane, zgodnie z regulacjami dotyczącymi użycia broni. (...)

Szczególna uwaga powinna być skierowana na stałe zapewnianie funkcjonalności i pełnej efektywności instalacji (granicznych). Powinno być to 39,2 kilometra ogrodzenia granicznego i 10 urządzeń lub instalacji granicznych z minami odłamkowymi (...). Modyfikacje i główne naprawy powinny być zastosowane w instalacjach granicznych z minami odłamkowymi, 6 urządzeniach, 104 kilometrach ogrodzenia granicznego I. (...). Stała obsługa instalacji granicznych z minami odłamkowymi nie powinna być zatrudniana w systemie 24-godzinnych zmian. Ich praca powinna być zaplanowana i rozłożona na co najmniej 15 dni roboczych ciągłej pracy w miesiącu.

Starania powinny zostać skierowane na umożliwienie żołnierzom odbywającym służbę na granicy działania w sposób politycznie mądry i ukazujący inicjatywę oraz determinację w Służbie Granicznej (...), tak aby uderzali w cele niezależnie od tego, czy pojawiają się i poruszają w nocy czy w dzień⁴.

„Szkolenie graniczne powinno zostać zorganizowane w taki sposób, aby tworzyło całość i spełniało wymagania niezawodnej ochrony granicy państwowej w dzień i w nocy. Żołnierze powinni być szkoleni w precyzyjnym strzelaniu (...) w każdej sytuacji. Powinni oni mieć możliwość użycia swojej broni osobistej, zgodnie z regulacjami prawnymi i wojskowymi, w odpowiedzialny i zdecydowany sposób na obszarze granicznym. W celu zatrzymania osób naruszających reżim graniczny i prowokatorów stosujących siłę fizyczną, jednostki graniczne powinny zostać wyszkolone w zakresie walki bezpośredniej na granicy państwowej”⁵.

„Poprzez skoordynowanie i rozlokowanie zaangażowanych sił i środków, (...) próby naruszenia granicy i innych ataków na granice państwowe powinny być wykryte na czas i powstrzymane w rzetelny sposób i poprzez wyznaczone akcje”⁶.

„Należy skupić się na (...) szybkim i precyzyjnym rozpoznawaniu oznak przygotowań i przeprowadzania naruszenia reżimu granicznego i prowokacji; na akcjach służb granicznych, które powinny być przeprowadzane w sposób politycznie mądry, ofensywny i kontrolowany w obliczu wszelkich okoliczności; na szybkich i skierowanych na aresztowanie osób naruszających porządek graniczny akcjach bez użycia broni; na zapobieganiu przedostawania się przez granicę i skutecznej obronie przed granicznymi prowokacjami (...). Podczas szkolenia umiejętności strzeleckich, członkowie oddziałów i jednostek granicznych (...) powinni być szkoleni w taki sposób, aby trafienie do celu nastąpiło już przy pierwszym strzale (...) w ciągu 1/3 czasu dostępnego do przeprowadzenia akcji (...). Należy skupić się na (...) zwalczaniu małych celów w bezpośredniej odległości strzału za pomocą broni osobistej lub broni podwójnej”⁷.

„Walka i specjalne szkolenie powinny umożliwić jednostkom, służbom, załogom i strażnikom granicznym: rozpoznanie i identyfikację przygotowań i przeprowadzania naruszeń porządku granicznego we właściwym czasie; działanie w sposób zdecydowa-

⁴ Rozkaz nr 80/81 z dnia 6 października 1981 r. (fragmenty).

⁵ Rozkaz nr 80/83 z dnia 10 października 1983 r. (fragmenty).

⁶ Rozkaz nr 80/84 z dnia 9 października 1984 r. (fragmenty).

⁷ Rozkaz nr 80/85 z dnia 18 października 1985 r. (fragmenty).