

Tadeusz J. Zieliński

Systemy prawnej ochrony wolności religijnej o zasięgu międzynarodowym

SŁOWA KLUCZOWE:

*wolność religijna i światopoglądowa,
międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka, konkordat,
Stolica Apostolska, Europejska Konwencja Praw Człowieka,
Komisja do Spraw Międzynarodowej Wolności Religijnej*

Wydany na początku listopada 2009 roku wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie umieszczania krzyży we włoskich szkołach publicznych (*Lautsi przeciwko Włochom*) wywołał szeroki rezonans społeczny¹. Reakcje powstałe w Polsce należały do najsilniejszych na kontynencie. W szczególności do orzeczenia strasburskiego odniosły się w uchwałach Sejm RP i Senat RP², zaś w publicznym wystąpieniu podczas święta narodowego wypowiedział się na jego temat Prezydent RP Lech Kaczyński. Ten jeden – aczkolwiek dość nietypowy – przypadek pokazuje, jak silne reperkusje może wywoływać realizacja norm prawa międzynarodowego z zakresu wolności sumienia i wyznania. Znaczenie prawnej ochrony postaw religijnych nie maleje, mimo oczywistych w świecie kultury zachodniej silnych tendencji sekularyzacyjnych. Rozwój tych tendencji, z wielu względów naturalny i nieunikniony, nie usuwa jednak

¹ Polski przekład wyroku: *Sprawa Lautsi przeciwko Włochom*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2010, t. 2, s. 203–218. Zob. P. Borecki, D. Pudzianowska, *Glosa do wyroku z 3 XI 2009 w sprawie Lautsi v. Włochy, skarga nr 30814/06*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 4.

² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie ochrony wolności wyznania i wartości będących wspólnym dziedzictwem narodów Europy, Monitor Polski Nr 78, poz. 962; Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lutego 2010 r. w sprawie poszanowania Krzyża, Monitor Polski Nr 7, poz. 57.

dostrzegalnej z różnych perspektyw potrzeby wzmocnienia prawnych gwarancji ochrony szeroko pojętych swobód światopoglądowych.

Wśród racji przemawiających za rozwojem prawnych systemów strzegących wolności sumienia należy przykładowo wskazać:

- 1) zaznaczające się napięcia między stanowczymi formami sekularyzacji przestrzeni publicznej a stanowczymi, niekiedy wręcz fundamentalistycznymi, formami utrzymywania wpływów religii lub dokonywania jej ekspansji;
- 2) potrzebę stanowienia norm dla pokojowego koegzystowania w społeczeństwie wyraźnie różniących się między sobą grup kulturowych, nierzadko opierających swoją tożsamość na religii;
- 3) powstawanie nowych zjawisk (w tym i ruchów) religijnych, co zresztą jest odwiecznym, typowym przejawem dynamiki społecznej;
- 4) zabieganie przez wspólnoty religijne o gwarancje prawne dla swych wyznawców umożliwiające im przyjmowanie postaw zgodnych z postulatami religii a odbiegających w danym obszarze od zachowań społecznie dominujących.

Na podkreślenie zasługuje przy tym fakt, iż współcześnie wspólnoty religijne, względnie indywidualne osoby działające na rzecz środowisk religijnych, odwołują się do pojęcia wolności religijnej, by przykładowo:

- 1) w celu ochrony twierdzeń religijnych tak określić granice wolności słowa, by niektóre wypowiedzi w sprawie religii nie były dopuszczalne (problematyka „błuźnierstwa” i „mowy nienawiści”);
- 2) w celu wdrożenia najmłodszej generacji wiernych w sprawy religii państwo finansowało edukację religijną;
- 3) w celu ustrzeżenia wiernych przed konfrontacją z poglądami nie akceptowanymi przez daną perspektywę religijną, zmodyfikować lub potraktować jako opcjonalne niektóre przedmioty szkolne (m.in. edukacja seksualna, edukacja przyrodnicza, edukacja w zakresie praw człowieka, edukacja obywatelska, wychowanie fizyczne);
- 4) w celu utrzymania i krzewienia religijnej percepcji małżeństwa, płci, seksualności, sposobu powstania, ratowania i ustania życia człowieka hamować przyjęcie norm od niej odstających, a w przypadku ich wprowadzenia, przyjąć normy umożliwiające wiernym i wspólnotom religijnym uchylać się od sankcjonowania tych standardów (bezpośredniego przez udział w procedurach lub pośredniego przez udział w ich finansowaniu).

Historycznie rzecz biorąc kategoria wolności sumienia i wyznania powstała w kontekście potrzeby ochrony osób, którym odmawiano prawa do wolności posiadania światopoglądu (religijnego albo areligijnego) nie

akceptowanego przez większość. Znamienne jest, iż współcześnie do pojęcia wolności religijnej jako elementu wolności sumienia i wyznania odwołują się nie tylko zdominowane mniejszości, ale i dominujące większości, domagając się dla siebie traktowania, jakie w państwie demokratycznym należy się narażonej na dyskryminację mniejszości³. Nie ulega wątpliwości, iż większość religijna w państwie ma pełne prawo do korzystania z wolności religijnej, pod warunkiem wszakże, iż jej realizacja nie spowoduje nadania wolności sumienia i wyznania takiego rozumienia, które spowoduje jej zaprzeczenie. Ochrona wolności większości nie może bowiem polegać na zaprzeczeniu istoty wolności mniejszości.

W ślad za powyższą sygnalizacją niektórych tematów z zakresu współczesnej problematyki wolności sumienia i wyznania, wskazujących na aktualność poruszanych kwestii, dalszy wywód koncentrował się będzie na przedstawieniu trzech wiodących systemów ochrony wolności religijnej o zasięgu międzynarodowym, posiadających zwłaszcza szczególną rangę w atlantyckim kręgu kulturowym. Doniosłość stosowania instrumentów prawa międzynarodowego jest w tym względzie oczywista, co chociażby na poziomie świadomości potocznej uzmysłowił przywołany na wstępie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dlatego też znajomość przyjętych na gruncie prawa modeli tego typu służyć może ich udoskonalaniu, a także stosowaniu rozwiązań najbardziej skutecznych a zarazem zgodnych z najwyższymi standardami współczesnej demokracji. Prezentowane trzy systemy ukazane zostaną w porządku wyznaczonym przez chronologię ich zaistnienia. Każdy z nich przedstawiony zostanie przede wszystkim w następujących aspektach: 1) geneza; 2) podmioty gwarantujące; 3) mechanizm gwarancyjny. Wywód zakończą stwierdzenia podsumowujące.

Przed przejściem do zasadniczej części pracy poczynić należy uwagę terminologiczną. W prezentowanych rozważaniach pojęcie wolność sumienia i wyznania oraz wolność światopoglądowa rozumie się jako najszersze określenie swobód dotyczących przekonań, w tym i przekonań religijnych, i to we wszystkich aspektach, łącznie z aspektem przejawiania (praktykowania) tych przekonań. Wolność religijna zatem jest w kon-

³ Świeżym przykładem takiego sposobu myślenia jest wypowiedź prof. Andrzeja Zolla, wybitnego prawnika, byłego prezesa Trybunału Konstytucyjnego i byłego Rzecznika Praw Obywatelskich. W odniesieniu do przywołanego wcześniej wyroku w sprawie *Lautsi* w udzielonym „Tygodnikowi Powszechnemu” wywiadzie stwierdził, iż „trybunał w Strasburgu poszedł zdecydowanie za daleko, nie uwzględniając koniecznej ochrony praw większości” – *Porwanie Europy*, „Tygodnik Powszechny” nr 46 (3149) z 15 listopada 2009 r., s. 6.

tekście takiego ujęcia jednym z elementów wolności światopoglądowej względnie wolności sumienia i wyznania. Przez wolność religijną rozumieć przy tym będziemy nie tylko wolność wyznawania wiary religijnej (wolność religii), jak i wolność nie wyznawania takiej wiary (wolność od religii).

System watykański

Określenie użyte w nazwie tego systemu może być z powodzeniem zastąpione terminem „konkordatowy”, od nazwy umowy międzynarodowej, którą często się w ramach opisywanego modelu stosuje. Termin „system watykański” jest o tyle nieścisły, iż niezbędnym uczestnikiem tego modelu jest Kościół Katolicki reprezentowany zwykle przez podmiot prawa międzynarodowego w osobie Stolicy Apostolskiej⁴. To Stolica Apostolska a nie Państwo-Miasto Watykan jest najczęściej stroną umów międzynarodowych będących podstawą opisywanego systemu gwarancyjnego. Wszakże dla łatwej identyfikacji tego modelu, odwołujemy się tutaj do nazwy terytorium, na którym znajduje się siedziba papieża, będącego głową Stolicy Apostolskiej.

Jak już wynika z dotychczasowych stwierdzeń, model watykański zasada się na układach międzynarodowych zawieranych przez Stolicę Apostolską z państwami⁵. Ich celem jest w szczególności stworzenie gwarancji wolności religijnej dla Kościoła Katolickiego i katolików na terenie danego państwa⁶.

Geneza

Początków systemu watykańskiego należy się dopatrywać w pierwszych konkordatach, pośród których za najwcześniejszy uważa się konkordat

⁴ Zob. A. Mezglewski, *Stolica Apostolska i Państwo Watykańskie jako podmioty prawa międzynarodowego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2005, t. 8, s. 295–303.

⁵ W środowiskach prawniczych Kościoła Katolickiego rozważa się zawarcie konkordatu lub podobnego traktatu Stolicy Apostolskiej z Unią Europejską. Kontekst tych zamierzeń ukazuje J. Łopatowska-Rynkowska, *Instytucjonalizacja dialogu pomiędzy Unią Europejską a podmiotami wyznaniowymi w kontekście doświadczeń narodowych państw członkowskich*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. 9, s. 51–74.

⁶ Por. M. Pietrzak, *Konkordat*, [w:] E. Smoktunowicz, C. Kosikowski (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 365.

wormacki z 1122 roku⁷. Służyły one początkowo przede wszystkim trwałemu i pokojowemu rozstrzygnięciu sporów zachodzących między władzą państwową a władzą kościelną na terenach, gdzie katolicyzm był religią panującą. Z czasem umowy ze Stolicą Apostolską zawierały państwa, w których Kościół Katolicki nie cieszył się taką pozycją (w ostatnich dekadach znajdowały się pośród nich: państwa arabskie i Izrael)⁸. U podstaw woli wejścia tej grupy państw w omawianą dwustronną relację traktatową leżą różne przesłanki. Niebagatelną rolę w tym względzie odgrywa pozycja dyplomatyczna Stolicy Apostolskiej, utrzymującej więzi z olbrzymią liczbą państw i posiadającej korpus dyplomatyczny cieszący się wysoką renomą, co ma znaczenie przy zamiarze wywierania wpływu dyplomatycznego na podmioty trzecie. Zawarcie układu konkordatowego wzmacnia stosunki z papieżem i otwiera partnerowi drogę do pełniejszego korzystania z możliwości dyplomacji watykańskiej. Mimo takich perspektyw szereg państw nie wyraża woli wejścia w relację konkordatową ze Stolicą Apostolską, uwzględniając w szczególności tezę, iż dwustronne traktaty zawierające gwarancje dla Kościoła Katolickiego, uprzywilejowują jedną grupę religijną⁹. Tego rodzaju argument ma swoją wagę w krajach o większości ludności protestanckiej jak USA, Wielka Brytania, państwa skandynawskie, a także krajach o nikłym odsetku ludności katolickiej jak Rosja czy Japonia¹⁰.

⁷ W. Góralski, *Wstęp do prawa wyznaniowego*, Płock 2003, s. 85; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna, teksty (1964–1994)*, Warszawa 1995, s. 18.

⁸ Zob. np. *Modus vivendi między Stolicą Apostolską i Republiką Tunezji podpisany 27 czerwca 1964*, [w:] J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, s. 412–417; *Układ fundamentalny między Stolicą Apostolską i Państwem Izrael podpisany 30 grudnia 1993*, [w:] tamże, s. 324–329.

⁹ Zwolennicy modelu konkordatowego twierdzą, iż taka okoliczność nie zachodzi, gdyż „zawarcie konkordatu nie tylko nie narusza zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, ale stwarza dla państwa demokratycznego zobowiązanie do rozszerzenia na inne kościoły i związki wyznaniowe takich gwarancji, jakie zostały zawarte w konkordacie dla Kościoła katolickiego” – H. Suchocka, [w:] *Polski model relacji państwo-Kościół w świetle Konstytucji RP i Konkordatu z 1993 roku*, [w:] J. Wroceński, H. Pietrzak (red.), *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji. Materiały z konferencji*, Warszawa 2008, s. 48.

¹⁰ Wiele państw z tego kręgu utrzymuje stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską względnie z Państwem Watykan. Na temat postawy USA w tym zakresie zob.: T.J. Zieliński, *Przedstawicielstwo dyplomatyczne Stanów Zjednoczonych Ameryki przy Watykanie a Pierwsza Poprawka do Konstytucji USA (aspekty historyczne i prawne)*, „Prawo i Religia” 2007, t. 1, s. 153–174. Należy zauważyć, że w 2009 roku pojawiły się głosy o możliwości zawarcia konkordatu między Watykanem a Federacją Rosyjską.

Podmioty gwarantujące

W systemie watykańskim występują wyłącznie dwa podmioty gwarantujące przestrzeganie postanowień zawartego układu. Obok Stolicy Apostolskiej jest nim państwo zainteresowane stworzeniem gwarancji dla Kościoła Katolickiego i jego wyznawców. Na marginesie należy odnotować, iż szereg państw będących stronami konkordatów, w celu zbliżenia sytuacji prawnej niekatolickich wspólnot religijnych i ich wiernych do pozycji Kościoła Katolickiego i katolików, określonej w układzie ze Stolicą Apostolską, zawiera na forum krajowym dwustronne umowy z najbardziej liczącymi się niekatolickimi korporacjami religijnymi. Przykładem takich rozwiązań są regulacje stosowane we Włoszech¹¹, w niektórych krajach Republiki Federalnej Niemiec¹² oraz – dotychczas niezrealizowany – model przewidziany w art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Nie są one jednak częścią charakteryzowanego tutaj modelu watykańskiego, a raczej konsekwencją jego stosowania, wprowadzaną z inicjatywy państwa pragnącego niwelować ewentualność dyskryminacji na tle religijnym instytucji i osób innych niż Kościół Katolicki.

Mechanizm gwarancyjny

Zasadą jest, iż konkordat jako akt prawa międzynarodowego staje się częścią krajowego porządku prawnego i stosuje się bezpośrednio na równi z normami ustawowymi. Taka sytuacja ma miejsce w Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie w systemie źródeł prawa ratyfikowane umowy prawa międzynarodowego stanowią element prawa krajowego, stojąc w hierarchii źródeł prawa ponad aktami rangi ustawy¹⁴. Konsekwencją takiej regulacji konstytucyjnej jest wymóg zgodności ustawodawstwa zwykłego z normami konkordatu (obecnie: układu podpisanego 28 lipca 1993 r.

¹¹ Zob. P. Stanisławski, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, *passim*.

¹² P.A. Leszczyński, *Kontekstualizacja zasady rozdziału kościoła i państwa na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] M. Pietrzak (red.), *Francuska ustawa z 9 grudnia 1905 roku o rozdziale kościołów i państwa z perspektywy stu lat*, Warszawa 2007, s. 118–119.

¹³ Zob. np. W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, s. 477–486; T.J. Zieliński, *Mankamenty układowego regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 1, s. 27–43.

¹⁴ Art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

a ratyfikowanego 23 lutego 1998 r.¹⁵). Pośród różnych dróg dochodzenia realizacji norm konkordatowych, w polskim systemie ustrojowym na czoło wybija się jako instrument najdalej idący instytucja wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności przepisów prawa rangi ustawowej i niższej z konkordatem jako aktem prawa międzynarodowego. W przypadku orzeczenia przez Trybunał takiej niezgodności, zakwestionowany przepis zostaje usunięty z obrotu prawnego¹⁶.

System europejski

Europa jest kontynentem, który był w historii miejscem chyba najbardziej drastycznych przejawów nietolerancji i gwałtów zadanych wolności sumienia. Pogańskie prześladowania chrześcijan, chrześcijańskie prześladowania pogan, heretyków i żydów, inkwizycja, kontrreformacja, procesy czarownic, czy wreszcie Holokaust, stanowią przykład doświadczeń europejskich zmuszających liberalnie myślące środowiska do poszukiwania skutecznych modeli ochrony praw jednostki i grup społecznych w zakresie zagadnień światopoglądowych. Dopiero po nieporównywalnej z niczym innym tragedii II wojny światowej podjęto próbę wprowadzenia tutaj ponadpaństwowego, w zamierzeniu ogólnokontynentalnego, systemu gwarantowania praw człowieka, obejmujących także – co oczywiste – swobody w zakresie sumienia i wyznania. Ustanowiony on został przez europejską konwencję praw człowieka i podstawowych wolności (dalej oznaczana w skrócie jako EKPC)¹⁷ i obejmuje w chwili obecnej niemal wszystkie państwa kontynentu europejskiego.

Geneza

Bezpośrednim czynnikiem sprawczym utworzenia systemu ochrony praw człowieka opartego na EKPC był zainicjowany krótko po II wojnie światowej ruch służący zjednoczeniu zrujnowanego przez hitleryzm i targanego nowymi antagonizmami kontynentu europejskiego¹⁸. Ruch ów

¹⁵ Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie 28 lipca 1993 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

¹⁶ Zob. w szczególności art. 188 i 191 Konstytucji RP. Trzeba przy tym zaznaczyć, iż dopuszczalne jest także badanie konstytucyjności konkordatu (art. 188 pkt 1).

¹⁷ Zob. *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] K. Motyka (red.), *Prawa człowieka – wprowadzenie, wybór źródeł*, Lublin 2004, s. 209–233.

¹⁸ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992, s. 11.

przyjął kształt instytucjonalny w postaci utworzonej przez w 1949 roku przez 10 państw (Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Włochy, Zjednoczone Królestwo) Rady Europy, mającej na celu gwarantować w Europie, poprzez państwa członkowskie, przestrzeganie zasad ochrony praw człowieka i pluralizmu, rządów prawa i demokracji parlamentarnej. Efektem działalności Rady Europy było m.in. sporządzenie, a następnie podpisanie 4 listopada 1950 roku w Rzymie, europejskiej konwencji praw człowieka, która weszła w życie 3 września 1953 roku. EKPC składa się z tekstu podstawowego oraz powstałych w późniejszym okresie 14 protokołów dodatkowych. Zawiera katalog praw i wolności człowieka, w tym m.in. statuuje prawo do życia, zakaz stosowania tortur i niehumanitarnego traktowania, zakaz niewolnictwa, poddaństwa i pracy przymusowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, do uczciwego procesu, poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawo do wolności myśli, sumienia, wyznania i swobody wypowiedzi i wolności prasy, wolności zgromadzeń i stowarzyszeń, prawo do małżeństwa i założenia rodziny. Prawa z zakresu wolności światopoglądowej ujęte są zwłaszcza w art. 9 EKPC. Ich wykładnia została dokonana w orzecznictwie organów judykacyjnych ustanowionych przez konwencję, jakie narosło na tle skarg na przypadki naruszenia tej normy¹⁹.

Podmioty gwarantujące

Obowiązek przestrzegania praw i wolności objętych EKPC ciąży na wszystkich państwach będących stronami tego aktu prawa międzynarodowego. Stroną konwencji są państwa członkowskie Rady Europy²⁰. Obecnie jest to 47 państw, w tym spośród państw przyjętych w ostatnich dwóch dekadach znajdują się: Armenia, Azerbejdżan, Federacja Rosyjska, Gruzja, Serbia i Turcja²¹. Prawa ujęte w EKPC są więc gwarantowane indywidualnie przez poszczególne państwa-strony, jak i zbiorowo

¹⁹ Na ten temat w języku polskim zob. zwłaszcza: K. Warchałowski, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lublin 2004, *passim*. Zob. wiodącą w Europie monografię na ten temat: C. Evans, *Freedom of Religion under the European Convention on Human Rights*, Oxford–New York 2001, *passim*.

²⁰ L. Waak, *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza – koncepcje – ochrona*, Wrocław 1993, s. 139. Należy dodać, iż warunkiem członkostwa w Unii Europejskiej jest członkostwo w Radzie Europy, a tym samym i posiadanie statusu państwa-strony EKPC.

²¹ Por. J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu*, Toruń 2006, s. 32.

przez ogół państw członkowskich Rady Europy. Szczególnym przejawem tego rozwiązania jest, wskazana dalej w opisie mechanizmu gwarancyjnego, instytucja skargi międzypaństwowej, tzw. złożonej przez jedno państwo-stronę względnie grupę państw, przeciwko państwu oskarżonemu o naruszanie konwencji.

Ze względu na sytuację międzynarodową, a zwłaszcza ze względu na pozostawianie przez powojenne blisko półwiecze w orbicie dominacji Związku Radzieckiego, Polska znajdowała się poza systemem ochrony praw podstawowych ukształtowanym przez Radę Europy. Po przełomie społeczno-politycznym roku 1989 otworzyła się możliwość zmiany tego stanu rzeczy. Rzeczpospolita Polska przystąpiła do Rady Europy 26 listopada 1991 r., europejską konwencję praw człowieka ratyfikowała 19 stycznia 1993 r., a jurysdykcję organów orzekających EKPC uznała w maju tegoż roku 1993.

Mechanizm gwarancyjny

Wyjątkowość systemu ustanowionego przez EKPC polega na zapewnieniu ochrony praw człowieka na płaszczyźnie międzynarodowej w drodze postępowania sądowego²². Każda osoba fizyczna, grupa osób fizycznych lub instytucja niepubliczna (pozarządowa) może zaskarżyć do organów sądowych ustanowionych przez konwencję naruszenie przez państwo-stronę EKPC praw przez nią gwarantowanych (skarga indywidualna). Naruszenie takie podlega również – jak już wcześniej zaznaczono – zaskarżeniu przez jedno lub więcej państw-stron konwencji (skarga międzypaństwowa). Skargę indywidualną może wnieść obywatel państwa, któremu zarzuca się łamanie konwencji, jak również inna osoba przebywająca na jego terytorium (znajdująca się pod jego jurysdykcją), lecz nie posiadająca obywatelstwa tego państwa, zarówno obywatel innych państw, jak i bezpaństwowiec. Wniosek składany jest do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, jako jednego z dwóch organów stojących na straży realizacji konwencji, obok Komitetu Ministrów Rady Europy²³. Skarga indywidualna jest dopuszczalna, gdy wnioskodawca wyczerpie tryb instancyjny postępowania sądowego w danej sprawie przewidziany

²² M. Herdegen, *Prawo europejskie*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 14.

²³ Do 1998 r. istniał trzeci organ omawianego systemu, a mianowicie Europejska Komisja Praw Człowieka, zniesiona Protokołem Nr 11 do konwencji. Tło zmian w tym zakresie ukazują: A. Bisztyga, *Droga do reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” nr 10, Katowice 1995, s. 31–57.

w prawie krajowym państwa, przeciwko któremu jest ona skierowana i przy zachowaniu przewidzianego konwencją terminu, tudzież innych przepisanych kryteriów proceduralnych²⁴. Skarżący może domagać się w toku realizacji procedury kontrolnej zaprzestania naruszania praw określonych w EKPC, zaprowadzenia stanu zgodnego z nimi oraz przyznanie zadośćuczynienia finansowego z tytułu doznanej szkody. Nad wykonaniem ostatecznych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czuwa Komitet Ministrów Rady Europy.

System ochrony praw podstawowych stworzony przez EKPC ustanowił wysoki i szczegółowy standard respektowania tych praw. Ma to szczególne znaczenie dla państw nie posiadających dużego dorobku prawa stanowionego w tym zakresie (jak np. Wielka Brytania)²⁵, sądownictwa konstytucyjnego (jak np. Francja²⁶) czy dopiero wchodzących na drogę budowy demokratycznego modelu sprawowania władzy. Jeśli konwencja staje się elementem prawa krajowego (tak jak w Rzeczypospolitej Polskiej) jej postanowienia muszą być realizowane przez poszczególne władze publiczne. Jeśli wiąże państwo jedynie w aspekcie prawnomiędzynarodowym, obowiązuje wymóg zgodności prawa krajowego z postanowieniami konwencji. W każdym razie, choć w zróżnicowany sposób, EKPC wpływa na poziom respektowania określonych w niej swobód. W przypadku wielu państw wymusza na władzy publicznej zachowania często dotąd nie projektowane przez kręgi rządzące.

W zakresie spraw z obszaru wolności sumienia i wyznania kontrola sprawowana przez organy strasburskie doprowadziła do ustalenia ogólnoeuropejskiego modelu gwarantowania swobód światopoglądowych. Jego atutem jest wprowadzenie wysokich standardów ochrony w państwach najbardziej zaniedbanych pod względem respektowania praw mniejszości religijnych, w tym jednostek i grup wyznających i praktykujących religie niepopularne lub egzotyczne oraz osób bezwyznaniowych. Jej niedostatki wiążą się natomiast z okolicznością, iż orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnosi się do państw często głęboko zróżnicowanych pod względem podejścia do zjawiska religii, w tym i mniejszości wyznaniowych. Przykładowo, istniejąca w niektórych państwach-stronach instytucja religii urzędowej, zmusza Trybunał do czynienia koncesji na rzecz tego rodzaju specyficznych rozwiązań, zezwalając na inne formy

²⁴ Szerzej: M. Herdegen, *Prawo europejskie...*, s. 16–20.

²⁵ W tej sprawie: A. Bisztyga, *Oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na porządek prawny Zjednoczonego Królestwa*, Katowice 2008, *passim*.

²⁶ We Francji istnieje jedynie model uprzedniej (prewencyjnej) kontroli konstytucyjności projektów prawodawczych.

państwowego protekcjonizmu religijnego, co nie może pozostać bez wpływu na ogólny standard ochrony praw jednostki.

System amerykański

Mianem „systemu amerykańskiego” określony tutaj został model gwarantowania przestrzegania wolności religijnej w skali międzynarodowej zapewniany przez Stany Zjednoczone Ameryki na podstawie jednostronnego zobowiązania. Stanowi on przejaw tradycyjnej w USA koncentracji władz publicznych na działaniach mających na celu strzeżenie szeroko zakrojonych swobód sumienia i wyznania²⁷. Postawa ta wynika z wartości określonych w Konstytucji Stanów Zjednoczonych, a zwłaszcza z postanowień Pierwszej Poprawki (z 1791 roku) do ustawy zasadniczej, statuujących zakaz wprowadzania przez państwo religii i zabraniającego swobodnego praktykowania religii. Postanowienia Konstytucji zostały szczegółowo rozwinięte w orzecznictwie sądowym i w prawie stanowionym, czego owocem jest długi katalog wolności w kwestiach światopoglądowych.

Geneza

Omawiany system dotyczący ochrony wolności religijnej w wymiarze międzynarodowym skonstruowany został niedawno w oparciu o federalną ustawę o międzynarodowej wolności religijnej z 1998 roku²⁸. Jako główną przesłankę uchwalenia tego aktu prawnego Kongres USA wskazał fakt poważnych naruszeń wolności sumienia i wyznania w dokonywanych wielu państwach w różnych częściach świata. Powołał się też na względy wzięte z historii Stanów Zjednoczonych, a mianowicie okoliczność przybycia prekursorów państwowości amerykańskiej do Nowego Świata w poszukiwaniu wolności od prześladowań i innych form ucisku w sprawach religii, z czego parlament USA wywodzi swoje zobowiązanie

²⁷ Specyfikę amerykańskiego kształtu relacji między państwem a religią w różnych ujęciach metodologicznych i merytorycznych ukazują prace: R.M. Małajny, *„Mur separacji” – państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Katowice 1992; M. Potz, *Granice wolności religijnej. Kwestie wolności sumienia i wyznania oraz stosunku państwa do religii w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław 2008; T.J. Zieliński, *Państwo wobec religii w szkole publicznej według orzecznictwa Sądu Najwyższego USA*, wyd. 2, Toruń 2008; S. Burdziej, *Religia obywatelska w Stanach Zjednoczonych*, Kraków 2009.

²⁸ The International Religious Freedom Act of 1998, Public Law 105–292 (później nowelizowana).

do działań na rzecz swobód światopoglądowych. Dla Stanów Zjednoczonych i ich twórców wolność sumienia stanowiła i stanowi – według słów ustawy – „podporę naszego Narodu”. Celem omawianego aktu prawnego jest krzewienie wolności religijnej jako elementu polityki zagranicznej USA, w tym także przeciwdziałanie zjawisku prześladowań religijnych w innych państwach. Za standard ochrony tejsze wolności ustawa przyjęła Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy przyjęty w Helsinkach, Deklarację w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub wierzeniach, Kartę Narodów Zjednoczonych i EKPC.

Podmioty gwarantujące

W przeciwieństwie do dwóch wcześniej przedstawionych systemów ochrony wolności religijnej, prezentowany model opiera się w istocie rzeczy na zaangażowaniu tylko jednego podmiotu, którym są Stany Zjednoczone. USA obciążły same siebie obowiązkiem monitorowania sytuacji w zakresie przestrzegania wolności religijnej w skali globalnej, podejmowania działań mających na celu eliminację praktyk w nią godzących i stosowaniem sankcji wobec państw dokonujących jej naruszeń²⁹. Choć ustawa z 1998 roku wskazuje liczne wielostronne akty prawa międzynarodowego dotyczące swobód sumienia, to jednak udział innych niż USA państw w procesie implementacji omawianego systemu może wynikać z innych powodów niż zobowiązania prawnomiędzynarodowe.

Mechanizm gwarancyjny

Ustawa federalna z 1998 roku powołała kilka nowych organów i instytucji federalnych realizujących jej cele oraz określiła nowe zadania administracji federalnej i izb parlamentarnych. W szczególności ustanowiono: 1) Urząd Międzynarodowej Wolności Religijnej (Office of the International Religious Freedom) na czele z kierownikiem w osobie ambasadora pełnomocnego (Ambassador-at-Large), 2) Komisję do Spraw Międzynarodowej Wolności Religijnej (Commission on International Religious Freedom)³⁰ oraz Specjalnego Doradcę do Spraw Międzynarodowej Wol-

²⁹ Por. D.H. Davis, *Thoughts on Religious Persecution Around the Globe. Problems and Solutions*, „Journal of Church and State” 1998, t. 40, nr 2, s. 286–287.

³⁰ Powszechnie używana nazwa tego organu brzmi: United States Commission on International Religious Freedom.

ności Religijnej (Special Advisor on International Religious Freedom) działającego w ramach Narodowej Rady Bezpieczeństwa (National Security Council).

Komisja do Spraw Międzynarodowej Wolności Religijnej (KMWR) jest podmiotem publicznym złożonym z dziewięciu członków wybranych spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem z zakresu zagadnień wolności sumienia i wyznania oraz spraw międzynarodowych. Trzech członków (komisarzy) powołuje Prezydent USA, czterech liderzy partii opozycyjnej w Izbie Reprezentantów i w Senacie, pozostałych dwóch liderzy partii rządzącej w obu izbach Kongresu. Wybór dokonywany jest na czas (obecnie) dwuletniej kadencji (obecna wygasa we wrześniu 2011 roku). Komisja wyposażona jest w aparat urzędniczy. Do kompetencji KMWR należy monitorowanie sytuacji w zakresie przestrzegania wolności religijnej w państwach świata i przedstawianie wniosków w tym zakresie Prezydentowi USA, Sekretarzowi Stanu i Kongresowi. Komisja ma obowiązek publikować 1 maja każdego roku raport o stanie przestrzegania wolności religijnej w ujęciu globalnym (ostatni został wydany 1 maja 2009 r. jako *Annual Report of the U.S. Commission on International Religious Freedom, May 2009*), wskazujący państwa dokonujące poważnych pogwałceń swobód sumienia. Jednocześnie raport dokonuje oceny działań Departamentu Stanu w zakresie realizacji ustawy z 1998 r.

Urząd Międzynarodowej Wolności Religijnej (UMWR) został usytuowany w ramach Departamentu Stanu. Jego kierownik w osobie ambasadora pełnomocnego z urzędu uczestniczy w pracach KMWR z głosem doradczym. Urząd – podobnie jak Komisja – sporządza coroczny raport o przestrzeganiu wolności sumienia i prześladowaniach religijnych we wszystkich państwach świata (nie później niż 1 IX każdego roku). Raport Urzędu w przeciwieństwie do raportu Komisji zawiera wnioski z obserwacji pod wspomnianym kątem każdego państwa świata. Na jego podstawie Sekretarz Stanu USA sporządza listę „krajów szczególnej troski” („countries of particular concern” – CPC)³¹, jeśli idzie o naruszanie wolności chronionych ustawą.

Specjalny Doradca do Spraw Międzynarodowej Wolności Religijnej analizuje przywołaną problematykę z perspektywy interesów bezpieczeństwa państwowego USA. Jako członek Krajowej Rady Bezpieczeństwa

³¹ Raport z 2009 r. zawiera następującą listę państw oznaczonych jako CPC: Arabia Saudyjska, Birma, Chiny, Erytrea, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Iran, Pakistan, Sudan, Turkmenistan, Uzbekistan, Wietnam. Zob. www.uscirf.gov – dostęp: 18 listopada 2009 r.

służy Prezydentowi radą w zakresie zasadności wdrożenia procedur wpływu na państwa wpisane na listę CPC. Prezydent Stanów Zjednoczonych jest bowiem jedynym podmiotem uprawnionym do stosowania sankcji z katalogu ujętego w ustawie federalnej.

Konkluzje

W powyższym wywodzie przedstawiono trzy znacznie różniące się od siebie systemy ochrony wolności sumienia i wyznania o zasięgu międzynarodowym. Zaprezentowano je w porządku wyznaczonym momentem ich zaistnienia. Bilateralny model watykański, stosowany najczęściej w państwach, w których rzymscy katolicy stanowią grupę większościową, cechuje się partykularyzmem polegającym na gwarantowaniu praw tylko tej jednej grupy wyznaniowej. Coraz częściej wszelako promotorzy omawianego instrumentu wskazują, iż wyznacza on poziom ochrony praw osób wierzących, który państwo zawierające tego rodzaju traktat winno przyjmować wobec wyznawców wyznań i religii niekatolickich. Podnosi się w tym kontekście także, iż umieszczona w konkordatach i podobnych aktach prawach międzynarodowego zawartych ze Stolicą Apostolską zasada poszanowania światopoglądu religijnego, domaga się poszanowania poglądów osób areligijnych nie objętych wszakże normami tego rodzaju.

System oparty na europejskiej konwencji praw człowieka oraz system amerykański odznaczają się uniwersalizmem. Dotyczą ogółu podmiotów religijnych, przy czym system europejski ma na celu ochronę całokształtu praw i wolności człowieka, w ramach którego strzeże się wolność sumienia i wyznania. Model amerykański spotyka się często z zarzutem, iż jest on formą arbitralnego i selektywnego chronienia interesów wspólnot religijnych, które posiadają największy wpływ na elity polityczne USA. Rzecznicy tej formuły wskazują natomiast, iż system określony w przywołanej wyżej amerykańskiej ustawie z 1998 roku odwołuje się do szeroko uznanych norm prawa międzynarodowego z zakresu wolności religijnej i jest jedną z form ich egzekwowania.

Na tle przeprowadzonych rozważań należy sformułować pogląd, iż system ukształtowany przez Radę Europy zasługuje na największe uznanie i upowszechnienie. Nie służy bezpośrednio ochronie praw tylko jednej grupy religijnej, mając na względzie ogół jednostek i środowisk religijnych. Jest przy tym nastawiony na gwarantowanie praw kręgów najbardziej narażonych na dyskryminację czyli grup mniejszościowych.

Jednocześnie nie ogranicza się do ochrony praw wyznawców światopoglądu religijnego, mając na względzie w równym stopniu dobra osób bezwyznaniowych. Postanowienia EKPC budując ogólnokontynentalny system prawny ochrony bogatego katalogu praw człowieka, jednocześnie kształtuje szerzej pojętą kulturę ochrony tychże praw.

STRESZCZENIE

Współczesne tendencje, które wpływają na życie religijne, zawierając różne formy sekularyzmu i fundamentalizmu, sprawiają, że ustawodawcy na nowo określają granice wolności religijnej. W kontekście globalizacji istotne są normy i działania, które gwarantują wolność sumienia i religii w wymiarze międzynarodowym. Tu szczególne znaczenie mają trzy systemy ochrony wolności religijnej i światopoglądowej: 1) system, który opiera się na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, 2) system, który został wprowadzony przez Stany Zjednoczone Ameryki i 3) system, który jest częścią polityki międzynarodowej Stolicy Apostolskiej/Watykanu. Badanie zasad i osiągnięć tych trzech różnych modeli mogą okazać się przydatne dla zrozumienia między innymi charakteru dzisiejszych kontrowersji dotyczących zakresu uzasadnienia obecności religii w życiu publicznym różnych państw.

Tadeusz J. Zieliński

SYSTEMS OF LEGAL PROTECTION OF RELIGIOUS FREEDOM IN THE INTERNATIONAL SCOPE

Modern trends that affect religious life, including the development of various forms of secularism and fundamentalism, cause lawmakers to define limits of religious liberty anew. In the context of globalization crucial are the norms and activities that guarantee freedom of religion and conscience in the international scope. Here of special importance are three systems of protection of religious and worldview liberty: 1) system which is based on the European Convention of Human Rights, 2) system which was introduced unilaterally by the United States of America, and 3) system that is a part of international policy of the Holy See/the Vatican. Study of principles and achievements of those three basically diverse models may prove useful for understanding inter alia the nature of today's controversies regarding the scope of legitimate presence of religion in the public life of various countries.

KEY WORDS: *religious and worldview liberty, international systems of protection of human rights, Concordat, The Holy See, European Convention of Human Rights, Commission on International Religious Freedom*